

УДК 343.35

АНДРЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ КУЧЕНЕВ,
Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,
e-mail: kuav64@mail.ru

ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И ОСНОВНЫЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИНИМИЗАЦИИ КОРРУПЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Реферат: выбор курса нашего государства на реализацию политики минимизации коррупционного поведения на сегодняшний день не вызывает сомнений. Однако исторический экскурс показывает неоднозначность понимания и реализации этого процесса. В статье рассмотрены общие теоретические вопросы возникновения и развития коррупции, исторически сложившиеся системы нормы поведения в России, массовой культуры, выделены особенности исторического развития противодействия коррупции, выявлена тенденция изменчивости статуса коррупции, ее трансформации, связанной с проблемами состояния современного правосознания общества.

Ключевые слова: коррупция, правосознание, принципы, государственная политика, антикоррупционная политика.

ANDREY VLADIMIROVICH KUCHENEV,
Academy of the FPS of Russia, Ryazan, the Russian Federation,
e-mail: kuav64@mail.ru

HISTORICAL PREREQUISITES AND THE FIXED LEGAL ASSETS OF LEGAL REGULATION OF MINIMIZATION OF CORRUPTION BEHAVIOUR IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: the choice of a course of our state towards realization of policy of minimization of corruption behavior doesn't raise doubts today. However historical digression shows ambiguity of understanding and realization of this process. The author briefly considers the general theoretical questions of emergence and development of corruption, historically developed systems of standard of behavior in Russia, mass culture, marks out features of historical development of anti-corruption. The tendency of variability of the status of corruption, her transformation connected with problems of a condition of modern sense of justice of society is revealed.

Keywords: corruption, sense of justice, principles, state policy, anti-corruption policy.



Публичная минимизация коррупционных отношений в России берет начало с принятия 4 апреля 1992 г. антикоррупционного нормативного правового акта года – Указа Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы».

Становление пути коррупционного противодействия и его реализация представляют собой систему превентивных действий, процесс ограничения и пресечения коррупции непрерывного действия, которая должна включать в себя ряд аспектов: отражение разрушающей сущности коррупции; анализ неудачного опыта противодействия ей, существующих предпосылок применения поведения, не исключающего коррупционное; применение минимизирующей системы при его допущении; четкие работоспособные принципы осуществления на государственном уровне антикоррупционной политики.

Вопросы коррупции в современной России регулируются федеральными законами от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», национальными планами противодействия коррупции и др.

Обращаясь к историческому прошлому коррупционности на этапах развития нашего государства, можно проследить изменения в отношении к этому процессу [4].

1. Необходимость коррупционных деяний. Существует узаконенная подать татаро-монгольскому хану.

2. Справедливость коррупционных деяний. Закон предусматривает коррупционную составляющую, принимается обществом как должное. Существование системы кормлений.

© Кученев А. В., 2017
© Kuchenev A. V., 2017

3. Нежелательность коррупционных деяний. Законодательно система кормлений отменена в связи с необходимостью понижения проявлений недовольства народа, но явного наказания за нарушения этого принципа нет.

4. Попытка проведения борьбы с коррупцией, которая вернула рассматриваемую систему к этапу справедливости коррупции (возвращение системы кормлений, трансформированной в опричнину). Времена царствования Ивана Грозного.

5. Трансформирование коррупционных отношений. Борьба с самим фактом коррупционного действия: взяточничество и протекционизм наказывались смертной казнью, наряду с попустительством в организации предвосхищения предпосылок коррупционного поведения (разрастание бюрократического аппарата, централизация в принятии любого решения). Исторический этап реформирования, проводимого Петром I.

6. Период царствования Екатерины I и ее фаворитов. Эти времена характеризовались частой сменой фаворитов (по различным данным, у Екатерины I было 15–18 фаворитов). Не наделенные какими-либо заслугами, за исключением близости к царствующей особе, попадавшие в особые отношения с царицей, они осознавали зыбкость таких отношений и поэтому окружали себя множеством преданных лиц, предоставляя им властные полномочия, с возможностью кормления от народа российского [1].

7. Понимание опасности коррупционных действий на фоне бездействия при правлении Павла I и Александра I [9].

8. Боязнь конкретных действий в виде серьезных шагов по становлению борьбы с коррупцией. Перекалывание ответственности за решение вопросов на чиновничество с разрастанием объемов последнего и, как следствие, передача полномочий, их неопределенность, приводящая к бюрократизму и становлению системы властных отношений по родству и преданности. Таким было время правления Николая I.

9. Имитирование отсутствия любых коррупционных проявлений было идеологическим принципом во времена существования СССР.

10. Нежелательность коррупционных деяний. Законодательно коррупция не выделяется, реальная борьба не проводится, оставаясь лишь в формах лозунгов: коррупция – это неприемлемо в историческом периоде 1990–2008 гг.

11. Проведение и корректировка государственной антикоррупционной политики – характерна для настоящего момента.

Существует проблема по приданию четких границ коррупционности и на сегодняшний день. По нашему мнению, ее решение отчасти реализуется в

разработке сроком на два года национального плана противодействия коррупции.

Проблема коррупции требует объединения усилий и воли как лидеров государства, так и общества в целом. Возможно правосознание россиян, наделенное особым, специфическим пониманием права и правовых ценностей, сформированное под воздействием фактов истории и убеждений, является основой проблемы коррупции. Так, можно вспомнить высказывание А. И. Герцена, касающееся исполнения правовых предписаний, в котором он характеризовал стремление любого русского, вне зависимости от его положения в обходе закона, при отсутствии наказания, точно такими же чертами он наделял и правительство. Исторический экскурс в прошлое подтверждает эти слова, которые не потеряли справедливости ни на одном этапе эволюции российской государственности и современной актуальности. На законодательном уровне устанавливают список антикоррупционных мер, порядок и время их применения таким образом, чтобы результаты их воплощения представляли возможность модифицировать существующие меры и разрабатывать новые, производить их систематизацию.

Разнонаправленность принципов минимизации коррупционного поведения объясняется их ориентацией на всю систему власти, всего спектра общественных отношений. Она предусматривает реализацию как мер принуждения (властных мер), основанных на принципах ответственности, которые устанавливают степень наказания, так и превентивных мер.

Принципы минимизации коррупционного поведения следующие.

1. Обеспечение конституционно гарантированных прав и свобод человека, их признание, защита на государственном уровне. Этот принцип отражает конституционно-правовую основу содержания его элементов. На основе осуществления этого принципа законодатель указывает на такой способ применения антикоррупционных мер, чтобы он не выходил за установленные рамки конституционных прав в обществе и не мог оправдывать достижение установленной цели противодействия коррупции любой ценой.

2. Деятельность по минимизации коррупционного поведения должна носить исключительно законный характер. Теоретические основы этого принципа, как и исполнительная его дисциплина, ярко демонстрируют наличие ролевой наполненности в его применении. Главенствующая роль отведена праву, а значит, все участники процесса минимизации коррупционного поведения подчинены ему и не могут игнорировать его требования, дозволения и обязанности, предпринимать какие-

либо действия не в соответствии со своими полномочиями.

3. Признаки публичности, открытость деятельности властных органов в системе противодействия коррупции следует отразить как в единичном порядке, так и в соотношении созависимости с остальными принципами. Необходимость реализации мер информационной открытости деятельности органов власти для общества, создание условий для участия в этой деятельности любого члена общества, возможности к их объединению с целью более полной защиты собственных интересов находится в области единичного (самостоятельного) проявления этого признака. Он заключается в обязательности нормативного закрепления процедур, обеспечивающих доступность информации о деятельности указанных органов. Как пример стоит привести реализацию механизмов общественной экспертизы, проведение юридических консультаций, государственно-общественного информирования, общественного мониторинга на стадиях подготовки и принятия решений, а также обеспечение публичности принятых решений.

4. Принцип неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений следует понимать как равную ответственность перед законом любой категории нарушителей от гражданина до представителя органа власти на всех этапах их деятельности или бездействия при формировании положительной мотивации коррупционных отношений.

5. Реализация принципа комплексного использования любых правомерных мер противодействия коррупции на федеральном уровне предполагает одновременное применение всей системы мер борьбы с коррупцией, отбор наиболее работоспособных мер, мониторинг их позитивного влияния на достижение желаемого результата.

6. Принцип приоритетного применения мер по предупреждению коррупции заключается в принятии мер профилактики. Превентивные меры по минимизации коррупционных отношений логично рассматривать как одни их наиболее важных по причине их особого действия в предвосхищении нежелательного поведения и, значит, отсутствия его в будущем. Полагаем, что одной из наиболее эффективных профилактических мер признается гласность, открытость в осуществлении властных функций государством, поддерживаемая созданной системой работы по оказанию услуг гражданам и юридическим лицам в режиме «одного окна». В то же время считаем, что внедрение усиленного уровня контроля деятельности чиновников (посредством применения технических средств: записывающих аудио- и видеоприборов, дублирование составленных документов на специальном

сервере) целесообразно лишь в случаях, если другие превентивные меры общего характера не срабатывают.

7. Принцип сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами в противодействии коррупции включен в несколько нормативно-правовых актов действующего антикоррупционного законодательства нашего государства, отдельно на него указывается в ратифицированных положениях антикоррупционных международных конвенций. Так, п. 7 ст. 3 Федерального закона «О противодействии коррупции» аналогичен п. 5 ст. 2 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». В региональном антикоррупционном законодательстве большинства субъектов Российской Федерации под взаимодействием в сфере минимизации коррупционного поведения подразумевается всестороннее воздействие различных субъектов противодействия коррупции, в том числе органов местного самоуправления и институтов гражданского общества, друг на друга и сферу общественных отношений, преследующих общую цель снижения уровня коррупции в системе социального управления. Так, в ст. 13 Конвенции ООН против коррупции отмечается главенствующая роль государственных институтов в содействии по реализации участия «отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней».

Дефиниционных направлений в понятии «антикоррупционная политика» в научной литературе приводится немало. Нам импонирует точка зрения Г. А. Сатарова, который считает, что «антикоррупционная политика – это разработка и осуществление последовательных мер государства и общества с целью устранения (минимизации) причин и условий, порождающих и питающих коррупцию» [8, с. 314–316].

В систему мер минимизации коррупции В. В. Астанин включает разработку на определенный период антикоррупционной программы; разработку планов мероприятий, конкретизирующие ее; контроль реализации антикоррупционной программы и планов с внесением в них необходимых коррективов и оценки степени реализованности; деятельность уполномоченного органа по противодействию коррупции; деятельность правоохранительных органов по борьбе с коррупцией; судебную практику в части применения ответственности за коррупционные деяния; деятельность контролирующих инстанций; мониторинг состояния кор-

рупции; антикоррупционное просвещение и воспитание [2, с. 127].

Деятельность по минимизации коррупционного поведения государством определена как процесс правового регулирования, как система юридических средств, волевое проявление его деятельности.

Юридические средства участвуют в правовом регулировании и правовом воздействии. Если функционирование правового регулирования во многих источниках определено воздействием системой юридических средств на общественные отношения в целях их упорядочения, то правовое воздействие предусматривает не только специально-юридическое воздействие с целью установления конкретных прав и обязанностей субъектов, с прямыми предписаниями о должном и возможном, но и такие экономические, политические, социальные отношения, которые правом не регулируются, но на которые оно так или иначе распространяет свое влияние.

К элементам правового регулирования общественных отношений их юридическими средствами относят: правотворчество и правоприменение, применение и реализацию права, юридический факт, норму и толкование права, правоотношение, законность, правосознание и др. [6].

Без аналитического обзора сущности и смыслового содержания механизма правового регулирования минимизации коррупции, ее основных стадий отражение этого процесса будет затруднительным.

Начальной стадией правового регулирования минимизации коррупции выступает стадия создания специально уполномоченным государственно-властным субъектом права общих правил, регламентирующих противодействие коррупции в обществе, то есть создание нормативно-правовой базы, на основании которой необходимо будет осуществлять деятельность по предотвращению и предупреждению коррупционного поведения. Этот этап правового регулирования называют правообразованием [7].

Процесс закрепления минимизации коррупционного поведения обращен прежде всего к такому виду правовой деятельности, как правотворчество, выступающему в виде государственной деятельности по планомерному и рациональному закреплению права в виде общеобязательного формально-определенного образования. Следует привести слова Н. Лумана: «Право возникает не из-под пера законодателя, оно обусловлено множеством нормативных ожиданий, иначе говоря, правовых требований, и едва ли могли бы издаваться законы без этого базиса. Прежде всего, учитывается нормативность таких требований» [5].

При введении антикоррупционных мер в перечень законных они начинают выполнять профилактическую функцию путем проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов при дальнейшем осуществлении процесса законотворчества. Этим в некоторой степени определяется смысловая нагрузка второго этапа правового регулирования минимизации коррупции, на котором созданные нормативные правовые предписания конкретизируются применительно к определенным субъектам права и жизненным ситуациям. На данном этапе имеют место такие правовые средства, как юридический факт и правоотношение. В регулировании противодействия коррупции юридическим фактом будет выступать противоправное деяние субъекта права, нарушающее нормы антикоррупционного законодательства. Именно такой юридический факт выступает непосредственным условием возникновения правоохранительного правоотношения. В рамках противодействия коррупции данное отношение всегда носит властный характер и имеет постоянный субъектный состав, имеется, с одной стороны, властвующий субъект – правоохранительный орган, с другой стороны, подвластный субъект – лицо, совершившее коррупционное правонарушение.

В рамках третьей стадии осуществляется правоохранительная деятельность, суть которой заключается в том, что специально уполномоченный властный субъект, действующий в целях реализации права, определяет меру юридической ответственности в отношении лица, совершившего коррупционное правонарушение. Особое внимание здесь уделяется правовой квалификации противоправных действий правонарушителя и вынесенному в результате такой квалификации правоприменительному акту. Несмотря на то что данные юридические средства создаются в целях борьбы с коррупцией, они сами могут стать объектами ее проявления.

Важнейшими элементами, влияющими на регулирование противодействия коррупции, также являются:

- законность – предполагающая строгое и точное исполнение правовых предписаний их адресатами;
- правосознание – как система знаний и отношения человека к праву и правовой действительности;
- правовая культура – как устанавливающая степень правового развития каждого человека в обществе в целом, так и отражающая его.

Работоспособность и вероятность получения ожидаемых результатов от процесса минимизации коррупционного поведения зависит от правильно-

сти расстановки приоритетов и определения этапов его реализации, то есть от выбора стратегии. Существующую национальную стратегию кратко можно сформулировать как «осознание – предупреждение – пресечение» (общественное осознание определения опасности коррупции, ее последствий, предупреждение и предотвращение коррупции, верховенство закона и защита прав граждан). Данный подход является научно обоснованным и соответствует методологии изучения преступности, выработанной специальной отраслью знаний – криминологией, представляющей собой социолого-правовую науку, которая изучает преступность, личность преступника, причины и условия преступности [3, с. 558].

Совместная деятельность государственной власти и местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц на законодательном уровне определяет систему направлений.

Профилактические меры: выявление предпосылок и причин коррупции, их минимизация вплоть до устранения.

Репрессивные меры: обнаружение коррупционных действий, их раскрытие, обнародование, пресечение и расследование причин коррупции.

Меры по устранению последствий коррупционных правонарушений.

Анализируя нормативно-правовую базу и научные изыскания в исследуемой теме, можно указать в качестве направлений антикоррупционной политики следующие:

- коррекция законодательства, цель которой заключается в сокращении количества законодательных актов, их систематизации, а также простоте толкования их содержательной части, устранении противоречий в них, минимизации коррупционных предпосылок и проявлений;

- система сдержек и противовесов между основными институтами власти. Конкуренция властных структур влечет за собой необходимость выполнения функций, возложенных на них;

- упорядочение системы, регламентация структуры и функций органов исполнительной власти, конкретизация прав и обязанностей каждого органа власти дают возможность оценки их деятельности;

- коррекция принципов государственной службы, придание ей прозрачности, участие общественных организаций в контроле над ее деятельностью, осуществление контроля над имущественным положением представителей власти, направленность на открытость государственных

служб облегчают выявление возникновения конфликта интересов;

- создание условий для эффективного контроля за распределением и расходованием бюджетных средств. Вопросы соответствия планирования и распределения бюджетных средств в настоящее время стоят на контроле у Счетной палаты, однако недостаточный уровень ее полномочий не предоставляет возможность регулирования деятельности высших эшелонов власти. Недостаточный объем воздействия на этот процесс общественных организаций, антикоррупционных экспертиз допускает возможность распределения бюджетных средств по собственному усмотрению лиц;

- укрепление судебной власти. Углубление правового регулирования и стремление к детальной регламентации всех сфер общественной жизни со стороны права влечет за собой необходимость нарастания процессуальности в правовом регулировании, что выражается в увеличении процессуальных норм и усложнении процедуры их применения. Процессуальное регулирование становится более четким и детализированным. Примером усиления процессуальности в правовом регулировании может стать развитие таких отраслей, как: арбитражный процесс, исполнительное, судебно-конституционное право, налоговый процесс и т. д. Таким образом, следует отметить повышение статуса процессуального права в правовой системе государства;

- совершенствование правоохранительной системы и полицейской деятельности в силу утраты доверия населения к органам правоохранительной власти;

- усиление роли общественного контроля, результатов мониторинга, результатов независимой антикоррупционной экспертизы решений органов власти при координации антикоррупционной политики.

В заключение отметим, что проведение любых антикоррупционных норм структурами власти, отдельными социальными или общественными объединениями будет малорезультативным без воспитания, корректировки должного правосознания всего общества в целом и построения приоритетного вектора системного противодействия коррупции всеми слоями общества и структур на основе доверия в построении общей стратегии доверительных отношений в неприязни коррупции. При отсутствии доверия в отношениях власть примет один вектор движения в решении проблем, а гражданское общество будет заниматься собственными программами.



Список литературы

1. Анисимов Е. В. Женщины на российском престоле. СПб., 2008. 480 с.
2. Астанин В. В. Антикоррупционная политика России. Криминологические аспекты : монография. М., 2012. 255 с.
3. Долгова А. И. Криминология : учеб. для вузов. М., 2001. 784 с.
4. Исаев И. А. История государства и права России. М., 2007. 797 с.
5. Луман Н. Тавтология и парадокс в самоописаниях современного общества // Социологос. М., 1991.
6. Малько Л. В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 66–77.
7. Сапун В. А. Механизм правообразования и правотворчества: проблемы соотношения и демократизации // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 383–386.
8. Сатаров Г. А. Антикоррупционная политика : учеб. пособие. М., 2004. 368 с.
9. Томсинов В. А. Законодательства императора Павла I. М., 2008. 239 с.

References

1. Anisimov E.V. Zhenshhiny na rossijskom prestole [Women on the Russian throne]. St. Petersburg, 2003.
2. Astanin V. V. Antikorruptsiionnaja politika Rossii. Kriminologicheskie aspekty [Anti-corruption policy in Russia. Criminological Aspects]. Moscow, 2012.
3. Dolgova A. I. Kriminologija [Criminology]. Moscow, 2001.
4. Isaev I. A. Istorija gosudarstva i prava Rossii [History of state and law of Russia]. Moscow, 2007.
5. Luman N. Tautologija i paradoks v samoopisanijah sovremennogo obshhestva. [Tautology and the paradox of self-modern society]. Sotsiologos. Moscow, 1991.
6. Mal'ko L.V. Pravovye sredstva: voprosy teorii i praktiki [Legal means: theory and practice]. Zhurnal rossijskogo prava – Journal of Russian law, 1998, no. 8, pp. 66–77.
7. Sapun V. A. Mehanizm pravoobrazovanija i pravotvorchestva: problemy sootnoshenija i demokratizacii [The mechanism of formation and law-making: problems of correlation and democratization]. Juridicheskaja tehnika – Legal technology, 2014, no.8.
8. Satarov G. A. Antikorruptsiionnaja politika [Anticorruption policy]. Moscow, 2004.
9. Tomsinov V. A. Zakonodatel'stva imperatora Pavla I [Legislation Emperor Paul I]. Moscow, 2008.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кученев Андрей Владимирович – адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических кадров Академии ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация, e-mail: kuav64@mail.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кученев, А. В. Исторические предпосылки и основные юридические средства правового регулирования минимизации коррупционного поведения в Российской Федерации / А. В. Кученев // Человек: преступление и наказание. – 2017. – Т. 25. – № 1. – С. 72–77.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kuchenev Andrey V. – adjunct preparation of the research and educational personnel department Academy of the FPS of Russia, Ryazan, the Russian Federation, e-mail: kuav64@mail.ru.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kuchenev A. V. Istoricheskie predposylki i osnovnye juridicheskie sredstva pravovogo regulirovanija minimizacii korrupcionnogo povedenija v Rossijskoj Federacii [Historical prerequisites and the fixed legal assets of legal regulation of minimization of corruption behaviour in the Russian Federation]. Chelovek: prestuplenie i nakazanie – Man: crime and punishment, 2017, vol. 25, no. 1, pp. 72–77.