



Право в Вооруженных Силах – консультант

**Правовая энциклопедия
военнослужащего**

В.М. Корякин

**КОРРУПЦИЯ
В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ**

«За права военнослужащих»

Москва 2009

**ББК 68.4
К66**

Автор:

Корякин Виктор Михайлович — доктор юридических наук, профессор Военного университета, заместитель директора Юридического института (МИИТа) по научной работе

Рецензенты:

Дамаскин Олег Валерьевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

Шопинский Василий Иванович — кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации

К66 **Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия. Монография.** Серия «Право в Вооруженных Силах — консультант». — М.: «За права военнослужащих», 2009. — Вып. 96. — 336 с.
ISBN 978-5-93297-100-0

Законодательство в книге приведено по состоянию на 1 сентября 2008 г.

Сборник «Право в Вооруженных Силах — консультант» зарегистрирован Министерством Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций. Свидетельство о регистрации ПИИ № 77-12712 от 20 мая 2002 г.

Учредитель и издатель: Региональное общественное движение «За права военнослужащих».

Выходит один раз в месяц, распространяется в розницу и по подписке.

ББК 68.4

© Корякин В.М., 2009 г.

© «Право в Вооруженных Силах — консультант», 2009 г.

© Оформление. «За права военнослужащих», 2009 г.

ISBN 978-5-93297-100-0

Содержание

Указатель сокращений	6
Введение	8
Часть I. Коррупция как системная проблема	
Вооруженных Сил	12
Глава 1. Социально-политическая и криминологическая характеристика коррупции	12
§ 1.1. Множественность определений коррупции	12
§ 1.2. Социально-политическая сущность коррупции	18
§ 1.3. Криминологическая характеристика коррупции	25
Глава 2. Специфика проявления коррупционных отношений в Вооруженных Силах	36
§ 2.1. Характерные черты коррупции в Вооруженных Силах	36
§ 2.2. Социально-экономические основы коррупции в Вооруженных Силах	42
§ 2.3. Духовно-нравственные причины коррупции в Вооруженных Силах	48
Глава 3. Усмотрение командиров (начальников) как предпосылка коррупции в Вооруженных Силах	54
§ 3.1. Сущность понятия «усмотрение» и его проявление в деятельности воинских должностных лиц	54
§ 3.2. Пределы усмотрения должностных лиц и его влияние на возникновение коррупционных отношений в Вооруженных Силах	60
Глава 4. Исторические корни коррупции в Российской армии	67
§ 4.1. Зарождение коррупции в системе государственной службы	67
§ 4.2. Традиция «кормления» как отправная точка возникновения коррупции в армии	71
§ 4.3. Изъятие трофеев в период боевых действий как обычай и как предпосылка возникновения коррупционных отношений в воинской среде: история и современность	78
Часть II. Многоликость коррупции	
в Вооруженных Силах	86
Глава 5. Коррупция и военная служба	86
§ 5.1. Основные формы проявления коррупции в сфере прохождения военной службы	86
§ 5.2. Коррупциогенность воинских должностей	97
§ 5.3. Запреты и ограничения, связанные с военной службой, как антикоррупционный фактор	105
Глава 6. Коррупция в сфере социальной защиты военнослужащих	113
§ 6.1. Механизм возникновения коррупционных отношений в сфере социальной защиты военнослужащих и основные формы их проявления	113
§ 6.2. Коррупциогенные факторы законодательства о социальной защите военнослужащих	120
Глава 7. Коррупция в сфере финансово-экономической деятельности военных организаций	134
§ 7.1. Общая характеристика злоупотреблений коррупционного характера, совершаемых в финансово-экономической сфере Вооруженных Сил	134
§ 7.2. Коррупция при закупках товаров и услуг для нужд военных организаций	144
Глава 8. Бытовая коррупция в армии	159
§ 8.1. Понятие и сущность бытовой коррупции	159
§ 8.2. Наиболее развитые сферы бытовой коррупции	162
§ 8.2. Подарок или взятка?	168

Часть III. Стратегия противодействия коррупции в Вооруженных Силах	174
Глава 9. Сущность и содержание антикоррупционной политики в Вооруженных Силах	174
§ 9.1. Содержание и принципы государственной политики в области противодействия коррупции	174
§ 9.2. Основные направления антикоррупционной политики в Вооруженных Силах	184
§ 9.3. Формирование антикоррупционной направленности военного законодательства	193
Глава 10. Антикоррупционная экспертиза актов военного законодательства	199
§ 10.1. Основные факторы коррупциогенности военного законодательства	199
§ 10.2. Порядок проведения антикоррупционной экспертизы актов военного законодательства	209
Глава 11. Административный регламент как средство предупреждения коррупции в Вооруженных Силах	217
§ 11.1. Понятие административного регламента и его специфика применительно к Минобороны России	217
§ 11.2. Место административных регламентов в системе правовых актов Минобороны России и их антикоррупционный потенциал	222
Глава 12. Антикоррупционные меры духовно-нравственного, информационного и воспитательного характера	230
§ 12.1. Антикоррупционный потенциал гражданского контроля над военной организацией государства	230
§ 12.2. Антикоррупционное воспитание военнослужащих	238
§ 12.3. Информационное обеспечение борьбы с коррупцией в Вооруженных Силах	244
Заключение	249
Список литературы	251
1. Монографии, учебники, диссертации	251
2. Материалы научно-практических конференций, «круглых столов», семинаров	254
3. Статьи	255
4. Словари, энциклопедические и справочные издания	261
Приложения	263
Приложение 1. Антикоррупционные положения ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию	263
Приложение 2. Национальный план противодействия коррупции	266
Раздел I. Меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции	267
Раздел II. Меры по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции	269
Раздел III. Меры по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению	271
Раздел IV. Первоочередные меры по реализации настоящего Национального плана	272
Перечень первоочередных проектов законодательных актов Российской Федерации, которые необходимо принять в связи с Национальным планом противодействия коррупции	275
Приложение 3. Военный антикоррупционный словарь	276
Приложение 4. Пословицы, поговорки, афоризмы о мздоимстве, лихоимстве, казнокрадстве, беззаконии, алчности, жадности, корыстолюбии	293

Приложение 5. Основные определения коррупции	305
Приложение 6. Список лиц высшего офицерского состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в отношении которых были возбуждены уголовные дела за коррупционные и иные корыстные преступления	307
Приложение 7. Перечень коррупционных преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации	314
Приложение 8. Перечень коррупционных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях	322
Приложение 9. Памятка. Как распознать коррупционера? (признаки возможной коррумпированности воинского должностного лица)	325
Приложение 10. Антикоррупционные структуры, созданные высшими органами государственной власти Российской Федерации	327
Приложение 11. Учебный план и программа специального курса «Антикоррупционная политика в Вооруженных Силах Российской Федерации»	328
Приложение 12. Результаты анкетирования «Коррупция и Вооруженные Силы»	330

Указатель сокращений

АКБ — акционерный коммерческий банк
АОЗТ — акционерное общество закрытого типа
БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации
ВВК — военно-врачебная комиссия
ВВС — Военно-Воздушные Силы
ВМС — военно-морские силы
ВМФ — Военно-Морской Флот
вуз — высшее учебное заведение
ГВМУ МО РФ — Главное военно-медицинское управление Министерства обороны Российской Федерации
ГЖС — государственный жилищный сертификат
ГИБДД — Государственная инспекция безопасности дорожного движения
ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации
ГлавКЭУ МО РФ — Главное квартирно-эксплуатационное управление Министерства обороны Российской Федерации
ГУВР — Главное управление воспитательной работы Вооруженных Сил Российской Федерации
ГУИН — Главное управление исполнения наказаний
ДВО — Дальневосточный военный округ
ДУ ВС РФ — Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации
ЖК РФ — Жилищный кодекс Российской Федерации
ЗАО — закрытое акционерное общество
ИГП РАН — Институт государства и права Российской академии наук
КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
КЭУ — квартирно-эксплуатационное управление
КЭЧ — квартирно-эксплуатационная часть
ЛенВО — Ленинградский военный округ
ЛДПР — Либерально-демократическая партия Российской Федерации
МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации
МВО — Московский военный округ
МГБ — Министерство государственной безопасности
Мининформсвязи России — Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации
Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации
Минрегион России — Министерство регионального развития Российской Федерации
Минтранс России — Министерство транспорта Российской Федерации
Минэкономразвития России — Министерство экономического развития Российской Федерации
МПР России — Министерство природных ресурсов Российской Федерации

МРОТ — минимальный размер оплаты труда
МЧС России — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
НИОКР — научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
НПА — нормативный правовой акт
ОАО — открытое акционерное общество
ОВД — органы внутренних дел
ООН — Организация Объединенных Наций
ООО — общество с ограниченной ответственностью
ОПК — оборонно-промышленный комплекс
ОШМ — организационно-штатные мероприятия
ПВО — противовоздушная оборона
РАН — Российская академия наук
РВСН — Ракетные войска стратегического назначения
Росстат — Федеральная служба государственной статистики
СибВО — Сибирский военный округ
СКВО — Северо-Кавказский военный округ
СМИ — средства массовой информации
СНГ — Содружество Независимых Государств
СССР — Союз Советских Социалистических Республик
США — Соединенные Штаты Америки
ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации
УГ и КС ВС РФ — Устав гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации
УВС ВС РФ — Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации
УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации
ФАС России — Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации
ФГУ — федеральное государственное учреждение
ФПС России — Федеральная пограничная служба Российской Федерации
ФРГ — Федеративная Республика Германия
ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации
ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний Российской Федерации
ФСКН России — Федеральная служба по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ
ЦК КПСС — Центральный комитет Коммунистической партии Советского Союза

Введение

Когда в 1998 г. Е.М. Примаков возглавил Правительство Российской Федерации, он попросил руководителей силовых ведомств подготовить ему материал о состоянии экономической преступности и коррупции в стране. Изучив представленные материалы, Е.М. Примаков поделился впечатлениями с журналистами: «...Когда я познакомился с тем, что они мне написали, у меня волосы встали дыбом. Не только потому, что они показали масштабы коррупции и экономической преступности. Я также увидел, что они все это знают. Знают и те каналы, по которым осуществляются все противоправные действия. Но в то же время не было никакой политической воли для того, чтобы начать с этим борьбу»¹.

За прошедшее десятилетие, как показывает практика и свидетельствуют многочисленные публикации печати, мало что изменилось. По образному выражению А.И. Кирпичникова, как в период эпидемии люди перестают стесняться своей болезни, так и большое общество перестало стесняться коррупции². Как справедливо отмечается в научной литературе, за 15 лет активного антикоррупционного нормотворчества в Российской Федерации не было принято ни одной федеральной антикоррупционной программы и ни одного комплексного антикоррупционного нормативного правового акта³. Не таким уж преувеличением в связи с этим выглядит суждение о том, что «бескоррупционных островков в системе власти не существует»⁴.

Коррупция является одной из основных угроз национальной безопасности России, ведущим фактором выраженного социального неравенства вопреки официальным усилиям государства. Многие ожидания народа, связанные с демократическими и социально-экономическими преобразованиями последних лет, оказываются обманутыми в результате неспособности государства и гражданского общества найти в себе силы для преодоления инерции коррупционного разложения. О масштабах коррупции в нашей стране свидетельствуют данные опросов и статистики. Суммарный объем взяток в России вдвое превышает годовой бюджет страны. Большинство россиян (55 млн) признают, что давали деньги в конвертах за решение собственных проблем и расходуют на эти цели более 36 млрд долл. Еще 33 млрд долл. отдают в качестве взятки российские бизнесмены⁵.

В 2007 г. правоохранительными органами выявлено около 36 тыс. должностных преступлений, среди них почти 7 тыс. фактов получения взяток должностными лицами органов власти и управления. Причем более 1 200 преступлений совершены в крупных и особо крупных размерах, в том числе 232 факта получения взяток⁶. В суды передано 1 527 уголовных коррупционных дел в отношении 1 722 чиновников различного ранга⁷.

¹ Цит. по: Глобализация общей, организованной и коррупционной преступности (материалы «Круглого стола») // Государство и право. 2001. № 12. С. 93.

² Кирпичников А.И. Коррупция в России. СПб., 2004. С. 23.

³ Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность: Монография. М., 2008.

⁴ Попов В.И. Противодействие организованной преступности, коррупции, терроризму в России и за рубежом. М., 2007. С. 135.

⁵ Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 378.

⁶ Российская газета. 2008. 31 января.

⁷ Радомиров В. Следствие класса VIP: Генпрокуратура и Следственный комитет спорят, как привлечь высоких чиновников // Российская газета. 2008. 17 июня.

Коррупция все глубже проникает в различные сферы нашей жизни, включая военную организацию государства. Она искажает военную политику и стратегию развития Вооруженных Сил, ведет к прямому или косвенному хищению средств федерального бюджета, выделяемых на оборону страны, разлагает нравственность военнослужащих и в конечном счете самым негативным образом отражается на эффективности военного строительства в нашей стране, на боеготовности и боеспособности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.

О масштабах коррупции в Вооруженных Силах свидетельствуют данные об экономической преступности. В 2007 г. в войсках и воинских формированиях выявлено 36 530 правонарушений экономического характера (рост по сравнению с 2006 г. составил 2,3 процента). Причиненный государству ущерб преступлениями данной направленности составил свыше 1 856,9 млн руб. (рост составил 18 процентов). За преступления в сфере нерационального и нецелевого использования бюджетных средств в военной организации государства к различным видам ответственности привлечены 10 тыс. должностных лиц. Возбуждено 663 уголовных дела⁸. За последние полтора года за преступления коррупционной направленности привлечены к уголовной ответственности более 500 офицеров, в том числе 16 генералов⁹. По данным Главной военной прокуратуры, за шесть месяцев 2008 г. военными прокурорами выявлено более тысячи фактов коррупции в военных организациях. Причиненный ими ущерб составил более 407 млн руб. К уголовной ответственности привлечены свыше 260 воинских должностных лиц. Пятерым генералам уже вынесены обвинительные приговоры, дела еще пятерых находятся на рассмотрении в судах¹⁰.

Начиная с 90-х гг. прошлого столетия в России нет недостатка в научных исследованиях феномена коррупции. Всплеск интереса к данной проблематике произошел в связи с ратификацией Российской Федерацией основополагающих международных антикоррупционных документов: Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., подписанной от имени Российской Федерации в г. Мерида (Мексика) 9 декабря 2003 г.¹¹, и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, подписанной от имени Российской Федерации в г. Страсбурге 27 января 1999 г.¹² В указанные годы в России защищены диссертаци-

⁸ Завидов Н.Г. Правовые основы обеспечения законности в сфере экономической безопасности государства // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 5. С. 24—25.

⁹ Орлов П. Генеральский тариф: создана комиссия по борьбе с коррупцией в армии // Российская газета. 2008. 16 июля.

¹⁰ Фалалеев М. Ни дать ни взять: в войска направлены группы по борьбе с коррупцией // Российская газета. 2008. 4 августа; Шилов Е. Все на борьбу с коррупцией // Военно-промышленный курьер. 2008. № 33.

¹¹ Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ.

¹² Федеральный закон «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ.

ции¹³, изданы публицистические книги¹⁴, монографии¹⁵, опубликовано множество научных статей по проблемам коррупции.

Известным исследователем проблем коррупции в системе государственной службы А.В. Куракиным справедливо отмечается, что проблема исследования коррупции в системе военной и правоохранительной службы, к сожалению, не получила должной научной оценки¹⁶. Данной проблематике посвящены лишь отдельные статьи самого А.В. Куракина, а также К.В. Харабета, В.Е. Эминова, И.М. Мацкевича¹⁷. Сюда же можно отнести упомянутые выше публицистические книги А.И. Кирпичникова и А. Константинова, в которых имеются отдельные главы, посвященные армейской коррупции. Однако это лишь исключение. Пока же упоминания в печати о коррупции в армии касаются главным образом взяточничества в военкоматах, а также строительства «генеральских» дач. Подобного рода «исследования», безусловно, не отличаются глубиной познания проблемы, носят поверхностный, а зачастую популистский характер. В целях восполнения указанного пробела автором настоящего издания в 2006—2008 гг. подготовлена и опубликована серия аналитических статей в журнале «Право в Вооруженных Силах», посвященных рассмотрению актуальных проблем предупреждения коррупции в воинской среде (см. список литературы).

¹³ Клюковская И.Н. Коррупция в России: понятие, состояние и проблемы противодействия: Дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 1999; Кузнецов А.Н. Преодоление коррупции в государственном аппарате (теоретико-правовой аспект): Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000; Мизерий А.И. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти: Дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000; Селихов Н.В. Коррупция в государственном механизме современной России (теоретические аспекты): Дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001.

¹⁴ Кирпичников А.И. Указ. соч.; Константинов А. Коррупцированная Россия. М., 2006.

¹⁵ Бинецкий А.Э. Коррупция. М., 2005; Куракин А.В. Правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации (теоретико-административные аспекты): Монография. М., 2004; Максимов С.В. Указ. соч. М., 2008; Скобликов П.А. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в современной России. М., 2007.

¹⁶ Куракин А.В. Этапы становления и развития учения об административно-правовых средствах предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы // Право и политика. 2007. № 11.

¹⁷ Куракин А.В. Организационно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в Вооруженных Силах России // Административно-правовые аспекты совершенствования правоохранительной деятельности в Российской Федерации: Материалы межведомственного научно-практического «круглого стола». М., 2005; Куракин А.В. Проблемы реализации административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе Вооруженных сил Российской Федерации // Современное право. 2007. № 6; Мацкевич И.М. Коррупция в Вооруженных Силах (криминологический аспект) // Прокурорская и следственная практика. 2000. № 3—4; Харабет К.В. К вопросу о коррупционной преступности в Вооруженных Силах Российской Федерации // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001; Эминов В.Е. Предупреждение организованной преступности и коррупции в Вооруженных Силах // Проблемы социальной и криминологической профилактики преступлений в современной России. М., 2002.

Таким образом, состояние дел в рассматриваемой сфере говорит о недостаточной научной разработанности проблем борьбы с коррупцией применительно к современному периоду военного строительства в Российской Федерации. Формирование нового облика наших Вооруженных Сил объективно требует новых подходов к формированию системы противодействия коррупции в армии, уточнения отдельных понятий категориального аппарата и механизма борьбы с коррупцией. Многообразие определений коррупции и неразработанность многих проблем механизма противодействия коррупции свидетельствуют о сложности этого явления и требуют более глубокого и всестороннего его изучения.

В настоящей книге нами предпринята попытка проанализировать ряд актуальных проблем, связанных с предупреждением и минимизацией негативных последствий коррупции в Вооруженных Силах, которым в научной литературе уделено незаслуженно мало внимания, и предложить пути решения данных проблем. В ходе теоретико-правового исследования проблем «военной» коррупции в книге обобщены и систематизированы накопленные о ней знания, имеющийся опыт, проанализирована сложившаяся социальная практика, сформирован понятийный аппарат, показывается, каким образом возникают в армии стимулы для коррупции, как коррупция может порождать неэффективность военного управления и социальную несправедливость, а также сформулированы подходы к определению перспективных направлений работы по предупреждению коррупции в Вооруженных Силах.

При этом, реализованы следующие целевые установки:

- во-первых, повысить теоретический уровень познания коррупции и специфики ее проявления в военной организации государства;
- во-вторых, обосновать механизм противодействия коррупции в Вооруженных Силах и обозначить основные ориентиры антикоррупционной стратегии на среднесрочную перспективу;
- в-третьих, сформулировать основные проблемы для будущих исследований коррупции в военной организации государства и извлечь уроки из уже созданных трудов.

Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г., предусматривает в числе других комплекс мероприятий по антикоррупционному просвещению граждан. Настоящая книга призвана в определенной степени содействовать антикоррупционному воспитанию военнослужащих, формированию антикоррупционного сознания военных кадров.

Часть I. Коррупция как системная проблема Вооруженных Сил

Глава 1. Социально-политическая и криминологическая характеристика коррупции

§ 1.1. Множественность определений коррупции

Коррупция — это сорняк, основная часть которого хорошо укрыта и спрятана под землей, но именно она составляет его зловредную сущность.

А.В. Малько

Многие проблемы, связанные с теоретическим осмыслением феномена коррупции, обусловлены отсутствием официально принятого нормального определения данного понятия. По одной из исторических версий термин «коррупция» произошел от сочетания латинских слов «соггеи» (корреальность, солидарность) и «гипреге» (ломать, повреждать, нарушать, отменять). Термин «соггипреге» в римском праве применялся для определения деятельности нескольких лиц, целью которых являлась порча нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества¹⁸. В переводе с латинского коррупция означает подкуп, подкупность и продажность общественных и политических деятелей, государственных чиновников и должностных лиц; коррумпируют — подкупать кого-либо деньгами или иными материальными благами.

Издавна общественное мнение обратило внимание на такую характерную черту коррупции, как многоликость и множественность ее проявлений. Так, уже в языке древних римлян наблюдается многозначность термина «коррупция», которым они обозначали одновременно совращение и подкуп, порчу и расшатанность и т. п. Активная сторона в деле коррупционной преступности (корруптор) именовалась в этом случае искажителем, нарушителем, совратителем или осквернителем, а субъект (или объект) коррупционного воздействия именовался испорченным, расстроеным, пришедшим в упадок, обесчещенным и т. п. Имелись достаточно меткие характеристики коррумпированных сограждан — эпитеты «бесчестный», «развращенный», «порочный» адресовались определенным согражданам или присущим таким гражданам нравам; эпитеты «продажный», «подкупный» или «подкупленный» были предназначены для коррумпированного судьи¹⁹.

На данное свойство коррупции на самых ранних этапах своего развития обратила свое внимание и российская общественная мысль. Так, задолго до законодательного запрета взяточничество как наиболее распространенная форма коррупции в России в народном сознании разделилось на мздоимство и лихоимство. Мздоимство — это поборы государственного служащего или «благодарность» ему за то, что и без вознаграждения со стороны он обязан делать в силу обязанностей по зани-

¹⁸ Константинов А. Коррумпированная Россия. М., 2006. С. 260.

¹⁹ Политическая коррупция в России (материалы «Круглого стола») // Государство и право. 2003. № 3. С. 112.

маемой должности. Лихоимство — взятка за злоупотребление чиновником своей властью.

Со временем многоплановость коррупции только возрастала. Сегодня что-то к ней можно отнести без сомнений, а иное не столь бесспорно: взяточничество работника военного комиссариата, организация угощения группы проверяющих из вышестоящего штаба, вручение коробки конфет кассиру за досрочную выдачу денежного довольствия и т. п. — что здесь коррупция, а что нет? Даже о взятке судят по-разному: как стандартная оплата за оказанную услугу, как спорная с моральной точки зрения акция, как действие, заслуживающее порицания с этической точки зрения, и как преступление, которое должно караться по закону²⁰.

Системная методология при исследовании коррупции заключается в рассмотрении коррупционного действия как системы, как сложного образования, состоящего из неограниченного множества взаимодействующих элементов. Коррупция стала системным фактором развития страны, ведущим к формированию и углублению российского кризиса. Системный подход рассматривает коррупцию в ее внутренних и внешних характеристиках, во взаимодействии с иными явлениями теневой жизни общества: организованной преступностью и международным терроризмом, отмыванием денег и наркобизнесом, теневой экономикой и теневой властью²¹.

Отсутствие единого нормативного определения коррупции и связанных с данным термином других понятий (коррупционное преступление, коррупционное правонарушение и др.) является одним из основных препятствий к созданию эффективного механизма борьбы с коррупцией. Однако, как справедливо утверждает С.В. Максимов, законодательное определение коррупционных проявлений — это лишь предпосылка к тому, чтобы «враг» был наиболее точно идентифицирован и за ним бы мог быть установлен эффективный контроль. Это обусловлено тем, что не всякое определение коррупции может играть эту роль, а лишь такое, которое исключает неоднозначность и для применения которого не нужно содержать армию толкователей²².

Анализ зарубежного опыта показывает, что не только в России, но и в ряде других государств отсутствует законодательное закрепление термина «коррупция» (например, в Австрии, Англии, Дании, Индии, Китае, США, Швейцарии, Финляндии).

Вместе с тем, в ряде стран указанный термин четко определен в нормативных правовых актах²³:

а) в *ФРГ* под термином «коррупция» понимается злоупотребление служебным положением на государственной службе, в частном секторе или по собственной инициативе в целях получения преимуществ для себя или третьего лица с возможным причинением вреда или ущерба

²⁰ Бинецкий А.Э. Коррупция. М., 2005. С. 36.

²¹ Толкачев В.В. Методология исследования коррупционных отношений в контексте современной теории права // Государство и право. 2006. № 7. С. 14.

²² Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2008. С. 51.

²³ Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10; Цирин А.М. Развитие законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции // Административное право. 2008. № 1.

обществу (при исполнении государственной или политической функции) либо предприятию (при деятельности в частном секторе);

б) в *Японии* коррупция определяется как противоправное деяние, выражающееся в умышленном использовании должностными лицами своего служебного статуса для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ, а равно и подкуп этих лиц;

г) в *Греции* под определение коррупции подпадают получение денежных средств, подарков, обещаний, а также любые другие косвенные выгоды за совершение государственными или муниципальными служащими действий, выходящих за рамки их служебных обязанностей, а также действий/бездействия в рамках их компетенции;

д) в *Венесуэле* под коррупцией понимается незаконное обогащение государственных служащих за счет использования служебного положения. При этом, коррупция подразделяется на три группы:

— прямая коррупция (непосредственное злоупотребление властью, незаконное обогащение, вымогательство, фаворитизм, nepотизм — покровительство на основе личных связей);

— опосредованная коррупция (использование влияния, взятка, политический подкуп, подлог при определении результатов голосования);

— использование недостатков системы управления (умышленное неправомерное использование государственного имущества или денежных средств в целях личного обогащения, неправомерное использование или сокрытие информации);

е) в *Сингапуре* в соответствии с законом о предотвращении коррупции термин «коррупция» определяется как явление, при котором «одно лицо самостоятельно или во взаимодействии с другим лицом просило или получило, или согласилось получить для себя или для другого лица, или дало, обещало дать другому лицу, в адрес этого или другого лица любое вознаграждение в качестве побуждения или вознаграждения за действия или бездействие другого лица в отношении любого действительного или предполагаемого вопроса, а также за действия любого другого чиновника или служащего государственного учреждения...».

Анализ научной литературы и других источников показывает, что определения коррупции отличаются большим многообразием. Это обусловлено полисистемностью общественных отношений, связанных с коррупцией, а также тем, что коррупция в своем историческом и социальном проявлениях весьма многолика, и поэтому ее политическое, экономическое, социальное, духовное, а также правоведческое измерения представляют собой лишь отдельные и достаточно разрозненные характеристики. Многозначность рассматриваемого понятия напрямую связана с усложненным восприятием вреда, причиняемого коррупцией, — вреда организационного, экономического, морального, культурного и т. д. В каждом таком случае со стороны держателей властных полномочий происходит отказ от нормального (стандартного) поведения ради незаконной выгоды²⁴.

²⁴ Политическая коррупция в России (материалы «Круглого стола»). С. 112.

Таким образом, юридический статус коррупции и как противоправного деяния, и как аморального поведения граждан, и как явления общественной жизни в нашей стране до сих пор четко не определен и законодательных норм, его закрепляющих, не имеется. Существует лишь широчайшее вольное трактование этого термина.

В самом общем виде коррупция определяется как любое умышленное нарушение должностным лицом или иным государственным служащим своих служебных полномочий в целях извлечения корыстного интереса. Как социальное явление коррупция характеризуется использованием должностным лицом государства своего официального положения и иных возможностей для получения любых благ и преимуществ для себя, а также предоставления таких благ и преимуществ иным физическим и юридическим лицам.

Коррупция как неправомерное явление представляет собой патологическое деяние, не имеющее системной легализации, находящееся в противоречии с интересами общества и потому выходящее за пределы возможности его юридической квалификации. К коррупции следует относить любые действия, способствующие разложению государственной власти и системы государственного управления, способствующие разрушению механизмов, обеспечивающих системное функционирование властных структур в общественных интересах при формировании и укреплении механизмов их функционирования исключительно в личных или корпоративных интересах, а также в интересах очень узких социальных групп²⁵.

При этом, к признакам коррупции обычно относят²⁶:

1) непосредственное нанесение ущерба авторитету или иным охраняемым законом интересам государственной власти (государственной службы);

2) незаконный характер получаемых государственным служащими благ (материальных и нематериальных);

3) использование государственным служащим своего статуса вопреки интересам государственной службы;

4) наличие у государственного служащего умысла на совершение действий (бездействия), объективно причиняющих ущерб охраняемым законом интересам государственной власти или службы;

5) наличие у государственного служащего корыстной или иной личной заинтересованности.

Многоаспектность содержания коррупции определяет многообразие ее негативных последствий (см. рис. 1).

²⁵ Толкачев В.В. Методология исследования коррупционных отношений в контексте современной теории права // Государство и право. 2006. № 7. С. 15.

²⁶ Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность) // Государство и право. 2002. № 9. С. 36.

Рис. 1. Негативные последствия коррупции



Трудности исследования феномена коррупции связаны с ее проникновением в различные сферы общественной и государственной жизни, традиционно являющиеся объектом изучения различных общественных наук, в связи с чем многообразие подходов к исследованию коррупции обуславливает отсутствие удовлетворяющего всех однозначного определения этого явления.

Исторически первые определения коррупции относятся к области права. Однако и в правовой науке нет единого толкования коррупции, поскольку различные школы права по-разному трактуют данное явление:

— *социологическая трактовка права* квалифицирует коррупцию как социальное явление, которое возникает и поддерживается на уровне неформальных социальных связей, составляющих основу общества, и может быть обнаружено на всех уровнях управления, а также в системах, обеспечивающих его саморегулирование;

— *естественная теория права* определяет сущность коррупции в терминах «справедливое — несправедливое»;

— *историческая школа права* рассматривает коррупцию как своего рода «традицию» политической и правовой культуры;

— *правовой позитивизм* определяет суть коррупции с точки зрения ее роли в стабильности и эффективности функционирования государственно-правовой системы.

Если попытаться объединить приведенные выше подходы, то получится, что «коррупция — это естественная составляющая взаимоотношений противопоставленных друг другу системно-формализованных структур государственно-правового управления и стохастического²⁷ поля

²⁷ *Стохастический* (греч. stochasis — догадка) — случайный, вероятностный (Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 582).

индивидуальных интересов, обусловленных культурно значимыми ценностями и общепринятыми нормами»²⁸.

В качестве обобщения многочисленных определений коррупции, содержащихся в литературе, приведем признаки коррупции, сформулированные в руководстве, подготовленном секретариатом 8-го конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, 1999 г.) под названием «Практические меры борьбы с коррупцией»:

а) противозаконный характер использования своего служебного положения субъектами коррупционных правонарушений;

б) многоотраслевой характер коррупционных правонарушений (дисциплинарные, административные и уголовные правонарушения);

в) ограничение круга субъектов коррупционных преступлений государственными должностными лицами;

г) деление наиболее опасных проявлений коррупции на две большие группы:

— коррупционные хищения государственного или общественного имущества;

— злоупотребление государственными служащими своим служебным положением в целях незаконного получения каких-либо преимуществ при отсутствии признаков хищения²⁹.

Таким образом, определения коррупции отличаются большим разнообразием (некоторые из них приведены в приложении 5 к настоящему изданию). Мы намеренно не отдаем предпочтения ни одному из них. Однако анализ международного и отечественных источников, а также действующего законодательства позволяет выделить следующие существенные признаки понятия «коррупция»:

1) круг субъектов коррупции — принадлежность лиц, совершивших коррупционные действия, к государственной власти, государственному аппарату;

2) совершение действий, непосредственно связанных с наличием у лица правового статуса государственного чиновника или государственного служащего, уполномоченного принимать юридически значимые решения и совершать действия, изменяющие правовой статус третьих лиц;

3) корыстная или иная личная заинтересованность должностного лица, совершающего указанные действия;

4) особо опасные социальные последствия совершения этих действий — подрыв доверия государства к указанным лицам и подрыв авторитета государства, власти как таковых, глубокое отчуждение тем самым государства и общества, государства и его граждан³⁰.

Отметим лишь, что в Российской Федерации вот уже более десятилетия осуществляется разработка антикоррупционного законодательного акта. В 1997 г. такой закон был принят Государственной Думой, однако в силу он так и не вступил, поскольку Президент Российской Федера-

²⁸ Толкачев В.В. Методология исследования коррупционных отношений в контексте современной теории права. С. 16.

²⁹ Цит. по: Проява С.М. Экономизация коррупции: механизм противодействия. М., 2008. С. 27.

³⁰ Александров С.Г. Юридическая дефиниция «коррупция»: понятие, особенности методологического познания // История государства и права. 2007. № 11.

ции при его рассмотрении воспользовался правом вето. В указанном законе содержалось определение коррупции как не предусмотренное законом принятие имущественных и неимущественных благ и преимуществ лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, или лицами, приравненными к ним, с использованием своего статуса и связанных с ним возможностей (продажность), а также подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ.

Безусловно, и в данном определении можно найти немало изъянов и противоречий, однако, по крайней мере, в случае принятия указанного выше закона мы располагали бы официальной, признанной государством трактовкой данного термина, что самым положительным образом сказало бы на выстраивании антикоррупционной стратегии в нашей стране. Остается только надеяться, что предусмотренный Национальным планом противодействия коррупции закон «О противодействии коррупции» будет принят и мы получим легальное определение этого понятия.

Коррупция как всякое злоупотребление публичным статусом имеет прямое отношение к явлениям общегосударственного масштаба и повышенную общественно-экономическую значимость. Системный подход к изучению коррупции требует говорить как о системности и комплексности самого этого явления³¹, так и о системности и комплексности противодействия ему³².

§ 1.2. Социально-политическая сущность коррупции

Хорошего человека не в силах испортить ни власть, ни деньги, потому что если вы по-настоящему хороший человек, у вас не будет ни того, ни другого.

Народная мудрость

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 1300, дана оценка коррупции как одной из составляющих угрозы криминализации общественных отношений, складывающихся в процессе реформирования социально-политического устройства и экономической деятельности нашей страны. Серьезные просчеты, допущенные на начальном этапе проведения реформ в экономической, военной, правоохранительной и иных областях государственной деятельности, ослабление системы государственного регулирования и контроля, несовершенство правовой базы и отсутствие сильной государственной политики в социальной сфере, снижение духовно-нравственного потенциала общества являются основными факторами, способствующими росту преступности, особенно ее организованных форм, а также коррупции. Последствия этих просчетов проявляются в ослаблении правового контроля за ситуацией в стране, в сращивании отдельных элементов исполнительной и законодательной власти с криминальными структурами, проникновении

³¹ Лунев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы // Государство и право. 2000. № 4. С. 100; Малько А.В., Петров М.П. Антикоррупционная функция современного Российского государства: проблемы формирования // Право и государство: теория и практика. 2005. № 7. С. 56.

³² Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7. С. 23.

их в сферу управления банковским бизнесом, крупными производствами, торговыми организациями и товаропроводящими сетями. В связи с этим борьба с организованной преступностью и коррупцией имеет не только правовой, но и политический характер.

Указанными обстоятельствами определяется актуальность проблемы консолидации усилий, направленных на борьбу с преступностью и коррупцией. Россия крайне заинтересована в искоренении экономической и социально-политической основы этих общественно опасных явлений, выработке комплексной системы мер для эффективной защиты личности, общества и государства от преступных посягательств.

Проблема коррупции, взяточничества постепенно приобретает все большую значимость в общественном мнении населения России. Судя по опросам общественного мнения, население считает большую часть государственного аппарата, чиновников пораженными коррупцией. Так, по данным исследований Фонда «ИНДЕМ», в 2001 г. 48 процентов респондентов не сомневались, что «большинство должностных лиц берут взятки»; в 2005 г. так думали уже 71 процент. Столь же критически опрошенные оценивали и высоких должностных лиц: в 2001 г. 56 процентов россиян полагали, что «большинство людей в высших органах власти берут взятки», а 9 процентов считали, что таких меньшинство; в 2005 г. — 68 и 5 процентов соответственно³³.

По индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией «Транспэрэнси Интернэшнл», в 2004 г. Россия среди 146 стран занимала 90-е место, а в 2007 г. откатилась на 126-е место. Указанная организация исследовала индекс коррумпированности власти по десятибалльной шкале: 10 баллов означает бескоррупционное государство, а 0 — полную коррупцию власти. Она пришла к заключению, что в России такой индекс составляет 2,4—2,6 балла. Более коррумпированные страны на постсоветском пространстве — Грузия, Узбекистан, Азербайджан, Киргизия, Казахстан, Украина, в иных частях мира — Албания, Индонезия, Кения, Уганда, Нигерия, Камерун³⁴.

Результаты российских исследований состояния системы государственного управления также свидетельствуют о низкой эффективности государственной власти, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к государственным институтам и к государственным служащим. Данные опросов, проведенных фондом «Общественное мнение» в 2004 г. в семи субъектах Российской Федерации, свидетельствуют об отрицательной оценке гражданами деятельности государственных служащих по оказанию государственных услуг (более 71 процента опрошенных). Более 76 процентов опрошенных сталкивались с проявлениями коррупции в государственном аппарате³⁵.

Коррупция проистекает из самой сущности государственной власти, когда государственный аппарат приобретает определенную степень самостоятельности по отношению к обществу, которое делегирует этому аппарату властные полномочия. А эта самостоятельность питает почву для процветания бюрократии в самом отрицательном смысле этого сло-

³³ Путеводитель по выборам: политическая Россия-2007. М., 2007. С. 60.

³⁴ Попов В.И. Противодействие организованной преступности, коррупции, терроризму в России и за рубежом. М., 2007. С. 133, 141.

³⁵ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

ва. Если в СССР государственных чиновников было 660 тыс., то в России их число достигло 1 млн 350 тыс.³⁶ У коррумпированного бюрократа государственная цель превращается в его личную цель, в погоню за чинами, в делание карьеры, в удовлетворение своих материальных потребностей. Такое безразличие к общественным делам выражается в государственном формализме, т. е. превращении политических целей в канцелярские задачи. На этой почве и расцветает пышным цветом коррупция, представляющая собой «постоянно самовоспроизводящееся явление, коренящееся в недрах самого уклада социальной жизни, не признающее культурно-этнических и территориальных границ»³⁷.

Ю.В. Голик и В.И. Карасев выделяют три основные позиции относительно места и роли коррупции в обществе:

1) первая связана с девиантным поведением субъектов экономического взаимодействия, принимая форму преступного деяния в виде злоупотребления должностными государственными или корпоративными обязанностями в корыстных личных или групповых целях;

2) вторая позиция определяет коррупцию как социальный феномен, в основе функционирования которого лежит вышедшая за границы производственного цикла капитализация;

3) в третьем случае коррупция позиционируется как снижение планки духовных общественно значимых ценностей и их замена на систему искусственных, внеценностных моделей владения и потребления вещей благ, способных не удовлетворять возрастающие по мере прогрессивного производственного развития материальные и духовные потребности общества и составляющих его личностей, но сохранить консервируемый уровень престижного потребления наличных благ ограниченным кругом элит и референтных групп³⁸.

По оценкам экспертов, коррупция в России в настоящее время стала уже не столько криминальной проблемой, сколько общегосударственным негативным фактором, не только подрывающим авторитет власти, но и разрушающим государственность и способствующим все более глубокому подрыву экономической безопасности³⁹. С этой точки зрения коррупцию можно рассматривать как симптом того, что в системе государственного управления что-то не так. Государственные институты, созданные для регулирования взаимоотношений между гражданином и государством, вместо этого используются для личного обогащения государственных служащих и предоставления определенных преимуществ коррумпированным хозяйствующим субъектам.

Социально-политическая сущность коррупции заключается в деформации отношений между государством и гражданином. Взаимодействие власти с гражданином возникает в двух случаях. Первый — когда власть должна предоставить ему некоторые услуги (дать разрешение, выдать справку, предоставить льготу и т. п.). В подобных ситуациях возникновению коррупционных отношений способствуют:

— сохранение широкой сферы государственных услуг, охваченных разрешительным принципом;

— незнание гражданами своих прав на получение услуг и обязанностей чиновников на их предоставление;

— сокрытие чиновниками информации о своих обязанностях и правах граждан;

— усложненность бюрократических процедур;

— монополия ведомств на предоставление услуг;

— структурные особенности органов власти, при которых одно ведомство обладает полномочиями и принимать властные решения, и оказывать услуги.

Второй случай возникновения отношений между государством и гражданином имеет место тогда, когда власть, выполняя свою ограничивающую и регулирующую функцию, обязывает гражданина поделиться своими ресурсами с государством, взыскивая обязательные платежи или налагая штрафы за нарушение действующих норм⁴⁰.

Основным параметром, влияющим на формирование установок населения в сфере коррупции, является интенсивность контактов граждан с государством и его институтами. Чем выше эта интенсивность, тем больше вовлеченность в коррупцию, что, в свою очередь, приводит к лучшему осознанию людьми сущности коррупции и уменьшению доверия к власти. Интенсивная коррупционная практика множит ненависть населения к власти и вырабатывает в нем антикоррупционную установку. В какой-то степени действует парадоксальная закономерность: коррупционная практика граждан формирует общественную антикоррупционную базу⁴¹.

И.А. Клепицкий и В.И. Резанов обращают внимание на такую сторону коррупции, как ее изменнический характер. Чиновнику предоставляются властные полномочия от имени и в интересах государства и общества. Он же предательски использует эти полномочия, злоупотребляя оказанным доверием, в личных интересах и вопреки интересам службы (т. е. общественным и государственным интересам). В отличие от государственной измены тут измена носит частный характер — лицо не участвует во враждебной деятельности иностранного государства, а предаёт вверенный его попечению интерес исключительно в частных (обычно корыстных) целях⁴². Г.А. Сатаров по этому поводу отмечает, что «государственный служащий обязан принимать решения, исходя из целей, установленных правом (Конституцией, законами и другими нормативными актами) и общественно одобряемых культурными и моральными нормами. Коррупция начинается тогда, когда эти цели подменяются корыстными интересами должностного лица, воплощенными в конкретных действиях. Этого условия достаточно, чтобы характеризовать такое явление, как злоупотребление служебным положением. Между этим явлением и коррупцией грань всегда размыта»⁴³.

Общественная опасность коррупции выражается в следующем:

1) государственная политика диктуется частными интересами лиц, находящихся у власти и способных влиять на власть в масштабах, пре-

⁴⁰ Проява С.М. Указ. соч. С. 68.

⁴¹ Голик Ю.В., Карасев В.И. Указ. соч. С. 221.

⁴² Клепицкий И.А., Резанов В.И. Получение взятки в уголовном праве России. Комментарий законодательства. М., 2001.

⁴³ Сатаров Г.А. Россия и коррупция: кто кого? Аналитический доклад рабочей группы регионального общественного фонда «Информатика для демократии». М., 1998. С. 1.

³⁶ Попов В.И. Указ. соч. С. 139.

³⁷ Лопатин В.Н. Указ. соч. С. 24.

³⁸ Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. СПб., 2005. С. 301.

³⁹ Проява С.М. Указ. соч. С. 7.

восходящих деятельность власти по реализации общественных интересов;

2) прямые потери от коррупции ведут к уменьшению доходов государственного бюджета, косвенно уменьшая объем производимого валового национального продукта;

3) коррупция расширяет теневую экономику, разрушает конкуренцию, так как взятка обеспечивает предоставление неконкурентных преимуществ;

4) коррупция лишает государство возможности обеспечить соблюдение честных правил рыночной игры, что дискредитирует и саму идею рынка, и авторитет государства как арбитра и судьи;

5) влияние коррупции на проведение приватизации и банкротств затрудняет появление эффективных собственников;

6) нерациональное расходование бюджетных средств усугубляет бюджетный кризис;

7) коррупция увеличивает издержки субъектов экономики, что перекладывается на потребителей через повышение цен и тарифов;

8) коррупция в органах управления разлагает не только их самих, но и аппараты управления крупных корпораций. Соответственно происходит общее снижение эффективности управления⁴⁴.

Как справедливо утверждает А.И. Кирпичников, общественная опасность коррупции заключается вовсе не в обогащении чиновника, а в нарушении принципа безвозмездной деятельности государственного аппарата. Этот принцип нарушается в равной степени, независимо от того, крупную или мелкую по размеру взятку принимает чиновник⁴⁵.

А.Э. Бинецкий рассматривает коррупцию как злоупотребление общественным доверием, характеризующееся следующим:

— сознательное подчинение государственным чиновником интересов общества своим личным;

— исполнение решений носит секретный, закрытый характер;

— имеет место наличие взаимных обязательств между теми, кто принимает государственные решения, и теми, кому такие решения выгодны;

— организовано взаимодействие тех, кому необходимо принятие определенного решения, и тех, кто способен на принятие такого рода решения влиять;

— стремление обосновать коррупционное действие юридическими нормами;

— реализация как государственных, так и частных функций теми, кто совершает акты коррупции⁴⁶.

Коррупция вредна всем: она усугубляет положение бедных, мешает социальному и экономическому развитию государства и общества, разлагает систему государственных услуг населению, подрывает демократию. Вместо нормальной конкуренции коррупция ведет к соперничеству, основанному на взяточничестве. Особенно сложным оказывается положение наименее защищенных слоев населения, вынужденных в полной мере испытывать на себе все последствия коррупции. Как любое злоупотребление служебным положением в целях личного обогащения она обозначает, в частности, что:

⁴⁴ Голик Ю.В., Карасев В.И. Указ. соч. С. 20—21.

⁴⁵ Кирпичников А.И. Коррупция в России. СПб., 2004. С. 283.

⁴⁶ Бинецкий А.Э. Указ. соч. С. 38.

а) решения принимаются не на благо всего общества, а исключительно исходя из личных интересов отдельных лиц;

б) дорогостоящие, чрезмерно сложные проекты получают предпочтение перед эффективными и рентабельными решениями;

в) имеет место нарушение прав человека. По мере усиления коррупции под угрозой оказываются основные социальные и экономические права — доступ к медицинскому обеспечению и образованию, предоставление жилья и т. п.⁴⁷

С содержательной точки зрения коррупция включает в себя следующие элементы:

а) *коррупционный потенциал*, под которым понимается возможность обмена управленческого ресурса на те или иные выгоды и который может быть описан через спрос на содержание ресурса, т. е. управленческие услуги, виды услуг и их потенциальную выгодность (прибыльность) и другие параметры;

б) *коррупционный ресурс*, который характеризуется через возможности данного субъекта оказывать определенные услуги либо обеспечить получение таких услуг;

в) *потребности в коррупционных услугах*, т. е. определенные нужды лиц, не располагающих коррупционным ресурсом, но нуждающихся в его получении; коррупционные потребности формируются логикой правомерной либо противоправной деятельности, но могут формироваться лицами, имеющими коррупционный потенциал, причем чем больше раздут управленческий аппарат, тем чаще именно он формирует коррупционные потребности;

г) *механизм коррупционирования*, под которым понимается система личных либо потенциальных связей между субъектами коррупционного потенциала и коррупционного ресурса, с одной стороны, и субъектами коррупционных потребностей — с другой, а также условия реализации этих связей, к которым можно отнести состояние правового регулирования, распределение управленческой компетенции и пр.;

д) *внешние условия коррупционирования*, к которым относятся состояние переносимости данного вида коррупции обществом и отдельными социальными группами; сильное или слабое государство, что отражает полноту и эффективность государственного управления, и другие еще подлежащие выявлению параметры⁴⁸.

Коррупция — интернациональное явление, присущее практически всем государствам мира. Она обладает общими родовыми чертами независимо от государственной принадлежности. Вместе с тем, каждое государство привносит в данное явление свои неповторимые черты, придавая коррупции национальный колорит.

Известный исследователь российской коррупции А.Э. Бинецкий выделяет следующие специфические черты коррупции в нашей стране, отличающие ее от коррупции в других странах:

— в рамках переходного к рынку этапа развития экономики коррупция в России послужила инструментом активизации процесса накопли-

⁴⁷ Бинецкий А.Э. Указ. соч. С. 30—31.

⁴⁸ Роль гражданского права и смежных с ним отраслей права в предупреждении коррупционной и организованной преступности (Научно-практическая конференция, 29—30 октября 2001 г., ИГП РАН) // Государство и право. 2002. № 3. С. 104.

вания несправедливыми путями крупных капиталов и формирования групп олигархов;

— неоправданное, многократное количественное увеличение чиновников, служащих кадровой основой для развития коррупции⁴⁹;

— возникновение и быстрый рост обширной теневой экономики, колоссальных незаконно нажитых денежных ресурсов, которые служат источником финансирования коррупции;

— сложившаяся привычка, высокая терпимость всех основных слоев населения России к коррупции, в результате чего общество относится к ней снисходительно;

— наличие огромного, все возрастающего разрыва между доходами наиболее богатых и беднейших слоев общества;

— практическая монополия государственных чиновников на огромные права и функциональные возможности;

— массовое взаимопроникновение, кадровый обмен между государством и коммерческими организациями⁵⁰.

На еще одну весьма любопытную национальную особенность российской коррупции указывает П.А. Скобликов: если в других странах подкуп должностных лиц осуществляется преимущественно в целях склонения их к совершению противоправных деяний в интересах взяткодателя, то в России самыми распространенными являются деяния, в которых подкуп служащего совершается в целях побуждения подкупаемого к надлежащему выполнению своих обязанностей, выполнение которых он при отсутствии дополнительного стимула может по тем или иным причинам саботировать⁵¹.

Подводя итог анализу социально-политической сущности коррупции в Российской Федерации, можно сделать следующие выводы:

1) коррупция в нашей стране образует давно укоренившуюся систему социальных отношений, теснейшим образом переплетенную с другими общественными отношениями. Это делает коррупцию в России системным фактором. Кроме того, это демонстрирует, насколько сложным является планирование и осуществление реальных программ противодействия коррупции. Из этого вытекает бесперспективность и, более того, опасность попыток победить коррупцию «кавалерийским наскоком», кампанией, применением одних только репрессивных мер;

2) политические, социальные и экономические потери от коррупции настолько велики, а надежда на то, что она со временем уменьшится сама собой, настолько безосновательна, что осуществление антикоррупционной политики — это неизбежная и безальтернативная миссия государственной власти в Российской Федерации, если она действительно стремится навести порядок в стране;

3) круг причин, порождающих коррупцию, образует синдром, тесно переплетающийся с двумя другими синдромами, один из которых называется «неэффективность власти», а другой — «неэффективность экономики». Следовательно, правильное «лечение» страны от коррупции эквивалентно «лечению» страны вообще;

⁴⁹ В 1995 г. число чиновников в Российской Федерации составляло примерно 1 млн человек, а к 2007 г. достигло 1,5 млн человек (Сидорова Г. Власть на два лица // Совершенно секретно. 2008. № 5. С. 3).

⁵⁰ Бинецкий А.Э. Указ. соч. С. 48.

⁵¹ Скобликов П.А. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в современной России. М., 2007. С. 40.

4) опасность той стадии развития коррупции, которую переживает Россия в настоящее время, состоит в создании обширных и устойчивых коррупционных связей, носители которых не просто извлекают прибыль из своей противоправной деятельности, но уже инвестируют ее в развитие самой коррупции.

Система коррупционных отношений не сводится только лишь к поборам или мздоимству, она образует сложную социальную сеть специфических отношений, которые теснейшим образом переплетены с другими социальными отношениями, всегда существующими в обществе. Коррупция — это, прежде всего, достаточно устойчивая система, которая базируется на постоянных связях, контактах определенной группы людей или даже групп лиц для достижения какой-то цели. Совершенно необязательным при этом является использование механизма взяток. Важно, что срачиваются интересы коммерческих, финансовых, торговых структур с принятием правительственных или иных административных решений, формируется постоянная система влияния этих неправительственных, неадминистративных структур на принятие решений, даже если это не связано с прямыми взятками.

Таким образом, по оценкам аналитиков, несмотря на предпринимаемые меры, коррупция в России постепенно превращается из «любительской», какой она была раньше, в «институциональную», т. е. в реальный социальный институт, молчаливо признаваемый властью. Для многих государственных структур и должностных лиц коррупция стала образом жизни⁵².

§ 1.3. Криминологическая характеристика коррупции

Закон что паутина: шмель проскочит, а муха увязнет.

Народная мудрость

Основываясь на приведенной выше характеристике социально-политической сущности коррупции как антиобщественного явления, можно утверждать, что коррупция изначально распадается на две неравные части: на этические (или моральные) отклонения от принятых в обществе правил поведения и на правонарушения. Примером собственно этических нарушений может служить совершение государственным служащим действий, которые отрицательно влияют на состояние общественного мнения о законности на государственной службе, хотя они прямо и не запрещены законом или иным нормативным актом (например, присутствие на банкетах, устраиваемых организациями, контроль за деятельностью которых входит в компетенцию данного лица; публичное неделовое общение с людьми, имеющими судимость за корыстные преступления; проживание в апартаментах или пользование автомобилем, стоимость которых несопоставима с размерами денежного содержания государственного служащего, и т. п.).

В рамках нашего исследования нас интересует вторая часть — коррупционные правонарушения, которые представляют собой противоправные виновные деяния (действия или бездействие), связанные с правонарушением использованием должностных полномочий лицами, состоящими на государственной или муниципальной службе. Круг таких деяний достаточно обширен и разнообразен. На этот факт указывает Н.В. Се-

⁵² Тимофеев Л.Н. Институциональная коррупция. М., 2000; Коррупция в органах власти / Под ред. П.Н. Панченко, А.И. Мизеря. Н. Новгород, 2001.

лихов: «Многообразие форм коррупции обусловлено особенностями их проявления. Одни представляют собой правонарушения (взяточничество, подкуп, злоупотребления и хищения, совершаемые должностными лицами, и т. д.), другие — злоупотребления публичным статусом (протекционизм, олигополия, лоббизм и т. д.)»⁵³.

В Межамериканской конвенции против коррупции, подписанной государствами — участниками Организации американских государств 29 марта 1996 г. в Каракасе, названы следующие разновидности коррупции:

1) вымогательство или получение прямо или косвенно правительственным чиновником или лицом, которое выполняет государственные обязанности, любого предмета, имеющего денежную стоимость, или иной выгоды в виде подарка, услуги, обещания или преимущества для себя или иного физического или юридического лица в обмен на любое действие или несовершение действия при исполнении ими своих государственных обязанностей, а также предложение или предоставление таких предметов или выгод указанным лицам;

2) любое действие или несовершение действия при исполнении своих обязанностей правительственным чиновником или лицом, выполняющим государственные обязанности, в целях незаконного получения выгоды для себя или третьего лица;

3) мошенническое использование или сокрытие имущества, полученного в результате совершения указанных действий;

4) ненадлежащее использование правительственным чиновником или лицом, исполняющим государственные обязанности, для своей выгоды или выгоды третьего лица любого имущества, принадлежащего государству, компании или учреждению, в которых государство имеет имущественную долю, если чиновник или лицо, исполняющее государственные обязанности, имеет доступ к этому имуществу вследствие или в процессе исполнения своих обязанностей;

5) ненадлежащее использование правительственным чиновником или лицом, исполняющим государственные обязанности, для своей выгоды или выгоды третьего лица любого вида секретной или конфиденциальной информации, которую этот чиновник или лицо, исполняющее государственные обязанности, получили вследствие или в процессе выполнения ими своих обязанностей;

6) переадресование правительственным чиновником независимому учреждению или частному лицу в целях, не связанных с теми, для которых они были предназначены, для своей выгоды или выгоды третьего лица любого принадлежащего государству движимого или недвижимого имущества, денежных средств или ценных бумаг, которые такой чиновник получил вследствие своего служебного положения в целях распоряжения, хранения или по другой причине⁵⁴.

В Глобальной программе против коррупции названы следующие проявления коррупции: взяточничество, растрата, мошенничество, вымогательство, злоупотребление правом на рассмотрение, произвол, использование конфликта интересов, незаконные операции с ценными бумагами,

⁵³ Селихов Н.В. Коррупция в государственном механизме современной России (Теоретические аспекты): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 4—5.

⁵⁴ Голик Ю.В., Карасев В.И. Указ. соч. С. 23—24.

получение незаконного пособия, льготы или незаконного вознаграждения, фаворитизм, кумовство, незаконные пожертвования и вклады⁵⁵.

Российские исследователи в содержание коррупции включают взяточничество, криминальный лоббизм, непотизм (покровительство на основе личных связей); незаконное участие в предпринимательской деятельности — как лично, так и через близких или доверенных лиц («чиновничье предпринимательство»); предоставление эксклюзивных прав, льгот и иных преимуществ в целях корыстного или иного использования; приобретение или отвлечение государственных средств и собственности для любой корпоративной группы; использование служебной информации или манипулирование ею в личных или групповых интересах, нарушающих закон; предоставление и получение прямых или косвенных взносов на проведение избирательной кампании и на иные политические цели; незаконное распределение кредитов и инвестиций; проведение приватизации путем неправомερных конкурсов, аукционов, фактического захвата пакетов акций; криминальные банкротства, осуществляемые с корыстной целью; полное или частичное освобождение от таможенных платежей и налогов, незаконное применение преференций для корпоративных групп и отдельных лиц, а также некоторые другие подобные деяния⁵⁶.

Одним из основных признаков коррупции как противоправного деяния служит наличие ее своеобразного механизма, представляющего собой осуществление одного из следующих действий:

а) двусторонней сделки, в ходе которой одна сторона — лицо, находящееся на государственной или иной службе (коррупционер), нелегально «продает» свои служебные полномочия или услуги, основанные на авторитете должности и связанных с ней возможностях и связях, физическим или юридическим лицам, а другая сторона (корруптор), выступая «покупателем», получает возможность использовать государственную или иную структуру власти в своих целях (для обогащения, получения и закрепления каких-либо привилегий, ухода от социального контроля, от предусмотренной законом ответственности и т. п.);

б) вымогательства служащим от физических или юридических лиц взятки, дополнительного вознаграждения за выполнение (или невыполнение) правомερных или неправомερных действий;

в) инициативного, активного подкупа физическими или юридическими лицами государственных служащих, нередко осуществляемого с сильным психологическим воздействием на них, шантажом и последующей своеобразной «подсадкой на взятку»⁵⁷.

Коррупция, таким образом, заключается не только в подкупе должностного лица, но и в его продажности. Речь идет о случаях, когда при подкупе инициатива исходит от заинтересованного взяточдателя. В тех же случаях, когда активные действия порождены самим чиновником и он находится в состоянии поиска лиц, кому за взятки он сможет оказать услуги, входящие в круг его должностных полномочий (распределить кредит, осуществить приватизацию, выдать разрешение, распределить квартиру и т. п.), то такого рода действия являются уже не подкупом, а

⁵⁵ Толкачев В.В. Принципы антикоррупционной политики и ее эффективность // Новая правовая мысль. 2006. № 1. С. 24.

⁵⁶ Попов В.И. Указ. соч. С. 139—140.

⁵⁷ Криминология: Учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. В.Д. Малкова. М., 2008.

продажностью должностного лица. Поэтому криминальная суть коррупции и заключается в создании устойчивой противоправной связи.

В основе коррупции лежит незаконная двусторонняя сделка (в коррупцию всегда вовлечены две стороны: тот, кто подкупает, и тот, кто, будучи подкуплен, действует вразрез со своими служебным долгом), в результате которой лицо, находящееся на государственной службе, нелегально «продает» физическим и юридическим лицам свои служебные полномочия или услуги, основанные на авторитете должности, власти и связанных с ней возможностях, а «покупатель» получает возможность использовать государственную структуру в своих целях: для обогащения, законодательного оформления привилегий, ухода от предусмотренной законом ответственности, общественного контроля и т. п.⁵⁸

Таким образом, исходя из изложенного, основными признаками коррупционных деяний являются:

- должностное (служебное) положение субъекта деяния;
- служебное (незаконное) действие или бездействие субъекта;
- получение субъектом вознаграждения в виде материальных благ либо преимуществ;
- обогащение субъекта.

В Палермской конвенции ООН 2000 г. против транснациональной организованной преступности выделен ряд признаков криминализации коррупции:

а) наряду с предложением или предоставлением, вымогательством или принятием какого-либо неправомерного преимущества Конвенция предлагает признать в качестве уголовно наказуемого обещание предоставить такое преимущество, сделанное умышленно (подп. «а» п. 1 ст. 8);

б) какое-либо неправомерное преимущество включает как материальную выгоду, так и преимущества (льготы, услуги и т. п.) нематериального свойства;

в) эти неправомерные преимущества могут быть как для самого публичного должностного лица, так и для иного физического или юридического лица (подп. «а», «б» п. 1 ст. 8);

г) эти деяния могут совершаться как лично, так и через посредников (подп. «а», «б» п. 1 ст. 8), при этом Конвенция требует признать в качестве уголовно наказуемого участие в качестве сообщника в совершении такого преступления (п. 3 ст. 8);

д) участие в совершении указанных деяний какого-либо иностранного публичного должностного лица или международного гражданского служащего признается уголовно наказуемым (п. 2 ст. 8);

е) перечень видов и форм коррупции Конвенция оставляет открытым: «каждое государство-участник рассматривает возможность признать их (т. е. виды и формы коррупции. — В. К.) уголовно наказуемыми» (п. 2 ст. 8).

К сожалению, последняя из перечисленных рекомендаций Палермской конвенции до настоящего времени в Российской Федерации не реализована: ни в УК РФ, ни в КоАП РФ, ни в каком-либо ином нормативном правовом акте Российской Федерации не предусматриваются самостоятельные составы коррупционных преступлений и иных коррупционных правонарушений под наименованием «коррупция». Поэтому «кор-

⁵⁸ Ипполитов К.Х., Макаров В.Б. Понятие и источники коррупции // Следователь. 2008. № 5. С. 26.

рупцию нужно рассматривать не как конкретный состав преступления или административного правонарушения, но как совокупность родственных деяний, включающих в себя ряд должностных злоупотреблений. Так, коррупционное поведение может фиксироваться при нарушении административного, трудового, гражданского, финансового законодательства»⁵⁹. В научных исследованиях высказывается справедливое суждение о том, что действующими составами преступлений, предусмотренных УК РФ, не охватываются новые изощренные коррупционные технологии: коррупционный лоббизм; фаворитизм и протекционизм; тайные взносы на политические цели; взносы на выборы с последующей распродажей государственными должностями; келейное проведение приватизации; предоставление налоговых и таможенных льгот и др.⁶⁰

По степени общественной опасности и сферам проявления коррупционные правонарушения подразделяются на четыре вида:

- 1) дисциплинарные коррупционные проступки;
- 2) административные коррупционные правонарушения;
- 3) гражданско-правовые коррупционные деликты;
- 4) коррупционные преступления.

Дисциплинарные коррупционные проступки обычно проявляются в таком использовании государственным служащим своего статуса для получения преимуществ, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание. Как справедливо указывается в научной литературе, указанные проступки с трудом поддаются систематизации, поскольку достаточно произвольно определяются решениями руководящих органов огромного числа государственных, муниципальных, коммерческих и иных организаций⁶¹.

К числу *административных коррупционных правонарушений* относятся обладающие признаками коррупции, но не являющиеся преступлениями правонарушения, за которые установлена административная ответственность. Анализ КоАП РФ позволяет отнести к коррупционным административным правонарушениям действия, предусмотренные ст.ст. 5.16, 5.17, 5.18, 5.19, 5.20, 5.45, 5.46, 5.47, 5.48, 5.50, 5.52, 7.27 (в случае совершения соответствующего действия путем присвоения или растраты), 15.14, 15.21 (см. приложение 8 к настоящему изданию).

К *гражданско-правовым коррупционным деликтам* относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями нарушения правил дарения, предусмотренные гл. 32 ГК РФ, к которым относятся:

а) принятие в дар работниками государственных учреждений подарков (имущества или имущественных прав) от граждан, находящихся в них, например, на лечении, содержании или воспитании, супругами или родственниками этих граждан, а также дарение таким работникам подарков в связи с указанными обстоятельствами;

б) принятие в дар и дарение подарков государственным служащим в связи с их должностным положением или с исполнением ими служебных обязанностей, при условии, что стоимость любого подарка во всех случаях не превышает 5 МРОТ.

⁵⁹ Куракин А.В. Указ. соч. С. 36.

⁶⁰ Толкачев В.В. Принципы антикоррупционной политики и ее эффективность. С. 25.

⁶¹ Максимов С.В. Указ. соч. С. 15—16; Проява С.М. Указ. соч. С. 39.

Кроме того, к числу гражданско-правовых коррупционных деликтов можно отнести нарушения, связанные с предоставлением услуг, предусмотренных гл. 39 ГК РФ (услуги связи, медицинские, ветеринарные, аудиторские, консультационные, информационные услуги, услуги по обучению, туристическому обслуживанию и др.).

Наибольшую общественную опасность представляют *коррупционные преступления*, под которыми понимаются предусмотренные УК РФ «общественно опасные деяния, непосредственно посягающие на авторитет публичной службы, выражающиеся в незаконном получении государственным, муниципальным или иным публичным служащим либо служащим коммерческой или иной организации (в том числе международной) каких-либо преимуществ (имущества, прав на него, услуг или льгот) либо в предоставлении последним таких преимуществ»⁶².

С.В. Максимов к числу неперенных признаков коррупционного преступления относит:

— непосредственное нанесение вреда авторитету государственной власти, государственной и муниципальной служб;

— незаконный (противоправный) характер получаемых государственным служащим или иным публичным служащим каких-либо благ (в том числе имущества, услуг или льгот);

— использование виновным своего служебного положения вопреки интересам государства, общества или соответствующей службы;

— обладание совершившим коррупционное преступление лицом признаками должностного лица;

— наличие у виновного умысла на совершение действия (акта бездействия), объективно причиняющего ущерб интересам государственной власти, публичной службы;

— наличие у виновного корыстной или иной личной заинтересованности⁶³.

Однако грань между коррупционным дисциплинарным или административным проступком и преступлением подчас оказывается настолько слабо различимой, что даже специалисты затрудняются однозначно ответить на вопрос: где оканчивается дисциплинарный или административный проступок и начинается коррупционное преступление. В значительной степени это обусловлено тем, что в Российской Федерации до настоящего времени нет действующего акта, в котором бы прямо говорилось, какие именно преступления следует относить к коррупционным. В связи с этим заслуживает поддержки неоднократно высказываемое учеными-правоведами предложение о необходимости нормативного закрепления исчерпывающего перечня коррупционных преступлений⁶⁴.

Такой перечень можно сформировать аналитическим путем, основываясь на приведенных выше признаках коррупционных преступлений. При этом, следует учитывать принципиальные отличия коррупционных преступлений в форме подкупа от иных коррупционных преступлений. В такой перечень отечественными криминологами включаются 29 составов преступлений, указанных в УК РФ (в форме подкупа — 8, иных коррупционных преступлений — 18, преступлений, связанных с корруп-

⁶² Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Журнал российского права. 2007. № 5.

⁶³ Максимов С.В. Указ. соч. С. 19—20.

⁶⁴ Лопатин В.Н. Указ. соч. С. 25; Максимов С.В. Указ. соч. С. 18.

цией, — 3). Такой подход необходим для ведения единой, объективной статистики коррупционных преступлений⁶⁵.

Рассмотрим подробнее некоторые из коррупционных преступлений, предусмотренных УК РФ⁶⁶.

1) *мошенничество* (ст. 159 УК РФ):

— *объективная сторона* мошенничества выражается в действиях — хищении чужого имущества и приобретении права на чужое имущество и способе такого хищения и приобретения — обмане или злоупотреблении доверием. Обман или мошенничество — это либо сообщение ложных сведений, либо умолчание об обстоятельствах, сообщение о которых являлось обязательным. Варианты таких обманов разнообразны: незаконное получение надбавки за выслугу лет путем подделки документов; получение денег из сберегательной кассы по утерянному (или подложному) аккредитиву; незаконное получение пенсии по старости вместо полагающейся пенсии по инвалидности (из-за разницы между полученной и полагающейся пенсией); хищение вещей, сданных владельцем в гардероб, по найденному или украденному жетону; сбыт изготовленных «под золото» фальшивых монет дореволюционной чеканки; обманное получение средств путем заключения сделок на производство каких-либо работ без намерения их выполнять и т. д. Все это действительно традиционные способы обмана при мошенничестве. Под злоупотреблением доверием как способом мошенничества в теории уголовного права обычно понимается использование для завладения имуществом специальных полномочий виновного или его личных доверительных отношений с лицом, в ведении или под охраной которого находится имущество. В широком смысле с известной долей условности можно считать, что злоупотребление доверием является разновидностью обмана при мошенничестве;

— *субъектом* мошенничества является лицо, достигшее 16-летнего возраста;

— *субъективная сторона* данного преступления (как и любого хищения) характеризуется прямым умыслом и корыстной целью. Виновный сознает, что путем обмана или злоупотребления доверием совершает хищение чужого имущества, и желает этого;

2) *злоупотребление должностными полномочиями* (ст. 285 УК РФ):

— *объект преступления* — нормальная деятельность определенного элемента аппарата власти и управления (государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, аппарата управления в Вооруженных Силах, других войсках и воинских формированиях). Дополнительным объектом являются конституционные права и свободы человека и гражданина, имущественные и иные экономические интересы граждан, организаций или государства;

— *объективная сторона преступления* характеризуется: а) деянием — действием или бездействием (использование должностным лицом

⁶⁵ Перечень коррупционных преступлений приведен в приложении 7 к настоящему изданию.

⁶⁶ Наумов А.В. Практика применения Уголовного кодекса Российской Федерации: комментарий судебной практики и доктринальное толкование (постатейный) / Под ред. Г.М. Резника. М., 2005.

своих служебных полномочий вопреки интересам службы); б) вредными последствиями (существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства) и в) причинной связью между указанными деянием и последствиями;

— *субъект преступления* — должностное лицо;

— *субъективная сторона* характеризуется умышленной виной (в виде как прямого, так и косвенного умысла). Лицо осознает, что использует свои должностные полномочия вопреки интересам службы, предвидит, что вследствие этого будут существенно нарушены охраняемые законом права и интересы, и желает наступления указанных последствий (прямой умысел) либо сознательно их допускает или безразлично относится к их наступлению (косвенный умысел). Кроме умышленной вины субъективная сторона данного преступления характеризуется еще и мотивом — корыстной или иной личной заинтересованностью. Корыстная заинтересованность означает стремление лица получить имущественную выгоду без незаконного изъятия чужого имущества и безвозмездного обращения его в свою пользу. Иная личная заинтересованность предполагает извлечение виновным выгод неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, протекционизм, семейственность и т. п.;

3) нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ):

— *объект преступления* — бюджетные отношения;

— *объективная сторона* характеризуется действием — расходованием бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств. Нецелевым использованием бюджетных средств является направление и использование их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основаниям их получения;

— *субъект преступления* — должностное лицо получателя бюджетных средств, т. е. должностное лицо бюджетного учреждения или иной организации, имеющей право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год;

— *субъективная сторона* характеризуется прямым умыслом. Должностное лицо осознает, что осуществляет нецелевое расходование бюджетных средств, и желает совершения таких действий;

4) превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ):

— *объект преступления* — нормальная деятельность определенно-го элемента аппарата власти и управления. Дополнительными объектами данного преступления могут выступать здоровье, честь и достоинство личности, конституционные и иные права и свободы и другие интересы человека, общества и государства;

— *объективная сторона* характеризуется: а) действиями (совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий); б) вредными последствиями (существенное

нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства) и в) причинной связью между указанными действиями и последствиями;

— *субъект преступления* — должностное лицо;

— *субъективная сторона* характеризуется умышленной виной (прямым или косвенным умыслом). Лицо осознает, что его действия явно выходят за пределы предоставленных полномочий, предвидит, что они приведут к причинению существенного вреда правоохранительным интересам, и желает наступления таких последствий либо сознательно допускает их наступление или безразлично относится к их наступлению;

5) присвоение полномочий должностного лица (ст. 288 УК РФ):

— *объект преступления* — нормальная деятельность аппарата управления (государственных органов и органов местного самоуправления);

— *объективная сторона преступления* характеризуется: а) действиями (присвоение лицом полномочий должностного лица и совершение им в связи с этим определенных действий); б) вредными последствиями (нарушение прав и законных интересов граждан или организаций); в) причинной связью между указанными действиями и последствиями;

— *субъект преступления* — государственный служащий или служащий органа местного самоуправления, не являющиеся должностными лицами. Применительно к государственным служащим — это служащие, не внесенные в реестр государственных должностей Российской Федерации (например, курьеры, машинистки и т. п.);

— *субъективная сторона* характеризуется прямым умыслом. Лицо осознает, что отказывается предоставить требуемую указанными в законе органами информацию или предоставляет неполную или ложную информацию, и желает совершить такие действия;

6) получение взятки (ст. 290 УК РФ):

— *объект преступления* — нормальная деятельность публичного аппарата управления, его авторитет в глазах общества. Предметом взятки являются деньги, ценные бумаги, иное имущество или выгоды имущественного характера. Под выгодами или услугами имущественного характера в судебной практике понимаются выгоды или услуги, оказываемые безвозмездно, но подлежащие оплате, например предоставление туристических путевок, ремонт квартиры, строительство дачи и т. п. К ним также относятся занижение стоимости передаваемого имущества, приватизируемых объектов, уменьшение арендных платежей, процентных ставок за пользование банковскими ссудами⁶⁷;

— *объективная сторона* получения взятки носит сложный характер. Во-первых, она характеризуется действием — получением должностным лицом лично или через посредника взятки (в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера). Во-вторых, взятка получается за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия данного лица либо оно в силу должност-

⁶⁷ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» от 10 февраля 2000 г. № 6.

ного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе. Все три последние разновидности действий (бездействия) должностного лица предполагают в принципе правомерный их характер, т. е. сами по себе эти действия (бездействия) законны, так как входят в служебные полномочия должностного лица и оно вправе и может совершать такие действия (бездействие). Преступными они становятся в связи с тем, что совершаются именно за взятку. Судебная практика относит к таковым, например, решение кадровых вопросов (в том числе прием на службу, продвижение по службе), распоряжение денежными средствами и кредитами и т. п. Способствование указанным действиям (бездействию) означает использование должностных полномочий в широком смысле слова. В этом случае предполагается возможность должностного лица воздействовать на других лиц, от которых зависит нужное для взяткодателя решение. Допустим, руководитель одного департамента учреждения, используя свой авторитет, оказывает воздействие на должностное лицо смежного департамента, в компетенции которого находится решение определенного вопроса. Такой способ использования должностным лицом своих служебных полномочий, как покровительство, предполагает, например, незаслуженные премии и поощрения в отношении взяткодателя, продвижение его по службе и т. п. Попустительство проявляется, в частности, в нереагировании на нарушения трудовой дисциплины взяткодателем (прогулы, опоздания на работу и т. п.), непринятие мер по фактам допущенных им недостатков материальных ценностей и т. д.;

— *субъект взятки* — должностное лицо;

— *субъективная сторона* характеризуется прямым умыслом. Лицо сознает, что получает незаконную имущественную выгоду за совершение действий (бездействие) в интересах взяткодателя или представляемых им лиц, либо воздействует в этих целях на других лиц, либо оказывает взяткодателю покровительство или попустительство с использованием своих должностных полномочий, и желает получить взятку;

7) дача взятки (ст. 291 УК РФ):

— *объект* дачи взятки совпадает с таковым при получении взятки. Предмет преступления (как и при получении взятки) — взятка, т. е. деньги, ценные бумаги, иное имущество или выгоды имущественного характера;

— *объективная сторона* характеризуется действием — дачей должностному лицу лично или через посредника взятки. Дача осуществляется при вручении предмета взятки взяткополучателю. Состав дачи взятки считается оконченным с момента принятия должностным лицом хотя бы части взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за выполнение должностным лицом нужных взяткодателю действий (бездействие) либо способствование таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе;

— *субъект преступления* — любое лицо, достигшее 16 лет;

— *субъективная сторона* характеризуется прямым умыслом. Лицо, давая взятку, осознает общественную опасность своих действий, предвидит, что тем самым оно совершает подкуп должностного лица, и желает этого в расчете на то, что должностное лицо совершит обусловленные взяткой действия (бездействие);

8) служебный подлог (ст. 292 УК РФ):

— *объект преступления* — нормальная деятельность аппарата управления (государственных органов и органов местного самоуправления). Предметом преступления являются официальные документы. Под ними в юридической литературе и судебной практике понимаются письменные акты, выдаваемые государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями, управленческими структурами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, предоставляющие права или освобождающие от обязанностей, удостоверяющие факты и события, которые имеют юридическое значение;

— *объективная сторона преступления* характеризуется следующими действиями: а) внесение в официальные документы заведомо ложных сведений либо б) внесение в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание;

— *субъект преступления* — должностное лицо;

— *субъективная сторона* характеризуется прямым умыслом и определенным мотивом (корыстная или иная личная заинтересованность). Лицо сознает, что осуществляет служебный подлог, т. е. вносит в официальные документы заведомо ложные сведения или вносит в них исправления, искажающие их действительное содержание, и желает его совершить, преследуя корыстный мотив или иную личную заинтересованность.

Все перечисленные преступления имеют место и в военной организации государства со спецификой, обусловленной характером возложенных на нее задач в сфере обороны и военной безопасности государства.

Глава 2. Специфика проявления коррупционных отношений в Вооруженных Силах

§ 2.1. Характерные черты коррупции в Вооруженных Силах

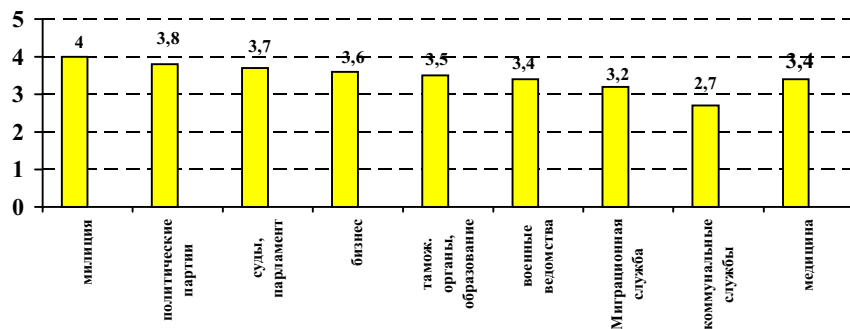
В условиях демократии хапать можно безбоязненно, если: а) хапаешь не помалому, а по-большому; б) если те, кого грабишь — лопухи; в) если умеешь делиться.

Андрей Нуйкин

Неотъемлемой составной частью государственного механизма являются Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы. Поэтому все негативные процессы, происходящие в Российском государстве и в обществе в целом, находят свое отражение и в его военной организации. В полной мере это относится и к коррупционным проявлениям. Об этом свидетельствуют многочисленные научные исследования, социологические опросы и оценки экспертов.

Так, международная неправительственная организация «Транспаренси интернейшнл» опубликовала «Всемирный барометр коррупции-2004», где определены наиболее коррумпированные институты в России (см. рис. 2).

Рис. 2. Наиболее коррумпированные сферы государственной и общественной жизни Российской Федерации (по пятибалльной шкале)⁶⁸



О степени коррумпированности различных государственных институтов свидетельствуют также результаты исследования, проведенного общественным движением «Против коррупции» (см. таблицу 1).

Как следует из приведенных данных, Минобороны России и другие федеральные органы исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, по уровню коррумпированности занимают далеко не последнее место среди других государственных органов.

⁶⁸ Диаграмма составлена по данным, содержащимся в издании: *Бинецкий А.Э.* Коррупция. М., 2005. С. 145.

Таблица 1

Упомянутость некоторых органов власти, сфер государственной деятельности в контексте терминов «коррупция», «взятки», «мздоимство» в российской прессе в I полугодии 2005 г.⁶⁹

Государственные структуры, сферы государственной жизни	Данные центральной прессы	Данные региональной прессы
Судебная система	1 007	1 092
МВД России (без ГИБДД)	676	1 102
Прокуратура	588	908
Система образования	497	819
Минобороны России	410	349
Здравоохранение	294	532
Налоговики, таможня	227	248
ГИБДД	190	309
Строительство	168	189
ФСБ России	101	184
Жилищно-коммунальное хозяйство	87	175
МЧС России, пожарные	58	40

Социологические опросы по выявлению наиболее коррумпированных структур непосредственно в регионах также свидетельствуют о наличии устойчивого общественного мнения о коррумпированности военной организации.

Пятерку лидеров по степени коррумпированности, по мнению опрошенных, составляют: 1) торговая инспекция; 2) ГИБДД; 3) областная администрация; 4) военные комиссариаты; 5) администрация города. На эти пять структур как на наиболее коррумпированные указывают и эксперты — сотрудники правоохранительных органов, располагая их в несколько иной последовательности: 1) ГИБДД; 2) областная администрация; 3) торговая инспекция; 4) администрация города; 5) военные комиссариаты⁷⁰. Согласно результатам другого исследования уровень распространенности коррупции в военных комиссариатах и воинских частях оценивают как высокий соответственно 63 и 36 процентов опрошенных⁷¹.

Об этом же свидетельствуют и результаты проведенного нами опроса военнослужащих, согласно которым более половины опрошенных считают, что Вооруженные Силы в той же мере, что и другие государственные институты поражены язвой коррупции (см. рис. 3)⁷².

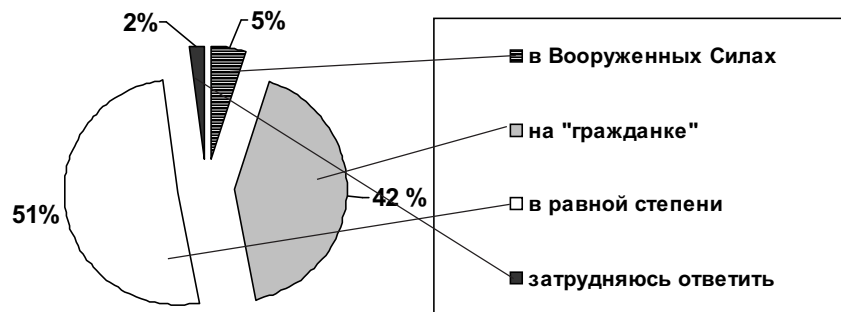
⁶⁹ Таблица составлена по данным, содержащимся в статье: *Киц А.В., Жагорников В.В.* Административный, судебный ресурсы как оружие в руках рейдеров // Юрист. 2005. № 10.

⁷⁰ *Дамаскин О.В.* Россия в современном мире: проблемы национальной безопасности. М., 2007. С. 378.

⁷¹ *Кодан С.В., Иванова С.А., Тарамборин Р.С., Благинина О.А., Кудашев С.М., Денисов С.А.* Проблемы коррупции в государственных органах: технологии противодействия // Следователь. 2008. № 5. С. 32.

⁷² Полные результаты опроса приведены в приложении 12 к настоящему изданию.

Рис. 3. Распределение ответов на вопрос: «Где, по Вашему мнению, больше развиты коррупционные отношения: в Вооруженных Силах и других войсках или в иных сферах общественной жизни («на гражданке»)» (в % к числу опрошенных)



Вооруженные Силы, таким образом, болеют теми же болезнями, которыми поражены общество и государство, только сильнее. «Сильнее потому, что армия — это анклав, все происходящее в ней скрыто от общественного контроля, от гласности. Там единоначалие, приказ не подлежит обсуждению, и каждый командир — удельный князек. Ну а возможность для произвола и коррупции у людей, наделенных бесконтрольной властью, всегда велики»⁷³.

Обладая общими, «родовыми» признаками, присущими коррупции как общественно-политическому и криминальному явлению вообще, «военная» коррупция обладает ясно и рельефно выраженной спецификой как по формам своего проявления, так и по негативным последствиям.

К числу факторов, определяющих специфику проявления коррупционных отношений в Вооруженных Силах, можно отнести следующие:

- 1) характер задач, возложенных на Вооруженные Силы и другие войска, предопределяет особую опасность коррупции, поскольку она прямо влияет на обороноспособность государства;
- 2) значительный объем финансовых и иных материальных средств, которые находятся в распоряжении органов военного управления и воинских должностных лиц, в связи с чем возникают различные коррупционные схемы неправомерного обращения недобросовестными военными чиновниками части этой собственности в свою собственность;
- 3) закрытость военной организации государства, ограниченные возможности для осуществления всеобъемлющего гражданского контроля за происходящими в ней процессами определяют высокую латентность коррупционных отношений в армии;
- 4) принцип единоначалия, беспрекословности воинского повиновения и централизация управления военной организацией государства обуславливают высокую степень зависимости военнослужащих от своих командиров (начальников);
- 5) преобладание разрешительного характера реализации многих прав военнослужащих в ущерб уведомительному создает благодатную почву для вымогательства взяток и подношений;

⁷³ Кирпичников А.И. Коррупция в России. СПб., 2004. С. 145.

б) наличие значительного числа ограничений прав военнослужащих, обусловленных спецификой военной службы, способствует возникновению соблазнов их нарушить путем подкупа должностных лиц;

7) особый характер военной службы обуславливает наличие ряда коррупциогенных факторов, присущих только военной организации (например, распределение выпускников военно-учебных заведений; переводы к новому месту службы и иные перемещения по службе и др.).

В.Е. Эминов и И.М. Мацкевич к числу особенностей «военной» коррупции относят также широту должностных полномочий, предоставленных чиновникам Минобороны России по отношению к некоторым гражданским структурам (например, возможность призвать едва ли не любого военнообязанного гражданина на военные сборы)⁷⁴.

Согласно результатам проведенного нами опроса военнослужащих (см. приложение 12 к настоящему изданию) в различных органах военного управления коррупционные отношения распространены в разной степени (см. таблицу 2). К числу наиболее коррумпированных из них, по мнению опрошенных, относятся военные комиссариаты, финансовые органы и командиры (начальники) воинских частей и учреждений.

Таблица 2

Распределение ответов на вопрос: «В каких органах военного управления и какими категориями воинских должностных лиц наиболее часто решаются проблемы военнослужащих и лиц гражданского персонала путем получения взяток, принятия подарков и т. п.» (в процентах к числу опрошенных)⁷⁵

№ п/п	Наименование органов военного управления и воинских должностных лиц	Количество положительных ответов (в %)
1	Военные комиссариаты	61
2	Финансовые органы	41
3	Командиры (начальники) воинских частей (учреждений)	34
4	Военные прокуроры	26
5	Квартирно-эксплуатационные органы	23
6	Военные судьи	21
7	Службы тыла	19
8	Командиры подразделений	14
9	Штабы	11
10	Органы воспитательной работы	1
11	Помощники командиров по правовой работе	1

Основными негативными последствиями коррупции в военной организации государства являются:

- а) коррупция не позволяет государству добиться осуществления стоящих перед ним стратегических задач в области военного строительства, поскольку приводит к хищениям бюджетных средств, выделяемых на оборону, а также, даже не становясь достоянием гласности, подрывает доверие к Вооруженным Силам со стороны общества;
- б) коррупция непосредственно ведет к снижению уровня жизни подавляющей части военнослужащих, принуждая их к систематическим платежам и резервированию части своих доходов для взяток и подарков;

⁷⁴ Эминов В.Е., Мацкевич И.М. Организованная преступность в армии // Российское право в Интернете. 2004. № 3.

⁷⁵ Общее число ответов превышает 100 процентов в связи с тем, что респондентам предлагалось выбрать несколько вариантов ответов.

в) коррупция в среде командного состава Вооруженных Сил постоянно воспроизводит стереотипы «имущественной нескромности» и подражания в стяжательстве среди подчиненных, для которых основным критерием служебной этики становится не закон, а образ жизни начальника;

г) коррумпированный управленческий персонал органов военного управления психологически не готов поступать своими личными интересами ради интересов общего дела;

д) коррупция обесмысливает правосудие, поскольку в коррумпированном суде правым всегда оказывается тот, у кого больше денег и меньше нравственно оправданных стандартов⁷⁶;

е) прием за взятки в военные вузы не только лишает военную организацию государства значительной части интеллектуального потенциала, не позволяя получить высшее военное образование наиболее талантливым молодым людям, но и приводит к искаженной карьерной ориентации офицерского состава — интеллектуальной элиты Вооруженных Сил, ориентируя ее не на творческие достижения, а на достижение имущественного успеха любой ценой.

Многоликость коррупционных отношений в Вооруженных Силах предопределяет возможность ее классификации по различным основаниям (см. рис. 4).

Причинами распространенности и живучести коррупционных отношений в военной организации России являются:

— низкий уровень денежного довольствия военнослужащих и заработной платы гражданского персонала Вооруженных Сил, включая тех, от которых зависит распределение значительных материальных ресурсов, реализация прав военнослужащих. Это провоцирует многих воинских должностных лиц к использованию своего должностного положения в личных, корыстных целях (получение взяток, подарков и т. п.);

— проникновение в армию последствий нравственной деградации российского общества, когда деньги и возможность безнаказанного воровства и стяжательства оказались едва ли не единственными ценностями массового сознания;

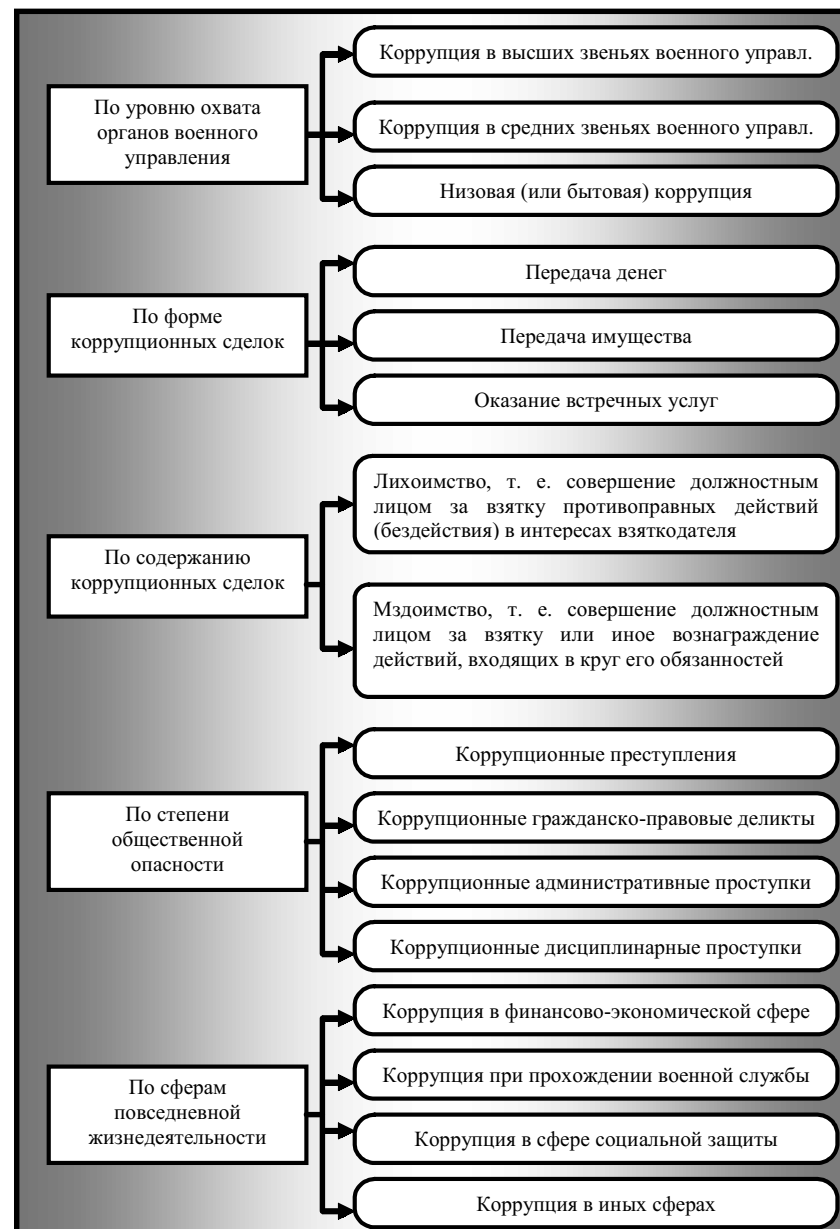
— низкий нравственный и культурный уровень многих воинских должностных лиц, их ориентация на удовлетворение почти исключительно материальных потребностей;

— незаинтересованность высших органов военного управления в борьбе с коррупцией, так как коррумпированными, нравственно деградирующими нижестоящими должностными лицами легче руководить (не имеют претензий, моральных принципов, собственного достоинства и готовы к неограниченному подчинению);

— неразвитость демократических институтов в военной организации государства, отсутствие действенных форм социального контроля, низкая правовая и политическая культура и пассивность (по существу, «забитость») значительного числа военнослужащих, авторитарный стиль руководства многих командиров (начальников), бесконтрольность и произвол с их стороны;

— низкое качество военного законодательства, практически полное отсутствие в нем элементов антикоррупционной направленности.

Рис. 4. Классификация разновидностей коррупции в военной организации государства



⁷⁶ Согласно проведенным нами опросам военнослужащих (см. таблицу 2) 21 процент опрошенных отнесли военных судей к числу коррумпированных должностных лиц.

§ 2.2. Социально-экономические основы коррупции в Вооруженных Силах

Один дает, другой берет, и дело движется вперед.

Фольклор

В основе любых коррупционных отношений всегда лежат причины социально-экономического характера. Традиционно одним из ключевых факторов, обуславливающих уровень коррупции, является уровень доходов чиновников. На эту зависимость обращено внимание достаточно давно. К. Маркс в работе «Население, преступность и пауперизм» (1859) писал: «Должно быть, есть что-то гнилое в самой сердцевине такой социальной системы, которая увеличивает богатство, но при этом не уменьшает нищету, и в которой преступность растет быстрее, чем численность населения»⁷⁷.

В мае 1826 г. Николай I учредил Особый Комитет «Для соображения законов о лихоимстве и положения предварительного заключения о мерах к истреблению сего преступления». Итогом работы Комитета стали представленные в Сенат выводы о причинах корыстных преступлений, среди которых на одно из первых мест было поставлено тяжелое материальное положение государственного чиновничества. Действительно, в те времена зарплата низших чиновников не превышала 7 руб. в месяц, что было недостаточно даже при условии тогдашних довольно низких цен на продукты⁷⁸.

Уровень денежных доходов военнослужащих в России традиционно не был высоким. Достаточно сказать, что в 1896 г. среднегодовая зарплата рабочих механических и машиностроительных заводов Петербургской губернии составляла 362 руб., равняясь жалованью командира роты (366 руб.) и превосходя жалованье младшего офицера-подпоручика (294 руб.). Учитывая другие выплаты, подпоручик получал в месяц 39 руб. 75 коп., поручик — 41 руб. 25 коп., штабс-капитан (не командир роты) — 43 руб. 50 коп., тогда как средний заработок мастерового в Петербурге в 1891—1901 гг. составлял от 21 руб. 70 коп. до 60 руб. 90 коп. в месяц⁷⁹. В самом конце XIX в. такое положение, когда, по выражению военного министра П.С. Ванновского, «сиделец в кабаке более офицера получает», было признано нетерпимым, и был издан приказ о повышении жалованья и столовых денег строевым офицерам, причем в первую очередь и в наибольшей степени — младшим офицерам до штабс-капитана включительно⁸⁰.

Размер заработной платы граждан, денежного довольствия военнослужащих, таким образом, во все времена определяли уровень распространенности мздоимства и лихоимства. Вот что пишет по этому поводу Л. Трору: «В реальном мире заработки связаны не с работниками, а с рабочим местом, и работники с эквивалентным уровнем квалификации

⁷⁷ Цит. по: Роль гражданского права и смежных с ним отраслей права в предупреждении коррупционной и организованной преступности (Научно-практическая конференция, 29—30 октября 2001 г., ИПП РАН) // Государство и право. 2002. № 3. С. 100.

⁷⁸ Константинов А. Коррупцированная Россия. М., 2006. С. 60—62.

⁷⁹ Волков С.В. Русский офицерский корпус. М., 1993. С. 244.

⁸⁰ Чинаев А.А. Культура быта русских офицеров в 1874—1914 гг. // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 7. С. 118.

рассеяны по спектру рабочих мест в разных кампаниях, которые платят различную заработную плату. Индивидуальные заработки не просто отражают индивидуальную квалификацию, они имеют коллективную компоненту. Те, кому посчастливилось работать в высокопроизводительном коллективе (хорошей фирме), зарабатывают больше тех, кто работает в низкопроизводительной фирме (слабой фирме). Те, кому повезло, получают ренту»⁸¹. Борьба за будущую зарплатную ренту начинается с юных лет (престижная школа, перспективный вуз) и имеет непрерывный характер. Рентный характер заработной платы на определенных рабочих местах подтверждается тем обстоятельством, что подобная занятость часто становится основой для возникновения коррупционных отношений.

Низкий уровень денежных доходов военнослужащих во многом объясняет распространение коррупции. Чем больше разрыв между денежным содержанием военнослужащих и зарплатой в частном секторе, тем сильнее соблазн возместить недостающее незаконным путем, и возможность получения взяток и иных материальных выгод становится главным мотивом поиска «прибыльных» должностей на военной службе.

Именно указанными обстоятельствами, т. е. относительно низким уровнем денежного довольствия военнослужащих в сравнении с негосударственным сектором объясняется резкое снижение в 90-х гг. прошлого столетия конкурса в военные образовательные учреждения, а также то, что на первое место по популярности среди абитуриентов вышли военные вузы тылового, инженерно-строительного, юридического профиля, т. е. те, выпускники которых имеют специальности, как востребованные «на гражданке» (в случае увольнения с военной службы), так и дающие больше возможностей иметь дополнительный доход при прохождении военной службы.

Таким образом, основная причина процветания коррупции в государстве и его военной организации достаточно банальна. Она, как и сотни лет назад, заключается в том, что «государство не в состоянии содержать на надлежащем уровне резко выросшее чиновничество. В то же время появился слой людей, могущих содержать чиновничество. Чиновники по природе своей не могут быть нищими. Если их не обеспечивает государство, то они сами возьмут, чтобы не быть бедными»⁸². В печати справедливо указывается, что в современных условиях система гарантий и преференций для государственных служащих (а военная служба, как известно, является одним из видов государственной службы) столь незначительна по сравнению с возможностями, предоставляемыми негосударственным сектором, что в условиях, когда от чиновника зависят судьбы миллионов денежных средств и миллиардных материальных ценностей, коррупционные сделки становятся для отдельных должностных лиц основным источником доходов, мотивом их служебной деятельности. Гарантии достойного материального обеспечения должны быть не «наградой» по итогам многолетней безупречной службы, а необходимым условием эффективной служебной деятельности⁸³. Пока

⁸¹ Трору Л. Будущее капитализма. Новосибирск, 1999. С. 272.

⁸² Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. СПб., 2005. С. 232.

⁸³ Глинкина С.П. Заключение по проекту федерального закона «Основы антикоррупционной политики» // Государство и право. 2002. № 6. С. 16.

же сфера государственного и военного управления по уровню оплаты труда занимает в нашей стране далеко не первое место. Хотя реальные доходы военнослужащих за последние восемь лет выросли более чем в 2,2 раза, но доходы населения страны росли чуть быстрее. Этот рост составил 2,5 раза, что подтверждает выводы военных социологов об опережающих темпах роста в стране среднемесячной заработной платы работников по сравнению с денежным довольствием военнослужащих. То же относится к военным пенсиям и заработной плате гражданского персонала. Эти макроэкономические показатели уже длительное время уступают аналогичным среднестатистическим значениям по Российской Федерации⁸⁴.

Весьма интересной для понимания социально-экономической сущности коррупции представляется мысль, согласно которой коррупция в своей основе имеет две составляющие — биологическую и социальную. Суть биологической составляющей состоит в том, что большинство живых организмов пытаются максимально реализовать свои возможности для лучшей жизни. Суть социальной составляющей заключается в том, что личные интересы гражданин ставит выше общественных. Тем самым нарушается важнейший принцип: общество должно заботиться о гражданине, а гражданин — об обществе, так как жить вне общества человек не может⁸⁵.

Коррупциогенность такого фактора, как низкий уровень материального обеспечения военнослужащих, проявляется в двояком смысле: с одной стороны, он провоцирует отдельных должностных лиц на злоупотребления должностными полномочиями, к извлечению дополнительных материальных выгод из своего служебного положения, а с другой стороны, отсутствие надлежащей оплаты воинского труда отнюдь не способствует укомплектованию воинских должностей достойными, честными, принципиальными кадрами, способными противостоять соблазнам легкого обогащения за счет взяточничества, подкупа, коррупции.

В данной ситуации многие военнослужащие находят выход в поиске дополнительных заработков, несмотря на законодательный запрет заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением научной, преподавательской и иной творческой деятельности (абз. 1 п. 7 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ). Согласно результатам ежегодного мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих⁸⁶ в 2006 г. 16 процентов (в 2005 г. — 17 процентов, в 2004 г. — 12 процентов) военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, заявили, что имеют такие подработки. Изучение данной проблемы показало, что латентность информации по наличию дополнительных заработков у военнослужащих превышает результаты опросов примерно в 2—2,5 раза. Поэтому следует предположить, что число военнослужащих, имеющих подработки, составляет около 36 процентов от общего числа. Возрастет и уровень дополнительных заработков. Если в 2000—2002 гг. воен-

⁸⁴ Певень Л.В. Социально-экономическое положение военнослужащих и членов их семей в 2007 году: инвестициям в «человеческий капитал» альтернативы нет // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 5. С. 123.

⁸⁵ Ипполитов К.Х., Макаров В.Б. Понятие и источники коррупции // Следователь. 2008. № 5. С. 25.

⁸⁶ Итоги мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих и членов их семей / Отв. ред. Л.В. Певень. М., 2007. С. 28.

нослужащие, имеющие дополнительные подработки, зарабатывали в среднем в пределах 400—950 руб. в месяц, что составляло от 12 до 25 процентов их ежемесячного денежного довольствия, то в 2004—2006 гг. эти денежные суммы уже составляли 2 500—5 000 руб., т. е. от 30 до 45 процентов их ежемесячного денежного довольствия.

Опасность вовлечения военнослужащих в поиск дополнительных заработков состоит не только в нарушении законодательного запрета заниматься такой деятельностью и в их отвлечении от исполнения прямых должностных обязанностей, а также и в том, что многие из них начинают использовать свое служебное положение в корыстных целях, использовать финансовые и иные материальные средства воинских частей для осуществления предпринимательской деятельности, т. е. возникают коррупционные отношения. Резкий всплеск таких правонарушений пришелся на начало 90-х гг. прошлого века, сразу после развала СССР. Тогдашнее руководство Минобороны России было даже вынуждено издать специальную директиву по данному вопросу⁸⁷.

Несмотря на принимаемые меры, говорится в данной директиве, в армии и на флоте продолжается участие военнослужащих в деятельности различных предпринимательских структур. Причем в ряде случаев это участие носит настолько уродливый и циничный характер, что в глазах общественности ставит под сомнение наличие дисциплины, организованности и порядка в Вооруженных Силах Российской Федерации, позволяет злословить в адрес военнослужащих различным средствам массовой информации, негативно настроенным к армии и флоту, подрывает авторитет военнослужащих в народе.

Результаты социологических исследований свидетельствуют о все большей коммерциализации сознания военнослужащих. Так, если курсантов военно-учебных заведений, будущих офицеров, разделить на «романтиков военной службы», «военно-профессиональных прагматиков» и «меркантильных», то доля первой группы составляет лишь одну четвертую часть⁸⁸.

Многие воинские должностные лица отвечают за принятие решений по движению финансовых и материальных средств, существенно превосходящих их денежное содержание. В подобных случаях было бы наивно полагать, что их оклады денежного довольствия могут быть сопоставимы с материальной ценностью распределяемых ими благ. Вполне разумным в связи с этим представляется мнение ученых о том, что «необходимо поднимать зарплату госчиновников до уровня, сопоставимого с зарплатами специалистов той же квалификации, работающих в частном секторе. В этом случае госчиновники должны получать базовую зарплату плюс поощрительный бонус, увязанный с результатами их труда так, чтобы их общий доход был сопоставим с их возможным доходом в частном секторе»⁸⁹.

⁸⁷ Директива министра обороны Российской Федерации «О мерах по пресечению участия военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации в предпринимательской деятельности» от 12 января 1993 г. № Д-2 (утратила силу в связи с изданием приказа министра обороны Российской Федерации от 12 января 2004 г. № 17).

⁸⁸ Мотивационная готовность молодых офицеров к военной службе: Учебно-методическое пособие. М., 2004. С. 32.

⁸⁹ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М., 2003. С. 105.

Именно по указанному пути идут многие развитые страны, в частности США. Так, в 2005 г., по данным Министерства обороны США, средняя годовая зарплата рядового и сержанта, служащих в армейских частях, составила 32 195 долл. (офицера — 64 125 долл.). Для сравнения: среднестатистический американец в этом же году, по данным Министерства торговли США, заработал 28 272 долл. Зарплата водителя автобуса в США составляла в среднем 33 тыс. в год, а менеджера низшего звена, работающего в торговой компании, — 45 тыс. долл.

Оклады некоторых категорий американских военнослужащих (по состоянию на 1 января 2006 г.) составляли (долл. в месяц):

- новобранец — 1 178;
- капрал (сержант, унтер-офицер третьего класса) — 1 662;
- мастер-сержант (первый сержант в ВВС, первый старший унтер-офицер в ВМС) — 3 292;
- главный сержант (первый сержант в ВВС, главный унтер-офицер в ВМС) — 4 022;
- второй лейтенант (командир взвода) — 2 416;
- капитан (командир роты) — 3 221;
- подполковник (командир батальона, эскадрильи, подводной лодки, фрегата) — 4 246;
- полковник (командир полка, бригады) — 5 094;
- генерал-майор (командир дивизии) — 8 271;
- генерал-лейтенант (командир корпуса, командующий воздушной армией) — 11 689.

По оценкам Центра стратегических и бюджетных оценок США, годовой совокупный доход некоторых категорий военнослужащих, имеющих выслугу 20 лет и более, может достигать более 150 тыс. долл. Для сравнения: годовая зарплата конгрессмена и сенатора составляет 145 100 долл., члена правительства — 160 тыс., вице-президента США — 180 тыс. долл.⁹⁰

На фоне приведенных данных весьма любопытной представляется оценка уровня доходов некоторых высших должностных лиц в нашей стране. Официальное денежное содержание министра в Российской Федерации составляет около 100 тыс. руб. в месяц.

Годовой доход некоторых министров Российской Федерации согласно поданным декларациям о доходах в 2006 г. составил⁹¹:

- Ю. Трутнев (МПР России) — 133 млн руб.;
- Л. Рейман (Мининформсвязи России) — 112 млн руб.;
- И. Левитин (Минтранс России) — 13 млн руб.;
- С. Шойгу (МЧС России) — 1,74 млн руб.;
- В. Яковлев (Минрегион России) — 1,5 млн руб.;
- А. Сердюков (Минобороны России) — 1,25 млн руб.

Какие же оклады бюджетников считают достойными наши граждане? Обратимся к результатам опроса населения, проведенного специалистами Центра стратегических исследований Росгосстраха⁹².

Исследования проводились в сентябре — октябре 2007 г. в 44 городах. Было опрошено более 19 тыс. человек в возрасте от 18 до 50 лет. Респон-

⁹⁰ Сидоров В. Льготы — пережиток социализма? // Военно-промышленный курьер. 2007. № 50.

⁹¹ Гонтмахер Е. Зеркало доходов // Российская газета. 2007. 7 августа.

⁹² Грицюк М. Справедливая зарплата: какое жалование бюджетники считают достойным? // Российская газета. 2007. 21 декабря.

дентам был задан вопрос: сколько, по их мнению, должны получать в месяц педагог в средней школе, врач, милиционер, офицер и представители других профессий, получающие жалование из государственной казны?

По мнению россиян, педагог, работающий в средней школе, должен получать не менее 20 тыс. руб., врач в районной поликлинике — чуть больше 21 тыс., лейтенант Российской армии еще больше — 26,5 тыс., а рядовой-контрактник — около 25 тыс. Ежемесячная «справедливая» заработная плата милиционера должна составлять, по мнению опрошенных, 22 тыс. руб.

Реально же государство «оценивает» своих бюджетников несколько иначе. По данным Росстата, в октябре 2007 г. средняя зарплата в сфере здравоохранения и социальных услуг составляла в среднем 9,5 тыс. руб., в сфере образования — 8,2 тыс. руб. После повышения выплат военнослужащим с декабря 2007 г. лейтенант — командир взвода стал получать 13—15 тыс., а рядовой-контрактник — около 10 тыс. руб. Официальные доходы капитана милиции повысились до 13 тыс. руб., а сержанта милиции — до 10 тыс.

Однако следует отметить, что низкий уровень окладов денежного довольствия военнослужащих как причину возникновения и живучести коррупции отнюдь не стоит абсолютизировать. Если бы только бедность была единственной причиной коррупции, то тогда бы было трудно объяснить, почему коррупция существует и в богатых странах. Поэтому «коррупция во многих случаях можно рассматривать как причину бедности, а не как ее следствие»⁹³. Еще Аристотель подчеркивал: «Величайшие преступления совершаются из-за стремления к избытку, а не к предметам первой необходимости; так, например, становятся тиранами не для того, чтобы избежать голода...»⁹⁴. Известное высказывание К. Маркса о том, что нет такого преступления, которое не совершил бы капиталист, если ему светит прибыль в 300 процентов, еще никто не смог опровергнуть.

Таким образом, одним лишь повышением окладов денежного довольствия проблему коррупции в Вооруженных Силах не решить. Во-первых, у государства нет достаточных денег для очень высоких окладов всем военнослужащим, во-вторых, наверное, нет такого должностного оклада, который, если очень захочется, нельзя было бы «переплюнуть» взяткой, в-третьих (и это главное), материальное обеспечение — «противоядие» лишь для мелкого военного чиновника: хороший должностной оклад способен удержать от взятки честного мелкого служащего, но богатому никогда не бывает много. Как свидетельствует отечественная история, брали взятки и запускали руки в казну далеко не бедные чиновники — великие князья, фельдмаршалы и генералы, министры царские, советские, нынешние, а также и судьи⁹⁵. По справедливому утверждению С. Роуз-Аккермана, повышение жалования может снизить привлекательность взяток, но не приведет к полному искоренению практики мздоимства. Высокое жалование может лишь подстегнуть аппетиты чиновников, которые будут требовать более крупных подношений в связи с возросшим риском потери хорошо оплачиваемой должности. Чиновники могут превратиться из «голодных и жадных» в «сытых и жад-

⁹³ Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2008. С. 47.

⁹⁴ Цит. по: Голук Ю.В., Карасев В.И. Указ. соч. С. 147—148.

⁹⁵ Кирпичников А.И. Указ. соч. С. 424.

ных». Абсолютное число взяток может снизиться, поскольку все меньше чиновников будет замешано в коррупционных сделках, но зато возрастут «тарифы» за единичные услуги⁹⁶.

Не следует также преувеличивать разницу в уровне оплаты труда в военном и частном секторах, поскольку в большинстве случаев полная оплата воинского труда включает в себя не только собственно денежное довольствие, но и бесплатное медицинское обеспечение, льготное санаторно-курортное обслуживание, бесплатное обеспечение жильем, проезд на безвозмездной основе в отпуска и др. Подобный социальный пакет приобретает особую ценность в условиях инфляционных процессов.

§ 2.3. Духовно-нравственные причины коррупции в Вооруженных Силах

В рыночных условиях все имеет свою цену, в том числе совесть и честь.

Народная мудрость

Помимо социально-экономических причин, коррупция в Вооруженных Силах в значительной степени обусловлена причинами духовно-нравственного характера.

Констатируемая во многих научных исследованиях духовная деградация российского общества, разрушение веками формировавшихся нравственных ценностей отодвинули на второй план общественные интересы, высшие идеалы, совесть. Многие СМИ все чаще апеллируют к низменным чувствам толпы, нравственный уровень которой очень низок. К тому же сама ситуация очень часто побуждает человека к поверхностному восприятию реальной действительности. Вседозволенность, безответственность, корыстолюбие становятся ведущими мотивами в деятельности многих должностных лиц, случайно попавших во властные структуры. Игнорируя общественное мнение, они готовы попирает принципы морали и чести. Все чаще во главу угла становится культ наживы. «Главное в таком общественном сознании — деньги, вещь, товар. Система любой ценой втягивает в гонку потребления миллионы человек, делая их рабами порочного и ничтожного миропорядка, противоречащего высшей духовной природе человека, превращающего его в примитивное и малосодержательное существо»⁹⁷.

Готовность многих военнослужащих добровольно дать взятку, преподнести подарок, терпимость к нечестным заработкам, отсутствие моральных барьеров, даже гордость по поводу умения «дать на лапу» кому следует, быстро понять, кому и сколько следует «занести», чтобы получить вожденное благо (должность, очередное воинское звание, квартиру, путевку в санаторий и т. п.) — все это поддерживает систему коррупционных отношений и доводит ее до такого состояния, когда у людей уже нет выбора поступать иначе. Честность при таких условиях становится неконкурентоспособной, а принципиальность — убыточной. Обращаясь со своими нуждами к должностным лицам, военнослужащий очень часто должен выбирать между гипотетическими нравственными

требованиями и повседневными практическими реалиями. Именно на этой почве родилось расхожее выражение: если ты такой честный, то почему же ты такой бедный? Коррупция при таких условиях устраивает каждого, потому что к ней причастны все остальные. В итоге, как указывает С.М. Проява⁹⁸, система оказывается в равновесии — в коррупционной ловушке. После того как ловушка сформировалась, возврат к начальным условиям не приведет к ее разрушению: имеет место так называемый эффект гистерезиса⁹⁹.

Как известно, право и нравственность в регулировании общественной жизни имеют свои особенности. Правовые нормы и нравственные принципы формируют правила поведения людей в обществе. Право — это система правил поведения людей, установленных государством. Нравственность представляет собой систему норм, правил поведения, которые сложились в обществе на основе традиционных духовных и культурных ценностей, а именно представлений о добре, чести, достоинстве, долге, совести, справедливости и т. д. Соблюдение нравственных норм должно обеспечиваться самоконтролем и влиянием со стороны общества. Вместе с тем, в современной России мораль зачастую складывается таким образом, что взяточник и взяточдатель не считают, что они совершают какой-то безнравственный поступок. Ныне в обществе это считается нормальным, становится как бы нормой поведения. Представители многих государственных органов полагают в связи с этим, «что в условиях отсутствия твердых законодательных гарантий и правового урегулирования в сфере государственной службы их стремление продать свои услуги, пока на них есть спрос, естественно, поскольку на это их толкает необеспеченность будущего после окончания службы»¹⁰⁰.

В «Письме опытного чиновника сороковых годов младшему собрату, поступающему на службу», опубликованном в журнале «Русская старина» (1899 г., декабрь), содержались рекомендации для начинающего бюрократа: «Никогда не старайтесь держать сторону истины, когда вооруженная против нее ложь сильнее и прикрыта законными формами; этим навлекете на себя только подозрение; держите сторону сильного и просльвете правдивым чиновником; не обращайтесь никогда внимания на существо дела, сколько на лица, в нем, участвующие; никогда не делайте того, что нужно делать, а делайте то, что желает высшее начальство; никогда не говорите определенно: на основании такого-то закона, говорите неопределенно: на законном основании»¹⁰¹. Как показывает практика, многие современные бюрократы, восседающие в органах военного управления, вполне успешно руководствуются изложенными рекомендациями в своей повседневной деятельности.

Используя методологические подходы, выработанные С.В. Максимовым¹⁰², всех воинских должностных лиц с точки зрения склонности к коррупционной деятельности можно подразделить на несколько групп:

⁹⁸ Проява С.М. Экономизация коррупции: механизм противодействия. М., 2008. С. 81.

⁹⁹ Гистерезис (от греч. hysteresis) — отставание во времени реакции тела от вызывающего ее внешнего воздействия; наблюдается в тех случаях, когда состояние тела в данный момент времени определяется также внешними условиями, существовавшими ранее (Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 162).

¹⁰⁰ Бинецкий А.Э. Указ. соч. С. 40.

¹⁰¹ Цит. по: Кирпичников А.И. Указ. соч. С. 221.

¹⁰² Максимов С.В. Указ. соч. С. 37—38.

⁹⁶ Роуз-Аккерман С. Указ. соч. С. 104.

⁹⁷ Шенк В. Вещизм — золотой телец современности: как потребительская мораль одних срослась с возможностью наживы других // Военно-промышленный курьер. 2008. № 8.

а) первая группа — воинские должностные лица, для которых совершение коррупционных правонарушений, правомерное поведение является привычкой; у них полностью отсутствует готовность к совершению любых преступлений;

б) вторая группа — воинские должностные лица, для которых привычным является совершение правонарушений, обусловленных возможностью извлечения корыстного интереса из статуса занимаемой воинской должности, т. е. для них характерна абсолютная готовность к коррупционной деятельности;

в) третья группа воинских должностных лиц отличается готовностью к совершению коррупционных правонарушений, обусловленных родом основной деятельности, при гарантии безнаказанности;

г) четвертая группа воинских должностных лиц характеризуется предрасположенностью к совершению коррупционных правонарушений при отсутствии значимых отрицательных последствий для уровня их доходов, благополучия семьи и т. п.

Психологический механизм возникновения коррупционного отношения достаточно прост. С одной стороны, имеется воинское должностное лицо, обладающее административным ресурсом, возможностями оказать ту или иную услугу. В силу отрицательных морально-нравственных качеств (алчность, нечестность, склонность к стяжательству и т. п.) данное лицо начинает искать покупателя имеющегося в его распоряжении ресурса и возможностей. С другой стороны, есть военнослужащий, также не имеющий высоких моральных качеств, готовый за определенную плату приобрести у воинского должностного лица то или иное значимое для данного военнослужащего благо, ту или иную услугу (вышестоящую воинскую должность, путевку в санаторий, квартиру и т. п.). Своекорыстные интересы этих двух лиц совпадают, и между ними возникает коррупционная связь. По образному выражению А.И. Кирпичникова, отношения между ними складываются в своего рода «теневой кодекс», и чиновники подчиняются правилам этого «кодекса», отдавая ему предпочтение перед формальными законами. «Теневой кодекс» узаконивает взятки, считает их не только реальным, но и необходимым элементом повседневной жизни. По этим правилам любое действие чиновника требует вознаграждения¹⁰³.

Таким образом, «коррупция может существовать только тогда, когда коррупционная деятельность для конкретного человека попадает в разряд целесообразной деятельности»¹⁰⁴. При этом, большое значение для объяснения терпимости общественного сознания к мздоимству и лихоимству имеет психологическая склонность любого человека к оправданию совершаемых им противоправных или сомнительных с точки зрения морали действий. Очень трудно бороться с коррупцией в обществе и в Вооруженных Силах, объявляя противоправным то, что стало социальной нормой. Так, взятка за освобождение от службы в армии обычно оправдывается благим намерением родителей спасти здоровье или даже жизнь сына; подарки и подношения лечащему врачу и медсестрам военно-медицинского учреждения — стремлением получить лучший уход и большее внимание по отношению к себе или своему близкому; получение в обход очереди квартиры — заботой о своей семье. Этот список может

¹⁰³ Кирпичников А.И. Указ. соч. С. 236—237.

¹⁰⁴ Проява С.М. Указ. соч. С. 9.

быть продолжен бесконечно долго. По справедливому утверждению С.В. Максимова, «в атмосфере постоянной готовности к подкупу правовые запреты мертвы. Сговор подкупающего и подкупаемого предопределяет высокий уровень неузвимости коррупции»¹⁰⁵.

Как уже отмечалось, в коррупционной сделке виновными являются обе стороны — и взякополучатель, и взякодатель. А кто же является в данном случае потерпевшей стороной? Потерпевшим становится государство, поскольку нарушаются общественные отношения, складывающиеся между государством и воинским должностным лицом по поводу исполнения должностных обязанностей в интересах военной службы лишь за плату, предоставляемую государством. Государство в данном случае является работодателем для воинских должностных лиц, и оно заинтересовано в надлежащем исполнении последними своих обязанностей. Закон запрещает использование должностного положения в корыстных целях. В случае коррупционных отношений оба — и взяточник, и взякодатель — оказываются в выигрыше, но при этом страдают интересы государства и его военной организации.

Несмотря на то что в результате удачно проведенной коррупционной сделки каждая из ее сторон удовлетворяет свой корыстный интерес и, казалось бы, должна испытывать положительные эмоции в виде чувства благодарности к противоположной стороне (взяточник-начальник получил дополнительное материальное вознаграждение, взякодатель-военнослужащий — желаемое социальное благо), нравственные последствия такой сделки часто оказываются прямо противоположными. Как показывают результаты исследований, самой распространенной эмоцией, которая овладевает лицами, давшими взятку, является системная ненависть к государству, власти, политической системе (около 45 процентов респондентов). Это дополняется персонифицированной ненавистью к чиновнику, которому дана взятка (11 процентов). Важно, однако, заметить, что такими чувствами чаще других бывают обуреваемы образованные граждане средних возрастов (35—50 лет). Образованная же молодежь с высоким доходом чаще выбирает ответ: «Ничего не чувствовал, уже привык» (24 процента). Еще 13 и 12 процентов соответственно испытывают «удовлетворение тем, что удалось чиновника заставить работать на себя» или «удовлетворение собой, своим умением решать свои проблемы». Негативные эмоции, проецируемые на себя (стыд, страх, презрение к себе и т. п.), не набирают более 10 процентов¹⁰⁶.

Важно отметить и то обстоятельство, что безнравственными и одинаково социально опасными являются и мелкие поборы, и взяточничество в крупных размерах. Для высокопоставленных военных чиновников малый размер взятки, скорее, показатель уровня их нравственности, чем меньшей социальной опасности. Один из основоположников современного уголовного права, создатель Баварского уголовного кодекса, знаменитый германский юрист начала XIX в. А. Фейербах говорил по этому поводу: «Тот, кто гонится за малым, доказывает только высшую степень гнусности, долг и честь приносит он самой ничтожной выгоде; он не имеет оправдания даже в том, что ослеплен величиной ее»¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Максимов С.В. Указ. соч. С. 52.

¹⁰⁶ Голик Ю.В., Карасев В.И. Указ. соч. С. 221.

¹⁰⁷ Цит. по: Кирпичников А.И. Указ. соч. С. 284.

В качестве наиболее негативного морального качества военного руководителя, благодаря которому складываются и постоянно воспроизводятся коррупционные отношения, следует назвать корыстолюбие. Согласно В. Далю, корысть — это ничем не заменимая страсть к приобретению, к поживе, к богатству, жадность к деньгам, падность на барыш, стремление к получению только собственной выгоды, любостыжание¹⁰⁸. Для личности корыстных преступников-офицеров характерна психология «временщика», которая ведет к необузданной наживе, алчности, чувству безответственности, разрыву элементарных внутренних социально-контрольных функций и т. д. Такие люди не рассматривают службу как исполнение долга, а относятся к ней как к средству наживы. Корысть — один из самых устойчивых, трудноискоренимых человеческих пороков — системообразующий фактор устойчивой коррупционной направленности личности. Корыстное мотивообразование — скрытый от самой личности процесс, защищенный от самоконтроля (совести) личности системой защитных (самооправдательных) механизмов¹⁰⁹.

К числу других «коррупционнообразующих» качеств личности воинского должностного лица следует отнести карьеризм, меркантильность, подхалимство, продажность, стяжательство, угодничество и т. п.¹¹⁰

Вот как оценивается в публицистике морально-психологический климат в Вооруженных Силах начала XXI в. «Сейчас армия уже не та, что в 1995 или даже в 1999 годах, — свидетельствует военнослужащий-контрактник, прошедший Чечню. — Ушли лучшие люди, разогнали лучшие части. У нас в дивизии только и разговоров — кто сколько хапнул, кто кого на какие бабки посадил, кто как от следствия отмазался... Армии нужны чмыри, которых так удобно эксплуатировать и обворовывать»¹¹¹.

Сказано, безусловно, довольно резко и даже грубо, однако со многим в этой оценке можно согласиться.

Исходя из рассмотренного выше психологического механизма возникновения коррупционных отношений, наиболее действенное средство снижения уровня коррупции в армии выглядит достаточно простым и очевидным: это уменьшение готовности военнослужащих платить взятки и участвовать в иных коррупционных сделках. Для всех военнослужащих неучастие в коррупционных платежах является, безусловно, выгодным: меньше материальные издержки, снижаются риски привлечения к ответственности. Но для отдельного военнослужащего заплатить чиновнику в погонах для решения жизненно важной задачи (например, для получения жилого помещения) может быть здесь и сейчас выгодно. Если платят другие, то те, кто не платят, неизбежно проигрывают (в приведенном примере обрекаются на долгие годы ожидания получения жилья). Как справедливо указывает А. Константинов, не платить коллективно можно только тогда, когда есть уверенность, что и другие тоже

¹⁰⁸ Даль В. Иллюстрированный толковый словарь русского языка. М., 2007. С. 158.

¹⁰⁹ Эминов В.Е., Мацкевич И.М. Организованная преступность в армии; *Они же*. Преступность военнослужащих: исторический, криминологический, социально-правовой анализ. М., 1999. С. 172.

¹¹⁰ О содержании указанных качеств см. приложение 3 к настоящему изданию.

¹¹¹ Окопная правда чеченской войны: Сборник. М., 2007. С. 159.

не будут платить. Это очень медленный процесс и труднодостижимая цель, поскольку касается коллективных норм и ценностей, которые один человек в одночасье изменить не может¹¹².

Утверждению принципов честности и неподкупности на военной службе может способствовать целый ряд факторов, в том числе:

- законодательные меры;
- правила и кодексы поведения;
- религиозные, политические и социальные нормы и ценности общества, требующие, чтобы воинские должностные лица были честны;
- профессионализм воинских должностных лиц;
- осознание офицерским составом того факта, что офицеры составляют элиту Вооруженных Сил и общества в целом;
- серьезное отношение высшего военного руководства к вопросам морали — как личной, так и общегосударственной.

Наличие у воинского должностного лица высоких нравственных качеств выступает одним из главных критериев его профессиональной пригодности, а формирование подобной системы качеств является очень важной проблемой как для государственных органов, так и для обществу. С древнейших времен определенные слои общества вырабатывали моральные кодексы, присяги, клятвы и т. д. и строго следили за их соблюдением, причем подобная традиция сохранилась и до настоящего времени как на международном, так и на национальном уровне. Сошлемся, в частности, на Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый 34-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 1979 г., в котором объединены нормы, обязывающие работников правоохранительных органов уважать и защищать человеческое достоинство, быть честными и бескорыстными, поддерживать и защищать права человека, применять силу только в случаях крайней необходимости и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей, сохранять в тайне сведения конфиденциального характера, получаемые в процессе осуществления своей деятельности, если исполнение их обязанностей или задачи правосудия не требуют иного, нетерпимо относиться к любому действию, представляющему собой попытку или другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство человека виды обращения и т. д.

¹¹² Константинов А. Указ. соч. С. 448—449.

Глава 3. Усмотрение командиров (начальников) как предпосылка коррупции в Вооруженных Силах

§ 3.1. Сущность понятия «усмотрение» и его проявление в деятельности воинских должностных лиц

Я начальник — ты дурак, ты начальник — я дурак.

Фольклор

Все многообразие направлений и форм регулирующего воздействия права на общественные отношения сводится в конечном счете к трем ключевым функциям, суть которых заключается в нормативном закреплении того, что субъекту правоотношений:

а) можно делать (т. е. предоставление субъекту определенной свободы действий при выборе варианта правомерного поведения);

б) нужно делать (т. е. установление юридических обязанностей субъекта, подлежащих безусловному выполнению вне зависимости от его субъективной воли и желания);

в) нельзя делать (т. е. установление правовых запретов и ограничений под угрозой юридической ответственности субъекта).

Рассматриваемое в настоящей главе понятие «усмотрение» относится главным образом к первой из названных функций — проблеме установления пределов свободы усмотрения командиров (начальников) при исполнении возложенных на них задач по руководству воинскими частями и подразделениями.

Актуальность рассматривания данной проблемы обусловлена целым рядом обстоятельств, важнейшим из которых является необходимость усиления борьбы с коррупционными проявлениями в воинской среде. На совещании в Правительстве Российской Федерации 7 декабря 2006 г., посвященном проблеме борьбы с коррупцией, было прямо указано, что коррупционнорешения принимаются чиновником тогда, когда его деятельность осуществляется в режиме «по усмотрению»¹¹³.

Следует отметить, что понятие «усмотрение» в праве пока остается недостаточно исследованной проблемой, хотя и рассматривалось различными отраслями отечественной юридической науки. Так, ряд научных публикаций посвящен рассмотрению судейского (судебного) усмотрения¹¹⁴. Данная категория нашла свое отражение в административном и уголовном праве¹¹⁵, а также в науке уголовного процесса¹¹⁶. Однако, несмотря на это, безусловно, справедливым является замечание М.В. Баглая о том, что хотя усмотрение существовало всегда, «но никто, к сожалению, не удосужился написать о нем, чтобы помочь нам умело пользоваться этим сложным инструментом»¹¹⁷.

¹¹³ Российская газета. 2006. 8 декабря.

¹¹⁴ Абушенко Д.Б. Судебное усмотрение в гражданском и арбитражном процессе: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1998; Папкова О.А. Понятие судейского усмотрения // Журнал российского права. 1997. № 12.

¹¹⁵ Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. 2000. № 4; Рарог А.И. Усмотрение правоприменителя для квалификации преступлений // Уголовное право. 2000. № 1.

¹¹⁶ Марфицин П.Г. Усмотрение следователя (Уголовно-процессуальный аспект). Омск, 2002.

¹¹⁷ Баглай М.В. Вступительная статья к кн. А. Барака «Судейское усмотрение» / Пер. с англ. М., 1999. С. 8.

А.А. Малиновский определяет усмотрение как выбор субъектом определенной цели и способов ее достижения или как возможность выражать свою волю и принимать решения независимо от воли других лиц. Усмотрение включает в себя интеллектуальные и волевые аспекты. Интеллектуальная сторона усмотрения характеризуется тем, что субъект осознает предоставленную правом возможность выбора неких вариантов поведения для удовлетворения своих интересов и выбирает тот вариант, который представляется ему наиболее предпочтительным, исходя из анализа правового предписания и конкретных жизненных обстоятельств. Волевая сторона характеризуется намерением поступить в соответствии с принятым решением и готовностью приложить для этого необходимые усилия¹¹⁸.

К признакам, которые характеризуют усмотрение как правовое явление, указанный автор относит:

— легальность (возможность субъективного усмотрения предоставлена объективным правом);

— интеллектуально-волевой характер;

— правоспособность и дееспособность субъекта усмотрения;

— целенаправленность усмотрения (усмотрение всегда направлено на выбор вариантов поведения, необходимых для достижения конкретной цели)¹¹⁹.

В военном праве проблема усмотрения в деятельности командиров (начальников) по существу не изучалась. В самом общем виде под усмотрением в деятельности командира следует понимать его легальную возможность отступать от прямого применения норм права в случае отсутствия четких нормативно закрепленных правил разрешения конкретного вопроса. В разнообразной по формам и содержанию оперативной управленческой деятельности командиров, воинских должностных лиц подобные ситуации встречаются довольно часто, поскольку жизнь, практика, как известно, значительно многообразнее и богаче любых нормативных актов. Данное обстоятельство и является объективной причиной достаточно частого использования воинскими должностными лицами обоснованных усмотрений в повседневной деятельности, т. е. самостоятельных разумных решений, не противоречащих праву.

Вопросам познания природы усмотрения в праве посвящена книга известного израильского правоведа А. Барака «Судейское усмотрение». Указанный автор под усмотрением предлагает понимать «полномочие, которое закон дает судье, чтобы делать выбор из нескольких альтернатив, из которых каждая законна»¹²⁰. Как представляется, данное определение, касающееся судейского усмотрения, вполне применимо и к пониманию сущности командирского усмотрения.

Что же следует понимать под указанным термином? Лингвистический анализ понятия «командирское усмотрение» не представляет большой сложности. Слово «усмотреть» означает то же, что и слово «увидеть». Слово «командирское» означает нечто, принадлежащее командиру или исходящее от командира. Соединенные вместе, эти слова означают взгляд или видение командира. Юридический же смысл термина «командирс-

¹¹⁸ Малиновский А.А. Усмотрение в праве // Государство и право. 2006. № 4. С. 102.

¹¹⁹ Там же. С. 102—103.

¹²⁰ Цит. по: Кажлаев С.А. Судебное усмотрение в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2003. № 11.

кое усмотрение» значительно отличается от его лингвистического содержания и означает мнение или вывод командира относительно того, как следует разрешить рассматриваемый им конкретный жизненный случай, конкретный вопрос.

Таким образом, усмотрение в деятельности командира представляет собой его субъективное право на поиск оптимального решения по разрешению конкретной жизненной ситуации строго на основе закона. Предоставляя командиру некоторую свободу в выборе решения, усмотрение делает управленческий процесс более гибким, приближает абстрактную правовую норму к конкретной жизненной ситуации. Командирское усмотрение есть выбор командиром варианта разрешения конкретного вопроса, основанный на его субъективном восприятии обстоятельств дела и его субъективном толковании правовых норм, подлежащих применению.

Как известно, наиболее распространенным методом военного права является метод властных предписаний (императивный, командно-волевой). Властность составляет самую сущность метода регулирования общественных отношений военным правом. Императивный метод — метод категорического, строго обязательного, не допускающего отступлений и иной трактовки исполнения правовых предписаний, является основополагающим методом военного права; именно он придает военному праву своеобразие и качественную определенность как комплексной отрасли российского права. Свое нормативное воплощение данный метод находит в очень часто используемых в военном законодательстве формулировках: «требую», «приказываю», «обязан», «должен», «запрещается» и т. п. Императивность — это властно-повелительная форма социальной регуляции воинских правоотношений, опирающаяся на «силовое» начало, т. е. на возможность заставить, наказать, принудить¹²¹.

Вместе с тем, строгая императивность и детальная регламентация воинских правоотношений отнюдь не означают отсутствия возможности использования командирами усмотрения в правоприменительной деятельности, поскольку для этого имеются следующие объективные предпосылки:

— *во-первых*, объективная неспособность законодателя своевременно отслеживать меняющуюся действительность путем принятия абсолютных определенных военно-правовых норм;

— *во-вторых*, сложность и зачастую непредсказуемость жизненных ситуаций, которые, естественно, не могут быть спрогнозированы;

— *в-третьих*, имеется немало случаев, когда усмотрение вытекает из самого содержания норм военного права. Показательным примером данной предпосылки являются нормы, в содержание которых входят слова «может», «вправе», «имеет право». В отдельных случаях норма права прямо указывает, что разрешение вопроса производится по усмотрению командира. В частности, УВС ВС РФ (ст. 83) не просто разрешает, но и обязывает командира «...действовать в пределах предоставленных ему прав самостоятельно». Об этом же идет речь в нормах УВС ВС РФ (ст.ст. 17, 45), возлагающих на всех военнослужащих, включая командиров, обязанность проявлять разумную инициативу при выполнении воинского долга и поставленных задач. Но наиболее очевидно определено и

¹²¹ Более подробно о данном методе правового регулирования см.: Корякин В.М. Введение в теорию военного права: Монография // Российский военно-правовой сборник. 2007. № 9. С. 29.

недвусмысленно возможность применения командирского усмотрения закреплена в Корабельном уставе ВМФ¹²², ст. 135 которого гласит: «В случаях, не предусмотренных уставами и приказами, командир корабля поступает по своему усмотрению, соблюдая интересы и достоинство Российской Федерации»;

— *в-четвертых*, немаловажной предпосылкой усмотрения выступает использование в военном законодательстве оценочных понятий и категорий. Вопрос о применении или неприменении нормы в каждом конкретном случае сводится к правильной оценке командиром возможности подвести обстоятельство дела под общий признак, указанный в законе. К числу оценочных понятий можно отнести такие, как «уважительные причины», «неуважительные причины», «справедливость», «исключительный случай» и т. п. В качестве примера можно привести норму, содержащуюся в п. 10 ст. 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», согласно которой по решению командира воинской части военнослужащему может быть предоставлен отпуск по личным обстоятельствам продолжительностью до 10 суток «в других исключительных случаях», прямо не указанных в названном Законе.

Таким образом, в содержание понятия «усмотрение» вкладываются одновременно и целесообразность, и законность. Общее правило о допустимости использования усмотрения в управленческой деятельности командира в научной литературе сформулировано следующим образом: «Там, где установлена четкая правовая конкретность компетенции, усмотрение исключается»¹²³. Там же, где четкая правовая регламентация отсутствует, усмотрение командира не только допустимо, но и необходимо.

Допустимость усмотрения отнюдь не означает отхода от права, законности и правопорядка. Усмотрение в управленческой деятельности командира применяется в тех случаях, когда конкретное общественное отношение не урегулировано правом, а разрешить его необходимо, т. е. когда имеются пробелы в военном законодательстве. Довольно часто возникают ситуации, когда командиры не могут сориентироваться, как себя вести, поскольку нет ни прямого запрета, ни прямого разрешения, когда можно делать все, что не запрещено законом, а закона просто нет, он еще не принят на этот случай. В результате появляются, по образному выражению известного теоретика права Н.И. Матузова, «черные дыры», в которые устремляются разного рода любители легкой наживы, любители решать возникающие проблемы внеправовыми методами¹²⁴.

Наиболее опасным последствием злоупотребления усмотрением является коррупция. С. Роуз-Аккерман по этому поводу указывает, что чиновники, имеющие возможность выносить решения по своему усмотрению, будут испытывать искушение выдумывать огромное количество туманно сформулированных правил, еще более поощряющих коррупцию. Тогда даже те, кто раньше не давал взятку, теперь будут платить «как все», коль скоро взяточничество станет нормой поведения¹²⁵.

¹²² Введен в действие приказом главнокомандующего ВМФ от 1 сентября 2001 г. № 350.

¹²³ Головкин А.А. Допустимо ли совместить законность и усмотрение (некоторые проблемы теории и практики) // Право и политика. 2006. № 3.

¹²⁴ Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 422.

¹²⁵ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М., 2003. С. 296.

Исследуя понятие и сущность понятия «усмотрение», А.А. Головкин пришел к вполне обоснованному выводу о его близости к понятиям «аналогия права» и «аналогия закона», которые применяются к ситуациям, требующим правового регулирования, но не урегулированным нормами данной отрасли права¹²⁶. В таких случаях спор сторон в правоотношении решается на основе общих начал и принципов правового регулирования соответствующей отрасли права.

Специфической особенностью применения усмотрения в воинских правоотношениях в отличие от других сфер общественной жизни является его сочетание с принципом единоначалия как основополагающим принципом военного строительства, пронизывающим весь строй и дух взаимоотношений между военнослужащими. Единоначалие в его буквальном смысле означает «единоличное управление». Суть его состоит в том, что командир (начальник) наделяется всей полнотой распорядительной власти по отношению к подчиненным и одновременно на него возлагается персональная ответственность перед государством за все стороны жизни и деятельности воинской части, подразделения.

Командир как единоначальник вправе единолично принимать решения, отдавать соответствующие приказы и обеспечивать их выполнение. Данное требование всецело вытекает из характера военной организации государства и является непреложным принципом служебных взаимоотношений, стержнем воинской дисциплины. В связи с этим вполне правомерен вывод о том, что командиры по отношению к подчиненным военнослужащим и воинским коллективам наделены гораздо большим объемом властных полномочий, чем соответствующие должностные лица невоенных государственных организаций¹²⁷.

Однако при отсутствии у командира высоких моральных принципов данный основополагающий принцип военного управления может превратиться в произвол, в средство внеправового воздействия на подчиненных, в коррупцию. Ежегодно военными прокурорами выявляется около 7 тыс. незаконных приказов командиров и иных воинских должностных лиц. Объясняется это, с одной стороны, незнанием законов, а с другой стороны, так называемым эффектом «правового нарциссизма», когда командир части чувствует себя настолько своего рода «царьком», что полагает, что его воля — это и есть закон. Необходимый армейский принцип единоначалия постепенно перерастает в беззаконие¹²⁸.

С усмотрением тесно связано другое понятие — целесообразность. В литературе, посвященной рассмотрению понятия «усмотрение», нередко указывается, что решения, принимаемые начальником, руководителем по своему усмотрению, должны быть целесообразными, т. е. соответствующими поставленной цели.

В словарях термин «целесообразность» определяется как соответствие явления или процесса определенному состоянию, материальная или идеальная модель которого выступает в качестве цели; форма проявления причинно-следственных отношений¹²⁹. Вопрос только в том, какова эта цель, кем и как она поставлена и всегда ли направлена на достижение

¹²⁶ Головкин А.А. Указ. соч.

¹²⁷ Военное право: Учебник / Под ред. В.Г. Стрекозова, А.В. Кудашкина. М., 2004. С. 16—17.

¹²⁸ Эминов В.Е., Мацкевич И.М. Преступность военнослужащих: исторический, криминологический, социально-правовой анализ. М., 1999. С. 150.

¹²⁹ Советский энциклопедический словарь. М., 1987. С. 1472.

общественно полезного результата? Здесь мы вновь выходим на возможность злоупотреблений и коррупции, поскольку ложно понятая или ложно поставленная цель придает деятельности общественно вредный характер.

С точки зрения этимологии понятие «целесообразный» означает соответствующий поставленной цели, вполне разумный, практически полезный¹³⁰; оправданный сложившимся положением вещей; наиболее отвечающий каким-либо обстоятельствам, условиям, требованиям; рациональный¹³¹. Из данной трактовки рассматриваемого термина можно сделать вывод о том, что целесообразной можно считать только такую деятельность военного руководителя, которая преследует разумную, отвечающую общественным интересам и интересам военной службы цель.

Практика показывает, что под целесообразность нередко маскируется произвол, злоупотребление должностным положением, нарушение прав военнослужащих. Так, например, согласно подп. «в» п. 15 ст. 11 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237, одним из оснований для назначения военнослужащего на равную воинскую должность является необходимость более целесообразного использования военнослужащего на военной службе. Определение же того, какая воинская должность для конкретного военнослужащего является «более целесообразной», отдано на усмотрение соответствующих командиров и кадровых органов. С учетом того что назначение на равную воинскую должность может производиться без согласия военнослужащего, нередко рассматриваемая формула «для более целесообразного использования военнослужащего на военной службе» используется для расправы над военнослужащим, для перемещения по службе любимчиков, для вымогательства взятки и т. п.

Избежать возникновения подобного рода коррупционных отношений возможно только при строгом соблюдении принципа недопустимости противопоставления законности и целесообразности¹³², который означает, что в процессе соблюдения, исполнения и применения законов нельзя подменять законность целесообразностью, поскольку высшая государственная целесообразность заключена в самом законе, если он принят и действует. Если же правоисполнители и правоприменители в Вооруженных Силах будут каждый по-своему оценивать закон с точки зрения его целесообразности или нецелесообразности, нужности или ненужности, выгоды или невыгоды и, следовательно, самостоятельно решать вопрос о том, руководствоваться требованиями данного закона или не руководствоваться, то никакого правопорядка в армии установить будет невозможно. По сути, как справедливо указывается в литературе, речь идет о презумпции целесообразности закона, так как нецелесообразных законов в принципе не должно быть¹³³. Поэтому брать под сомнение закон по соображениям личной или какой-либо иной заинтересованности (идеологической, политической, прагматической) недопустимо. Если же нормативный правовой акт устарел, отстал от

¹³⁰ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 758.

¹³¹ Словарь синонимов: Справочное пособие. Л., 1975. С. 484.

¹³² Корякин В.М., Кудашкин В.М., Фатеев К.В. Военно-административное право (военная администрация): Учебник. М., 2008. С. 391.

¹³³ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М., 2004. С. 201.

жизни или оказался неудачным, несовершенным, то его следует отметить, изменить, поправить в установленном порядке, а не обходить, не нарушать, не поступать по своему усмотрению. Отдельно взятый военнослужащий или должностное лицо не вправе «исправлять» закон. Целесообразность допустима лишь в рамках самого закона, нормативного правового акта, которые во многих случаях предоставляют возможность командирам и самим военнослужащим действовать по усмотрению, исходя из обстоятельств («разрешенная целесообразность»).

§ 3.2. Пределы усмотрения должностных лиц и его влияние на возникновение коррупционных отношений в Вооруженных Силах

От каждого — по возможности, каждому — по занимаемой должности.

Народная мудрость

Закон наделяет командира как единоначальника достаточно широкими полномочиями действовать при исполнении возложенных на него обязанностей по своему усмотрению. В то же время, как справедливо отмечают авторы Комментария к Федеральному закону «О статусе военнослужащих», единоначалие и усмотрение в деятельности командира не являются абсолютными, т. е. безграничными. Командирам-единоначальникам предоставляется такой объем полномочий, который обеспечивает эффективный контроль над всеми сторонами жизни и деятельности воинской части, их самостоятельность в единоличном решении основных вопросов осуществления власти. Но они не вправе пруступать предел той власти, которой они наделены законами, другими правовыми актами. Военное право исходит из презумпции законности издаваемых командирами приказов и их соответствия интересам военной службы. Приказ командиром может быть отдан только по службе и в интересах службы, в пределах предоставленной ему компетенции. В противном случае наступает юридическая ответственность командира¹³⁴.

Военное законодательство вполне оправданно закрепляет значительные дискреционные¹³⁵ полномочия воинских должностных лиц, необходимые им для выбора наиболее целесообразного и эффективного решения. Однако излишняя свобода в этой сфере ведет к злоупотреблению правом, а нередко к вымогательству, взяточничеству. В частности, значителен коррупционный потенциал статуса воинского должностного лица в тех случаях, когда оно вправе по своему усмотрению оценивать условия и основания для представления подчиненного к государственной награде, выдачи какого-либо разрешения, справки, предоставления социально значимого для подчиненного военнослужащего блага. В связи с этим заслуживают всяческой поддержки рекомендации ученых о том, что в нормативных правовых актах «необходимо использовать только императивные недискреционные нормы, закрепляющие права должностных

¹³⁴ Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих». М., 2005. С. 77, 705.

¹³⁵ *Дискреция* (лат. discretio) — решение должностным лицом или государственным органом какого-либо вопроса по собственному усмотрению; дискреционный — действующий по своему усмотрению; дискреционная власть — право должностного лица или государственного органа действовать по своему усмотрению (Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 205).

стных лиц, особенно в отношении неподчиненных граждан и юридических лиц, предусматривать дополнительные механизмы контроля такого рода решений чиновников (возможно — специальные общественные комиссии)¹³⁶.

На необходимость установления пределов командирского усмотрения в отечественной военно-юридической литературе указывалось давно. Так, известный специалист в области военно-уголовного права А.С. Друцкой еще в 1902 г. писал, что приказ утрачивает свою обязательность, если деяния во исполнение приказа запрещены законом под страхом наказания как начальнику, так и подчиненному, так как «приказание начальника не может отменять воли законодателя... вне закона воля начальника есть лишь воля гражданина»¹³⁷. В более позднее время, развивая данную тему, Е.В. Прокопович указывал, что ни одному начальнику, какое бы высокое положение он ни занимал, не дозволено действовать вопреки требованиям закона, поскольку только в пределах своих полномочий и лишь в интересах службы начальники могут предъявлять требования к подчиненным¹³⁸.

На весьма интересный аспект рассматриваемой проблемы указывал в 1887 г. профессор А. Градовский: «Служебный характер приказа должен быть поставлен в зависимость от круга обязанностей подчиненного, а не от пределов власти начальника»¹³⁹.

Все вышесказанное свидетельствует об актуальности проблемы нормативного установления пределов командирского усмотрения, чтобы оно не превращалось для отдельных командиров в «лазейку» для обхода закона и в возможность злоупотребления своим служебным положением и командирской властью, не создавало условий для возникновения коррупционных отношений.

А.А. Малиновский к пределам усмотрения в праве относит установленные в целом ряде случаев требования добросовестности и разумности¹⁴⁰. Под добросовестностью усмотрения понимается стремление субъекта к правомерности своего предстоящего правового поведения, юридической безупречности способа достижения поставленной цели, а также отказ от использования пробелов и противоречий действующего законодательства в ущерб правопорядку. Разумность усмотрения представляет собой согласованность своего интереса со способами его удовлетворения, соответствие интереса и способов его удовлетворения идеалам нравственности и справедливости, господствующим в обществе в конкретно-исторический период.

А.А. Березин, оперируя философскими категориями, понятие пределов усмотрения правоприменителя предлагает рассматривать как меру справедливого и законного права на поиск оптимального решения по индивидуальному делу. С помощью пределов становится возможным дать юридическую оценку усмотрению. Пределы для должностного лица слу-

¹³⁶ Административно-правовые проблемы предупреждения коррупционной и организованной преступности («Круглый стол») // Государство и право. 2002. № 1. С. 115.

¹³⁷ Цит. по: Сидоренко В.Н. История развития понятия приказа в российском военном и уголовном праве и использование накопленного опыта в XXI веке // Российский военно-правовой сборник. 2007. № 9. С. 171.

¹³⁸ Там же. С. 174.

¹³⁹ Там же. С. 169.

¹⁴⁰ Малиновский А.А. Указ. соч. С. 103.

жат своеобразной чертой, после которой его усмотрение приобретает противоправный характер и утрачивает свойство справедливости¹⁴¹.

Наиболее опасным последствием злоупотребления правом, превышения пределов командирского усмотрения является проникновение коррупции в воинскую среду. Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка справедливо указывает по этому поводу, что «главными факторами, которые способствуют росту коррупционных проявлений, являются установление в правовых актах определений компетенции государственного органа или должностного лица формулировками «вправе», «может», что дает возможность вариативного принятия решения»¹⁴².

Любое усмотрение в деятельности командира связано с выбором варианта решения из нескольких альтернатив. Вполне очевидно, что это усмотрение ограничено требованиями правовой системы, что предполагает действия командира только в этих рамках. Вместе с тем, при наличии трудностей в принятии конкретного решения командир использует свой субъективный потенциал — личный опыт и мировоззрение. Сочетание этих факторов и толкование основ права, правовых принципов создают условия разрешения командиром сложных жизненных ситуаций, которыми так богата повседневная деятельность войск. В качестве средства решения указанных ситуаций могут быть использованы и нравственные категории. Каждый человек, в том числе и командир, обладает своим уникальным аппаратом отражения окружающего мира. Поэтому любой вывод командира относительно обстоятельства конкретной жизненной ситуации или варианта ее разрешения несет отпечаток его мировоззрения, жизненного опыта, уровня профессиональной подготовки, степени развития его нравственных качеств, других характеристик. Известный правовед А. Барак вполне справедливо указывает по этому поводу, что личный опыт правоприменителя, его образование, его личность, его эмоциональность являются решающими компонентами в определении разумности выбора решения из различных возможных вариантов¹⁴³.

Таким образом, повседневная управленческая деятельность командира предполагает субъективное усмотрение в рамках права, иначе его применение может превратиться в произвол. Не меньшую опасность представляет безраздельное усмотрение командира, игнорирующее нормы закона, права. Поэтому важно определить, в каких случаях принятие решения командиром предполагает оценку обстоятельств, связанную с его личным усмотрением, и каковы границы такого усмотрения. При этом, мы исходим из того неопровержимого факта, что военное право имеет нравственную основу, применяется в сочетании с нормами нравственности, в силу чего вопросы командирского усмотрения относятся и к использованию в нем нравственных категорий.

Исходя из изложенного, пределы командирского усмотрения находят свое выражение в следующих формах:

а) прямое закрепление в законе пределов командирского усмотрения. Свое нормативное воплощение такие пределы находят главным образом в нормах-запретах и в нормах-обязываниях;

¹⁴¹ Березин А.А. Пределы правоприменительного усмотрения в деятельности ОВД // Российский судья. 2006. № 9.

¹⁴² Лашкина Е. Когда кончится время коррупционеров? // Российская газета. 2006. 8 декабря.

¹⁴³ Барак А. Судейское усмотрение / Пер. с англ. М., 1999. С. 13.

б) общественное мнение, рекомендации общественных и консультативных органов (аттестационной комиссии, офицерского собрания и др.). Статья 83 УВС ВС РФ предписывает командиру действовать в пределах предоставленных ему прав самостоятельно, в тесной взаимосвязи с органами государственной власти и местного самоуправления, общественными объединениями, не преследующими политических целей, коллективами предприятий, ветеранами Великой Отечественной войны, ветеранами боевых действий, ветеранами военной службы, поддерживая и приумножая традиции воинской части (подразделения). Связанность командирского усмотрения общественным мнением призвана, в частности, стать весьма надежным барьером на пути проникновения коррупции в армейскую среду, способствовать поддержанию правопорядка и дисциплины в войсках. Об осознании военным руководством верности данного вывода свидетельствует, в частности, создание Общественного совета при Минобороны России, а также родительских комитетов в воинских частях и военных комиссариатах;

в) нравственные качества командира-единоначальника, его общая и правовая культура. Чем выше уровень развития этих качеств у командира, тем меньше риск злоупотребления усмотрением при принятии им управленческих решений.

Приоритетной формой установления пределов командирского усмотрения является, конечно же, их нормативное закрепление. При этом, должен соблюдаться непреложный принцип: если для частного лица действует правило: «разрешено все, что не запрещено законом», то для командира — правило: «Дозволено только то, что непосредственно указано в законе»¹⁴⁴.

Анализ действующего военного законодательства, регламентирующего указанные вопросы, позволяет сделать вывод о том, что оно создает широкий простор для различного рода злоупотреблений, которые, по сути, являются таковыми, но практически недоказуемы. Так, например, незаконная награда и получение военнослужащим поощрения объективно могут содержать признаки коррупции, однако вряд ли возможно с учетом ныне действующего законодательства в данной области доказать это. Анализируя нормы ДУ ВС РФ (ст.ст. 17—18), можно выявить следующие основания для поощрения и награждения военнослужащих государственными наградами: 1) особые личные заслуги; 2) разумная инициатива; 3) усердие и отличие по службе; 4) мужество и отвага, проявленные при выполнении воинского долга; 5) образцовое руководство войсками; 6) выдающиеся заслуги перед государством и Вооруженными Силами; 7) высокие показатели в боевой подготовке; 8) отличное освоение новых образцов вооружения и военной техники. Нетрудно заметить, что большинство из названных оснований для поощрения военнослужащих сформулированы с использованием так называемых оценочных понятий. В научной литературе в связи с этим делается справедливый вывод о том, что «принятие решения о поощрении поставлено в зависимость от усмотрения лица, наделенного правом

¹⁴⁴ Малиновский А.А. Указ. соч. С. 104; Матузов Н.И. Указ. соч. С. 413; Туманов Д.А. Некоторые вопросы о процессуальной аналогии в гражданском процессе // Государство и право. 2006. № 7. С. 100.

поощрения. А где имеет место усмотрение, там всегда существуют условия для коррупции»¹⁴⁵.

Практика подтверждает верность данного вывода. Как представляется, почти каждый военнослужащий, принимавший участие в боевых действиях в Афганистане и в Чеченской Республике, может привести не один пример того, когда государственные и ведомственные награды вручались некоторым военнослужащим не за действительные заслуги, а вследствие фаворитизма, приближенности к начальнику, а то и вовсе просто покупались.

Вывод о том, что неопределенность формулировок законодательства нередко порождает злоупотребления должностных лиц, подтверждается судебной практикой. Весьма показательным в этом смысле является решение Верховного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2005 г. № ВКПИ 05-24, в котором дана оценка правомерности применения командирского усмотрения к определению размера ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим военной службы конкретным военнослужащим.

Напомним суть данного судебного акта. Военнослужащий А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением, в котором просил признать незаконным приказ министра обороны Российской Федерации «О денежном довольствии военнослужащих» от 28 июня 2002 г. № 245¹⁴⁶ в части указания «и тому подобное» в качестве основания для уменьшения размера ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим военной службы. При этом, в своем заявлении в суд военнослужащий А. указал, что закрепленная в указанном приказе норма права нарушает его права, поскольку содержит необоснованную неопределенность в качестве основания для уменьшения размера надбавки за сложность, напряженность и специальный режим военной службы. По его мнению, тем самым узаконено субъективное усмотрение командиров для уменьшения размера надбавки.

Выслушав объяснения представителя министра обороны Российской Федерации, который просил отказать в удовлетворении заявления военнослужащего А., исследовав обстоятельства дела и заслушав заключение военного прокурора, полагавшего необходимым заявление А. оставить без удовлетворения, Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующим выводам.

На основании п. 4 ст. 13 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, дифференцированно, в зависимости от состава военнослужащих и местности прохождения военной службы, выплачивается ежемесячная надбавка за сложность, напряженность и специальный режим военной службы в размере до 120 процентов оклада по воинской должности. При этом, Правительству Российской Федерации предоставлено право принимать решения о повышении размера указанной надбавки отдельным категориям военнослужащих в зависимости от места проживания и прохождения военной службы в целях недопущения снижения уровня

¹⁴⁵ Григорьев В.А. Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3.

¹⁴⁶ В настоящее время данный приказ не действует в связи с признанием его утратившим силу.

материального обеспечения военнослужащих в связи с переводом натуральных льгот в денежную форму.

В соответствии с абз. 3 п. 3 Инструкции о размере и порядке выплаты надбавки за сложность, напряженность и специальный режим военной службы военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, утвержденной приказом министра обороны Российской Федерации от 28 июня 2002 г. № 245, размер данной надбавки военнослужащим, привлекаемым к дисциплинарной ответственности, при изменении условий военной службы, снижении результатов служебной деятельности и т. п. по решению соответствующих командиров (начальников) может быть уменьшен ранее периода, на который она установлена, но не более чем до 50 процентов оклада по воинской должности.

Нормы Федерального закона «О статусе военнослужащих» предусматривают возможность реализации тех или иных прав военнослужащих только при условии их четкого и однозначного правового регулирования, не позволяющего каким-либо образом ограничивать данные права иначе как в установленном законом порядке. При этом, формулировки нормативных правовых актов, допускающие в силу изложения неопределенность в своем понимании и трактовке, необоснованно ограничивают права военнослужащих, поскольку такие нормативные правовые акты позволяют применять себя в ходе практической деятельности органов военного управления в зависимости от субъективного усмотрения конкретных должностных лиц.

Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отметила, что абз. 3 п. 3 указанной Инструкции, предусматривающий, исходя из своего содержания, открытый перечень оснований для снижения размера надбавки за сложность, напряженность и специальный режим военной службы, позволяет органам военного управления и воинским должностным лицам расширять его в зависимости от своего субъективного усмотрения (выделено мной. — В. К.), что необоснованно ограничивает права заявителя и других военнослужащих. Кроме того, в силу закона право определять размер и порядок выплаты надбавки предоставлено только Минобороны России и Правительству Российской Федерации.

Таким образом, указывается в рассматриваемом решении Верховного Суда Российской Федерации, абз. 3 п. 3 Инструкции о размере и порядке выплаты надбавки за сложность, напряженность и специальный режим военной службы военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, утвержденной приказом министра обороны Российской Федерации от 28 июня 2002 г. № 245, в части указания «и тому подобное» в качестве основания для уменьшения размера ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим военной службы является неопределенным и противоречит п. 4 ст. 13 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Исходя из изложенных аргументов, Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации удовлетворила требования, изложенные в заявлении А., и признала абз. 3 п. 3 Инструкции о размере и порядке выплаты надбавки за сложность, напряженность и специальный режим военной службы военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, утвержденной приказом министра обороны Российской Федерации от 28 июня 2002 г. № 245, в части указания «и тому подобное» в качестве основания для уменьшения размера ежемесячной надбавки за

сложность, напряженность и специальный режим военной службы не действующим с момента вступления решения суда в законную силу.

Подводя итог рассмотрению сущности и предназначения усмотрения в практике повседневной деятельности командира по руководству подчиненными воинскими частями и подразделениями, можно сделать следующие выводы:

1) усмотрение следует признать устоявшимся методом военного управления, применяемым для разрешения конфликтов между субъектами или вопросов, в отношении которых нет конкретного ответа в законодательстве;

2) в усмотрении командира не должно быть неограниченного субъективизма, оно должно быть обосновано данными науки управления;

3) усмотрение командира не должно противоречить законности, так как оно применяется на основании общих требований закона. В его содержание вкладываются целесообразность и законность. Это разумное, творческое обеспечение законности;

4) усмотрение не допускается там, где установлена четкая правовая конкретность компетенции в деятельности командира;

5) злоупотребление отдельными командирами усмотрением ведет к беззаконию, превышению должностных полномочий, к коррупции.

И наконец, последний, пожалуй, самый главный вывод. Он состоит в том, что о полном преодолении субъективизма и произвола при использовании командирского усмотрения и, следовательно, о минимизации его коррупционного потенциала можно будет говорить только тогда, когда в полной мере будет действовать следующее правило: усмотрение командира не только уместно, но и необходимо в бою и при выполнении боевых и учебно-боевых задач, поскольку «всякий шаблон или старая схема, всякая оперативная «сухость» и отсутствие творческой изобретательности выхолащивают военное искусство»¹⁴⁷. Однако при решении задач по руководству повседневной жизнедеятельностью воинских частей и подразделений, особенно при реализации законных прав и интересов личного состава, усмотрение командира должно быть сведено к минимуму. Главенствующую роль здесь должен играть закон («командиру дозволено только то, что непосредственно указано в законе»).

¹⁴⁷ Лобов В.Н. Военная хитрость. М., 2001. С. 391.

Глава 4. Исторические корни коррупции в Российской армии

§ 4.1. Зарождение коррупции в системе государственной службы

Пока прохвост имеет пост, нельзя сказать, что он прохвост.

Пословица

Верно познать суть любого общественно-политического явления возможно только через изучение его исторических корней, исследование его генезиса¹⁴⁸. Генезис — это история становления и развития явления, представляющая собой органическое единство количественно или качественно различных исторических состояний (этапов), которые, будучи объективированным выражением действия процессов изменения и развития, отражают их автономное время и находятся между собой в генетической связи¹⁴⁹. В полной мере это относится к исследованиям понятия «коррупция».

Необходимость применения метода историзма в исследовании феномена коррупции обуславливается тем, что современные правовые реалии во многом определяются правовым прошлым. В свою очередь, правовые реалии сегодняшнего дня в значительной степени предопределяют завтрашний день исследуемой проблемы¹⁵⁰. Исторический метод исследования позволяет проследить эволюцию форм проявления коррупции в военной организации государства, определить, как менялись средства борьбы с этим социальным явлением, аргументировано подойти к формулированию положений по совершенствованию административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в Вооруженных Силах.

Коррупция не есть нечто новое и неизведанное для современной России. Это затяжная, хроническая болезнь всех времен и народов, зародившаяся практически одновременно с возникновением государства — особой системы органов, объединяющих людей, облеченных властью, осуществляющих руководство обществом. Ш. Монтескье писал: «...известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела»¹⁵¹.

Коррупция известна с глубокой древности. Так, пророк Исайя, который призывал людей к покаянию за 759 лет до рождения Иисуса Христа, предупреждал еврейский народ: «Князья твои — законопреступники и сообщники воров; все они любят подарки и гонятся за мздой»¹⁵².

Коррупции уделяется внимание в Ветхом Завете: «Я знаю, как многочисленны ваши преступления и как тяжки ваши грехи: вы притесняете

¹⁴⁸ *Генезис* — происхождение, история зарождения (Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 111).

¹⁴⁹ *Сырых В.М.* Логические основания общей теории права: В 2 т. Т. 1. Элементный состав. М., 2004. С. 87.

¹⁵⁰ *Куракин А.В.* Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность) // Государство и право. 2002. № 9. С. 44.

¹⁵¹ Цит. по: *Голлик Ю.В., Карасев В.И.* Коррупция как механизм социальной деградации. СПб., 2005. С. 25.

¹⁵² *Константинов А.* Коррупцированная Россия. М., 2006. С.18.

правого, берете взятки, а нищего, ищущего правосудие, гоните от ворот». В Ветхом Завете также сказано, что Моисею был дан совет назначать служащими и судьями только тех, кто ненавидит нечестные доходы. Позднее Моисей выступал против принятия подарков, так как они «ослепляют глаза»¹⁵³.

В Коране зафиксирован специальный запрет платить взятки и подчеркивается, что их получение несправедливо. В древнеиндийском трактате по искусству управления государством «Артхашастра» (IV в. до н. э.) важнейшей задачей, стоящей перед царем, признается борьба с казнокрадством, перечисляются 40 способов хищения казенного имущества, дается малоуточительный вывод об уловках хитроумных чиновников: «так же, как нельзя распознать, пьют ли воду плавающие в ней рыбы, нельзя определить, присваивают ли имущество чиновники, представленные к делам»; «легче угадать путь птиц на небесах, чем уловки хитроумных чиновников». Основным инструментом борьбы с казнокрадством определялась слежка. Доносчик получал долю имущества, конфискованного у лица, осужденного за должностное преступление¹⁵⁴.

По свидетельству А.В. Куракина, первое упоминание о коррупции в системе государственной службы нашло отражение в архивах Древнего Вавилона XXIV в. до н. э. В этот период царь Лагаша реформировал государственное управление в целях пресечения злоупотреблений своих чиновников и судей, а также уменьшения вымогательства незаконных вознаграждений у храмового персонала со стороны царской администрации, уменьшения платежей за обряды. В Римской империи также был разработан механизм предупреждения и пресечения коррупции, введено в качестве наказуемого деяние, обозначаемое термином «коррупция», которое состояло в подкупе лица, облеченного публичной властью¹⁵⁵.

Издавна известна коррупция и в нашей стране. Мздоимство упоминается в русских летописях в XIII в. Раннее упоминание о посуле как незаконном вознаграждении за осуществление официальных властных полномочий в законодательстве Руси связано с Двинской уставной грамотой 1397—1398 гг. (Уставная грамота Василия I, выданная боярам двинским и всем черным людям двинской земли). Иная точка зрения свидетельствует о том, что понятие посула употребляется в смысле взятки начиная с Псковской Судной грамоты 1397 г. Можно говорить о том, что корыстные злоупотребления по службе возникли с появлением управляющих (вождей, князей) и судей как средство воздействия на их объективность и добросовестность при решении спорных вопросов. Первое начальное законодательное ограничение коррупционных действий принадлежит Ивану II, а его внук Иван Грозный впервые ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках¹⁵⁶.

¹⁵³ Попов В.И. Противодействие организованной преступности, коррупции, терроризму в России и за рубежом. М., 2007. С. 198—199; Проява С.М. Экономизация коррупции: механизм противодействия. М., 2008. С. 23.

¹⁵⁴ Бинецкий А.Э. Коррупция. М., 2005. С. 312; Проява С.М. Указ. соч. С. 23.

¹⁵⁵ Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность). С. 35.

¹⁵⁶ Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность). С. 37; Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2008. С. 8—9.

В монастырях сохранились расходные книги. В них бережливые монахи тщательно записывали для отчета, сколько, кому и при каких обстоятельствах поднесено в московских приказах. В этих обширных посланиях детально рассказывается о том, как представителям монастырей приходилось обивать пороги приказов, на какие условия идти, чтобы провести подьячих¹⁵⁷, защитить интересы обители. Эти материалы позволяют представить обширную картину подношений в приказах в конце XVI—XVII вв., на заре становления российской бюрократии.

Подношения в приказах имели различный характер. Во-первых, это была «почесть», которая предлагалась челобитчиком заранее для успешного ведения дела. Во-вторых, приказным давали и за конкретную их работу в целях ее ускорения. И в третьих, они получали «посулы» за нарушение закона. По понятиям допетровской Руси, именно посулы и были собственно взятками в современном смысле этого слова, в то время как «почесть» и отдельная плата за составление бумаг не преследовались законом.

Вместе с тем, за старым понятием «почесть» нетрудно разглядеть, что новое его содержание все более приобретало значение разрешенной взятки. Эта трансформация подношений в XVII в. как нельзя лучше демонстрирует происхождение мздоимства, которое расцвело на почве широкой практики подношений чиновникам «почести», формально не запрещенной в допетровской Руси. Другая категория подношений в приказах связана с расходами на «самоведение» и оформление дел. Помимо этого, четко соблюдался обычай пригласить чиновника выпить чарку вина. Все эти доходы учитывались властями при определении размера жалованья: если в приказе было много дел, с которых можно было «кормиться», то служилым людям платили меньше жалованья из казны и наоборот. Таким образом, практика «кормления от дел» была частью государственной системы содержания чиновничества XVII в.

В отличие от «почести» и платы за «работу» только «посул» находилась в поле зрения закона как взятка в современном ее понимании. Законодательство XIV—XVII вв. решительно осуждает «посулы», понимая под ними подношения, связанные с неправильным решением дела. Этот же взгляд получил развитие в Соборном уложении 1649 г., где тема «посула» разработана с наибольшей полнотой. Все эти подношения в целом в десятки раз превышали жалованье из казны, в связи с чем такая структура доходов приказных чиновников была существенным препятствием для властей в борьбе с волокитой и мздоимством, составляющими основной источник доходов дьяков и подьячих. Одной из главных причин разрастания коррупции в государственном аппарате является то, что на протяжении XVII столетия при общем росте расходов на содержание приказных размеры среднего денежного жалованья дьякам не только не выросли, но даже уменьшались¹⁵⁸. Один из иностранцев, посетивших Россию в царствование Петра I, писал: «На чиновников здесь смотрят как на хищных птиц. Они думают, что со вступлением их

¹⁵⁷ Подьячий — на Руси XIV — нач. XVII вв.: помощник дьяка, канцелярист; дьяк — на Руси XIV — нач. XVIII вв.: должностное лицо в государственных учреждениях (Ожегов С.И. Указ. соч. С. 159, 472).

¹⁵⁸ Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность). С. 37—39.

на должность им предоставлено право высасывать народ до костей и на разрушении его благосостояния основывать свое счастье»¹⁵⁹.

Все русские цари предпринимали те или иные попытки, в том числе и законодательного характера, чтобы искоренить коррупцию. Вот некоторые свидетельства предпринимаемых в этом отношении мер:

а) Соборное уложение 1649 г. наложило запрет на взяточничество не только в суде, но и за нарушение воинской обязанности. Так, если боярин или воевода отпускал ратных людей со службы без царского указа за взятки, то по слову государя он подвергался жестокому наказанию¹⁶⁰;

б) Петр I в 1714 г. издал Указ «О воспрещении взяток и посулов», которым было отменено поместное обеспечение чиновников и повышено их денежное содержание;

в) при Екатерине II окончательно утверждается денежное жалование для всех чиновников, включая кадровых военных. Иные их доходы стали приравниваться к взяткам;

г) Александр I в начале XIX в. издал указы «Об изыскании причин и представлении средств к искоренению лихоимства и лихоимательства» и «О воспрещении приносить подарки начальникам губерний и другим чиновникам»;

д) в 1832 г. Сенат издал Указ «О воспрещении начальствующим лицам принимать подношения от общества»;

е) в мае 1862 г. Николай I учредил Особый Комитет «Для соображения законов о лихоимстве и положения предварительного заключения о мерах к истреблению сего преступления»;

ж) в 1845 г. было принято Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, в котором вводилась уголовная ответственность за взяточничество. Согласно главе «О мздоимстве и лихоимстве» указанного акта, состоящей из 13 статей, в случае принятия чиновником подношения («мзды») без нарушения служебных обязанностей и законов по службе виновный подвергался штрафу в размере двойной цены подарка или снятию с должности, а получение подношения, сопряженное с нарушением законов и служебных обязанностей, квалифицировалось как тяжкое злоупотребление властью и наказывалось в уголовном порядке;

з) в ноябре 1862 г. Александр II издает «антивзяточный» Указ «Об изыскании причин и представлении средств к искоренению сей язвы». Главный вопрос, сформулированный в этом Указе, звучал так: «в чем заключаются причины, по сим коих пагубное лихоимство или взятки в империи не только существуют, но даже распространяются между теми самими, которые бы гнушаться ими и всемерно пресекать их должны?»¹⁶¹.

Однако, как показывают и история, и нынешняя российская действительность, эффект от принимаемых мер был незначительный. Незадолго до революции 1917 г. журнал «Русский мир» поместил на своих страницах статью, посвященную российскому взяточничеству. Хотя с того времени прошло почти 100 лет, создается впечатление, что речь идет о сегодняшней России. «Нескончаемую вереницею тянутся сенаторские ревизии за ревизиями, идут газетные разоблачения за разоблачениями. И всюду встает одна и та же, лишь в деталях разнящаяся картина.

¹⁵⁹ Цит. по: *Логинов О.Ю.* Бешеные деньги. От фальшивых монет до финансовых пирамид. М., 2008. С. 19. См. также: *Малахов А.* Табель о взятках // *Коммерсантъ-Деньги.* 2005. 27 июня.

¹⁶⁰ *Кирпичников А.И.* Коррупция в России. СПб., 2004. С. 34.

¹⁶¹ *Константинов А.* Указ. соч. С. 65.

Воистину, «от холодных финских скал до пламенной Колхиды», сенаторские ревизии и газетные разоблачения открывают обширные гнезда крупных, тучных, насосавшихся денег взяточников, а около них кружатся вереницы взяточников более мелких, более скромных, более тощих. Около каждого казенного сундука, на который упадет испытующий взор ревизора, оказывается жадная толпа взятокодавцев и взятокополучателей, и крышка этого сундука гостеприимно раскрывается перед людьми, сумевшими в соответствующий момент дать соответствующему человеку соответствующую взятку. Сейчас за взяточничество взялись очень основательно. За границей уже успела образоваться новая колонна своеобразных эмигрантов — бывших взяточников»¹⁶².

§ 4.2. Традиция «кормления» как отправная точка возникновения коррупции в армии

Русская история до Петра Великого — одна панихида, а после Петра Великого — одно уголовное дело.

Федор Тютчев

Поскольку армия во все времена являлась неотъемлемым институтом государства, то вполне естественным образом она является носителем всех тех пороков, которыми поражен государственный аппарат. В полной мере это касается и коррупционных отношений в воинской среде. По образному выражению А. Константинова, «похоже, что лихоимство, сиречь коррупция, еще с незапамятных времен стояло на довольствии в русской армии. Либо наоборот — армия существовала на довольствии государственной коррупции»¹⁶³.

В научной литературе делается справедливый вывод о том, что коррупция как массовое явление неизменно возникает в переходные фазы общественного развития, когда старые общественные структуры разлагаются и начинают отмирать, а новые зарождаются в рамках еще сохранившейся (или уже отмирающей) старой системы правовых отношений¹⁶⁴.

Данное утверждение подтверждается историей становления и развития военной организации нашего Отечества.

Исследователи отечественной истории практически единодушны в том, что отчет российской коррупции, упоминание о которой содержится еще в древних рукописях, следует вести с тех давних времен, когда князья в целях организации местного управления назначали в уделы и вотчины своих наместников, не определяя им и их дружинам государственного жалования. Они сами должны были заботиться о себе, практикуя «кормление»¹⁶⁵. Сделано это было по примеру Византии, где подобного рода содержание государевых людей было обычным делом.

¹⁶² *Логинов О.Ю.* Указ. соч. С. 77—78.

¹⁶³ Там же. С. 182.

¹⁶⁴ *Куракин А.В.* Вопросы использования зарубежного опыта борьбы с коррупцией в правовом регулировании государственно-служебных отношений // *Государство и право.* 2003. № 8. С. 36.

¹⁶⁵ *Демин В.М.* От общественной опасности коррупции в уголовно-исполнительной системе к комплексным мерам по ее ограничению // *Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление.* 2006. № 4; *Клепицкий И.А., Резанов В.И.* Получение взятки в уголовном праве России. Комментарий законодательства. М., 2001; *Свистунов А.А., Грибанов С.Л.* История обеспечения законности и контроля за сбором налогов в России // *История государства и права.* 2006. № 9; *Шнитенков А.В.* Обычный подарок для служащего: проблемные вопросы законодательной регламентации // *Юрист.* 2004. № 9.

В окончательном виде система «кормления» на Руси сложилась к XIV в.: как вознаграждение за хорошую службу княжеские слуги получали права на управление той или иной территорией. Первоначально эти права сводились к сбору доходов и судопроизводству от имени князя на вверенной им территории. Материальное содержание чиновников, выполнявших эти функции, возлагалось на население соответствующей территории. «Кормление», таким образом, было одновременно государственной службой и формой вознаграждения княжеских вассалов за их военную и иную службу¹⁶⁶.

В нормативном порядке данная система отчасти была узаконена в «Русской Правде», где, в частности, были определены размеры корма вирнику (сборщику) виро — денежного штрафа за убийство) с отроком (слугой): «по две куры в день, а в среду и пятницу — по сыру, по семь хлебов в неделю, пшена и гороху — по семь уборков, соли — семь головажен и семь ведер солоду». Государева должность стала рассматриваться как доходная статья¹⁶⁷.

Поскольку княжеские наместники во вверенных им регионах обладали неограниченной властью, местные жители не скупались на подношения. Именно система «кормлений» приучила российский народ к той незатейливой мысли, что лучшим способом решения любого дела служит подношение чиновнику, начальнику.

Наиболее преуспели на ниве лихоимства и оставили недобрую славу в народной памяти российские военачальники, именовавшиеся воеводами¹⁶⁸, в руках которых была сосредоточена единоличная военная и гражданская власть на определенной территории. Неслучайно на протяжении нескольких столетий в отечественной сатирической литературе образ «воеводы на кормлении» неизменно фигурировал как символ абсолютно коррумпированного российского зла. Как свидетельствует словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона, «правительство не только знало, что воеводы получают приношения, но и считало это в порядке вещей; оно преследовало только вымогательства, когда об этом поступали к нему жалобы. Воеводская служба недаром считалась очень выгодной, «корыстной», службой. Этим обуславливалась ее краткосрочность: воеводы назначались на непродолжительный срок — на год, два, иногда на три года»¹⁶⁹. А чтобы они за отпущенный им срок не превратились в «олигархов», их имущество проверялось на царских заставах, когда воеводы возвращались с места службы. Воеводские возы и подводки обыскивались без всякого стеснения, и если возникало впечатление, что они везут слишком много добра, то излишки безжалостно реквизировались в пользу казны¹⁷⁰.

Система «кормления» неизбежно способствовала распространению злоупотреблений должностных лиц, поскольку каких-либо пределов того, сколько можно взять «на прокорм» с подвластного населения, никто

не устанавливал, да, видимо, этого и невозможно было сделать. Полномочия кормленщиков подтверждались «кормленными грамотами». Однако эти грамоты отличались лаконичностью и никак не определяли размеры положенного им «корма»¹⁷¹. Поэтому воевода привык смотреть на свой удел как на прибыльное и хлебное место. Едва приняв город от своего предшественника, он интересовался размером «всядневных харчей» и «винных браг». Разумеется, в этом легальном способе получения полагающегося воеводе содержания таилась масса возможностей для коррупции.

В целях предупреждения взяточничества и других корыстных злоупотреблений Петр I ввел новый порядок прохождения государственной службы для воевод: они не могли находиться на такой должности более двух лет. После истечения срока воевода мог остаться на этой должности, если имелась письменная просьба жителей города, чтобы это должностное лицо продолжало исполнять свои обязанности. Как видим, введенная в наши дни ротация офицеров, проходящих военную службу в военных комиссариатах, не является чем-то новым в нашей истории. Данная форма борьбы с мздоимством и лихоимством воинских должностных лиц (правда, без особого успеха) уже имела место в нашей богатой отечественной истории.

Следует заметить, что термина «коррупция» в те времена в русском языке еще не было. В официальных документах и в повседневном обиходе данное явление именовалось самыми разными именами, отражающими различные оттенки этого явления: «мздоимство», «посул», «почесть», «поминки», «лихоимство», «лиходательство», «подношение», «взятничество», «казнокрадство», «поборы», «сребролакомство» и др.

Специфической формой системы «кормления» применительно к военной организации Российского государства явилось наделение лиц командного состава землей. Первые зачатки этой формы возникли при Иване III, когда многие люди стали наниматься на военную службу пожизненно. Денежного довольствия воинам государство того времени дать не могло и расплачивалось за службу земельными наделами. Нанявшегося на военную службу «испомещали» на землю, с которой он должен был «кормиться», приобретать воинское снаряжение, а в иных случаях и приводить с собой нескольких ратников¹⁷². На этой основе возникла и получила развитие поместная система материального обеспечения офицерского состава российской армии, которая просуществовала вплоть до революции 1917 г.

Система «кормления» постоянно развивалась, приобретала новые формы. Так, при введении в 1709—1710 гг. в Российской империи губерний главной их целью было содержание армии. Поэтому на каждую губернию возложено было содержание определенных полков. Для постоянных сношений с ними губернии назначали к полкам своих комиссаров¹⁷³.

Другой формой «кормления», специфичной для армии, явилась возникшая в начале XIX в. постоянная повинность путем выделения квартир от

¹⁶⁶ История отечественного государства и права: Учебник. М., 2004. С. 67.

¹⁶⁷ Кирпичников А.И. Указ. соч. С. 27.

¹⁶⁸ Воевода — военачальник, правитель у славянских народов. На Руси известен с X в. В Российском государстве — во главе полка, отряда (конец XV — начало XVIII вв.); города (середина XVI в. — 1775 г.); провинции (1719—1775 гг.) (Советский энциклопедический словарь. М., 1987. С. 234).

¹⁶⁹ Военное дело: Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. М., 2006. С. 117.

¹⁷⁰ Логинов О.Ю. Указ. соч. С. 17.

¹⁷¹ Амплеева Т.Ю. Борьба с судебным произволом чиновников в Московской Руси (XVII—XVIII вв.) // Государство и право. 2006. № 10. С. 73.

¹⁷² Советское военно-административное право. М., 1945. С. 67; Шахмагонов Ф.Ф. От Великого Московского княжения к Российскому государству в XVI веке / История России: В 14 т. Т. 3. М., 1995. С. 26—27.

¹⁷³ Военное дело: Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. С. 421.

земств по месту нахождения воинских частей. Как свидетельствуют научные исследования, постоянная повинность вызывала недовольство у местных властей и населения как обременительная и непопулярная обязанность¹⁷⁴.

Ввиду участвовавших челобитных в государственные органы, в том числе самому государю, на произвол, творимый воеводами на вверенных им территориях, власти были вынуждены повести борьбу с коррупцией, быстро укоренившейся в среде российского чиновничества, включая военных чинов. Впервые законодательные ограничения на взятки, мздоимство, лихоимство и казнокрадство были введены при Иване III. После принятия Судебника 1550 г. Иван IV (Грозный) начал проведение административной реформы, направленной на постепенную отмену системы «кормлений» и установление выборного порядка замещения должностей, введенных взамен царских наместников. В отношении особо алчных взяточполучателей впервые в качестве наказания была предусмотрена смертная казнь¹⁷⁵.

В Москве в 1648 г. во времена царя Алексея Михайловича имел место первый антикоррупционный бунт. Часть города сгорела вместе с немалым количеством мирных жителей. Чтобы утихомирить взбунтовавшихся, царем были отданы на растерзание толпе два коррумпированных «министра» — глава Земского приказа Л. Плещеев и глава Пушкарского (военного) приказа¹⁷⁶ П. Траханиотов.

С первых лет возникновения в России регулярной армии сложившаяся в среде российского чиновничества отношения мздоимства и лихоимства стремительно проникли в армейскую среду и прочно укоренились в ней. В исторической литературе можно найти немало свидетельств о самых разнообразных проявлениях коррупции в российской армии, многие из которых сохранились до сих пор, например:

1) «покупка» за деньги воинских должностей и воинских званий. Известный знаток российской истории С.М. Соловьев в одном из своих исторических сочинений приводит пример, когда на пиру у своего соратника Ф.Я. Лефорта император Петр I крупно повздорил с воеводой А.С. Шейным по поводу того, что тот за взятки «делал» полковников и других офицеров¹⁷⁷;

2) незаконное освобождение от обязательной военной службы. В 1722 г. Петру I поступил донос, где, помимо прочего, указывалось, что ярославский фискал Савва Попцов «за взятки отпускает рекрутов»¹⁷⁸. За указанное деяние вкуче с другими преступлениями данный чинов-

¹⁷⁴ Пчелинцева Л.М., Пчелинцев С.В. Правовое регулирование обеспечения жилища помещиками военнотружущих в России в конце XIX — начале XX вв.: история и современность // Государство и право. 2003. № 12. С. 93.

¹⁷⁵ Российское законодательство X—XX веков. Т. 2. М., 1985. С. 30—31.

¹⁷⁶ Пушкарский приказ — орган военно-административного управления в Русском государстве XVI—XVII вв., ведавший вопросами артиллерии и осуществлявший управление отдельными территориями (крепости, засечные линии и т. п.). Первое упоминание о Пушкарском приказе относится к 1577 г. В ведение пушкарского приказа входили: производство, хранение и распределение артиллерийских орудий и боеприпасов; подготовка, учет и распределение пушкарей и других служилых людей пушкарского чина по полкам, крепостям и укрепленным линиям; строительство и поддержание в боеспособном состоянии засечных линий и крепостей (Военная энциклопедия: В 8 т. Т. 7. М., 2003. С. 97).

¹⁷⁷ Соловьев С.М. Чтения и рассказы по истории России. М., 1989.

¹⁷⁸ Константинов А. Указ. соч. С. 35—36.

ник был казнен через повешение. По всей видимости, это один из первых в отечественной истории случаев осуждения должностного лица за взяточничество при призыве граждан на военную службу;

3) лихоимство при комплектовании армии личным составом. В конце XVIII в. широкую известность приобрела афера, связанная с рекрутским набором в армию. Отставной прапорщик Суздальского пехотного полка Л. Судейкин придумал, как восполнить дефицит рекрутов с выгодой для собственного кармана. Он подговаривал знакомых молодых людей «забриться» в солдаты, продавал новобранцев помещикам за несколько сотен рублей, а потом помогал этим рекрутам сбежать из воинской части. За данное преступление Л. Судейкин был лишен звания «прапорщик в отставке» и приговорен к бессрочной ссылке в Сибирь на поселение¹⁷⁹;

4) взяточничество и воровство казенных средств на подрядах и поставках материальных средств для армии (то самое явление, которое в наши дни получило наименование «откат»¹⁸⁰). К преступлениям подобного рода были причастны самые высокие чины военного ведомства. Так, военный министр времен Николая II А.И. Чернышев и его друг — дежурный генерал Главного штаба П. Клейнмихель и генерал-адъютант В. Адлерберг под чужими именами брали подряды на военные поставки, а затем делили между собой огромные доходы¹⁸¹;

5) нецелевое расходование денежных средств, выделенных на содержание войска. Так, в приказе военного ведомства от 3 сентября 1908 г. № 398¹⁸² указывается на незаконное расходование некоторыми командирами денежных средств (в частности, на приобретение подарков и памятных адресов для начальствующих лиц, на строительство для них жилых помещений и т. п.).

Анализ отечественной истории показывает, что российское правительство «одной рукой энергично и бесплодно искореняло взяточничество, а другой — столь же энергично, но уже вполне успешно насаждало условия, рождающие новое поколение взяточников»¹⁸³.

Вот несколько примеров, подтверждающих данный вывод.

Выше уже говорилось о том, насколько сурово, даже жестоко карал Петр I казнокрадов и взяточников, невзирая на чины и ранги. Но в то же время некоторые его решения способствовали распространению лихоимства. Так, 20 февраля 1705 г. издается Именной Указ «О наборе рекрут», которым, по сути, возродилась система «кормления». В Указе предписывалось: «Помещикам и вотчинникам и всяких чинов людям... сказать Его Великого Государя указ, чтоб они тем даточным солдатам, сколько человек с кого будет взято, давали им одежду, кафтан сермяжный на год, шубу на два года, а на шапку, на рукавицы, на чирики и на рубахи денег по рублю в год, муки ржаная три четверти без полуосьмины, круп овсяных полуосьмины, всего три четверти». В отношении же

¹⁷⁹ Логинов О.Ю. Указ. соч. С. 40.

¹⁸⁰ Более подробно см.: Корякин В.М. «Откат» нормальный? (о некоторых аспектах проявления коррупционных отношений при поставке товаров и оказании услуг для нужд военных организаций) // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 2.

¹⁸¹ Кирпичников А.И. Указ. соч. С. 52.

¹⁸² Военное законодательство Российской империи (Кодекс русского военного права) // Российский военный сборник. М., 1996. Вып. 10. С. 300—301.

¹⁸³ Константинов А. Указ. соч. С. 23.

тех, кто откажется от добровольного содержания солдат, данным Указом предписывалось изымать это содержание силой: «по них посылать нарочных посыльщиков и то платье, и хлеб, и деньги, доправя на них, отдавать солдатам по указу»¹⁸⁴. Кроме того, этим Указом устанавливались льготы, которыми пользовались лишь представители экономически сильных семей господствующего класса. Они могли посылать за себя служить других лиц, а впоследствии, с введением зачетных рекрутских квитанций, получили возможность откупаться от военной службы. Вскоре всеобщая воинская повинность превратилась в повинность лишь для малоимущих. Введение выкупов, отсрочек и разного рода льгот для представителей господствующих классов превратили воинскую повинность из обязанности, распространявшейся на всех, в обязанность, распространяющуюся только на трудящихся¹⁸⁵. (Нечто похожее с исполнением гражданами России воинской обязанности путем призыва на военную службу происходит и сегодня: неслучайно военные комиссариаты согласно опросам общественного мнения относятся к числу наиболее коррумпированных структур военной организации государства.)

Другим решением императора Петра I, способствовавшим росту корыстных злоупотреблений в среде российского офицерства, явилось учреждение «вольных работ». В 1723 г. состоялось первое повеление Петра Великого по данному вопросу, согласно которому унтер-офицерам и рядовым разрешалось в целях дополнительного заработка для пропитания наниматься на работы в местах квартирования. Этим разрешением стали так часто злоупотреблять, что несколько раз государю приходилось подтверждать, чтобы нижних чинов не принуждали к работам не служебным.

Вольные работы были разрешены в то время в весьма широких размерах, что было вполне возможно при тогдашней несложности обучения солдата и продолжительности его службы. По мере сокращения сроков службы и увеличения требований относительно обучения солдата вольные работы значительно ограничивались, но не запрещались, так как заработанные деньги составляли для солдат существенную подмогу при малом размере получаемого ими содержания¹⁸⁶. Воинские должностные лица нередко злоупотребляли «вольными работами», обращая результаты труда солдат для целей личного обогащения.

В 1727 г. нехватка средств заставила правительство вернуться к прежней системе обеспечения, предусматривающей работу канцелярских служащих в городах без жалованья с позволением «брать акциденцию от дел». Под иностранным словом «акциденция» узаконивался все тот же средневековый обычай государственных чиновников кормиться за счет населения. Лишь в начале 60-х гг. XVIII в. это правило было отменено окончательно¹⁸⁷.

Следует заметить, что верховная государственная власть весьма снисходительно смотрела на казнокрадство и мздоимство, совершаемые офи-

¹⁸⁴ Военное законодательство Российской империи (Кодекс русского военного права). С. 40.

¹⁸⁵ Советское военно-административное право. М., 1945. С. 69—71.

¹⁸⁶ Военное дело: Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. С. 143—144.

¹⁸⁷ Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность). С. 40.

церами. Так, например, были нередки случаи, когда деньги, отпущенные на содержание войска, командиры присваивали, а подчиненных солдат, памятуя о системе «кормления», содержали по старинке за счет местного населения, используя, в частности, и указанные выше «вольные работы». В результате при годовом жалованье 700—800 руб. доход командира полка достигал иногда 15—20 тыс. руб. Однажды руководитель Военной коллегии представил Екатерине II ходатайство, в котором просил об оказании материальной помощи неимущему офицеру, бывшему командиру полка. Государыня отказала в помощи, ответив: «Если он беден — это его вина, он долгое время командовал полком»¹⁸⁸. Таким образом, честность офицера, служившего только за жалованье и не накопившего богатства за счет злоупотребления служебным положением, была поставлена ему в вину.

Француз Шарль Массон, состоявший на русской службе и бывший адъютантом президента Военной коллегии генерал-фельдмаршала князя Николая Салтыкова, оставил «Секретные записки о России времен царствования Екатерины II и Павла I», где так описал нравы последних лет правления императрицы: «Всякий, через чьи руки проходила некоторая сумма казенных денег для выполнения какого-либо поручения, нагло удерживал из нее половину, а потом делал представления, чтобы получить больше, — под тем предлогом, что сумма была недостаточна... Воры покрупнее потворствовали грабежу мелких воришек и были в нем соучастниками. Министр почти в точности знал, сколько приносила его секретарю каждая из его подписей, а полковник не стеснялся делить с генералом прибыли, которые он наживал на солдатах. Начиная с главного фаворита и кончая последним чиновником, все смотрели на государственное достояние как на легкую добычу»¹⁸⁹.

О процветании коррупции в российской армии в XIX в. и ее губительных последствиях для обороноспособности государства убедительно свидетельствует известный русский ученый-правовед П. Заусцинский. В одном из своих научных трудов он, несколько идеализируя Петровскую эпоху, указывает, что при императоре Петре I каждый солдат, усердный к службе и изучивший военное дело, мог выдвинуться в первые ряды военачальников и, действительно, носил в своем ранце генеральские эполеты; при императоре Николае I офицерское звание было исключительно привилегией дворянства, которое искало там лишь «пропитания». При императоре Петре I дисциплина основывалась на строгой законности и на господстве суда, в котором участвовали и нижние чины; при императоре Николае I законность была заменена усмотрением начальства, а суд находился в полной зависимости от того же начальства. Движение офицеров по службе в младших чинах обуславливалось числом прослуженных лет, а в старших чинах — исключительно расположением начальства. Такая система военного быта, конечно, не могла не завершиться рано или поздно крупным поражением армии, что и произошло на бастионах Севастополя¹⁹⁰.

Таким образом, система «кормления», позволявшая государственным служащим и воинским должностным лицам обеспечивать свое содер-

¹⁸⁸ Кирпичников А.И. Указ. соч. С. 43.

¹⁸⁹ Цит. по: Кирпичников А.И. Указ. соч. С. 45—46.

¹⁹⁰ Заусцинский П. История кодификации русского военного законодательства // Российский военный сборник. Вып. 10. С. 374—375.

жание не столько жалованием, сколько поборами, оказала колоссальное психологическое воздействие на российское общество, последствия которого сохраняются до сих пор в сознании людей. «Психология «кормления» удобна для участников коррупционных отношений, поскольку отрицает криминальность взятки, рождает иллюзию ее соответствия общепринятым нормам»¹⁹¹. «Кормление» породило «мзду» — задержание чиновника за выполнение им своих служебных обязанностей, своего рода благодарность, знак уважения или, как говорили в Древней Руси, «почесть», «почестье». С тех давних пор в психологии российского чиновника, в том числе носящего погоны, укоренилось убеждение, что именно он и есть государство. А потому мздоимство воспринималось (и зачастую воспринимается и в наши дни) как законное вознаграждение за государственную деятельность¹⁹².

§ 4.3. Изъятие трофеев в период боевых действий как обычай и как предпосылка возникновения коррупционных отношений в воинской среде: история и современность

Кому война, а кому — мать родна.

Пословица

Рассмотренная выше система «кормления» явилась причиной возникновения и развития коррупционных отношений как в государственных органах в целом, так и в армии в частности. Вместе с тем, имеется еще одна, присущая только военной организации, причина, явившаяся благодатной почвой для возникновения «военной» коррупции, — это возможность материального обогащения военнослужащих за счет имущества, попавшего в их распоряжение во время боевых действий.

Изначально в основе возникновения войн как общественно-политического явления лежали причины материального характера — возможность обогатиться за счет военной добычи. В древние и средние века существовал обычай разграбления имущества населения занятой территории неприятеля. Из исторической литературы хорошо известны случаи, когда полководцы отдавали захваченные города и села своим войнам на разграбление в качестве награды за одержанную победу. Война, таким образом, становилась весьма прибыльным делом. Безусловно, самые лакомые куски обращали в свою собственность лица командного состава, для которых военная добыча становилась уже не просто средством к существованию: с ее помощью удовлетворялись потребности в роскоши. Захваченные в ходе военных действий материальные ценности нередко преподносились в качестве подарков вышестоящим должностным лицам, которые сами в боях не участвовали. С помощью этих подношений решались вопросы получения наград, чинов, должностей и т. п., а это было уже то самое явление, которое именуется коррупцией.

Не являлась в этом смысле исключением и российская армия. Видный отечественный военный историк и юрист П.Р. Бобровский, характеризующий русскую армию времен царя Алексея Михайловича, писал: «Каждый ратник добывал себе пропитание собственными силами; грабежи и

насилие были главными способом продовольствия войск в военное время»¹⁹³.

Любопытно заметить, что обращение захваченных во время боевых действий материальных ценностей в личную собственность военнослужащих считалось вполне легитимным действием. Так, согласно постулатам римского частного права в связи с созданием постоянной профессиональной армии постановлениями Августа и Цезаря было узаконено правило, по которому военная добыча, а равно и все имущество, приобретенное воином в связи с его военной службой, переходило в его безраздельную собственность: он не только свободно пользовался этим имуществом, но и был вправе распоряжаться им, в частности, завещать (сначала во время пребывания на военной службе, а начиная со II в. независимо от момента составления завещания). В случае смерти воина без завещания это имущество переходило к его отцу, и притом без обременения отца обязательствами умершего сына¹⁹⁴.

На обыденном уровне, а зачастую и в литературе захваченные у врага материальные ценности именуются трофеями, хотя изначальный смысл данного понятия носил, скорее, моральный характер: под трофеями понимался обычай уносить с поля битвы характерные объекты, свидетельствующие о храбрости и победах воинов, и выставлять их как публичные памятники. С развитием военного дела и с установлением центральной власти трофеи потеряли свой первоначальный характер знаков побед и храбрости отдельных лиц, а становились достоянием публичным, собственностью военачальников, ханов, королей и царей, которые стали требовать от своих подчиненных обязательных приношений трофеев, являвшихся для них и средством для поддержания престижа власти, и средством устрашения подданных и врагов, и источником материального обогащения.

Позднее военными трофеями стали именовать отнятые у неприятеля, покинутые на поле сражения или сданные при капитуляции оружие, боеприпасы и т. п. предметы. Была введена правовая регламентация изъятия трофеев: «Всякий нашедший или отнявший трофей обязан представить его по команде. Присвоение или утайка трофеев влечет для виновного ответственность как за присвоение вверенного по службе имущества ценою выше трехсот рублей независимо от действительной стоимости присвоенного трофея»¹⁹⁵.

В целях урегулирования порядка изъятия для нужд войны имущества юридических и физических лиц как своей страны, так и оккупированной территории в законодательстве военного времени многих государств появилось понятие «реквизиция», под которой понимается принудительное возмездное отчуждение или временное изъятие государством имущества граждан и организаций¹⁹⁶. Как свидетельствует Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона, в интересах успеха военных действий реквизиция имеет весьма важное значение, освобождая армию от необходимости возить с собой продовольствие и т. п. и тем

¹⁹³ Бобровский П.Р. Петр Великий как военный законодатель. СПб., 1887. С. 14.

¹⁹⁴ Римское частное право: Учебник. М., 2004. С. 59; Черниловский З.М. Лекции по римскому частному праву. М., 1991. С. 78.

¹⁹⁵ Военное дело: Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. С. 565—566.

¹⁹⁶ Военный энциклопедический словарь. М., 1984. С. 632.

¹⁹¹ Быстрова А. Возможности и пределы антикоррупционных реформ в России // Следователь. 2008. № 5. С. 8.

¹⁹² Кирпичников А.И. Указ. соч. С. 234.

сообщая ей наибольшую подвижность. Реквизиция применялась исключительно в военное время. По Положению о полевом управлении войск 1890 г. реквизиция есть исключительный способ удовлетворения потребностей войск, когда другие, нормальные способы неприменимы или окажутся безуспешными¹⁹⁷.

Еще одной статьей криминального дохода во время войны является контрибуция — дань, уплачиваемая неприятелю: во время войны — населением занятой территории, по окончании войны — правительством побежденной страны. Возникновение контрибуций, взимаемых в течение войны, относится к тому времени, когда неприятель по своему усмотрению располагал жизнью и имуществом слабейшего противника. Контрибуции, налагаемые по окончании войны на побежденную страну, представляют собой вознаграждение за понесенные победителем военные издержки. Их юридическое основание покоится на представлении о войне как процессе, все расходы по которому должна нести неправая сторона, а таковой, по старинной фикции, признается сторона побежденная. Определяя размер контрибуции, победитель принимает теперь в расчет не одни специально военные расходы; он желает получить вознаграждение за все свои потери, имущественные и неимущественные, вызванные войной. Отсюда — крайний произвол при установлении суммы контрибуции, нередко возвращающий войне ее прежний хищнический характер¹⁹⁸.

Укоренившееся с древнейших времен мнение о том, что все, что захвачено во время войны, — это ничейное, а значит твое, что это заслуженная плата воину за риск и страдания, награда за одержанную победу, явилось источником множества злоупотреблений в данной сфере. Именно на этой почве в качестве морального оправдания родилась известная формула сомнительного содержания: «Война все спишет», а в отношении лиц алчных, склонных к стяжательству, видевших в войне источник для личного обогащения, родилась и актуальна до сих пор поговорка «Кому война, а кому — мать родна».

Несмотря на то что международное право однозначно относит противозаконное отобрание имущества у населения оккупированной страны к числу уголовных преступлений¹⁹⁹, история содержит немало свидетельств злоупотреблений начальствующих лиц на почве присвоения военного имущества во время войны, изъятия трофеев и проведения реквизиций.

Так, традиционной сферой наживы российских военных чиновников является воровство на подрядах для действующей армии. О крупном скандале времен Петра Великого пишут в своих исследованиях А.И. Кирпичников и О.Ю. Логинов. Помимо самого «светлейшего» князя А. Меншикова, в данном скандале оказались замешанными именитые вельможи — и сухопутный генерал-адмирал граф Ф.М. Апраксин, и канцлер граф Г.И. Головкин, и еще многие. По результатам расследования на самого Меншикова был наложен денежный начет — около 145 тыс. руб. (ко-

¹⁹⁷ Военное дело. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. С. 487—488.

¹⁹⁸ Там же. С. 289—290.

¹⁹⁹ Бельй И.Ю., Шаранов С.Н. Военные преступления в российском и международном уголовном праве: сравнительно-правовой анализ // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 2. С. 115.

торые он так и не внес), Апраксин и Головкин отделались испугом — конфискацией прибыли, а петербургского вице-губернатора Я. Корсакова и двух сенаторов — князя Г. Волконского и Опухтина публично высекли в Сенате кнутом²⁰⁰.

В Первую мировую войну глава российской артиллерии великий князь Сергей Михайлович за огромные взятки размещал заказы на поставку снарядов в действующую армию. Военный министр В.А. Сухомлинов был обвинен в измене. Свои доходы военного чиновника он восполнял взятками, и после ареста в 1916 г. на его банковском счету были обнаружены сотни тысяч рублей²⁰¹.

В 1919 г. в Москву поступила информация о том, что войска комдива П.Е. Дыбенко (будущего наркома Советской Республики по морским делам) грабят крестьянские хозяйства, захватывают эшелоны с углем и мануфактурой, фуражом и хлебом, которые направлялись с юга России в Центр. Дело дошло до создания в конце апреля 1919 г. специальной следственной комиссии для расследования фактов задержки и разграбления эшелонов частями комдива П.Е. Дыбенко. Только участие в подавлении кронштадтского мятежа спасло этого военачальника от наказания²⁰².

Следует отметить, что на обыденном уровне возможность во время войны прихватить кое-что по мелочи на захваченной территории в качестве сувенира или трофея никогда не считалась предосудительной. Трофейные зажигалка, нож, пистолет, губная гармошка, патефон и т. п. — о таких вещах нам хорошо известно с детства по рассказам фронтовиков, участников Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. Во многих российских семьях подобного рода сувениры хранятся до сих пор. Однако если рядовые бойцы и младшие командиры действительно, как правило, довольствовались мелочами, то на уровне среднего и высшего командования Советской Армии злоупотребления на почве трофеев имели довольно широкий размах и нередко носили ясно выраженную коррупционную окраску, когда трофейное имущество использовалось для подкупа и задабривания вышестоящих должностных лиц.

В перестроечный и постперестроечный период отечественной истории были рассекречены и опубликованы многие архивные материалы по вопросу использования трофейного имущества времен Второй мировой войны. В них содержится немало неллицеприятных фактов из биографий известных людей.

Вот только некоторые примеры.

В январе 1948 г. по личному указанию И.В. Сталина был арестован генерал-лейтенант К.Ф. Телегин, член Военного Совета советских оккупационных войск в Германии. В обвинительном заключении указывалось: «...Телегин, находясь в 1944—1946 годах с советскими войсками на территории Польши и Германии, используя свое служебное положение, занимался стяжательством, скупая за бесценок и присваивая ценности и имущество, подлежащее сдаче в доход государства. При обыске у Телегина изъято большое количество ценностей, свыше 16 кг изделий из серебра, 218 отрезков шерстяных и шелковых тканей, 21 охотничье ружье, много антикварных изделий из фарфора и фаянса, меха, гобелены

²⁰⁰ Кирпичников А.И. Указ. соч. С. 36; Логинов О.Ю. Указ. соч. С. 27.

²⁰¹ Логинов О.Ю. Указ. соч. С. 146.

²⁰² Константинов А. Указ. соч. С. 91—92.

французских и фламандских мастеров XVII—XVIII веков и другие дорогостоящие вещи»²⁰³.

«Трофейным синдромом» во время Великой Отечественной войны и после нее грешили многие видные военачальники. Не избежал искушения даже сам Маршал Победы Г.К. Жуков. Журнал «Военные архивы России» (1993, № 1) опубликовал секретный рапорт И.В. Сталину министра госбезопасности В.С. Абакумова по результатам обыска на даче Г.К. Жукова, проведенного в январе 1948 г., и акт «О передаче Управлению делами Совета Министров Союза СССР изъятого МГБ СССР у Маршала Советского Союза Г.К. Жукова незаконно приобретенного и присвоенного им трофейного имущества, ценностей и других предметов». В акте дается его перечень: ценных мехов — 323 шкурки, тканей — 3 420 метров, картин из Потсдамского дворца — 60, а также дворцовая мебель, гобелены, ковры и множество других трофейных вещей. На таможне было задержано семь вагонов с мебелью для Жукова — 194 предмета²⁰⁴.

Указанные документы стали поводом для опалы Г.К. Жукова, а затем сыграли свою роль для оправдания снятия его с должности министра обороны СССР в 1957 г. Прославленный полководец был вынужден давать унижительные объяснения ЦК КПСС по данному поводу²⁰⁵.

В еще более уродливой и извращенной форме «трофейный синдром» нашел свое проявление в период вывода советских войск из Германии и ликвидации инфраструктуры Западной группы войск в конце 80-х — начале 90-х гг. прошлого столетия. Произошла своего рода мутация данного синдрома в воровство, в продажу и бартерный обмен ставшего в одночасье ничейным военного имущества. Как и в послевоенные годы, из Германии шли в Россию железнодорожные вагоны, автомобильные колонны, летели самолеты военно-транспортной авиации с материальными ценностями, неправомочно обращенными в собственность некоторых высокопоставленных воинских должностных лиц. Нередко эти новопризнанные «трофеи» использовались в качестве подарков или, проще говоря, взяток для решения личных проблем взятодателей в погонах. В периодической печати тех лет, а также в научной и публицистической литературе содержится немало примеров на этот счет²⁰⁶. Вот только один из них.

Летом 1993 г. на границе с Польшей был задержан военный грузовик. Машину сопровождал прапорщик. Но, как оказалось при проверке, это был полковник, переодетый прапорщиком, а загружен фургон был старинным фарфором, антиквариатом, картинами, мебелью и направлялся в подмосковное Архангельское. Там на даче главкома Западной группы войск М. Бурлакова он и был разгружен²⁰⁷. До боли знакомая картина, похожая на ту, которая наблюдалась в конце 40-х гг. прошлого века по окончании Великой Отечественной войны (см. выше), не правда ли?

²⁰³ Константинов А. Указ. соч. С. 107.

²⁰⁴ Кирпичников А.И. Указ. соч. С. 302—303.

²⁰⁵ Полный текст письма Г.К. Жукова в ЦК КПСС по данному вопросу приводится в книге: Карпов В.В. Маршал Жуков. Опала: Литературная мозаика. М., 1994. С. 147—151.

²⁰⁶ Кирпичников А.И. Указ. соч. С. 155—157; Константинов А. Указ. соч. С. 182—218; Эминов В.Е., Мацкевич И.М. Преступность военнослужащих: исторический, криминологический, социально-правовой анализ. М., 1999. С. 118—120.

²⁰⁷ Кирпичников А.И. Указ. соч. С. 155.

Любопытно заметить, что в 2004 г. в Минобороны России поступило предложение «группы товарищей» по проведению на официальном государственном уровне торжественных мероприятий, посвященных 10-летию вывода советских войск из Германии. У руководства Минобороны России хватило мудрости отказаться от проведения торжеств по случаю юбилея этой пировой победы.

История повторяется. То, что любая война имеет самые разные лица, включая и то, о котором сказано выше (воровство военного имущества, мародерство, «чинодральство», предательство и т. п.), еще раз доказали боевые действия на Северном Кавказе в 1994—1996 гг. и борьба с терроризмом, ведущаяся в данном регионе с августа 1999 г.

Тому имеется немало свидетельств.

Вот что рассказывает о своих командирах участник боевых действий в Чеченской Республике рядовой-десантник: «Вообще-то среди них есть и нормальные мужики, но большинство стараются только заполучить награды и отправить шмотки домой. Целыми вагонами... Солдат-мальчишек, которые каждый день ходят рядом со смертью и выполняют свою боевую задачу, ни во что не ставят. Гуманитарка²⁰⁸, которую собирают по всем школам Пскова, до солдат не доходит, все исчезает в Ханкале. «Тыловые крысы», совсем обнаглевшие, шлют сотнями ящиков на продажу в Дагестан тушенку, которая, по документам, должна быть в солдатском котле»²⁰⁹. Невольно приходит на память широко известное, приписываемое великому русскому полководцу А.В. Суворову суждение о том, что каждого интенданта после года пребывания в этой должности можно повесить за воровство, не рискуя ошибиться.

Достаточно распространенным явлением в период обеих «чеченских кампаний» были и мародерство, т. е. воровство чужого имущества в условиях боевых действий, и грабеж местного населения. Так, например, в январе 1995 г. в ходе уличных боев в г. Грозном майор и прапорщик из Уральского военного округа из захваченного помещения «Кредо-банка» похитили металлическую коробку с облигациями внутреннего займа Минфина России. Своей находкой они поделились с подполковником из контрразведки, который впоследствии вывез ценные бумаги в Екатеринбург, где через знакомого бизнесмена организовал их обналичивание. Всего удалось обналичить ценные бумаги на сумму 2 млн долл., из которых 300 тыс. долл. достались подполковнику из контрразведки, 6 тыс. — майору с прапорщиком. Остальные деньги достались бизнесмену²¹⁰.

Другое свидетельство. Лейтенант, командир взвода, вспоминая боевые будни в Чечне, рассказывает своему другу: «...Мы дом обшарили... Комбат приказал все загрузить. Потом на ПХД (пункт хозяйственного довольствия. — Прим. авт.) отнесли. Полный десант забили. Мука, сахар, крупы всякой. Больше, сказал, ничего не брать. У меня в палатке два

²⁰⁸ Так на солдатском языке именовалась «гуманитарная помощь», поступающая из всех уголков России для военнослужащих, выполнявших задачи в Чеченской Республике (продукты питания, туалетные и письменные принадлежности, другие мелкие предметы повседневного обихода). Особенно широкое распространение данная форма народной поддержки наших войск имела место в начальный период контртеррористической операции на Северном Кавказе (1999—2003).

²⁰⁹ Окопная правда чеченской войны: Сборник. М., 2007. С. 24, 160.

²¹⁰ Логинов О.Ю. Указ. соч. С. 304.

видака, телевизор. У бойцов в каждой машине магнитофон, разве что колонки на борту не вешали. Так, погромили. Представляешь: заходишь и — очередь по телевизору. Я там все раздолбал. Мы только по подушке взяли на броню, под задницу...»²¹¹.

Таким образом, наряду с системой «кормления» важнейшим фактором, способствовавшим возникновению, развитию и укоренению коррупционных отношений в военной организации Российского государства, являются широкие, а зачастую неограниченные, возможности нечистых на руку лиц для неправомерного завладения в период военных действий как военным имуществом своих войск, так и материальными ценностями противоборствующей стороны и использования этого имущества в качестве средства для подкупа вышестоящих должностных лиц.

Проведенный в настоящей главе экскурс в историю возникновения и развития коррупционных отношений в Российской армии важен не столько своей познавательной ценностью, сколько возможностью извлечения из него уроков для настоящего и будущего. С этой точки зрения как никогда актуально звучат слова видного русского мыслителя Г.В. Плеханова о том, что «...мы должны изучать факты прошлой жизни человечества для того, чтобы открыть в них законы его прогресса. Будущее способен предвидеть тот, кто понял прошедшее»²¹². Аналогичным образом оценивает важность познания истории известный отечественный военный ученый-юрист конца XIX — начала XX вв. П.И. Заусцинский, который в 1908 г. писал: «чтобы уразуметь настоящее, необходимо изучить прошлое, так как именно в нем-то и заложен корень всех тех элементарных жизненных явлений, которые в данный момент времени составляют сущность исследуемого сложного явления жизни»²¹³.

Какие же основные уроки преподает нам история российской коррупции применительно к военной организации государства?

Первый урок состоит в том, что армия болеет теми же болезнями, которые поражают общество и государство, только симптомы этой болезни проявляются сильнее, и ее негативные последствия более опасны для общества и государства. Поэтому борьбу с коррупцией в армии нельзя рассматривать как процесс, изолированный от общей антикоррупционной политики в государстве.

Второй урок заключается в том, что коррупционные отношения в Вооруженных Силах имеют сильнейшую психологическую составляющую. Взяточничество, мздоимство и лихоимство — это исторически сложившийся, традиционный способ решения военными служащими различных проблем, возникающих при прохождении военной службы. Психология «кормления» и изъятия «трофеев» укоренилась достаточно глубоко в сознании многих военных чиновников. Любая традиция является зашифрованным в сознании людей коллективным опытом, а то, что традиционно, то обязательно как таковое, поскольку традиция удобна тем, что позволяет не иметь убеждений, она попросту заменяет их. Из этого можно сделать вывод, что стратегия борьбы с коррупцией должна в обязательном порядке включать в себя, помимо прочего, комплекс мер

духовно-нравственного, воспитательного характера, направленных на разрушение устоявшихся веками стереотипов коррупционного поведения участников воинских общественных отношений.

Третий урок, вытекающий из исторического опыта борьбы с коррупцией в армии, говорит нам, что ужесточение ответственности за коррупционные правонарушения само по себе не может дать нужного эффекта. Из российской истории хорошо известно, сколь жестоко карал, например, Петр Великий взяточников, лихоимцев и казнокрадов, не гнушаясь лично пускать в ход свою дубинку для поучения зарвавшихся чиновников, включая своего ближайшего сподвижника генералиссимуса А. Меншикова. Но, как показала история, такие меры давали лишь сиюминутный эффект; мздоимство и лихоимство в российском воинстве оставались неистребимыми и благополучно дожили до наших дней в новых, модернизированных формах. Следовательно, ужесточение ответственности — это лишь одна из мер; в борьбе с коррупцией необходимо сочетать как карательные, так и превентивные меры.

Четвертый урок касается проблемы криминализации коррупции как противоправного деяния. Сравнительный анализ антикоррупционной направленности законодательства Российской империи XVIII—XIX вв. и ныне действующего законодательства позволяет сделать вывод не в пользу последнего. Хотя в российском законодательстве позапрошлого и более поздних веков термин «коррупция» не употреблялся, однако в нем, как уже отмечалось выше, достаточно четко проводилась дифференциация коррупционных преступлений по форме выражения и степени общественной опасности (взяточничество, мздоимство, лихоимство, казнокрадство и др.). В ныне действующем законодательстве, включая УК РФ, легальное определение понятия «коррупция» по-прежнему отсутствует. Лишь два преступления, предусмотренных УК РФ, в бесспорном порядке можно отнести к числу коррупционных — это получение и дача взятки. Другие же противоправные деяния коррупционной направленности как бы «растворены» в составах многих других преступлений (вымогательство, легализация денежных средств и иного имущества, добытого преступным путем; злоупотребление должностными полномочиями и превышение указанных полномочий; коммерческий подкуп и др.). Отсутствие определенности в столь важном вопросе, безусловно, крайне отрицательно сказывается на выстраивании стратегии борьбы с коррупцией. Данное обстоятельство актуализирует вопрос о необходимости скорейшего принятия федерального закона «О противодействии коррупции», как это предусмотрено Национальным планом противодействия коррупции, утвержденным Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г.

²¹¹ Окопная правда чеченской войны: Сборник. С. 187—188.

²¹² Плеханов Г.В. От редакции // Сочинения: В 24 т. М.; Л., 1923—1926. Т. 1. С. 108—109.

²¹³ Заусцинский П. Указ. соч. С. 351.

Часть II. Многоликость коррупции в Вооруженных Силах

Глава 5. Коррупция и военная служба

§ 5.1. Основные формы проявления коррупции в сфере прохождения военной службы

Для многих важнее вопрос не о том, стоят ли они высокого чина, а о том, сколько стоит получение этого чина.

Народная мудрость

Одним из важнейших институтов, предназначенных для выполнения задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, является прохождение военной службы, под которым понимается регулируемый законодательством «процесс изменения правового положения граждан в связи с наступлением определенных юридических фактов при исполнении особого вида федеральной государственной службы с момента поступления их на военную службу и до ее окончания»²¹⁴. Институт прохождения военной службы, как показывает практика, весьма подвержен коррупционным отношениям.

Согласно ст. 6 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ военная служба — это вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства²¹⁵. Прохождение военной службы включает в себя назначение на воинскую должность, присвоение воинского звания, аттестацию, увольнение с военной службы, а также другие обстоятельства (события), которыми в соответствии с законодательством определяется служебно-правовое положение военнослужащих²¹⁶. В различных формах коррупция проявляется во всех этих элементах системы прохождения военной службы, в том числе и на этапе, предшествующем ей, — на этапе призыва и поступления граждан на военную службу.

Призыв граждан на военную службу — одна из наиболее коррупционных областей общественной жизни. Неслучайно военные комиссариаты по результатам многочисленных социологических исследований почти единодушно включаются респондентами в число наиболее коррумпированных государственных институтов²¹⁷. Если в 2001 г. об-

²¹⁴ Кудашкин А.В. Правовое регулирование военной службы в Российской Федерации: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 226.

²¹⁵ Данное определение военной службы будет применяться со дня вступления в силу федерального закона о военной службе, который пока не принят.

²¹⁶ Пункт 2 ст. 1 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237.

²¹⁷ Дамаскин О.В. Россия в современном мире: проблемы национальной безопасности. М., 2007. С. 378.

щая сумма взяток в связи с призывом на военную службу составляла, по данным фонда «ИНДЕМ», около 13 млн долл., то в 2005 г. она достигла баснословной суммы — 357 млн долл.²¹⁸

Широкое распространение коррупции в области призыва граждан на военную службу обусловлено причинами двоякого рода: с одной стороны, резким падением начиная с 90-х гг. прошлого столетия престижа военной службы в обществе, свертыванием системы патриотического воспитания молодежи, а с другой стороны, распространением в армии негативного явления, именуемого «неуставными взаимоотношениями», снижением уровня безопасности военной службы, активным участием Вооруженных Сил и других войск в вооруженных конфликтах и контртеррористических операциях. На таком фоне возможность призыва на военную службу в общественном сознании стала восприниматься как крайне нежелательное событие, создающее угрозу жизни и здоровью молодого человека, а сама военная служба — как впустую потраченное время. В этих условиях у молодых людей, а большей частью — у их родителей появился достаточно высокий спрос на откуп от военной службы. Появился и продавец, способный предоставить за определенную плату такую услугу, — это работники военных комиссариатов и члены призывных комиссий (главным образом медицинские работники). Когда преступный интерес этих двух сторон совпадает, возникает коррупционное отношение.

Коррупционные отношения в области призыва граждан на военную службу возникают по поводу неправомерного освобождения граждан от прохождения военной службы либо в связи с неправомерным предоставлением отсрочки от призыва. Наиболее дорого для взяткодателя стоит, безусловно, полное освобождение от призыва, которое может реализовываться в форме вынесения за взятку заключения о негодности или ограниченной годности призывника к военной службе по состоянию здоровья, а также в форме подлога документов, выражающегося во внесении в учетные документы гражданина ложных сведений о прохождении им военной службы в Российской Федерации или в ином государстве либо альтернативной гражданской службы.

Более распространены коррупционные правонарушения в форме неправомерного предоставления отсрочки от призыва на военную службу. Наиболее часто встречающийся способ незаконного предоставления отсрочки — по состоянию здоровья путем постановки диагноза о наличии у призывника несуществующего заболевания, а также в связи с получением образования, когда отсрочки предоставляются по заведомо подложным справкам о прохождении призывниками обучения в образовательных учреждениях.

Имеет место взятничество также и при определении места будущей службы молодого солдата: с учетом высокой заинтересованности призывников и их родителей в прохождении военной службы в относительной близости от места жительства до призыва это также может стать предметом купли-продажи. Поскольку предназначение призывников в тот или иной военный округ (флот), вид и род Вооруженных Сил также относится к прерогативе военных комиссариатов, то и здесь нередко возникают коррупционные отношения.

²¹⁸ Константинов А. Коррумпированная Россия. М., 2006. С. 216.

Поступление на военную службу по контракту — это значительно менее коррумпированная в сравнении с призывом на военную службу область общественных отношений. Действительно, нужно обладать очень богатой фантазией, чтобы представить себе ситуацию, когда в современных условиях гражданин за взятку работнику военного комиссариата или командиру воинской части стремится поступить на военную службу по контракту (особенно на должность солдата или сержанта). О проблемах комплектования соединений и воинских частей военнослужащими-контрактниками в печати говорится сегодня очень много. Лейтмотив этих публикаций один: Вооруженные Силы ощущают острый дефицит достойных кандидатов на воинские должности солдат, матросов, сержантов и старшин, комплектуемые военнослужащими по контракту. Основная причина — низкий уровень денежного и иных видов материального обеспечения, неопределенность в решении жилищной проблемы и т. п. При таких условиях появление фактов взяточничества при поступлении на военную службу по контракту можно было бы расценивать, как это ни парадоксально, как положительное явление в том смысле, что военная профессия стала престижной и на военную службу стремятся попасть многие, в том числе несправедливыми путями.

Если коррупционные отношения при поступлении на военную службу по контракту — это, видимо, дело неблизкого будущего, то подобного рода отношения при поступлении на обучение в военные образовательные учреждения — это, к сожалению, реальность. В 90-е гг. прошлого века произошло снижение конкурса в большинстве военных вузов, особенно командного профиля. К настоящему времени ситуация в основном выправилась и спрос на места в военных образовательных учреждениях вновь достаточно высок. А там, где есть конкурс, отбор из нескольких претендентов, там всегда появляются желающие обойти конкурсные процедуры путем подкупа и взятки. Согласно проведенным нами опросам (см. приложении 12 к настоящему изданию) 20 процентов офицеров при поступлении в военные образовательные учреждения использовали инструмент взятки, подарков, подношений, оказания различного рода услуг воинским должностным лицам, от которых зависело положительное решение данного вопроса.

По степени распространенности данного явления военные вузы различаются между собой весьма существенно, поскольку действует правило: чем выше конкурс, тем выше уровень коррупции. Первые места в этом своеобразном рейтинге занимают военные образовательные учреждения, готовящие специалистов финансового, тылового, юридического, инженерно-строительного профилей, т. е. дающие специальности повышенного спроса, востребованные не только в военной организации государства, но и вне нее (34 процента опрошенных курсантов военно-учебных заведений в качестве мотива их поступления в военный вуз назвали возможность получения престижной специальности, необходимой «на гражданке») ²¹⁹. С учетом все большей коммерциализации «гражданской» системы образования немаловажным фактором является также возможность получения в военном вузе бесплатного высшего образования (на это указали 36 процентов опрошенных курсантов) ²²⁰.

²¹⁹ Мотивационная готовность молодых офицеров к военной службе: Учебно-методическое пособие. М., 2004. С. 28.

²²⁰ Там же. С. 28.

Назначение на воинские должности — наиболее коррупционнотемный институт прохождения военной службы. Многочисленные примеры злоупотреблений в данной области свидетельствуют о таком существенном изъятии законодательства о порядке прохождения военной службы, создающем благодатную почву для произрастания коррупции в этой сфере, как необоснованная широта дискреционных полномочий должностных лиц при решении различных вопросов, связанных с назначением военнослужащих на воинские должности. Так, например, в Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ, в Положении о порядке прохождения военной службы, а также в ведомственных нормативных актах практически отсутствуют правовые нормы, определяющие сроки нахождения военнослужащего в той или иной воинской должности; последовательность назначения военнослужащих на воинские должности в порядке возрастания их старшинства; условия, сроки, обязательность (или необязательность) прохождения военной службы в том или ином регионе России или за ее пределами, — словом, все то, что именуется «карьерным ростом» ²²¹. Решение всех этих вопросов практически в полном объеме отдано законодателем на усмотрение воинских должностных лиц. Профессор А.В. Кудашкин определяет карьеру военнослужащих как поступательное восходящее изменение их служебно-должностного положения, что является важнейшим аспектом, характеризующим принцип стабильности кадров на военной службе. Проанализировав действующее законодательство о воинской обязанности и военной службе, указанный ученый пришел к обоснованному выводу о том (и мы с ним солидарны), что на сегодняшний день научно обоснованной и нормативно закреплённой системы служебного роста военнослужащих в нашей стране не существует ²²². С точки зрения военной психологии профессиональная карьера офицера — это процесс самореализации офицером своих возможностей в профессиональной деятельности в форме поэтапного целенаправленного должностного и профессионального роста (первый этап карьеры — «овладение военной профессией», второй этап карьеры — «достижение стабильности результатов», третий этап карьеры — «достижение профессионального мастерства») ²²³.

Вполне возможны возражения против четкого нормативного закрепления порядка продвижения военнослужащих по служебной лестнице: мол, служи добросовестно, верой и правдой, и тебя заметят. Безусловно, это так. Однако на практике, к сожалению, нередко срывает совсем другое правило: имей влиятельного папу или дай на «лапу» нужному человеку и тебя заметят, назначат на нужную должность, переведут к нужному месту службы. И появлению такого «правила» мы обязаны именно указанному выше пробелу в военном праве. Если бы в законодательстве было четко определено, в какой последовательности и при каких условиях офицер проходит все ступеньки роста по служебной лестнице с установлением контрольных сроков службы в той или иной

²²¹ Под служебной карьерой понимается динамика служебного статуса лица, занимающего государственную должность, процесс пребывания в должности (Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. М., 1996. С. 135).

²²² Кудашкин А.В. Военная служба в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования. СПб., 2003. С. 55.

²²³ Черненко О.В. Социально-психологические факторы профессиональной карьеры офицеров: Автореф. дисс. ... канд. психол. наук. М., 2007. С. 6.

должности (как это имеет место, к примеру, при присвоении воинских званий), то это бы выбило почву из-под ног многим желающим «порадеть родному человечку» при прохождении военной службы, было бы социально справедливым и оправданным во всех отношениях — и в правовом, и в моральном, и с точки зрения замещения воинских должностей действительно подготовленными, опытными, достойными кадрами. Тогда бы исчезли такие парадоксальные явления, которые можно наблюдать в последнее время, когда лейтенант сразу с курсантской скамьи «вспрыгивает» на майорскую, а порой и на подполковничью должность, причем даже в центральных органах военного управления. Только наивный и далекий от армейской действительности человек может полагать, что такой выпускник военно-учебного заведения настолько «талантлив», что достоин именно такой первичной воинской должности. «Уши» коррупции в таких случаях видны, что называется, невооруженным глазом. Но, как говорится в народе, «не пойман, не вор». И что самое удивительное, такое назначение выпускников военных вузов является вполне легитимным, поскольку закон этого не запрещает. В связи с этим следует признать правоту тех ученых, которые высказывают сомнения в абсолютной справедливости известной формулы «что не запрещено — разрешено», получившей широкое распространение в нашей стране в начале 90-х гг. прошлого века на волне демократических преобразований²²⁴.

Следует заметить, что такие перекосы в кадровой политике во многом можно было бы преодолеть на уровне ведомственного нормотворчества, не дожидаясь включения соответствующих норм-запретов и норм-ограничений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» и в Положение о порядке прохождения военной службы. Обратимся в этой связи к Руководству по организации работы высшего военно-учебного заведения Министерства обороны Российской Федерации, утвержденному приказом министра обороны Российской Федерации от 12 марта 2003 г. № 80, согласно которому «основанием для определения дальнейшего служебного предназначения выпускника являются результаты итоговой аттестации и его служебная характеристика (аттестация). Кроме того, учитываются семейное положение, состояние здоровья выпускника и членов его семьи». И этим правовое регулирование порядка распределения выпускников военно-учебных заведений ограничивается. Все остальное делается по усмотрению соответствующих должностных лиц. Стоит ли после этого удивляться фактам, когда вопрос распределения конкретного выпускника (и с точки зрения места прохождения службы, и с точки зрения должности, на которую он будет назначен) решается не в порядке, указанном выше, а в зависимости от «полноты налитого стакана», от широты «накрытой поляны», от толщины кошелка родителей, от чина и служебного положения папаша новоиспеченного лейтенанта и т. д. и т. п.

Коррупция в сфере назначения военнослужащих на воинские должности имеет свою психологическую и историческую основу, обусловленную, в частности, и национальными особенностями нашей страны. По меткому замечанию американского исследователя Р. Пайпса, «поступление на службу и служебное продвижение сделались в России

родом национальной одержимости. Импульс, который в коммерческих странах устремлялся в накопление капитала, в имперской России направлялся на обзаведение чином»²²⁵. При прохождении военной службы эта особенность усиливается многократно: получение очередного воинского звания, продвижение по службе во все времена являлись неотъемлемым компонентом служебной карьеры военнослужащего. К сожалению, как показано выше, несовершенство законодательства в данной сфере создает почву для возникновения коррупционных отношений, которые искажают саму суть института продвижения военнослужащего по службе, а вместо вполне положительного понятия «карьера» все чаще употребляется термин «карьеризм», имеющий негативную окраску.

Помимо назначения на вышестоящие воинские должности, нередко коррупционные отношения возникают и по поводу места прохождения военной службы (в географическом смысле). Значимость этого фактора и, следовательно, степень готовности военнослужащего дать взятку за перемещение к новому месту службы, определяются близостью будущего места службы к месту жительства родителей и других родственников, престижностью места службы (например, если это Москва, Санкт-Петербург, столица субъекта Российской Федерации), а также возможностью «заработать» деньги и дополнительную выслугу (перемещение в местность, где установлены районные коэффициенты и надбавки к денежному довольствию и предусмотрено льготное исчисление выслуги лет; в состав миротворческих контингентов, находящихся за пределами Российской Федерации, и др.).

Возникновение коррупционных отношений при назначении военнослужащих на воинские должности зачастую провоцируется несовершенством законодательства в данной области. Так, например, подп. «а» п. 15 ст. 11 Положения о порядке прохождения военной службы предусматривает возможность назначения военнослужащих на воинские должности «по служебной необходимости». В научной литературе по данному поводу справедливо отмечается, что в действующем военном законодательстве отсутствует легальное определение данного понятия, не содержится ответов на вопросы: что такое «служебная необходимость», каковы критерии «служебной необходимости» и кем они определяются (в частности, какое должностное лицо и в каком порядке их определяет)²²⁶. Налицо правовая неопределенность, которой нередко пользуются коррумпированные воинские должностные лица, принимая решение о назначении (за взятку) военнослужащего на равную воинскую должность, скрывая свои неправомерные действия под неопределенной формулировкой «по служебной необходимости». Аналогичного рода коррупционные отношения нередко возникают и при использовании другой неопределенной формулировки основания назначения военнослужащего на воинскую должность: «для более целесообразного использования военнослужащего на военной службе» (подп. «в» п. 15 ст. 11 Положения о порядке прохождения военной службы).

Присвоение воинских званий — это, пожалуй, наименее подверженный коррупции институт прохождения военной службы. Объясняется

²²⁵ Цит. по: Константинов А. Указ. соч. С. 61.

²²⁶ Шанхаев С.В. Прохождение военной службы по контракту: практические рекомендации. М., 2008. С. 55.

²²⁴ Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 413—438.

это тем, что законодательством о военной службе установлены четкие сроки выслуги военнослужащих в воинских званиях для получения очередных, что не оставляет практически никакого шанса желающим неправомерно обойти эти строки. Достигнутую законодателем четкую правовую регламентацию этой области правоотношений вполне можно рассматривать в качестве того идеала, к которому следует стремиться в целях исключения нормативных предпосылок для возникновения коррупции в сфере прохождения военной службы.

Увольнение с военной службы — сложный, многоаспектный правовой институт, в котором для выстраивания различного рода коррупционных отношений имеется немало потенциальных возможностей, основными из которых являются:

1) стремление значительной части молодых офицеров досрочно уволиться с военной службы до истечения пятилетнего срока после окончания военного образовательного учреждения. Согласно статистическим данным, треть выпускников военно-учебных заведений увольняется сразу после получения дипломов, а еще треть уходит из армии по прибытии к месту службы²²⁷. Для данной категории военнослужащих характерно стремление любой ценой добиться увольнения с военной службы. При этом, их не интересует основание увольнения (кроме, конечно, оснований, связанных с осуждением за совершенные преступления). Нередко такие офицеры сознательно идут на совершение правонарушений (характерный пример — «игра в десяточку», когда офицер появляется на службе каждый десятый день, чтобы не дать повода для возбуждения уголовного дела), стремясь вынудить своих командиров представить их к увольнению в запас за несоблюдение условий контракта. Как показывает практика, применение одних только административных методов бессильно остановить этот процесс. Многие вышестоящие кадровые органы шлют в нижестоящие органы военного управления указания о запрете увольнения молодых офицеров с военной службы, а присланные представления к увольнению возвращают без реализации. Однако подобного рода практика насильственного удержания офицеров на военной службе только усугубляет ситуацию, а нередко провоцирует офицеров решить проблему с увольнением старым как мир способом — путем дачи взятки. Наглядный пример мздоимства подобного рода приводит «Российская газета»: оперативными работниками ФСБ России был задержан с поличным офицер Генерального штаба Вооруженных Сил полковник В. Долобанько при получении взятки в размере одной тысячи долларов от своего подчиненного старшего лейтенанта за содействие в его досрочном увольнении с военной службы²²⁸;

2) стремление военнослужащего уволиться с военной службы по «льготным» основаниям (по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями). Мотивация здесь имеет вполне конкретную материальную основу — получение в полном объеме единовременного пособия, предусмотренного п. 3 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ, а также

²²⁷ Мотивационная готовность молодых офицеров к военной службе: Учебно-методическое пособие. С. 28.

²²⁸ Козлова Н. Выход из Генштаба — за тысячу долларов // Российская газета. 2004. 8 июля.

других социальных гарантий, установленных законодательством для данной категории уволенных с военной службы граждан. Предметом коррупционных сделок в данном случае выступает «покупка» заключения ВВК, дающего право на увольнение по состоянию здоровья. По некоторым данным, существуют своего рода «расценки» на подобного рода услуги, исчисляемые в процентном отношении от того единовременного пособия, которое военнослужащий получит при увольнении с военной службы по указанному основанию. Как предпосылку возникновения коррупционных связей следует рассматривать также предусмотренную абз. 6 подп. «а» п. 4 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы возможность увольнения военнослужащего в связи с организационно-штатными мероприятиями при сокращении воинских должностей одной военно-учетной специальности либо воинских должностей, подлежащих замещению одним составом военнослужащих, в пределах их общей численности в воинской части, подразделении органа или организации, в том числе если занимаемая им воинская должность не подлежит сокращению. С учетом того обстоятельства, что решение вопроса о том, кто конкретно может быть представлен к увольнению по данному основанию (по ОШМ в счет общей численности), законодателем отдано на усмотрение соответствующего командира, а также принимая во внимание то, что число желающих быть уволенными по данному «льготному» основанию, как правило, превышает число сокращаемых воинских должностей, вероятность того, что в числе счастливых окажется тот, кто больше «даст на лапу», весьма высока;

3) нежелание многих военнослужащих быть уволенными с военной службы в связи с достижением предельного возраста пребывания на военной службе (особенно часто это имеет место в центральном аппарате Минобороны России). Коррупциогенность данной ситуации заключается в том, что нормы ст. 10 Положения о порядке прохождения военной службы, которыми регулируется порядок заключения нового контракта с военнослужащим, достигшим предельного возраста пребывания на военной службе, носят диспозитивный характер, т. е. право принятия решения заключать или не заключать с конкретным военнослужащим контракт сверх предельного возраста предоставлено исключительно соответствующему командиру. Нормы ст. 10 Положения о порядке прохождения военной службы сформулированы таким образом, что военнослужащий, желающий еще послужить после достижения предельного возраста пребывания на военной службе, оказывается всецело во власти соответствующего командира, оставаясь беззащитным перед его волей. Это обстоятельство и создает условия для взяточничества в подобного рода ситуациях.

В рамках разговора о формах проявления коррупции в сфере прохождения военной службы полагаем необходимым остановиться на «командном» принципе военно-кадровой политики. При этом, слово «командный» использовано нами не в смысле «приказывать, распоряжаться», а в смысле, означаемом «команду», т. е. группу лиц, объединенных единым руководством для выполнения какой-либо общей задачи.

«Командный» принцип в кадровой политике означает весьма распространенное сегодня явление, когда при назначении должностного лица на высокий руководящий пост это лицо приводит с собой на новое место службы свою «команду», т. е. группу лиц, которых оно давно знает по предыдущей совместной работе или службе и которым всецело дове-

ряет. В.Ф. Ноздрачев по этому поводу указывает, что «у нас есть обширная категория патронажных должностей, на которые может быть назначен гражданин только по личному приглашению должностного лица. Такой практике может быть придан легальный характер и по всем другим должностям»²²⁹.

Согласно данному принципу в основу подбора и назначения кандидатур на те или иные должности ставится фактор личной преданности, личного знакомства, опыта совместной работы в прошлом. При этом, как правило, вновь назначенный руководитель не ограничивается «приводом» на новое место работы или службы только лишь помощников из числа так называемых технических исполнителей или «обслуги» (порученцев, адъютантов, охранников, личных водителей и т. п.), но и стремится поставить «своих» людей на ключевые посты в возглавляемой им структуре.

Анализ нашей недавней истории свидетельствует о том, что «командный» принцип достаточно прочно укоренился и в военно-кадровой политике. Так, например, в бытность министром обороны Российской Федерации генерала армии П.С. Грачева (1992—1996) многие ответственные должности в центральном аппарате Минобороны России занимали представители Воздушно-десантных войск, выходцем из которых был министр. Когда в 1997 г. на должность министра обороны Российской Федерации был назначен главком РВСН генерал армии (чуть позже — Маршал Российской Федерации) И.Д. Сергеев, многие ключевые посты в руководстве Вооруженными Силами (например, должности начальников Главного организационно-мобилизационного управления Генерального штаба и Главного управления кадров Минобороны России) заняли выходцы из «родного» для министра вида Вооруженных Сил. С приходом в 2001 г. на пост министра обороны представителя спецслужб С.Б. Иванова можно было наблюдать пришествие на многие ответственные посты в Минобороны России выходцев из ФСБ России.

После очередной смены в феврале 2007 г. первого лица Минобороны России «командный» принцип военно-кадровой политики проявился в несколько видоизмененной форме: ключевую роль в руководстве Вооруженными Силами стал играть институт советников министра обороны Российской Федерации (по данным СМИ, сегодняшний глава оборонного ведомства имеет более 20 советников, большинство из которых составляют его коллеги по прежней трудовой деятельности).

Следует отметить, что такой характер кадровых назначений характерен и для более низких звеньев военного управления. Например, автор настоящей книги длительное (более 10 лет) время проходил военную службу в Главном управлении воспитательной работы Вооруженных Сил и имел возможность наблюдать действие рассматриваемого принципа военно-кадровой политики в этом органе военного управления. Так, когда в 1997 г. на должность начальника Главного управления был назначен генерал-лейтенант (впоследствии — генерал-полковник) В.Ф. Кулаков (ныне — член Совета Федерации), вместе с ним в Главное управление воспитательной работы из Управления службы войск и безопасности военной службы Генерального штаба, которое В.Ф. Кулаков возглавлял до назначения на пост главного воспитателя, пришли до де-

²²⁹ Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10.

сятка офицеров, которые были назначены на ответственные должности в ГУВРе, в том числе трое из них стали заместителями начальников управлений главка.

Когда в 2000 г. на смену В.Ф. Кулакову пришел генерал-полковник В.М. Азаров, бывший ранее руководителем органов воспитательной работы железнодорожных войск, в коллектив Главного управления воспитательной работы Вооруженных Сил волилась плеяда офицеров-железнодорожников числом более десятка. Однако после 2002 г., когда произошла очередная смена руководителя ГУВРа, все выходцы из железнодорожных войск как-то незаметно исчезли, и сегодня продолжает службу лишь один из них, возглавляя один из отделов главка.

России. С новым руководителем в ГУВР из ГУКа пришел лишь один офицер, но, однако, на далеко не рядовую должность начальника отдела кадров. Впрочем, эту ситуацию можно, видимо, объяснить тем, что не нашлось охотников менять высокий и престижный во все времена статус офицера ГУКа на весьма неоднозначно воспринимаемый после ликвидации политорганов статус офицера органов воспитательной работы Вооруженных Сил.

Важно подчеркнуть, что «командный» принцип кадровой политики не является чем-то абсолютно новым или чисто российским явлением. Этот принцип применяется во многих государствах. Анри Мендра, профессор политических исследований (Париже), в 90-х гг. прошлого столетия возглавивший исследования по сравнительной социологии различных стран Западной Европы и Северной Америки, отмечает, что когда «директор переходит с одной службы на другую, он обычно берет с собой своих верных сослуживцев, командный состав своей армии, другими словами — своих клиентов, которые ему преданы, потому что «он делает карьеру»; благодаря клиентам такой руководитель имеет власть: властью одного и карьера других идут рука об руку»²³⁰.

Специалисты в области управления пришли к выводу, что после назначения руководителя на высокий пост «...только через год, полтора наступает период наибольшей эффективности действия»²³¹. Когда вновь назначенный военный руководитель приводит с собой на новое место службы надежных, проверенных годами совместной предыдущей службы помощников, которым он всецело доверяет, указанные сроки вхождения в новую должность значительно сокращаются, да и сам военный руководитель чувствует себя намного увереннее и комфортнее в новой для него обстановке. Это, безусловно, идет на пользу общему делу.

Таким образом, «командный» принцип кадровых назначений имеет объективные социально-психологические предпосылки и потому не может оцениваться сугубо негативно. Задача состоит в том, чтобы ограничить действие этого принципа до разумных пределов, придать ему организованный, правовой характер. Иначе в подборе и расстановке кадров на всех уровнях могут возобладать принципы политической ангажированности, семейственности, личной преданности, субъективизма в ущерб профессионализму, деловитости и нравственности кадров руководящего состава. Так, например, в качестве одной из отрицательных сторон данного принципа военно-кадровой политики следует назвать то обстоя-

²³⁰ Цит. по: Скобликов П.А. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в современной России. М., 2007. С. 21.

²³¹ Шекшня С. Управление персоналом современной организации. М., 1998. С. 184.

тельство, что назначение нового руководителя органа военного управления нередко влечет, исходя из принципа назначения кадров из «своей команды», субъективную замену ранее занимавших ключевые должности лиц новыми людьми, не имеющими опыта работы в этом органе военного управления. Очень часто в крайне затруднительной ситуации оказываются бывшие помощники и выдвиженцы прежнего руководителя, особенно когда тот увольняется в запас или в отставку. Служебная карьера многих из них заканчивается вместе со служебной карьерой бывшего «шефа».

Чрезмерное увлечение данным принципом в кадровой политике создает благодатную почву для коррупции. Как указывает В.И. Попов, именно вследствие такого характера кадровой политики «в силовых системах, прежде всего правоохранительного назначения, на руководящих должностях оказалось немало случайных, неподготовленных людей, для которых государственная служба стала сферой криминального бизнеса на основе использования возможностей административного ресурса»²³².

Для того чтобы избежать подобного рода явлений, следует, по нашему мнению, «командному» принципу военно-кадровой политики придать организованный, легитимный характер. В частности, соответствующие правовые нормы могли бы быть закреплены в разрабатываемом сегодня законопроекте «О военной службе Российской Федерации». Как представляется, указанным законом должны быть упорядочены следующие вопросы:

1) номенклатура воинских должностей, при назначении на которые должностные лица имеют право осуществить кадровые назначения для формирования «своей команды»;

2) перечень должностей, на которые вновь назначенный руководитель вправе по собственному усмотрению подобрать нужных ему людей, а также конкретная предельная численность таких кадровых назначений;

3) гарантии дальнейшей службы или трудоустройства военнослужащих и лиц гражданского персонала, входивших в «команду» прежнего руководителя. В частности, указанным лицам можно было бы предоставить возможность увольнения с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями.

Следует заметить, что мы не одиноки в данном предложении. Так, например, по результатам одной из НИР, посвященной изучению проблем коррупции в системе государственной службы, выработано предложение о необходимости отладки «механизмов прохождения службы с учетом разграничения юридического статуса профессиональных чиновников и «политических назначенцев», а также об установлении «для руководителей в органах исполнительной власти ограничивающих квот на включение в круг своих подчиненных «политических назначенцев»²³³.

Реализация изложенных предложений должна стать неотъемлемой частью антикоррупционной политики в Вооруженных Силах Российской Федерации.

²³² Попов В.И. Противодействие организованной преступности, коррупции, терроризму в России и за рубежом. М., 2007. С. 240.

²³³ Кодак С.В., Иванова С.А., Тарамборин Р.С., Благинина О.А., Кудашев С.М., Денисов С.А. Проблемы коррупции в государственных органах: технологии противодействия // Следователь. 2008. № 5. С. 36.

Важно отметить то обстоятельство, что рассмотренные в настоящем параграфе коррупциогенные факторы военно-кадровой политики в значительной мере обусловлены изъянами, присущими в целом кадровой политике нашей страны. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев по данному поводу отмечает: «Решения о замещении должности порой принимаются по знакомству, по принципу личной преданности или, что наиболее отвратительно, за деньги, то есть должности продаются»²³⁴.

Таким образом, коррупционным проявлениям в значительной степени способствует несовершенство законодательства о воинской обязанности и военной службе, отсутствие в нем надежных правовых механизмов, ставящих заслон, во-первых, проникновению на потенциально «коррупциозные» воинские должности мздоимцев и нечистоплотных на руку людей, а во-вторых, созданию надежных правовых условий для исключения вольготных условий существования как взяткодателей, так и взяткоимцев.

Из сказанного можно сделать вывод, что постоянной частью военно-кадровой политики должна стать антикоррупционная политика. На практике это означает, что необходимо безотлагательно разработать и «запустить» в действие антикоррупционную программу военно-кадровой политики, которая должна перерасти в постоянно действующую систему ограничения коррупции в Вооруженных Силах через совершенствование законодательства о воинской обязанности и военной службе. Разработка и реализация такой программы должна базироваться на точном понимании природы коррупции в воинской среде, на анализе причин имеющихся неудач борьбы с ней, осознании существующих предпосылок к ограничению коррупционных проявлений, на ясных и продуктивных принципах противодействия коррупции.

§ 5.2. Коррупциогенность воинских должностей

Желание залезть повыше — это генетическое качество, доставшееся человеку от обезьяны.

Народная мудрость

Как уже отмечалось в первой части настоящей книги, под термином «коррупция» понимается принятие не предусмотренных законом материальных и иных благ и преимуществ лицами, управомоченными на выполнение государственных функций, или лицами, приравненными к ним, путем использования своего статуса и связанных с ним возможностей, а также подкуп указанных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами этих благ и преимуществ²³⁵. В посланиях Президента Российской Федерации 2001, 2003 и 2005 гг.²³⁶ данное явление очень метко названо «статусной» или «административной» рентой, когда многие чиновники воспринимают государственную службу как разновидность бизнеса и получают регулярный неправомерный доход, извлекая прибыль из своего должностного положения, из имеющихся у них властных, контрольных, административных

²³⁴ Российская газета. 2008. 24 июля.

²³⁵ Григорьев В.А. Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3.

²³⁶ Российская газета. 2001. 4 апреля; 2003. 17 марта; 2005. 26 апреля.

полномочий. Подобного рода рента как раз и составляет основу и саму суть коррупции как особо опасного для государства и общества противоправного поведения лиц, облеченных властью.

Как видно из приведенного определения коррупции, в качестве субъектов противоправных деяний коррупционной направленности (получение взятки, подкуп, злоупотребление должностными полномочиями и т. п.) выступает вполне определенный круг лиц (специальный субъектный состав) — это лица, облеченные властью, уполномоченные выполнять какие-либо руководящие, распорядительные функции. В нормативных правовых актах указанный круг лиц получил наименование «должностные лица», которые определяются как лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителей власти либо организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации²³⁷.

Из указанного определения можно сделать вывод о том, что относительно самостоятельной разновидностью общего правового понятия «должностное лицо» является понятие «воинское должностное лицо», существенными признаками которого являются:

— во-первых, это лицо, осуществляющее властные, контрольные, административно-распорядительные функции в Вооруженных Силах Российской Федерации постоянно, временно или по специальному полномочию. Постоянное выполнение воинским должностным лицом своих функций предполагает исполнение данным лицом обязанностей по занимаемой им штатной воинской должности; временное — когда в связи со служебной необходимостью на военнослужащего возложено временное исполнение обязанностей по воинской должности, которую он не занимает: по вакантной (незанятой) воинской должности (временное исполнение должности — врид) либо по невакантной (занятой) воинской должности — в случае временного отсутствия занимающего ее военнослужащего (временное исполнение обязанностей — врио)²³⁸. Выполнение функций по специальному полномочию означает, что военнослужащий выполняет определенные властные, контрольные, административно-распорядительные функции, возложенные на него законом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом (например, исполнение обязанностей члена приемной комиссии военного образовательного учреждения; члена комиссии, назначенной для проведения проверки или инспектирования войск и т. п.);

— во-вторых, это лицо правомочно осуществлять функции представителя власти. В соответствии с примечанием к ст. 318 УК РФ представителем власти признается должностное лицо, наделенное в установленном порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости. К числу таких лиц можно отнести, например, военного коменданта гарнизона, сотрудника военной автомобильной инспекции, военного дознавателя и др.;

— в-третьих, это лицо, осуществляющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции. Организационно-распорядительные функции воинского должностного лица включают в себя, например, руководство воинским подразделением или воинской частью, расстановку и подбор кадров, организацию труда и службы подчиненных, поддержание воинской дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий. К административно-хозяйственным функциям могут быть, в частности, отнесены полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах военной организации, а также совершение иных действий: распределение жилых помещений между военнослужащими, принятие решений о начислении денежного довольствия и заработной платы, о выплате премий и иных дополнительных денежных выплат, осуществление контроля за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т. п.

Важно отметить, что понятие «должностное положение лица» следует трактовать достаточно широко. Это не только права и обязанности военнослужащего по занимаемой им воинской должности в Вооруженных Силах Российской Федерации, но и те фактические возможности, которые может использовать военнослужащий в силу авторитета данной должности. В п. 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2000 г. № 6 по этому поводу разъясняется: «Под должностным положением, способствующим совершению определенных действий в пользу взяткодателя со стороны должностных лиц, следует, в частности, понимать значимость и авторитет занимаемой должности, нахождение в подчинении иных должностных лиц, в отношении которых осуществляется руководство со стороны взяткополучателя»²³⁹.

Зададимся вопросом: а любое ли лицо, отвечающее рассмотренным выше признакам воинского должностного лица, можно рассматривать в качестве потенциального субъекта противоправных деяний коррупционной направленности?

Конечно же, нет. В качестве факторов, обуславливающих коррупционное поведение воинских должностных лиц, выступают, с одной стороны, личностные качества соответствующего военнослужащего (склонность к стяжательству, карьеризму, корыстолюбие, бездуховность, правовой нигилизм, нечестность и т. п.), а с другой стороны, те потенциальные возможности, которые проистекают из полномочий военнослужащего по занимаемой им воинской должности. Сущностным в понятии воинского должностного лица является не столько сам факт замещения военнослужащим какой-либо воинской должности, а характер (содержание) выполняемых им функций и предоставленных ему в связи с этим полномочий²⁴⁰.

С точки зрения второго фактора воинские должности различаются между собой весьма существенно. Возьмем, к примеру, две должности: начальника кадрового органа соединения и руководителя подразделения по защите государственной тайны того же соединения. По штатно-

²³⁹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» от 10 февраля 2000 г. № 6.

²⁴⁰ Фирсов И.В. К вопросу определения понятия «должностное лицо федерального органа исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба» // Право в Вооруженных Силах. 2007. № 6. С. 78.

²³⁷ Пункт 1 примечания к ст. 285 УК РФ.

²³⁸ Статья 12 Положения о порядке прохождения военной службы.

должностной категории и по тарифному разряду указанные воинские должности являются примерно равными. Однако с точки зрения возможности лиц, замещающих эти должности, иметь соответствующую «статусную» ренту, т. е. извлекать определенную прибыль из своего должностного положения, они не сопоставимы. Должностные полномочия руководителя кадрового органа, связанные с приемом на военную службу (на работу) и увольнением со службы (с работы); подготовкой представлений к назначению на воинские должности, присвоению воинских званий, награждению государственными и ведомственными наградами; переводами к новому месту военной службы; направлением на учебу и т. п., создают достаточно широкие возможности для выстраивания различного рода коррупционных схем. Когда на такой воинской должности оказывается человек безнравственный, нечестный, корыстный, то вероятность возникновения коррупционных отношений практически стопроцентная. Что же касается другой упомянутой нами воинской должности — руководителя подразделения по защите государственной тайны, — то здесь такая вероятность почти нулевая. Действительно, нужно обладать большим чувством воображения, чтобы представить себе, за какого рода услуги данное должностное лицо могло бы получать взятки или иного рода подношения, подарки и т. п. (разве что за сокрытие факта нарушения кем-либо установленного порядка хранения секретных документов).

Из приведенного примера можно сделать вполне правомерный вывод о необходимости и возможности дифференциации воинских должностей по степени их коррупциогенности.

Этимологически термин «коррупциогенность» состоит из двух частей: 1) «коррупция» (от лат. *corruptio* — подкуп), использование должностными лицами доверенных им прав и властных возможностей в целях личного обогащения²⁴¹, и 2) ...ген, ...генный... (от греч. *-genes* — рождающий, рожденный), часть сложных слов, означающая: происходящий от чего-либо или образующий что-либо²⁴². Следовательно, понятие «коррупциогенность» означает нечто, порождающее коррупцию. Исходя из указанных положений, под *коррупциогенностью воинской должности* следует понимать наличие в полномочиях, предоставленных лицу, занимающему данную воинскую должность, потенциальных возможностей для коррупционного поведения, выражающегося в принятии данным лицом не предусмотренных законом материальных и иных благ и преимуществ путем использования своего должностного положения.

Корни коррупциогенности воинских должностей находятся в тех финансовых потоках, материальных средствах, на которых «сидит» соответствующее воинское должностное лицо, а также в тех административных рычагах, которые находятся в его руках. Данное лицо принимает решения о распределении государственных денег, квартир, путевок в санаторно-курортные учреждения, о выдаче различного рода справок, назначениях на воинские должности, перемещениях военнослужащих по службе, выдает разрешения или, наоборот, может запретить какую-либо деятельность. Когда на такой воинской должности оказывается человек, склонный к мздоимству и лихоимству, возникновение коррупционных отношений становится практически неизбежным.

По коррупциогенности воинские должности различаются между собой весьма существенно. Степень выраженности данного фактора зависит:

— *во-первых*, от того, в штате какого звена в иерархии органов военного управления данная воинская должность находится: чем выше уровень соответствующего структурного подразделения в указанной иерархии, тем больше возможностей у лиц, занимающих в них соответствующие воинские должности, для извлечения неправомερных доходов из своего должностного положения;

— *во-вторых*, от специфики той деятельности, которая входит в круг обязанностей и полномочий должностного лица по соответствующей воинской должности. По данному основанию можно выделить следующие группы наиболее коррупциогенных воинских должностей:

1) должности, связанные с распределением, перераспределением и контролем за движением денежных средств;

2) воинские должности, исполнение обязанностей по которым связано с реализацией гособоронзаказа, проведением конкурсов и торгов на поставку товаров и оказание услуг для нужд военных организаций;

3) должности в структурах, предназначенных для хранения различного рода материальных средств и обеспечения ими войск и конкретных военнослужащих;

4) воинские должности, исполнение обязанностей по которым связано с решением различного рода вопросов прохождения военной службы (призыв и прием граждан на военную службу, увольнение с военной службы, служебные перемещения, присвоение воинских званий, назначение на воинские должности, награждение наградами, направление на учебу и т. п.);

5) должности в военных образовательных учреждениях, связанные с решением вопросов зачисления граждан на обучение и распределения выпускников;

6) воинские должности, исполнение обязанностей по которым связано с реализацией социальных гарантий военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (распределение жилых помещений, путевок в санаторно-курортные учреждения, назначение и выплата пенсий, пособий, компенсаций и т. д.);

7) должности, связанные с осуществлением контрольных функций (финансовая и военная инспекции, пожарный, санитарно-эпидемиологический надзор и т. п.).

Как отмечалось на научно-практической конференции «Юридическая безопасность человека в России. Угрозы и вызовы в сфере юриспруденции», более других проявлениям злоупотреблений с использованием своего служебного положения подвержены должностные лица, прежде всего офицеры, обладающие исполнительно-распорядительными полномочиями относительно финансовых средств и иных материальных ценностей. Наибольшее распространение эта негативная тенденция получила среди представителей финансовой службы всех уровней.

Помимо финансовой службы, к наиболее подверженным злоупотреблениям служебным положением можно отнести следующие сферы военной деятельности:

а) акционирование, продажа через аукционы военного имущества и боевой техники, занижение оценки рыночной стоимости реализуемого

²⁴¹ Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю.Тихомирова. М., 1997. С. 215.

²⁴² Советский энциклопедический словарь. М., 1987. С. 287.

имущества, включение в перечни реализуемого имущества изделий, не подлежащих продаже;

б) кредитно-финансовая деятельность. Бюджетные ассигнования, предназначенные для нужд армии (выплата денежного довольствия, плата предприятиям военно-промышленного комплекса за поставленное вооружение), с ведома отдельных финансистов «прокручивались» в коммерческих банках по линии межбанковских кредитов. Подобные злоупотребления происходят с ведома и участия командования, воинских должностных лиц, использующих свое должностное положение;

в) деятельность хозрасчетных военно-строительных организаций. Эта деятельность во многом находится вне должного государственного контроля. Постоянный дефицит жилья военнослужащих при высокой ликвидности недвижимости в большинстве российских регионов превратил сферу военного строительства в источник обогащения высших должностных лиц;

г) использование своего служебного положения при незаконной реализации коммерческим структурам горюче-смазочных материалов, приобретение за счет бюджетных средств у поставщиков по ценам выше рыночных продовольствия и иного имущества для нужд армии²⁴³.

Как нами уже указывалось, коррупциогенность воинских должностей находится в прямой зависимости от их места в иерархии органов военного управления: чем выше должность и чем выше орган военного управления, в штате которого данная должность находится, тем больше вероятность возникновения коррупционных отношений. Вместе с тем, следует констатировать весьма тревожный симптом последних лет: коррупционные отношения все больше охватывают и нижние звенья военного управления, нередко опускаясь даже до уровня подразделений. В судебной практике имеется немало примеров, когда у военнослужащих их непосредственными командирами ротного (батальонного) звена изымаются денежные средства за совершение каких-либо действий (бездействия) в их пользу, например, за предоставление отпуска в удобное для военнослужащего время; в обмен на предоставление различного рода послаблений по службе; за выдачу фиктивных справок; за незаконное продление отпуска и т. п.

Особую опасность по степени разлагающего влияния на личность военнослужащего представляют коррупционные отношения в военных образовательных учреждениях, связанные с поступлением на обучение (имеются в виду, конечно, наиболее престижные военные вузы, включая суворовские военные училища) и распределением молодых офицеров по их окончании. Молодые люди, вступающие во взрослую самостоятельную жизнь, с самого начала сталкиваются с коррупцией, привыкают с ее помощью решать свои проблемы, преодолевать препятствия, начинают считать ее естественным состоянием отношений в воинской среде. Законы отбора в такой социальной среде приводят к тому, что именно лица, прибегающие к коррупции, легче достигают тактических успехов, которые в молодом возрасте легко принимаются за стратегические. В конечном итоге такие молодые офицеры, из которых формируется будущая военная элита государства, становятся «разносчиками» кор-

²⁴³ Юридическая безопасность человека в России. Угрозы и вызовы в сфере юриспруденции: по материалам научно-практической конференции // Государство и право. 2002. № 5. С. 120.

рупции, укореняя ее и умножая ее негативные последствия. Как справедливо отмечает по этому поводу профессор О.В. Дамаскин, «отрицание этих факторов является лицемерием, способствующим сохранению существующего положения и дальнейшему разложению кадров аппарата государственной службы. В лучшем случае основные силы государственного служащего идут не на исполнение прямых служебных обязанностей, а в худшем — на злоупотребление служебным положением»²⁴⁴.

Несмотря на наличие явной дифференциации воинских должностей по степени их коррупциогенности, действующее законодательство о военной службе не делает практически никаких различий в критериях и в порядке подбора военнослужащих на ту или иную воинскую должность. Так, например, в Инструкции о порядке организации и проведения аттестации офицеров и прапорщиков (мичманов) Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденной приказом министра обороны Российской Федерации от 6 апреля 2002 г. № 100, содержатся такие достаточно общие, расплывчатые и абстрактные требования к оценке качеств аттестуемого военнослужащего, как личная дисциплинированность и исполнительность, требовательность к себе и подчиненным, способность критически оценивать свою деятельность, творчески подходить к делу, авторитет в воинском коллективе, моральные и психологические качества и т. п. Данные требования в совершенно равной мере предъявляются и к содержанию аттестации военнослужащего, занимающего должность с «нулевой» степенью коррупциогенности, и к аттестации военнослужащего, должность которого коррупционна в высочайшей степени. Вряд ли такое положение можно считать нормальным.

Другой пример. Инструкцией по организации прохождения военной службы офицерами и прапорщиками (мичманами) в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденной приказом министра обороны Российской Федерации от 30 сентября 2002 г. № 350, предусмотрено создание резерва офицеров для выдвижения на высшие воинские должности и направления на учебу. При этом, в качестве единственного основания для персонального включения военнослужащих в резерв на выдвижение называется решение соответствующего должностного лица, принимаемое с учетом выводов аттестационных комиссий и военных советов. Подобная необоснованная лаконичность военного законодателя при формулировании правовых норм приводит на практике к тому, что российский обыватель частенько может наблюдать в сюжетах криминальных хроник печальные лица бывших высокопоставленных должностных лиц, понуро восседающих на скамьях подсудимых, либо лицезреть указанные лица в оперативных съемках, в которых дрожащие руки этих мздоимцев при погонах светятся от помеченных купюр со словом «взятка». А ведь всех этих лиц кто-то же включал в те самые списки на выдвижение на вышестоящие должности, расписывал в аттестациях их высокие моральные качества и т. п.

В связи с изложенным представляется весьма продуктивным и перспективным предложение о разработке и утверждении актом Минобороны России перечня наиболее коррупциогенных воинских должностей, для назначения на которые должны быть предусмотрены специальные процедуры подбора и назначения кандидатур, а также особый порядок

²⁴⁴ Дамаскин О.В. Указ. соч. С. 356.

прохождения военной службы на этих должностях. Предложение о внедрении данной формы предупреждения коррупции среди чиновников во всех властных структурах высказало Минэкономразвития России²⁴⁵, по замыслу которого в такие списки должны быть включены все чиновники, которые занимаются выдачей лицензий, регистрацией компаний, госзакупками, а также ведут прием граждан. Это будет своеобразная «группа риска», т. е. список должностей, где госслужащие потенциально могут получать взятки либо «откаты». За ними должен быть установлен наиболее строгий контроль: это могут быть служебные проверки, видеозапись в кабинетах и т. д. Сами чиновники должны быть переведены на срочные контракты вместо действующих сейчас бессрочных контрактов. Новая схема взаимоотношений с работодателями позволит проще решать вопросы с увольнением проштрафившихся госслужащих. Параллельно работающие на коррупциогенных должностях чиновники получают некоторые преимущества. Им будет установлен компенсационный пакет, в который могут быть включены различные социальные гарантии. Причем сумма компенсаций должна быть пропорциональна коррупциогенным рискам.

Как представляется, указанные предложения Минэкономразвития России в полной мере применимы к военной организации государства с учетом, конечно же, специфики воинских правоотношений.

Главной целью составления и нормативного закрепления перечня наиболее коррупционноремких воинских должностей является постановка прочного правового заслона проникновению на такие должности карьеристов, корыстолюбцев, лиц, нравственно нечистоплотных, склонных к стяжательству, готовых принести в жертву материальной выгоде закон, нормы морали, профессиональную честь.

На формирование и проявление таких черт личности воинских должностных лиц существенное влияние оказывают:

- изначальная настроенность отдельных военнослужащих на использование своих должностей в корыстных личных интересах;
- наличие в среде военнослужащих лиц с высоким уровнем материального благосостояния, достигнутого за счет неправомерной деятельности;
- ориентированность военнослужащего на высокие стандарты жизни, достигнутые сослуживцами;
- наличие у военнослужащих дорогостоящих привычек и интересов;
- желание возместить понесенные ранее расходы (в виде взяток) на получение образования, назначение на должность.

Для коррупционноремких воинских должностей, которые будут включены в соответствующий перечень, должен быть установлен особый порядок подбора и назначения на них военнослужащих, а также прохождения ими военной службы.

Основными элементами указанного особого порядка могли бы, по нашему мнению, быть:

- а) конкурсный отбор кандидатур, их рассмотрение специально созданными антикоррупционными комиссиями;
- б) проведение специальных проверочных мероприятий в отношении лиц, рассматриваемых в качестве кандидатов для назначения на долж-

²⁴⁵ Кукол Е. Чиновник из «группы риска» // Российская газета. 2007. 4 сентября.

ности, включенные в перечень коррупциогенных должностей (в том числе с привлечением органов ФСБ России и других контролирующих органов, а также полиграфа, или «детектора лжи»);

в) заключение с военнослужащими, назначаемыми на данные должности, срочных контрактов (например, не более чем на три года). По истечении срока контракта процедура конкурсного отбора с проведением комплекса проверочных мероприятий повторяется;

г) проведение ежегодной переподготовки указанных военнослужащих;

д) возможность досрочного расторжения контрактов с военнослужащими, занимающими указанные воинские должности, и их перемещение на другие должности, не включенные в перечень. Здесь весьма полезным было бы, на наш взгляд, применение подхода, используемого в трудовом законодательстве и в законодательстве о государственной гражданской службе, где предусмотрена возможность расторжения трудового договора (служебного контракта) по инициативе работодателя (представителя нанимателя) в случае утраты доверия к работнику со стороны работодателя (представителя нанимателя)²⁴⁶;

е) возложение на указанных должностных лиц обязанности ежегодного представления декларации о доходах;

ж) установление для лиц, замещающих воинские должности, включенные в перечень коррупциогенных должностей, дополнительных социальных гарантий в качестве компенсации ограничения ряда их прав и свобод.

Безусловно, все эти предложения требуют самой тщательной и всесторонней проработки, однако ясно одно: отсутствие внятной антикоррупционной военно-кадровой политики неизбежно приведет к деградации всей социальной составляющей военной организации государства.

§ 5.3. Запреты и ограничения, связанные с военной службой, как антикоррупционный фактор

Над принятием законов думают сотни, а над тем, как обойти закон, думают миллионы.

Народная мудрость

Действенным инструментом предупреждения коррупционных отношений в сфере прохождения военной службы являются законодательно установленные запреты и ограничения, связанные с прохождением гражданами военной службы. В научной литературе под ограничениями прав государственных служащих понимаются правомерные, конституционно и административно обоснованные ограничения, запреты, требования, налагаемые на государственных служащих в связи с их профессиональной служебной деятельностью по занимаемой должности и сужающие их общегражданский статус в целях обеспечения интересов государственной службы²⁴⁷.

Правовые ограничения выступают в роли внешних факторов, влияющих на интересы военнослужащих; предполагают и влекут за собой

²⁴⁶ Пункт 7 ст. 81 ТК РФ; подп. 4 п. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

²⁴⁷ Кулакова Ю.М. Административно-правовое регулирование ограничений прав государственных гражданских служащих Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 7.

определенные юридические и фактические последствия в виде неблагоприятных условий для осуществления военнослужащими собственных интересов; предполагают сознательное изменение поведения военнослужащих в процессе осуществления ими профессиональной служебной деятельности; носят характер обязательности, отличающийся своей категоричностью и безусловностью. Их назначение:

- обеспечить эффективную служебную деятельность военнослужащих;
- установить препятствия возможному злоупотреблению военнослужащих;

- создать условия для независимости служебной деятельности от какого-либо влияния, не связанного со службой²⁴⁸.

Ю.М. Кулакова всю совокупность правовых ограничений и запретов, связанных с прохождением гражданами России государственной службы, подразделяет на три большие группы:

1) ограничения, связанные с возможностью поступления гражданина на государственную службу и нахождения государственного служащего на ней;

2) запреты, действующие во время прохождения государственной службы;

3) запреты, действующие после увольнения государственного служащего с государственной службы²⁴⁹.

Предложенная классификация в полной мере может быть применена к запретам и ограничениям, связанным с прохождением военной службы.

К первой группе относятся:

а) запрет в приеме на военную службу по контракту граждан с криминальным настоящим или прошлым (п. 5 ст. 5 Положения о порядке прохождения военной службы):

- в отношении которых вынесен обвинительный приговор и которым назначено уголовное наказание;

- в отношении которых ведется дознание и предварительное следствие или уголовное дело в отношении которых передано в суд;

- имеющих неснятую или непогашенную судимость за совершение преступления;

- отбывавших наказание в виде лишения свободы;

б) ограничение в совместной службе в одной воинской части близких родственников, если один из них непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен другому. К числу таких родственников относятся родители, супруги, дети, родные братья, родные сестры, а также родные братья, сестры, родители и дети супругов (подп. «ж» п. 10 ст. 11 Положения о порядке прохождения военной службы).

В целях повышения антикоррупционной направленности законодательства о военной службе можно было бы применить подход, использованный законодателем в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в п. 1 ст. 20 которого закреплено правило о том, что гражданин при поступлении на гражданскую службу, а также гражданский служащий ежегодно не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляют представителю нанимателя сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного

²⁴⁸ Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Военно-административное право (военная администрация): Учебник. М., 2008. С. 286.

²⁴⁹ Кулакова Ю.М. Указ. соч. С. 16.

характера. Аналогичные нормы должны быть введены и в законодательство о военной службе. Любопытно заметить, что подобного рода требования к военнослужащим имели место в военном законодательстве Российской империи XIX в.: в послужных списках офицеров был предусмотрен специальный раздел о наличии у офицера и его жены родового или благоприобретенного недвижимого имущества²⁵⁰.

Особенно актуальна постановка вопроса о нормативном закреплении обязанности ежегодного представления декларации о доходах применительно к воинским должностным лицам центрального аппарата Минобороны России, управлений видов и родов войск Вооруженных Сил Российской Федерации, а также управлений военных округов (флотов). Интересны с этой точки зрения рассуждения известного публициста А. Константинова. «Сколько бы ни говорили о том, что машина — не роскошь, а средство передвижения, — пишет указанный автор, — в нашей стране пока еще средство передвижения — это метро и троллейбусы, а автомобиль стоимостью более 20 тыс. долларов — все-таки роскошь. А теперь подойдите утром к любому департаменту во время совещания. Набор дорогих автомобилей, который выстроился вдоль стен, наведет на мысль, что здесь работают люди, чье благосостояние достаточно прилично»²⁵¹. Как представляется, указанная оценка в полной мере применима ко многим нашим военным учреждениям.

Кроме того, при совершенствовании законодательства об ограничениях, связанных с поступлением граждан на военную службу, может быть использован опыт, имеющийся в других государствах. Так, в ст. 43 Закона Республики Армения «О службе в органах национальной безопасности» от 7 апреля 2003 г. № ЗР-532 закреплено правило, согласно которому в случае, если служащий органов национальной безопасности имеет в уставном (складочном долевом, складочном паевом) капитале коммерческих организаций 10 и более процентов доли (акций, пая), он в течение одного месяца после поступления на службу в органы национальной безопасности обязан передать ее в доверительное управление в порядке, установленном законодательством Республики Армения²⁵².

Ко второй группе относятся запреты и ограничения, действующие в период прохождения военной службы.

В соответствии с п. 7 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащий не вправе:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности, если она не препятствует исполнению обязанностей военной службы. При этом, педагогическая, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

²⁵⁰ Маликов С.В., Кузнецов М.С., Хазин О.А. Генерал от инфантерии Павел Осипович Бобровский / Под науч. ред. А.Б. Григорьева. М., 2007. С. 179.

²⁵¹ Константинов А. Указ. соч. С. 378—379.

²⁵² Редкоус В.М. Особенности правового регулирования прохождения военной службы в органах национальной безопасности Республики Казахстан, Республики Беларусь и Республики Армения // Право в Вооруженных Силах. 2007. № 10. С. 67 — 68.

— заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении коммерческими организациями, за исключением случаев, когда непосредственное участие в управлении указанными организациями входит в должностные обязанности военнослужащего, а также оказывать содействие физическим и юридическим лицам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя свое служебное положение;

— использовать в целях, не связанных с исполнением обязанностей военной службы, финансовые средства и имущество воинской части, а также другое государственное имущество, за исключением случаев использования указанного имущества за установленную плату, в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

— получать гонорары за публикации и выступления, связанные с исполнением обязанностей военной службы;

— получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением обязанностей военной службы, за исключением ценных подарков (в том числе именных) и денежных сумм, которыми военнослужащие награждаются в порядке поощрения в соответствии с общевоинскими уставами;

— принимать без разрешения Президента Российской Федерации награды иностранных государств, международных и иностранных организаций;

— выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности органов государственной власти с соответствующими органами государственной власти иностранных государств либо международными организациями;

— использовать служебное положение в интересах политических партий и общественных, в том числе религиозных, объединений, а также для пропаганды отношения к ним;

— входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

В научной литературе высказывается немало суждений о необходимости более детального регулирования ограничений, связанных с государственной, в том числе военной, службой. Так, например, Ю.М. Кулакова предлагает установить дополнительное ограничение, согласно которому гражданин не может быть принят на государственную службу, а государственный служащий не может находиться на государственной службе в случае непредставления сведений о выполнении иной оплачиваемой работы (внешней деятельности)²⁵³. Применительно к военной службе данное предложение в целом заслуживает поддержки, но с существенной оговоркой: информирование командования о том, что военнослужащий занимается разрешенной дополнительной оплачиваемой

деятельностью (педагогической, научной, творческой) должно носить уведомительный, а не разрешительный характер. Иначе неизбежно будут иметь место произвол командиров (начальников), расправа с неугодными, конфликты и т. п.

Как свидетельствуют результаты социологических опросов, установленный законом запрет на занятие военнослужащими иной оплачиваемой деятельностью нарушается повсеместно. По данным анонимных опросов офицеров и прапорщиков, проведенных в военных округах и на флотах Вооруженных Сил, 82 процента респондентов заявили, что, помимо службы, занимались или занимаются подработкой на предприятиях, в частных охранных структурах, в торговле, сфере обслуживания и т. п.: охрана коммерческих ларьков, грузов, офисов фирм — 38 процентов; частный извоз — 21 процент; коммерческая деятельность — 16 процентов; работа в качестве строителя, грузчика, землекопа, дворника, на уборке урожая и т. д. — 9 процентов; ремонт бытовой техники, автомобилей и т. д. — 7 процентов; консультирование фирм, организаций, граждан по различным вопросам — 5 процентов; научно-педагогическая деятельность — 4 процента; другое — 11 процентов. Треть респондентов сообщили, что это является их постоянным источником дохода²⁵⁴.

Для усиления антикоррупционной направленности законодательства о военной службе представляется целесообразным ввести в него понятие «конфликт интересов» (по аналогии с законодательством о государственной гражданской службе). Согласно ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» конфликт интересов — это ситуация, при которой личная заинтересованность государственного служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации. При этом, под личной заинтересованностью государственного служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения им при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для государственного служащего, членов его семьи или лиц, состоящих с ним в близком родстве или свойстве (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов), если замещение должности государственной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, а также для граждан или организаций, с которыми государственный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

При конфликте интересов государственный служащий делает выбор между личной заинтересованностью как возможностью получения им при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного

²⁵³ Кулакова Ю.М. Указ. соч. С. 9.

²⁵⁴ Зорин А.С. Определение видов оплачиваемой деятельности, занятие которыми разрешено военнослужащим, как уточнение пределов ограничения их конституционно-экономических прав // Право в Вооруженных Силах. 2007. № 6.

обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для себя, членов своей семьи, иных граждан или организаций, и интересами службы, т. е. задачами, для выполнения которых образованы государственные органы, и полномочиями, выполнение которых непосредственно возложено на государственного служащего²⁵⁵. Закон обязывает государственного служащего в случае возникновения у него личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме. Представитель нанимателя, в свою очередь, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, вплоть до отстранения государственного служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой должности в порядке, установленном законом.

Приказом министра обороны Российской Федерации от 21 июня 2007 г. № 240 образована комиссия Минобороны России по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Минобороны России и урегулированию конфликта интересов, а также утвержден Порядок работы указанной комиссии. Как представляется, введение аналогичных правовых норм о конфликте интересов в законодательство о статусе военнослужащих и о военной службе создаст надежный правовой инструмент предупреждения и минимизации коррупциогенных ситуаций в сфере военной службы.

Что касается группы запретов и ограничений, действующих после увольнения гражданина с военной службы, то каких-либо правовых норм по данному вопросу в военном законодательстве не имеется. В то же время согласно подп. 1 п. 3 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности. Как представляется, аналогичные ограничения было бы вполне оправданно распространить и на бывших воинских должностных лиц, в круг должностных обязанностей которых входило непосредственное руководство, например, федеральными государственными унитарными и казенными предприятиями, организациями военно-промышленного комплекса и т. п.

Коррупциогенность данной ситуации заключается в том, что военачальник, уволившись с военной службы, может «унести» с собой в бизнес не только знания и навыки, которые он получил во время службы, но и информацию, столь необходимую коммерческим организациям для обеспечения привилегированного положения по сравнению с конкурентами. Кроме того, имея широкие связи в органах военного управления, такое лицо нередко становится лоббистом интересов своей организации.

В связи с вышесказанным интересен опыт зарубежных государств. Так, согласно законодательству США, если бывший государственный

²⁵⁵ Казаценок О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 79—80.

служащий лично и вплотную занимался определенной профессиональной процедурой, но такая процедура фактически относилась к его официальному ведению в течение последнего года до прекращения его службы, такой государственный служащий теряет право заниматься практикой определенного рода на период в два года. Этот двухлетний запрет распространяется и на бывших государственных служащих. Им запрещено поддерживать контакты с их бывшим ведомством, помогать другому лицу собственным присутствием в ходе представительства этого другого лица по вопросу, к которому бывший чиновник в свое время лично и существенно имел отношение. В течение одного года после выхода в отставку бывший государственный служащий высокого уровня не имеет права представлять чьи-либо интересы по любому вопросу перед тем ведомством, в котором он служил, или тем или иным государственным служащим этого ведомства²⁵⁶. В Армении согласно п. 4 ст. 43 Закона Республики Армения «О службе в органах национальной безопасности» служащий органов национальной безопасности не имеет права в течение одного года после увольнения со службы поступить на работу к тому работодателю или стать членом той организации, в отношении которой он осуществлял непосредственный контроль в течение последнего года службы²⁵⁷.

Для бывших российских военнослужащих такого запрета не установлено. Многие высокопоставленные воинские должностные лица, занимавшие в период военной службы ключевые руководящие должности в руководстве Вооруженными Силами, после увольнения занимают не менее ответственные руководящие должности в учреждениях и на предприятиях, прямо или косвенно связанных с военным ведомством. Так, например, генерал армии П.С. Грачев долгое время являлся советником в компании, занимавшейся военно-техническим сотрудничеством с зарубежными странами; бывший главнокомандующий ВВС генерал армии А.М. Корнуков — ныне советник фирмы, поставляющей российским войскам и за рубеж современные системы ПВО; бывший начальник управления вооружения генерал-полковник А.П. Ситнов является членом руководства крупной авиационной фирмы²⁵⁸; этот список можно продолжить. Приводя указанные факты, мы совершенно далеки от мысли бросить какую-либо тень на имена этих и других уважаемых и заслуженных людей, а лишь констатируем факт отсутствия нормативного регулирования ограничений в служебном предназначении бывших военачальников. Для многих государств такое регулирование — это норма.

Таким образом, установленные законодательством ограничения и запреты, связанные с прохождением военной службы, являются важнейшим фактором предупреждения коррупции в военной организации государства. Анализ законодательства о военной службе показывает, что этот институт нуждается в дальнейшем совершенствовании. Однако,

²⁵⁶ Куракин А.В. Вопросы использования зарубежного опыта борьбы с коррупцией в правовом регулировании государственно-служебных отношений // Государство и право. 2003. № 8. С. 44.

²⁵⁷ Редкоус В.М. Указ. соч. С. 68.

²⁵⁸ Литовкин В. Ретро советикус от Минобороны // Независимое военное обозрение. 2008. № 17. С. 5.

как справедливо отмечал дореволюционный юрист А.М. Добровольский, «...ограничения должны быть установлены с крайней осторожностью; они не должны нарушать резко частных интересов служащих и создавать новые тяготы для лиц, отбывающих воинскую повинность»²⁵⁹.

²⁵⁹ Цит. по: *Кудашкин А.В.* Оправданно ли ограничение военнослужащих в «побочной» деятельности // *Право в Вооруженных Силах.* 2001. № 7.

Глава 6. Коррупция в сфере социальной защиты военнослужащих

§ 6.1. Механизм возникновения коррупционных отношений в сфере социальной защиты военнослужащих и основные формы их проявления

Рыба ищет, где глубже, а человек — где лучше.

Пословица

Отношения, связанные с реализацией социальных гарантий военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, — одна из наиболее коррупционноремких областей повседневной жизнедеятельности военной организации государства. Это объясняется комплексом причин, основными из которых являются:

— *во-первых*, высокая значимость и ценность тех социальных благ, которые закон предоставляет гражданам в связи с прохождением военной службы. Многим из указанных благ не имеется аналогов в «гражданской» сфере (например, гарантия бесплатного жилищного обеспечения, бесплатного получения образования в военном вузе, проезд на безвозмездной основе к местам проведения отпусков и др.). Это предопределяет высокую готовность многих военнослужащих облегчить путь к получению возжеленного блага путем дачи взяток соответствующим воинским должностным лицам, от которых зависит предоставление этих благ;

— *во-вторых*, ограниченные возможности государства предоставить установленные законом социальные гарантии одновременно всем и сразу. Как справедливо указывается в научной литературе, «дефицит лежит в основе всех коррумпированных сделок»²⁶⁰. Там, где существует очередь на что-либо, там неизбежно появляются люди, стремящиеся эту очередь обойти. Они ищут (и, как правило, находят) должностных лиц, готовых за определенную мзду помочь им получить дефицитное социальное благо в обход очереди;

— *в-третьих*, все возрастающий объем финансовых и иных материальных средств, выделяемых государством на развитие военно-социальной сферы. К сожалению, большие деньги очень часто порождают искушение коррумпированных должностных лиц незаконным способом присвоить часть этих средств;

— *в-четвертых*, несовершенство многих норм военно-социального законодательства, наличие в нем многочисленных пробелов, противоречий, неопределенных формулировок. Необоснованная широта дискреционных полномочий, предоставляемых законодательством воинским должностным лицам при реализации социальных прав военнослужащих, во многих случаях позволяет военным чиновникам действовать по своему усмотрению, что предопределяет высокую вероятность возникновения различного рода коррупционных схем.

Анализ военно-социального законодательства и правоприменительной практики в сфере социальной защиты и социального обеспечения воен-

²⁶⁰ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М., 2003. С. 48.

носителям, гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей позволяет все многообразие возможных случаев возникновения коррупционных отношений свести к трем типичным ситуациям, раскрывающим механизмы коррумпирования в данной сфере (см. рис. 5).

Рис. 5. Механизм возникновения коррупционных отношений в сфере социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей



Рассмотрим указанные ситуации более подробно.

Первая ситуация: социальные гарантии лимитированы, и их объем жестко фиксирован (например, количество квартир, поступивших в воинскую часть для распределения среди очередников; количество санаторно-курортных путевок, выделенных военно-медицинской службой на конкретную военную поликлинику, и др.). Военные чиновники, наделенные полномочиями распределять эти социальные блага, не имеют в данном случае возможности произвольно увеличивать или уменьшать их общий объем. Однако поскольку число претендентов на получение конкретной социальной гарантии или услуги значительно превышает предложение, неизбежно появляются лица, желающие заплатить за их получение в обход очереди или установленному порядку. Если должностное лицо предрасположено к коррупции, если ему свойственны такие качества, как корыстолюбие, алчность, жадность и т. п., то почти со 100-процентной вероятностью данное социальное благо или данная услуга будут предоставлены претенденту с наивысшей степенью готовности к даче взятки.

Любопытно отметить, что факты коррупции на почве внеочередного получения жилых помещений имеют место и в других государствах. Например, случаи коррупции наблюдались в ходе реализации государственных жилищных программ в США, где количество нуждающихся семей существенно превышало число выделяемых квартир в бюджетных жилых домах. Так, в одном городе в штате Коннектикут у госчиновников имелось два списка — один для честных граждан, а второй, где очередь двигалась куда быстрее, — для взяточников. В Вашингтоне два муниципальных чиновника получили тюремные сроки за то, что за взятки включали в список на получение государственного жилья семьи, не имеющие на то законных оснований, и распределяли жилье вне очереди²⁶¹.

Положение мздоимцев и лихоимцев существенно облегчается в тех случаях, когда в условиях дефицита тех или иных благ отсутствует нормативное закрепление очередности их предоставления. Типичный пример — предоставление военнослужащим и гражданам, уволенным с военной службы, путевок в санаторно-курортные учреждения. Согласно имеющимся статистическим данным, коечная емкость санаторно-курортных учреждений Минобороны России позволяет сегодня обеспечивать ежегодно санаторно-курортным лечением и организованным отдыхом около 192,2 тыс. человек, что составляет не более 9 процентов от потребности. Среднестатистический военнослужащий имеет возможность воспользоваться услугами военных здравниц не более одного раза в 17 лет, а ветеран — один раз в 33 года²⁶².

Как это ни странно, в условиях столь острого дефицита путевок в санаторно-курортные учреждения какой-либо очередности их предоставления законодательством не предусмотрено. Все здесь находится всецело во власти соответствующих работников военно-медицинских учреждений. Не удивительно, что многим военнослужащим за 20—25 лет военной службы ни разу не удается воспользоваться законным правом на получение санаторно-курортного лечения, в то время как, наоборот, отдельные военнослужащие являются завсегдатями военных здравниц, ежегодно получая путевки. С высочайшей долей вероятности можно предположить, что столь трогательная забота о здоровье таких пациентов оказывается далеко не безвозмездно. И что самое удивительное, внешне все это делается в рамках закона, поскольку формальное требование, изложенное в п. 4 ст. 16 Федерального закона «О статусе военнослужащих» (право на обеспечение санаторно-курортным лечением и организованным отдыхом не более одного раза в год), в данном случае не нарушается.

Вторая ситуация: социальные гарантии лимитированы, но воинские должностные лица могут по своему усмотрению определять количество и качество этих гарантий, выделяемых конкретным получателям (например, распределение между гарнизонами и воинскими частями фиксированного количества ГЖС, поступивших в КЭУ военного округа, или квартир в домах-новостройках). В данной ситуации, когда общий объем социальных благ ограничен, но имеется возможность в рамках этого объема варьировать числом благ, выделяемых на ту или иную воинскую

²⁶¹ Роуз-Аккерман С. Указ. соч. С. 12—13.

²⁶² Старцун В.Н. Социальная защита лиц, проходивших военную службу: теоретико-правовые основы и проблемы правоприменительной практики на новом этапе развития Вооруженных Сил Российской Федерации. М., 2007. С. 272—273.

часть, воинское должностное лицо, которое «сидит» на этом распределении, словно частный монополист, получает свою «ренту» в виде вознаграждения за произвольную дележку.

Так, например, в качестве несомненного признака коррупции в данном вопросе можно рассматривать такой факт, когда в воинских частях, состоящих на квартирном обеспечении в одной и той же КЭЧ, списки военнослужащих, нуждающихся в получении жилых помещений, различаются весьма существенно. Различие это состоит как в количестве лиц, включенных в данные списки, так и во времени ожидания жилья этими лицами. Если первое из указанных отличий — количество нуждающихся в получении жилых помещений — обусловлено как объективными (различием в штатной численности воинских частей), так и субъективными (произволом должностных лиц при распределении жилья между воинскими частями) причинами, то второе отличие имеет главным образом субъективную причину. Чем, например, можно объяснить такие факты, когда сегодня в отдельных воинских частях и учреждениях, дислоцированных в г. Москве, ждут получения жилья очередники 1998—1999 гг., в то время как в других военных организациях Московского гарнизона квартиры в порядке очереди предоставляются уже военнослужащим, принятым на учет в 2002—2003 гг. и даже позже? В общественном мнении военнослужащих существует даже своего рода негласная градация военных организаций на те, в которых «дают жилье», и те, в которых квартирный вопрос решить практически невозможно. И это при том, что в ГлавКЭУ МО РФ сформирована единая электронная база, по которой без особого труда можно определить, в какие воинские части или органы военного управления, сообразуясь с принципом социальной справедливости и требованиями жилищного законодательства²⁶³, следовало бы в первую очередь направлять поступившую партию жилых помещений.

Приведенный пример показывает всю ущербность правовой нормы, содержащейся в п. 34 Инструкции о порядке обеспечения жилыми помещениями в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденной приказом министра обороны Российской Федерации от 15 февраля 2000 г. № 80, согласно которой жилые помещения, поступающие от жилищного строительства, приобретенные Минобороны России, поступающие от переоборудования нежилых помещений, распределяются между воинскими частями, для которых осуществлялось жилищное строительство (покупка), пропорционально количеству военнослужащих, нуждающихся в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий). Почва для подобного рода коррупционных отношений исчезла бы, если бы в основу распределения жилых помещений между воинскими частями было положено не просто количество военнослужащих, включенных в списки нуждающихся в получении жилых помещений, а количество военнослужащих, включенных в указанные списки в более ранние сроки. Например, в двух воинских частях в списки нуждающихся в получении жилых помещений включено по 100 военнослужащих. Руководствуясь приведенной выше нормой, КЭЧ выделяет на эти воинские части одинаковое число квартир во вновь построенном доме (например, по 10). Однако в первой воинской части 15 семей включены в

список бесквартирных в 1995—2000 гг., а во второй воинской части до 2000 г. включены в список лишь 5 человек. Нетрудно определить, как по справедливости должны были быть распределены поступившие в КЭЧ 20 квартир: 15 в первую воинскую часть и 5 квартир во вторую. На практике же все происходит, к сожалению, совсем иначе.

Предметом коррупционных сделок может быть не только количество социальных благ, подлежащих распределению между нуждающимися военнослужащими, но и их качество. Так, например, если предположить невероятное, что описанного выше дефицита путевок в санаторно-курортные учреждения больше не существует, то это отнюдь не будет означать исчезновения злоупотреблений при их распределении. Предметом возможных коррупционных сделок в данном случае может стать уже не просто сам факт предоставления военнослужащему санаторно-курортной путевки, а указанный в ней срок действия (например, в «бархатный сезон», т. е. в августе — сентябре) или местонахождение военного санатория либо его престижность и комфортабельность. Кто станет спорить, к примеру, что возможность получить взятку за предоставление военнослужащему путевки в санаторий, расположенный на берегу Черного моря, будет гораздо выше, чем за путевку, скажем, в военный санаторий «Молоковка» в Забайкальском крае?

Аналогичного рода коррупционные отношения, предметом которых выступает не только количество, но и качество предоставляемых социальных гарантий, имеют место и в сфере жилищного обеспечения военнослужащих. Главным образом это касается местонахождения предоставляемой военнослужащему или уволенному с военной службы гражданину квартиры. Каждый заинтересован в получении жилого помещения, например, не на далекой окраине г. Москвы, а поближе к центру города или не в дальнем, а в ближнем Подмосковье. Этот интерес зачастую и используют должностные лица квартирно-эксплуатационных органов: предметом взятки в данном случае становится уже не сам факт предоставления квартиры, а ее предоставление в наиболее престижном районе.

Третья ситуация: социальные гарантии предоставляются всем военнослужащим, имеющим на них право, но воинские должностные лица вправе по своему усмотрению самочинно решать, кто именно из претендентов удовлетворяет всем требованиям для их получения. Дефицита услуг и социальных гарантий в данном случае нет, но эти услуги предоставляются лишь тем лицам, которые соответствуют установленным требованиям.

Коррупциогенность данной ситуации заключается в возможности должностных лиц предъявлять завышенные требования к военнослужащему, истребовать от него дополнительные документы, подтверждающие право на ту или иную социальную гарантию. В этом случае нередко даже законные претенденты вынуждены платить взятки, поскольку военные чиновники обладают достаточной монопольной властью, чтобы искусственно создавать дефицит социальных гарантий и услуг, тормозя процесс их получения до тех пор, пока им не принесут деньги в конверте. Попытки искусственного создания дефицита могут увенчаться успехом и вынудить претендентов платить взятки, если у них нет иного источника получить требуемую услугу (а в условиях Вооруженных Сил именно так чаще всего и бывает) и нет эффективно функционирующего института жалобы в вышестоящие инстанции.

²⁶³ Согласно п. 1 ст. 57 ЖК РФ жилые помещения предоставляются гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в порядке очередности исходя из времени принятия таких граждан на учет.

Потенциальные взяточники в погонах могут прибегнуть и к иной стратегии — ввести неопределенные и двусмысленные требования, предъявляемые к претендентам на ту или иную социальную гарантию. В этом случае чиновники могут вообще не предоставлять требуемое социальное благо тем, кто отказывается давать взятки, и тогда обделенным будет очень сложно доказать, что с ними обошлись несправедливо. Наглядным подтверждением сказанному могут послужить имевшие место в 2000—2005 гг. драматические коллизии, связанные с выплатами военнослужащим «боевых денег» — денежного вознаграждения за непосредственное участие в контртеррористических операциях в Северо-Кавказском регионе Российской Федерации. Неоправданно широкий круг получателей данного вознаграждения, отсутствие четких критериев отнесения военнослужащих к непосредственным участникам боевых действий, закрытый характер нормативных актов, регулирующих эти выплаты, — все это создало благодатную почву для пышного расцвета мздоимства и лихоимства при выплате «боевых» денег.

В печати тех лет содержится немало свидетельств злоупотреблений и откровенного грабежа военнослужащих, связанных с выплатой им денежных средств за участие в боевых действиях. Вот только одно из них. Рядовой Н., проходивший службу в разведывательном подразделении 693-го мсп, рассказывает, что когда подошел срок его увольнения в запас и получения в связи с этим причитающихся ему «боевых» денег, начальник разведки сказал ему и трем его сослуживцам, также увольняющимся в запас: «У меня есть человек, через которого вы сможете уволиться». Тот человек, штабной офицер, — рассказывает бывший солдат, — нам потом сказал: «Я могу вас уволить. Но если хотите боевые деньги получить, то с каждого месяца мне по 5 тысяч». В итоге мы четверо «отстегнули» ему каждый по 10 штук²⁶⁴.

Чем больше у воинского должностного лица возможностей для произвола и чем меньше возможных вариантов действия у военнослужащего, претендующего на ту или иную социальную гарантию, тем выше вероятность возникновения коррупционных отношений, даже если все претенденты на получение социальной гарантии или услуги отвечают необходимым требованиям. Издержками для получателей этих социальных гарантий и услуг в этом случае являются потраченное время и хлопоты, связанные с желанием чиновника «выбить» из них вознаграждение. Поскольку, как говорится, «время — деньги», многие военнослужащие готовы платить взятки и преподносить подарки во избежание волокиты при получении желанного социального блага.

Практика показывает, что коррупционеры весьма изобретательны в выстраивании различного рода коррупционных схем в целях получения незаконного материального вознаграждения, умело используя при этом несовершенство военно-социального законодательства. Так, например, в настоящее время ни в ЖК РФ, ни в актах Минобороны России не имеется четких норм, определяющих порядок предоставления военнослужащим служебных жилых помещений. Это создает условия для возникновения коррупционных ситуаций. Вот характерный пример на этот счет, приведенный на страницах журнала «Право в Вооруженных Силах». Военнослужащий А. состоит в очереди на получение жилья по договору социального найма с 1995 г., а военнослужащий Б., прибыв на

новое место службы, встал в такую же очередь в 2007 г. В последующем военнослужащий Б. с благоволения командования получил служебную квартиру и с того же благоволения предпринял действия, направленные на исключение служебной жилой площади из специализированного жилищного фонда. При этом, бывшая служебная квартира была «преобразована» (надо полагать, не безвозмездно) в жилое помещение, предоставленное военнослужащему Б. по договору социального найма. Военнослужащий же А. как стоял десятилетие в очереди, так и продолжает стоять до сих пор²⁶⁵.

О том, что в сфере социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей корыстные правонарушения имеют достаточно высокую степень распространенности, убедительно свидетельствуют данные прокурорских проверок. Так, в период с 2004 по 2005 гг. Главной военной прокуратурой были организованы масштабные проверки законности в сфере реализации программы «Государственные жилищные сертификаты». На предмет соответствия закону было проверено свыше 60,5 тыс. фактов выдачи и реализации сертификатов, вскрыто более 10,2 тыс. нарушений законов. В течение 2004—2005 гг. возбуждено 133 уголовных дела, из которых 81 направлено в суд. Осуждено 76 человек, среди которых 64 старших офицера. Мерами прокурорского реагирования освобождено свыше 1 200 незаконно удерживаемых квартир, в государственную казну возвращено более 75 млрд руб. При этом, военными прокурорами отмечается, что откровенное мошенничество с сертификатами — это только часть проблемы. Некоторые военные руководители «забыли», что указанная выше программа носит исключительно целевой характер и направлена на обеспечение жильем увольняемых военнослужащих и лиц, проходивших военную службу, причем не всех, а только по определенным основаниям и с установленной выслугой лет. Главной военной прокуратурой выявлено множество фактов, когда отдельные командиры оформляли документы на обеспечение жилищными сертификатами всех желающих, особенно не вникая в то, кто действительно в этом нуждается и имеет на это права. Так, только на Тихоокеанском флоте выдано более 300 ГЖС военнослужащим, не подлежащим увольнению. По результатам осуществленного прокурорского реагирования на нарушения, допущенные при реализации сертификатов, приказом командующего Тихоокеанским флотом к дисциплинарной ответственности привлечены 25 воинских должностных лиц, в том числе 7 генералов и адмиралов²⁶⁶.

Таким образом, всю обширную совокупность социальных гарантий и компенсаций, установленных законодательством для военнослужащих, с точки зрения вероятности возникновения коррупции можно разделить на три категории:

1) социальные гарантии, предоставляемые лицам, не имеющим на них законного права (например, выплата военнослужащему страхового обеспечения по факту мнимой травмы на основании полученной в военно-медицинском учреждении за взятку фиктивной справки о травме). Социальный вред коррупции в данном случае заключается в поощряемом взятками утверждении беззакония в военной организации государства;

²⁶⁵ Молодых А.В. Передача жилых помещений в собственность военнослужащих. Некоторые практические проблемы // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 5. С. 48.

²⁶⁶ Старцун В.Н. Указ. соч. С. 244.

²⁶⁴ Окопная правда чеченской войны: Сборник. М., 2007. С. 101—102.

2) дефицитные социальные гарантии, предоставляемые лицам, имеющим на них законное право, но с нарушением установленного порядка (например, выдача за взятку ГЖС лицу, имеющему право на его получение, но ранее лиц, включенных в список получателей ГЖС в соответствующем году, т. е. с нарушением очередности). В условиях дефицита социальных гарантий и услуг коррумпированное воинское должностное лицо среди всех потенциальных получателей отдает предпочтение именно взяткодателю. В этом случае социальный вред состоит в искажении идеала социальной справедливости;

3) бездефицитные социальные гарантии и компенсации, предоставляемые на законных основаниях, но за взятку, которая вымогается посредством создания коррумпированным военным чиновником условий искусственного дефицита, волокиты, истребования дополнительных документов и т. п. В этом случае социальный вред коррупции заключается в искажении смысла социальной справедливости усилиями должностных лиц, стремящихся к получению взятки.

Безусловно, наиболее серьезным правонарушением следует считать коррупцию, возникающую при незаконном предоставлении социальных гарантий и компенсаций. Подобного рода коррупционные отношения в Российской армии имеют давнюю историю. Так, в эпоху Николая I самым скандальным делом, связанным с казнокрадством, стало дело директора канцелярии «Комитета 18 августа 1814 года» (Инвалидного комитета) тайного советника А. Политковского, который вместе с несколькими сообщниками сфабриковал пенсионные дела на вымышленных инвалидов. Будто бы они лечились за казенный счет, увольнялись из армии с выходным пособием и за счет казны отбывали к месту жительства. В списки тысяч раненых солдат и офицеров мошенники вписывали свои «мертвые души», которые якобы лечились в лазаретах, получали отпуска домой, умирали, становились инвалидами. Деньги вместо всех этих раненых получали А. Политковский и его сообщники.

В современных условиях факты подобного рода казнокрадства имели место в период «чеченских кампаний». В 2007 г. сотрудники ГУИН Свердловской области похищали деньги из федерального бюджета точно так же. Они заводили дела на «мертвые души», присваивали им инвалидность якобы после полученных ими ранений в ходе командировок в Чеченскую Республику, а средства, выделяемые им на лечение, бесовестно присваивали²⁶⁷.

§ 6.2. Коррупциогенные факторы законодательства о социальной защите военнослужащих

Строгость российских законов компенсируется необязательностью их исполнения.

Народная мудрость

Одним из направлений превентивной борьбы с коррупцией в военной организации государства в целом и в сфере социальной защиты военнослужащих в частности является формирование военного законодательства, препятствующего совершению воинскими должностными лицами коррупционных деяний. Речь идет о таких формулировках полномочий воинских должностных лиц, которые не оставляют потенциальных воз-

можностей для их произвольных действий и лоббирования чьих-то интересов, для вымогательства взяток и подношений. В этой связи большой интерес и практическую значимость представляет проект «Анализ и мониторинг коррупционности федерального законодательства и его правоприменения», реализуемый в Фонде «Центр стратегических разработок». В рамках данного проекта разработана Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта²⁶⁸.

Попытаемся с использованием указанной методики провести анализ коррупционности основного законодательного акта в сфере социальной защиты и социального обеспечения военнослужащих — Федерального закона «О статусе военнослужащих», а также изданных в соответствии с ним и в его исполнение подзаконных нормативных правовых актов.

Одним из серьезных коррупциогенных факторов военно-социального законодательства является множественность вариантов диспозиций правовых норм, т. е. их отсылочный (отсылка к норме другой статьи или другого нормативного акта) или бланкетный (предоставление органам военного управления права самостоятельно устанавливать правила поведения) характер. Это обусловлено тем, что, оставляя более конкретное регулирование нижестоящим органам управления и должностным лицам, законодатель провоцирует указанные органы и указанных должностных лиц на создание условий, удобных, прежде всего, им самим и зачастую в ущерб интересам и удобству граждан.

Данный способ изложения правовых норм, к сожалению, весьма характерен для Федерального закона «О статусе военнослужащих». Согласно проведенным нами подсчетам, в этом Законе имеется не менее 160 отсылок к иным нормативным правовым актам, в том числе:

1) к другим федеральным законам — более 70, из них 12 отсылок к конкретным законам (к законам Российской Федерации «О социальной защите лиц, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15 мая 1991 г. № 1244-I и «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» от 2 июля 1992 г. № 3185-I; к федеральным законам «О ветеранах» от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ, «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ, «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста» от 1 декабря 2006 г. № 199-ФЗ, а также к пенсионному и жилищному законодательству, неприятому федеральному закону о профессиональных союзах военнослужащих), остальные — к неким абстрактным законам (как правило, используется формула «в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами»);

2) к нормам самого Федерального закона «О статусе военнослужащих» («внутренние ссылки») — 20 отсылок;

3) к подзаконному регулированию — 65 отсылок, в том числе 13 отсылок к конкретным подзаконным актам (5 — к общевоинским уставам Вооруженных Сил, 8 — к Положению о порядке прохождения военной службы); в 52 случаях используется неопределенная формулировка «иные нормативные правовые акты» в соответствующем падеже;

4) к международному правовому регулированию — 3 отсылки.

²⁶⁷ Логинов О.Ю. Бешеные деньги. От фальшивых монет до финансовых «пирамид». М., 2008. С. 46—48.

²⁶⁸ Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ на коррупционность // Журнал российского права. 2005. № 2.

Кроме того, в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» содержится 66 бланкетных норм, т. е. норм, предоставляющих государственным органам и должностным лицам право самостоятельно устанавливать правила поведения, в том числе: Президенту Российской Федерации — 3; Правительству Российской Федерации — 48; министру обороны Российской Федерации, руководителям иных федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, — 12; органам власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления — 3.

Федеральный закон «О статусе военнослужащих» предусматривает (часто по умолчанию) широкие возможности подзаконного нормотворчества. Неоправданно оставляя подобные пробелы для самостоятельного их восполнения другими субъектами правотворчества, данный законодательный акт «поощряет» создание условий для узаконения на их уровне реально применяемых коррупционных схем. Более того, и сами подзаконные акты, изданные в соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих», в свою очередь, также содержат ссылки на подзаконное регулирование. Особенно это характерно для актов Правительства Российской Федерации.

Так, например, в соответствии с п. 4 ст. 13 Федерального закона «О статусе военнослужащих» законодатель делегировал Правительству Российской Федерации полномочия по принятию решений о повышении размера надбавки за сложность, напряженность и специальный режим военной службы отдельным категориям военнослужащих в зависимости от места их проживания и прохождения военной службы в целях недопущения снижения уровня материального обеспечения военнослужащих в связи с переводом натуральных льгот в денежную форму. Пользуясь данным правом, Правительство Российской Федерации своим Постановлением от 31 января 2005 г. № 47 установило повышенные размеры данной надбавки военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в Москве и Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях (от 130 до 200 процентов оклада по воинской должности). При этом, право устанавливать порядок выплаты указанной ежемесячной надбавки, включая определение ее конкретного размера, Правительство Российской Федерации предоставило соответствующим руководителям федеральных органов исполнительной власти.

В Минобороны России данный вопрос регулируется пп. 108—111 Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного приказом министра обороны Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 200. Согласно указанному Порядку конкретные размеры данной надбавки каждому военнослужащему устанавливаются приказом командира воинской части, в которой этот военнослужащий проходит службу. Аналогичные ведомственные акты изданы в других федеральных органах исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба.

Такая же ситуация наблюдается практически во всех других случаях, когда Правительству Российской Федерации поручается определить порядок реализации того или иного положения Федерального закона «О статусе военнослужащих». В результате получается своеобразная «матрешка»: имеется закон, внутри него — несколько десятков нормативных актов Правительства Российской Федерации, а внутри каждого из этих подзаконных актов — до десятка ведомственных приказов и

инструкций, и наконец — приказы командиров воинских частей о предоставлении конкретным военнослужащим того или иного социального блага или о производстве тех или иных денежных выплат.

Такая сложная конструкция не дает никаких гарантий того, что на каком-то этапе реализации конкретного права военнослужащего не возникнут условия для коррупции. Это обусловлено тем, что рассматриваемый фактор, т. е. множественность вариантов диспозиций правовых норм, является коррупциогенным не сам по себе, а в силу того, что облегчает возникновение коррупциогенных факторов «прямого действия» (таких, например, как широта дискреционных полномочий должностных лиц и органов военного управления; «игра» со сроками производства денежных выплат, предоставления каких-либо услуг, гарантий, льгот; завышенные требования к военнослужащим при предоставлении, например, документов, подтверждающих право на то или иное благо, установленное законом, и др.). Именно это и произошло, в частности, с определением порядка и условий выплаты военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации надбавки за сложность, напряженность и специальный режим военной службы, когда формулировку оснований уменьшения ее размера был вынужден корректировать Верховный Суд Российской Федерации²⁶⁹.

Полностью отказаться от подзаконного нормотворчества, видимо, невозможно. В его защиту обычно приводятся следующие доводы:

а) законодатель не знает детального управления в той или иной сфере, а потому регулирование особенностей и частных вопросов следует оставить на усмотрение органов исполнительной власти;

б) поскольку процедура внесения изменений в закон гораздо сложнее, чем процедура изменения подзаконного акта, а жизнь зачастую требует оперативного внесения корректив в нормативные акты, не стоит делать «частности» предметом законодательного регулирования.

Отмечая определенную разумность данных доводов, в то же время нельзя не согласиться с мнением, что данные аргументы имели смысл в первые годы постсоветской России, когда правовое поле было относительно пустым. Но сегодня картина иная. Вопрос о законодательном регулировании «частностей» есть лишь вопрос более профессиональной проработки законопроектов²⁷⁰.

Таким образом, обилие в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» отсылочных и бланкетных норм открывает широкие возможности для регламентации важнейших вопросов социальной защиты и социального обеспечения военнослужащих подзаконными нормативными актами. При этом, зачастую речь идет не просто о детализации отдельных норм данного Закона, разъяснении порядка их применения, но и о принятии на подзаконном уровне актов по основополагающим вопросам государственного обеспечения военнослужащих, которые, по нашему глубокому убеждению, должны регулироваться только законами.

Характерный пример — предоставление Правительству Российской Федерации полномочий по установлению размеров окладов денежного довольствия военнослужащих (п. 2 ст. 12 Федерального закона «О статусе военнослужащих»). При этом, каких-либо норм, закрепляющих чет-

²⁶⁹ Решение Верховного Суда Российской Федерации от 20 марта 2007 г. № ВКПИ 07-18, оставленное без изменения определением Верховного Суда Российской Федерации от 19 июня 2007 г. № КАС 07-270.

²⁷⁰ Краснов М.А., Талалина Э.В., Южаков В.Н. Указ. соч. С. 81.

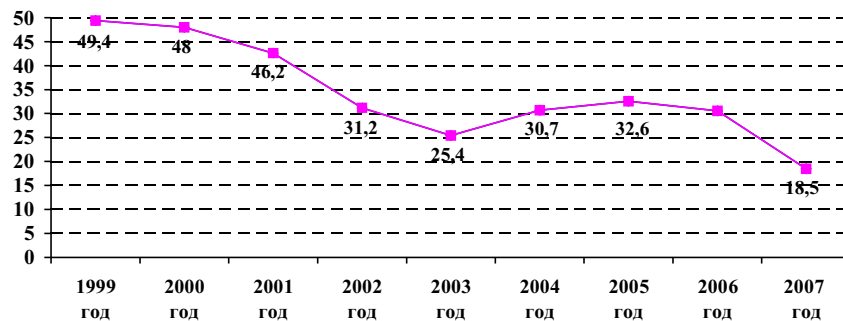
кие критерии того, каковы должны быть размеры этих окладов, а также когда и в каком объеме должно индексироваться денежное довольствие военнослужащих, в данном Законе не имеется. Все здесь отдано на откуп Правительству Российской Федерации и федеральным органам исполнительной власти.

Коррупционность данного фактора определяется невысокими размерами денежного довольствия военнослужащих и, как следствие, низким жизненным уровнем их семей, поскольку именно денежное довольствие является основным источником средств для их существования. Согласно данным мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих, численность семей военнослужащих, имеющих доходы ниже прожиточного минимума, хотя год от года и снижается, однако остается сегодня еще достаточно большой (см. рис. 6).

Данное обстоятельство нередко провоцирует отдельных военнослужащих к становлению на путь незаконного получения дополнительных доходов за счет взяточничества, поборов, да и просто банального воровства, в том числе с использованием служебного положения. Судебная статистика и данные прокурорских проверок последних лет убедительно подтверждают данный тезис.

Наличие прямой причинно-следственной связи между низким уровнем денежного содержания государственных служащих и коррупцией выявлено достаточно давно. Вот что говорил по этому поводу в конце XIX в. видный российский ученый-правовед Б.Н. Чичерин: «Когда служащий не в состоянии содержать себя жалованием, он вольно или невольно обращается к другим путям, часто незаконным, пользуясь своим служебным положением для получения частных выгод, и за это с него нельзя взыскивать, ибо есть ему нужно. *Ничтожные оклады служат верным средством для распространения лихоимства* (выделено мной. — В. К.), а раз оно внедрилось, оно охватывает и высшие ступени, где ими удовлетворяются уже не материальные нужды, а потребности роскоши»²⁷¹.

Рис. 6. Динамика численности семей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, имеющих доходы на одного члена семьи ниже прожиточного минимума (в процентах от общей численности семей)²⁷²



²⁷¹ Российский военный сборник. М., 1992. Вып. 1. С. 186.

²⁷² Доклад об итогах мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. М., 2006. С. 80; Певень Л.В. Социально-экономическое положение военнослужащих и членов их семей в 2007 году: инвестициям в «человеческий капитал» альтернативы нет // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 5.

Не в этом ли (т. е. в «ничтожных» окладах) кроется неистребимость проявлений коррупции в государственном аппарате России, включая его неотъемлемую составляющую — военную организацию государства?

Федеральный закон «О статусе военнослужащих» закрепляет как права, так и обязанности государственных органов, органов военного управления и должностных лиц по обеспечению прав и социальных гарантий военнослужащих. Права и обязанности государственного органа и должностного лица, взятые вместе, образуют полномочие, т. е. они связаны неразрывно. Порядок и условия исполнения полномочий детализируются в подзаконных нормативных актах, изданных во исполнение данного Закона.

Однако многие нормы Федерального закона «О статусе военнослужащих» определяют компетенцию государственных органов и должностных лиц с помощью неопределенных формулировок: «вправе», «может», «могут». По нашим подсчетам, в указанном Законе законодатель не менее 15 раз использует данные формулировки при определении полномочий органов и должностных лиц по обеспечению социальных гарантий военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Коррупциогенность данного фактора состоит в том, что с помощью указанных неопределенных формулировок происходит своего рода разделение прав и обязанностей органов и должностных лиц, что создает неоправданную иллюзию того, что в определенных случаях должностное лицо может использовать свое полномочие как право (т. е. не осуществлять его вовсе либо осуществлять по собственному усмотрению). Это не означает, конечно, что у государственного органа (должностного лица) вообще не может быть прав, которые можно использовать по усмотрению. Но эти права должны иметь характер исключения и находиться в строгой зависимости от законодательно определенных условий. Широта дискреционных полномочий должностных лиц и государственных органов (т. е. решение ими каких-либо вопросов в обеспечении социальных гарантий военнослужащих по собственному усмотрению) не может быть неограниченной, иначе неизбежно возникновение коррупционных проявлений.

В чем могут выразиться такие проявления? Вот достаточно показательный пример.

В соответствии с п. 12 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, и гражданам, уволенным с военной службы, органы местного самоуправления *вправе* (выделено мной. — В. К.) в первоочередном порядке предоставлять право на вступление в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы либо выделять земельные участки для строительства индивидуальных жилых домов.

Использованная законодателем формула «вправе» не налагает на чиновников из органов местного самоуправления никаких обязательств по безусловному исполнению данного законодательного положения, т. е. чиновник по своему личному усмотрению может кому-то отказать в предоставлении, например, земельного участка, а кому-то (за определенную «мзду») такой участок предоставить. При этом, и в случае отказа, и в случае удовлетворения просьбы заявителя действия данного чиновника внешне вполне вписываются в формулу «вправе».

Аналогичная ситуация вполне может быть спрогнозирована и применительно к реализации правовой нормы, содержащейся в п. 5 ст. 16 Федерального закона «О статусе военнослужащих», согласно которой отдельные категории граждан, уволенных с военной службы, *могут* (выделено мной. — В. К.) приниматься на обследование и лечение в военно-медицинские учреждения, но с оговоркой: без ущерба для граждан, пользующихся правом на получение медицинской помощи в соответствии с законодательством.

Формула «могут» воспринимается медицинскими чиновниками таким образом, что указанные граждане в равной мере могут быть как приняты на обследование и лечение, так и не приняты, т. е. им может быть в этом отказано. Право принятия решения о том, может ли конкретное лицо быть принятым на лечение в военно-медицинское учреждение или ему следует в этом отказать, принадлежит соответствующему военно-медицинскому начальнику. Нет никаких гарантий того, что у кого-то не возникнет соблазн оказать влияние на принятие такого решения с помощью взятки, подношения, подарка — неизбежных спутников дефицита каких-либо услуг.

Коррупциогенность анализируемой правовой нормы усугубляется расплывчатостью понятия «ущерб для граждан, пользующихся правом на получение медицинской помощи», поскольку определять, повлечет принятие уволенных граждан на медицинское обследование причинение ущерба или не повлечет, будут также соответствующие должностные лица военно-медицинских органов.

В качестве третьего примера коррупциогенности такого фактора, как широта дискреционных полномочий должностных лиц и органов военного управления, можно привести норму, установленную п. 9 ст. 13 Федерального закона «О статусе военнослужащих», согласно которой министром обороны Российской Федерации (руководителем иного федерального органа исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба) в пределах выделенных ассигнований *могут* (выделено мной. — В. К.) устанавливаться надбавки и другие дополнительные выплаты военнослужащим.

С использованием указанной возможности приказами министра обороны Российской Федерации в последние годы установлен целый ряд надбавок к денежному довольствию отдельных категорий военнослужащих. Назовем лишь некоторые из них:

1) ежемесячная надбавка за особые условия службы военнослужащим постоянного состава дисциплинарных воинских частей (приказ министра обороны Российской Федерации от 18 января 2002 г. № 25);

2) ежемесячная надбавка за особые условия службы военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в батальоне Почетного караула 154-го отдельного комендантского полка и 3-м военном образцовом оркестре (приказ министра обороны Российской Федерации от 3 февраля 2003 г. № 33);

3) ежемесячная надбавка за важность выполняемых задач по обучению слушателей для замещения воинских должностей, подлежащих комплектованию офицерами с высшей военной оперативно-тактической подготовкой, военнослужащим, замещающим воинские должности руководящего и профессорско-преподавательского состава в Общевойсковой академии Вооруженных Сил Российской Федерации, в Военно-

воздушной академии и в Военно-морской академии (приказ министра обороны Российской Федерации от 15 марта 2003 г. № 87);

4) ежемесячная надбавка за особые условия службы военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в ремонтно-технических базах 12-го Главного управления Министерства обороны Российской Федерации, несущих боевое дежурство в интересах РВСН (приказ министра обороны Российской Федерации от 19 апреля 2003 г. № 131);

5) ежемесячная надбавка за важность выполняемых задач военнослужащим органов военной прокуратуры в городах Москве и Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях (приказ министра обороны Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 116);

6) ежемесячная надбавка за важность выполняемых задач военнослужащим, проходящим военную службу по контракту на тяжелом авианесущем крейсере «Адмирал Флота Советского Союза Кузнецов» (приказ министра обороны Российской Федерации от 26 мая 2005 г. № 208);

7) ежемесячная надбавка за важность выполняемых задач военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в Управлении коменданта охраны Минобороны России (приказ министра обороны Российской Федерации от 10 июля 2006 г. № 255);

8) надбавка за обучение воспитанников военных училищ (приказ министра обороны Российской Федерации от 20 мая 2008 г. № 285).

Конечно, можно только порадоваться за военнослужащих, которым «посчастливилось» попасть в число получателей указанных надбавок. Но одновременно возникает множество вопросов: а в чем, собственно, состоят критерии того, какие условия службы имеют «особый» характер, а какие нет? Какая служебная деятельность сопряжена с «важностью решаемых задач», а какая не столь важна, чтобы быть удостоенной дополнительной оплаты? И вообще, что означают применительно к исполнению обязанностей военной службы термины «важность», «сложность» и «особость»? Чем, например, преподавательская деятельность в Общевойсковой академии Вооруженных Сил важнее и сложнее аналогичной деятельности в Военной академии РВСН им. Петра Великого или, к примеру, в Военном университете? Однако, тем не менее, преподавательскому составу Общевойсковой академии установлена надбавка «за важность решаемых задач по обучению слушателей для замещения воинских должностей, подлежащих комплектованию офицерами с высшей военной оперативно-тактической подготовкой», а преподавателям Военной академии РВСН им. Петра Великого, занимающимся подготовкой таких же специалистов для ракетно-ядерного комплекса России, выплата указанной надбавки не предусмотрена.

Категории «важность» и «сложность» носят оценочный характер, следовательно, отнесение того или иного вида служебной деятельности к категории «важной» или «особой» носит во многом субъективный характер. При анализе приведенных выше правовых актов Минобороны России об установлении надбавок отдельным категориям военнослужащих невольно создается впечатление, что при подготовке и согласовании проектов указанных актов не обошлось без лоббирования интересов того или иного органа военного управления, использования «административного ресурса», личных связей высокопоставленных должностных лиц и т. п. А все эти факторы являются достаточно объективными индикаторами коррупционных проявлений.

Среди других норм Федерального закона «О статусе военнослужащих», в которых используются двусмысленные формулировки «может» и «могут», назовем следующие:

а) при невозможности предоставления отдыха в другие дни недели время исполнения обязанностей военной службы сверх установленной продолжительности еженедельного служебного времени суммируется и предоставляется военнослужащим в виде дополнительных суток отдыха, которые *могут быть* присоединены по желанию указанных военнослужащих к основному отпуску (п. 1 ст. 11);

б) по просьбе военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, основной отпуск *может быть* предоставлен им по частям (п. 5 ст. 11);

в) детям военнослужащих по месту жительства их семей в первоочередном порядке *могут* предоставляться места в общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждениях и летних оздоровительных лагерях независимо от форм собственности (п. 6 ст. 19).

Во всех указанных случаях из формулировок правовых норм не вытекает безусловной обязанности соответствующих органов и должностных лиц предоставить военнослужащему то или иное благо, однако если найти «подход» к соответствующему чиновнику, с ним можно «договориться» и вопрос будет решен положительно на вполне законных основаниях.

Безусловно, исполнительно-распорядительная деятельность, как и всякая иная публично-властная деятельность, невозможна без определенного пространства свободного усмотрения воинских должностных лиц. Именно поэтому органы военного управления обладают некоторыми дискреционными полномочиями, позволяющими должностным лицам действовать по усмотрению в зависимости от обстоятельств. Однако существуют сферы военно-управленческой деятельности по реализации прав и социальных гарантий военнослужащих, в которых во избежание коррупционных проявлений возможность свободного усмотрения воинского должностного лица должна быть сужена до минимума:

а) *сроки принятия решения.*

Обычно в нормативных актах употребляется формула «в течение столько-то дней, месяцев» или «не позднее». Коррупционность повышается с увеличением продолжительности таких сроков или установлением широкого временного диапазона, а также при отсутствии сроков. Покажем это на следующем примере.

В соответствии с п. 3 ст. 13 Федерального закона «О статусе военнослужащих» при переезде военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на новое место военной службы в другой населенный пункт им производится выплата подъемного пособия. Однако ни в самом Законе, ни в Порядке обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденном приказом министра обороны Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 200, не содержится конкретных сроков выплаты подъемного пособия, а применена весьма туманная формулировка «после»: военнослужащим выплата производится *после* их зачисления в списки воинской части, членам семей военнослужащих — *после* их регистрации по новому месту жительства. Таким образом, подъемное пособие может быть выплачено и через неделю после прибытия к новому месту службы, и через полгода — в обоих случаях формально указанный Порядок не

нарушен. На практике это приводит к тому, что финансовые работники становятся хозяевами положения, провоцируя военнослужащих на использование испытанного способа «выбивания» положенных им денег: коробка конфет бухгалтеру, бутылка коньяка начфину — этикие мелкие и, на первый взгляд, вполне невинные росточки коррупции;

б) *условия (варианты) принятия решения.*

У должностного лица всегда есть право выбора как минимум из двух вариантов (положительного или отрицательного) решения той или иной социальной проблемы военнослужащего. Вместе с тем, в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» имеются нормативные положения, которые предоставляют и большее число возможных вариантов без точного определения условий принятия того или иного решения. Наглядным подтверждением этому является, например, выбор командиром (начальником) формы обеспечения военнослужащих жилыми помещениями. Ныне действующая редакция ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» предусматривает как минимум десяток вариантов решения жилищной проблемы конкретного военнослужащего: предоставление жилого помещения в собственность; предоставление жилого помещения по договору социального найма; предоставление служебного жилого помещения; предоставление места или комнаты в общежитии; предоставление права на вступление в жилищно-строительный (жилищный) кооператив; предоставление земельного участка для строительства индивидуального жилого дома; выдача государственного жилищного сертификата; аренда жилого помещения воинской частью для военнослужащего; ежемесячная выплата денежной компенсации за наем (поднаем) жилого помещения; участие в накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения.

На первый взгляд, может показаться, что такое богатство вариантов решения командиром (начальником) жилищных проблем подчиненных — несомненное благо. Однако на практике при существующем острейшем дефиците жилья такой широкий выбор потенциально содержит в себе серьезную коррупциогенную составляющую. Это обусловлено тем, что именно от должностного лица зависит, какую форму обеспечения военнослужащего жильем избрать: одному — предоставить койкоместо или комнату в общежитии либо в помещении, «пригодном для проживания», другому (более нужному или более «платежеспособному») — хотя и служебную, но все же отдельную квартиру, а третьему и вовсе ничего не дать, ограничившись выплатой мизерной компенсации за поднаем жилого помещения. Зачастую выбор варианта зависит, говоря армейским сленгом, от «полноты налитого стакана», «широты накрытой поляны», от умения найти «подход» к карману или желудку соответствующего должностного лица;

в) *параллельные полномочия и ответственность.*

Достаточно часто в принятии того или иного решения одновременно участвуют несколько государственных органов и должностных лиц (совместные решения, согласование решений). Понизить коррупциогенность и «торговлю визами» способно закрепление так называемого принципа «одного окна» — когда получать необходимые согласования для вынесения окончательного решения должны ответственный государственный орган или должностное лицо, а не сам заявитель. Повышают коррупциогенность нормы, устанавливающие дублирующие полномочия разных органов управления в рамках одного государственного органа

(например, несколько главных управлений или департаментов) или различных государственных органов (например, несколько министерств или федеральных служб), а также ответственность нескольких должностных лиц за одно и то же решение.

Применительно к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» данный коррупциогенный фактор может проявиться, в частности, при реализации следующих социальных гарантий военнослужащих:

1) *при страховом обеспечении* в случае гибели военнослужащего или получения им травмы, ранения. При реализации данной социальной гарантии задействованы три не зависящих друг от друга органа: а) командование воинской части, которое оформляет справку о размерах денежного довольствия военнослужащего и обстоятельствах его гибели или получения травмы, а также другие документы; б) военно-медицинское учреждение, выдающее документ о степени тяжести травмы; в) страховая компания, которая производит выплаты (при условии правильности оформления всех необходимых документов). Во все эти органы военнослужащий или член его семьи, как правило, ходит и обращается сам, запрашивает, уговаривает соответствующих должностных лиц (по принципу «спасение утопающих — дело рук самих утопающих»);

2) *при обеспечении жилыми помещениями*. Согласно Инструкции о порядке обеспечения жилыми помещениями в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденной приказом министра обороны Российской Федерации от 15 января 2000 г. № 80, обеспечение военнослужащих жилыми помещениями находится в совместном ведении командира воинской части, в которой данный военнослужащий проходит военную службу, и начальника довольствующей КЭЧ района. На практике же доминирующую роль играет квартирно-эксплуатационный орган, поскольку именно он распределяет поступающие жилые помещения между воинскими частями, и именно должностные лица КЭЧ вольны решать: какой части дать жилья больше, какой — меньше, а какой — не дать вовсе. И вновь вступают в силу личные связи, пробивные способности, «добрые» или натянутые отношения между командиром и начальником КЭЧ, словом, все то, на чем пышным цветом произрастает мздоимство в воинской среде. Сам же военнослужащий находится между указанными должностными лицами, которые очень часто кивают друг на друга при решении спорных вопросов в жилищном обеспечении;

3) *при обеспечении санаторно-курортным лечением*. Здесь также имеют место «параллельные» полномочия: командир выдает направление на санаторно-отборочную комиссию, предоставляет военнослужащему отпуск, а военно-медицинское учреждение выдает путевку в санаторий. В данном случае также нередки несогласованность и кивания друг на друга: командир вполне обоснованно утверждает, что он не распоряжается санаторными путевками, а военно-медицинское учреждение заявляет о своем праве не подстраиваться под график отпусков обслуживаемых воинских частей. К тому же путевок, как мы уже указывали выше, на всех не хватает, и военнослужащий вновь оказывается в ситуации, вынуждающей его идти, как говаривал А. Райкин, «через заднее крыльцо».

По обоснованному заключению экспертов коррупциогенность законодательного акта существенно повышается, если в нем отсутствуют нормы, определяющие четкий порядок принятия тех или иных решений

(административные процедуры)²⁷³. Следовательно, упорядочить осуществление государственными органами и должностными лицами полномочий по реализации социальных гарантий, установленных Федеральным законом «О статусе военнослужащих», можно только при установлении четких административных процедур, т. е. нормативно установленных порядка и сроков осуществления конкретных действий как самого военнослужащего — получателя того или иного блага, так и должностных лиц и органов, обязанных получение этого блага обеспечить.

В юридической литературе справедливо утверждается, что процедурный механизм в праве — это и есть тот самый механизм реализации закона, об отсутствии которого так часто говорят²⁷⁴. В полной мере это относится и к анализируемому нами Федеральному закону «О статусе военнослужащих». Юридическая процедура призвана последовательно, шаг за шагом, определить поведенческие действия управомоченного военнослужащего и обязанных ему должностных лиц по получению требуемого блага, установленного указанным Федеральным законом. Процедурная форма должна детально регламентировать, к кому, в какие сроки и каким образом должен обратиться управомоченный военнослужащий за реализацией своего права, а также то, в каком порядке он может защитить данное право от нарушения. Последовательная реализация процедурного алгоритма должна неизбежно приводить к наступлению желаемого результата.

Анализ Федерального закона «О статусе военнослужащих» показывает, что подавляющее большинство его норм относятся к материальному праву²⁷⁵, а процедурные (или процессуальные) нормы в нем практически отсутствуют. Между тем многолетней юридической практикой давно доказано, что порядок и сроки (т. е. административные процедуры) составляют неотъемлемую часть регулирования (процессуальное право), которая не менее принципиальна и важна, чем нормы материального права. Все процедурные вопросы, связанные с реализацией Федерального закона «О статусе военнослужащих», отнесены законодателем в сферу подзаконного регулирования и изложены в многочисленных актах Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба.

Такой способ правового регулирования социальной защиты создает благодатную почву для выстраивания самых разнообразных коррупционных схем при реализации прав и социальных гарантий военнослужащих. На некоторых из них (широта дискреционных полномочий должностных лиц, «игра» со сроками принятия решений, множественность вариантов принятия решений и др.) мы уже достаточно подробно останавливались выше.

Назовем еще один серьезный коррупциогенный фактор, имеющий место в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» и в изданных во исполнение его подзаконных нормативных правовых актах: завы-

²⁷³ Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Указ. соч. С. 83.

²⁷⁴ Протасов В.Н. О насущной потребности в новой учебной дисциплине «Общей теории процессуального права» // Государство и право. 2003. № 12. С. 56.

²⁷⁵ Материальное право — юридическое понятие, обозначающее правовые нормы, с помощью которых государство осуществляет воздействие на общественные отношения путем прямого, непосредственного правового регулирования (Юридическая энциклопедия. М., 1993. С. 98).

шенные требования к лицам, предъявляемые для реализации принадлежащих им прав.

Данный фактор в отличие от других прямо способствует коррупции и мздоимству. Он проявляется при реализации органами военного управления и должностными лицами разрешительных и регистрационных полномочий, а также полномочий по предоставлению военнослужащим социальных гарантий. Практика убедительно свидетельствует, что когда требования, необходимые для реализации права либо исполнения обязанности, обременительны для военнослужащего настолько, что превышают уровень разумного, коррупционные отношения становятся почти неизбежными.

Как правило, обнаружить указанные дефекты в формулировке требований к военнослужащим можно при анализе оснований для отказа в предоставлении какого-либо права и в производстве какой-либо выплаты, а также в приеме документов. Коррупциогенность повышается, если перечень оснований для отказа: а) открытый, т. е. не исчерпывающий; б) содержит отсылки к основаниям для отказа, установленным в других нормативных правовых актах, в том числе подзаконного характера; в) содержит «размытые», субъективно-оценочные основания для отказа (например, «представленные заявителем сведения не соответствуют действительности» или «представлены не в полном объеме», или «не оформлены должным образом»). К этому же ряду следует отнести и устанавливаемые перечни документов, которые должен предъявить военнослужащий в соответствующий орган для получения той или иной выплаты, той или иной социальной гарантии. Зачастую такие перечни носят открытый характер и закачиваются словами «и другие», «и иные», «и так далее», «и тому подобное». Это создает широкое поле для вольной трактовки чиновником того, что скрывается под этими туманными фразами. Убедимся в этом на конкретных примерах.

В п. 27 Инструкции о порядке обеспечения жилыми помещениями в Вооруженных Силах Российской Федерации приведен перечень документов, которые должен приложить военнослужащий к рапорту о признании его нуждающимся в получении жилого помещения, а в п. 40 — перечень документов, которые предъявляются в КЭЧ для заключения с военнослужащим договора социального найма жилого помещения. Оба указанных перечня завершаются словами «...и другие документы, относящиеся к решению данного вопроса». Такая формулировка предоставляет должностным лицам квартирно-эксплуатационных органов весьма широкие пределы для субъективизма при истребовании этих самых «других документов» и тем самым провоцирует мздоимство.

Кроме того, немалые «резервы» коррупционности таят в себе весьма часто встречающиеся в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» двусмысленные, расплывчатые, не имеющие однозначного толкования термины. Некоторые примеры на этот счет выше уже приводились. Для полноты картины приведем еще один достаточно известный, ставший притчей во языцех пример о том, что согласно п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» служебные жилые помещения предоставляются военнослужащим в населенных пунктах, в которых располагаются воинские части, а при отсутствии такой возможности — в других близлежащих населенных пунктах. До сих пор никто не может внятно объяснить: что же означает «близлежащий населенный пункт»? Сколько это километров — один, пять, десять, сто? А кто

будет определять наличие либо отсутствие возможности предоставить служебную квартиру по месту прохождения службы военнослужащим? Ответ лежит на поверхности: конечно же, чиновник из КЭЧ. Как представляется, нет особой необходимости объяснять, в чем кроется коррупционность данной правовой нормы.

Приведенный в настоящем параграфе далеко не полный анализ некоторых положений Федерального закона «О статусе военнослужащих» и изданных во исполнение его подзаконных актов свидетельствует о достаточно высокой коррупциогенности его норм. Из этого можно сделать вывод о том, что еще на этапе нормотворчества необходимо исключить возможность появления в военном законодательстве норм, усложняющих (прямо или косвенно) управленческий процесс и формирующих тем самым питательную среду для возведения административных барьеров, для вымогательства, взяточничества, других форм проявления коррупции в воинской среде.

Многое может дать проведение обязательной антикоррупционной экспертизы разрабатываемых законопроектов. Такая политика полностью соответствует общемировым стандартам. Как известно, Государственная Дума ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., которая содержит следующее положение о предупреждении коррупции: «Каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней»²⁷⁶.

В заключение отметим, что негативные последствия коррупции в сфере социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей ведут к тому, что:

- а) от расходов на социальное развитие Вооруженных Сил Российской Федерации отвлекаются огромные ресурсы, обостряются бюджетные проблемы, ограничиваются возможности государства успешно решать социальные проблемы военнослужащих;
- б) в Вооруженных Силах возникает и усиливается различие между официально установленными и реальными ценностями, во взаимоотношениях между военнослужащими формируются двойные стандарты этики и морали. В результате главной мерой всего происходящего становятся деньги;
- в) происходит перераспределение жизненных благ между коррумпированными группами, что ведет к усилению имущественного неравенства, обнищанию значительной части военнослужащих, росту социальной напряженности;
- г) дискредитируется военно-социальное законодательство, в сознании военнослужащих формируется представление об их беззащитности как перед властью, так и перед коррупцией и преступностью.

²⁷⁶ Более подробно об антикоррупционной экспертизе законодательства пойдет речь в третьей части настоящего исследования.

Глава 7. Коррупция в сфере финансово-экономической деятельности военных организаций

§ 7.1. Общая характеристика злоупотреблений коррупционного характера, совершаемых в финансово-экономической сфере Вооруженных Сил

Казенного козла хоть за хвост подержать — можно шубу сшить.

Народная мудрость

В основе подавляющего большинства коррупционных сделок всегда лежит корыстный интерес, материальная выгода, которую получают их участники. Поэтому данное явление прочно укоренилось в сфере финансово-экономической деятельности военных организаций. В научных исследованиях, посвященных анализу коррупции в экономической сфере, неизменно констатируется разлагающее действие закрытости и неподконтрольности при распределении и использовании государственных средств в Вооруженных Силах²⁷⁷.

Всплеск правонарушений экономической (в том числе коррупционной) направленности в Вооруженных Силах Российской Федерации пришелся на начало 90-х гг. прошлого столетия. Многие воинские должностные лица изменения в государственном устройстве страны, демократизацию общественной жизни, ориентацию на рыночные отношения в экономике восприняли как вседозволенность при использовании материальных ресурсов и расходовании выделяемых на оборону ассигнований. Борьба с бесхозяйственностью, расточительством, утратами и хищениями военного имущества, приписками объемов и стоимости выполненных работ в капитальном строительстве стала вестись крайне неэффективно, а кое-где была практически свернута. Именно в те годы возникло слияние военной власти и бизнеса, которое позже В.В. Путин очень метко назвал «экономическим экстазом».

Подавляющее большинство занимавшихся предпринимательской деятельностью военнослужащих, не имея соответствующей ни теоретической, ни практической подготовки, оказались легкой и привлекательной добычей дельцов от бизнеса, что явилось одной из причин нанесения Российскому государству и его Вооруженным Силам значительного материального ущерба. Материалы проведенных ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности различных воинских формирований показали, что большинство должностных лиц, устремившихся в предпринимательство, руководствовались отнюдь не интересами повышения за счет этого боевой готовности, усиления социальной защищенности военнослужащих и членов их семей, а преследовали цель личного обогащения и стяжательства, не считаясь при этом ни с должностью, ни с воинским званием, ни с общественным положением и доверием народа.

²⁷⁷ Проява С.М. Экономизация коррупции: механизм противодействия. М., 2008. С. 64.

В официальных документах Минобороны России тех лет содержится немало свидетельств безудержной коммерциализации служебной деятельности многих военных руководителей²⁷⁸.

Согласно данным документам особенно широкий размах участие военнослужащих в предпринимательской деятельности получило в ВМФ и ВВС. Пользуясь бесконтрольностью и попустительством со стороны командования и контролирующих органов, в нарушение требований приказов министра обороны Российской Федерации и других руководящих документов должностные лица безучетно использовали морские и воздушные суда для перевозки коммерческих грузов, личных автомобилей, пассажиров, в том числе и иностранцев. При этом, значительная часть денежных средств в кассы и на текущие счета воинских формирований не попадала, а оседала в коммерческих организациях (по таким фактам органами прокуратуры возбуждены уголовные дела).

По инициативе бывшего заместителя командующего — начальника тыла ВМФ адмирала И.Г. Махонина было создано АО «Нэвикон», председателем которого и его филиалов стали адмирал И.Г. Махонин и заместители командующих флотами по тылу. Вместо осуществления контроля за законностью расходования материальных средств эти должностные лица, владея ценными бумагами акционерного общества, больше заботились о благополучии созданной ими структуры, а не о проблемах ВМФ. «Нэвикон» и созданные на его базе другие коммерческие организации причинили государству материальный ущерб на миллионы рублей.

Начальник штаба военно-воздушных сил ВМФ генерал-лейтенант В.В. Акпорисов, будучи командующим военно-воздушными силами Тихоокеанского флота, выступил первым учредителем АОЗТ «Дальэротранс». Аналогичные нарушения выявлены в Забайкальском военном округе (войсковая часть 15502).

Существенные нарушения в предпринимательской деятельности допускались и на Балтийском флоте. Например, в Калининградскую коммерческую фирму «АБС» на постоянную оплачиваемую работу были приняты командующий военно-воздушными силами Балтийского флота генерал-майор В.В. Проскурин, главный штурман генерал-майор Г.И. Волков и ряд других офицеров военно-воздушных сил флота. В апреле 1992 г. в интересах фирмы «АБС» транспортным самолетом военно-воздушных сил Балтийского флота из Калининградской области в Латвию доставлено более 200 килограммов янтаря без лицензии и разрешения таможенных органов, что позволило фирме уклониться от уплаты налога.

Незаконная предпринимательская деятельность должностных лиц военной авиации явилась одной из причин авиационной катастрофы 10 ноября 1992 г. в районе г. Твери, где разбился перегруженный ком-

²⁷⁸ Приказ министра обороны Российской Федерации «О мерах по улучшению финансового обеспечения строительства и подготовки Вооруженных Сил Российской Федерации» от 14 января 1993 г. № 1 (утратил силу в связи с изданием приказа министра обороны Российской Федерации от 12 сентября 2005 г. № 389); директива министра обороны Российской Федерации «О мерах по пресечению участия военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации в предпринимательской деятельности» от 12 января 1993 г. № Д-2 (утратила силу в связи с изданием приказа министра обороны Российской Федерации от 12 января 2004 г. № 17).

мерческими грузами самолет Ан-22, в результате чего погибли 33 человека.

Начальник Ломоносовского военного авиационно-технического училища Войск ПВО полковник В.Н. Бабкин заключил с коммерческой организацией договор на реализацию ей шести самолетов Су-15, прошедших капитальный ремонт, всего за 54 тыс. руб. Только вмешательство правоохранительных органов позволило предотвратить незаконную сделку и дальнейшую перепродажу самолетов за границу.

Начальник Оренбургского высшего зенитного ракетного командного училища генерал-майор Г.Д. Вербицкий и его заместитель полковник В.М. Зверьков, учредив коммерческое предприятие «Торгово-бытовой комплекс ОЗРВКУ», отвели для его размещения один этаж курсантской столовой, создав стесненные условия для личного состава. Действуя в интересах малого предприятия «Дисена», генерал-майор Г.Д. Вербицкий в нарушение правил хранения военной техники дал указание вывести из хранилищ на открытую площадку секретную технику, а в освободившиеся восемь боксов поместить на хранение около 3 000 холодильников общей стоимостью 25,0 млн руб., приобретенных этим малым предприятием.

Широкое распространение получила практика передачи в аренду зданий, сооружений, техники, земельных участков. При этом, кроме материального ущерба из-за занижения ставок арендной платы, невозможности арендаторами стоимости коммунальных услуг, нарушалось законодательство о государственной собственности, поскольку имущество Вооруженных Сил Российской Федерации является федеральной собственностью и сдача его в аренду относится к компетенции соответствующего федерального органа исполнительной власти по управлению федеральным имуществом. Незаконная сдача в аренду зданий и помещений, техники, земельных участков, повышение активности коммерческих структур, получающих от сделок с военнотехническими значительные прибыли, создают у некоторых из них иллюзию безнаказанности, нередко толкают на совершение тяжких преступлений. За совершение подобного рода преступлений арестованы и взяты под стражу командиры войсковой части 30144 полковник А.И. Адамов и командир экипажа этой части полковник В.В. Казанцев, командир войсковой части 65346 генерал-майор В.В. Родионов и его заместитель по тылу полковник Г.А. Искров, командир войсковой части 52933 полковник В.М. Стародуб и начальник финансовой службы этой части капитан В.В. Дыкин. Все они обвиняются в получении миллионов взяток за коммерческие услуги.

Бывший командующий войсками ДВО генерал-полковник В.И. Новожилов в нарушение действующего законодательства в октябре 1991 г. продал межотраслевому объединению «Дальрээо» оздоровительный комплекс со всеми зданиями, сооружениями и имуществом почти в семь раз дешевле его фактической стоимости. В октябре 1991 г. этому же объединению генерал-полковник В.И. Новожилов сдал за бесценок в аренду на пять лет здание бывшего университета марксизма-ленинизма.

На Тихоокеанском флоте широкое распространение получила практика снабжения судов народного хозяйства горюче-смазочными материалами с последующим их возвратом. Десятки тысяч тонн дизельного топлива, авиакеросина разбазарены по многочисленным организациям, которые не возвращаются ими в течение длительного времени. На несколько миллионов рублей продано предприятиям и организациям народ-

ного хозяйства дефицитного вещевого имущества, в котором Тихоокеанский флот сам испытывал острую нужду.

По указанию начальника службы горючего Северо-Кавказского военного округа полковника Д.Т. Павлова только в первом полугодии 1992 г. коммерческим и другим сторонним организациям было продано значительное количество различных остродефицитных горюче-смазочных материалов. В то же время из-за резкого ухудшения снабжения ГСМ многие воинские части округа свернули боевую учебу, снизилась их боевая готовность. В Ставропольском и Армавирском высших военных авиационных училищах из-за отсутствия горюче-смазочных материалов была прекращена летная подготовка курсантов.

Приведенные примеры наглядно показывают, сколь опасна коррупция для боеготовности и боеспособности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

Несмотря на предпринимаемые меры, вирус незаконного предпринимательства, коррупции, наживы за счет бюджетных средств, проникший в армию в начале 90-х гг. прошлого столетия, оказался весьма живуч и проявляет удивительные способности видоизменяться, приспосабливаться к изменяющимся условиям социально-экономического развития Вооруженных Сил. Как и в начале 90-х гг., немало военачальников используют свои должностные полномочия в личных, корыстных интересах. Так, например, А.И. Кирпичников в своем исследовании приводит факты злоупотреблений генерал-лейтенанта Л.Я. Рохлина, в том числе и в бытность его депутатом Государственной Думы. Генерал, его жена, зять и группа лиц вместе с ними учредили в Волгограде четыре коммерческие структуры, среди них охранную фирму «Сатурн-2». Фирма получала от охраняемых предприятий деньги, а охрану несли солдаты корпуса, которым командовал в ту пору генерал. Кроме того, Л.Я. Рохлин сформировал специальный батальон для вывоза разбитых при бомбежке аэродрома Ханкала 150 чеченских самолетов. Но при утилизации авиатехники цветной высоколегированный и драгоценный металлы сдавались в металлолом не как положено — через Минобороны России, а при посредничестве коммерческих структур, в результате чего 70 килограммов золотосодержащего металла бесследно исчезли. Из Волгограда в Москву для охраны депутата, сменяя друг друга, периодически командировались с оружием бойцы разведбата его бывшего корпуса²⁷⁹.

СМИ едва ли не ежедневно сообщают о казнокрадах в погонах. Так, по информации «Российской газеты», в Подмоскovie командир одной из дивизий ПВО организовал (естественно, не безвозмездно) в военном городке лагерь нелегалов-мигрантов. По соседству с ракетными позициями таджики плели сетку-рабицу, корейцы готовили салаты. В военном городке процветали наркоторговля и прочий криминал. В Самаре группа мошенников во главе с помощником начальника военного санатория «Волга» подполковником А. Хуснутдиновым предприняла попытку обманым путем обратить в свою собственность почти треть территории санатория²⁸⁰. В Москве предъявлено обвинение в получении взятки в особо крупном размере заместителю начальника ФГУ «Федеральное

²⁷⁹ Кирпичников А.И. Коррупция в России. СПб., 2004. С. 316.

²⁸⁰ Гаврилов Ю. Гарнизоны с молотка // Российская газета. 2008. 4 июня.

²⁸¹ Гаврилов Ю. VIP-взятка за армейские рубли: заведено первое коррупционное дело по военной ипотеке // Там же. 2008. 6 июня.

управление накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих» полковнику С. Усачеву²⁸¹.

Многочисленные факты о правонарушениях коррупционной направленности, совершаемых воинскими должностными лицами в сфере похоронного дела, приводит в своем исследовании В.Н. Старцун²⁸².

Так, Раменский объединенный военный комиссар Московской области полковник О.А. Грипась в нарушение ст.ст. 650, 651, 654, 655 ГК РФ без заключения договора и взимания арендных платежей предоставил ООО «ВМК «Мемориал» помещения в военкомате для его представительства и складирования изготовленных по заказам памятников и надгробий. Более года представитель ООО «ВМК «Мемориал» — родственница военного комиссара, используя имеющиеся в военкомате сведения, осуществляла договорную работу с родственниками погибших (умерших) военнослужащих на изготовление и установку надгробий за счет средств Минобороны России.

К работе в представительстве ООО «ВМК «Мемориал» по прямому указанию О.А. Грипася в нарушение требований ст. 21 ТК РФ привлекалась старший помощник отделения финансов и социального обеспечения военкомата Ю.В. Мазжухина, которая с мая 2002 г. на рабочем месте в военном комиссариате заключала от имени указанного общества договоры.

По указанию О.А. Грипася иные ритуальные организации к работе по оказанию услуг родственникам погибших (умерших) военнослужащих не допускались.

Военным комиссаром г. Железнодорожного Московской области полковником Н.А. Леонтьевым в одном из служебных кабинетов военного комиссариата был размещен представитель Похоронного дома «Некрополь», который использовал служебный телефон пенсионного отдела военкомата. По указанию полковника Н.А. Леонтьева все поступающие заказы на ритуальные услуги, изготовление и установку надгробных памятников оформлялись только с Похоронным домом «Некрополь».

С октября 2002 г. по апрель 2003 г. военный комиссар Зырянского района Томской области подполковник В.И. Борисов выдал ООО «Сибинка» подложные справки на 46 умерших граждан о том, что они являются участниками Великой Отечественной войны. В последующем на их основании произвел оплату этой коммерческой организации на сумму 552 тыс. руб.

В июле 2003 г. Приволжским окружным военным судом осужден военный комиссар Пермской области полковник Е.А. Данилов. В ходе предварительного следствия и судебного разбирательства установлено, что в течение 2002 г. за заключение договора о сотрудничестве и оказании содействия в оформлении поручений на оплату изготовленных надгробных памятников Е.А. Данилов ежемесячно получал от директора Пермского филиала ЗАО «Военно-мемориальная компания» Н.В. Юдина взятки в размере 10 тыс. руб., а всего более 50 тыс. руб.

Распространены случаи необоснованно избирательного подхода отдельных должностных лиц к организациям, действующим на рынке ри-

²⁸² Старцун В.Н. Социальная защита лиц, проходивших военную службу: теоретико-правовые основы и проблемы правоприменительной практики на новом этапе развития Вооруженных Сил Российской Федерации. М., 2007. С. 313—318.

туальных услуг. Так, военный комиссар Ленинградской области генерал-майор В.В. Скоков осуществлял оплату расходов по изготовлению и установке надгробий только ЗАО «Санкт-Петербургская военно-ритуальная компания» и ООО «Диалот», ограничив права родственников погибших (умерших) военнослужащих в выборе организаций по оказанию ритуальных услуг. Аналогичные нарушения выявлены в деятельности военного комиссара г. Санкт-Петербурга генерал-майора С.Н. Вревкина, который потребовал обеспечить прием не менее 75 процентов заказов для ЗАО «Санкт-Петербургская военно-ритуальная компания».

Распространенными являются случаи незаконного распоряжения бюджетными средствами, которые в нарушение установленного порядка предоставляются военными комиссарами в виде авансов отдельным организациям под предстоящую деятельность по изготовлению надгробий. Например, военным комиссаром Тверской области генерал-майором В.В. Завадским допущено авансирование за счет бюджетных средств ООО «РМК Монумент» невыполненных работ по изготовлению и установке надгробий на сумму 264 тыс. руб. Аналогичная ситуация является типичной для отношений военного комиссара г. Москвы и ЗАО «Военно-мемориальная компания», в которой в качестве формализованного документа разработан бланк заявления, который при заключении договора с компанией подписывают родственники погибшего (умершего) военнослужащего, с просьбой авансировать работы компании.

Возрастающие год от года объемы финансовых средств, выделяемых государством на содержание и развитие Вооруженных Сил и других войск, значительные размеры земель и иных материальных средств, находящихся в распоряжении Минобороны России, оцениваемых во многие миллиарды рублей, представляют собой весьма лакомый кусок для стяжателей и лихоимцев. По некоторым данным, совокупная площадь земель, находящихся в ведении Минобороны России, превышает 10 млн га, из которых более 170 тыс. га приходится на города.

Ситуация усугубляется несовершенством нормативной базы в данной сфере. В связи с этим в печати высказываются справедливые сомнения в способности нынешнего руководства Минобороны России обеспечить бескоррупционную реализацию высвобождаемого недвижимого военного имущества в ходе аукционов, объявленных к проведению в 2008 г.²⁸³ Всего в 2008 г. планируется реализовать более 20 военных городков по всей территории страны, в том числе размещенных в Москве, Санкт-Петербурге, Калининграде, Владивостоке, Вологде, Перми, Кирове, Краснодаре и ряде других городов. Эксперты высказывают опасение, как бы вместе с землей и объектами, действительно не нужными военному ведомству, в списке лотов не оказались просто приглянувшиеся коммерсантам воинские части.

Первый аукцион прошел в конце мая 2008 г. и принес Минобороны России неплохую прибыль — 3,7 млрд руб. С молотка пустили военные городки в престижных районах Москвы — на Рублевском шоссе и Левобережной улице. Форма аукциона выбрана потому, что она дает возможность обеспечить максимальную открытость торгов и одновременно продать объекты за наиболее высокую цену. Полученные средства, по замыслу инициаторов торгов, поступят в военный бюджет и будут направлены на решение социальных вопросов военнослужащих, глав-

²⁸³ Военно-промышленный курьер. 2008. № 10.

ным образом на приобретение жилья. К сожалению, учитывая печальный опыт прошлых лет, нет никаких гарантий того, что часть полученных денег не растворится в недрах оборонного ведомства²⁸⁴. Вызывает также озабоченность и тот факт, что ни одно СМИ, поместившее информацию об итогах состоявшегося аукциона, не указывает имена «счастливиц», сделавших такое приобретение, по-видимому, из соображений неразглашения коммерческой тайны. Не содержится в указанных публикациях ответа на вопрос, проводилась ли антикоррупционная экспертиза конкурсных документов, не достались ли земли Минобороны России бывшим высокопоставленным военным чиновникам или родственникам организаторов торгов и прочим заинтересованным лицам?

Сомнения в возможности бескоррупционного проведения указанных торгов подтверждаются практикой надзорной деятельности органов военной прокуратуры в финансово-экономической сфере Вооруженных Сил. Так, в 2007 г. органами военной прокуратуры проведено 714 проверок соблюдения законодательства при выполнении государственного оборонного заказа, которыми выявлены 803 нарушения закона (приrost по сравнению с 2006 г. составил 1,5 процента), командованию внесено 207 представлений, должностным лицам объявлено 37 предостережений о недопустимости нарушений закона, по результатам надзорных мероприятий возбуждено 15 уголовных дел (рост составил 10,8 процента)²⁸⁵.

Согласно обнародованным данным Главной военной прокуратуры, в 2007 г. за различные преступления пришлось отвечать перед законом 224 старшим и высшим офицерам, в том числе 180 полковникам и 16 генералам. Они умудрились «засветиться» почти в 4 тыс. криминальных эпизодов. На счету взяточников, мошенников и казнокрадов при погонах каждое пятое преступление, совершенное военнослужащими. Например, сотрудник военкомата в Татарстане, офицер, незаконно выдал шести человекам военные билеты с отметкой о прохождении военной службы. За каждый билет брал взятки в размере от 30 до 50 тыс. руб.²⁸⁶

Прокурорско-следственная практика показывает, что наиболее распространенными нарушениями законодательства в сфере финансово-экономической деятельности военных организаций являются:

- а) нецелевое и неэффективное использование бюджетных средств;
- б) нарушения при проведении конкурсов и отборе исполнителей работ;
- в) ненадлежащая организация экономической и контрольной деятельности военных представительств;
- г) халатность, злоупотребления должностными полномочиями, иные противоправные действия со стороны должностных лиц в процессе подготовки и в ходе реализации государственных контрактов.

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о том, что только за последние четыре года в Вооруженных Силах Российской Федерации выявлено более 2,4 тыс. нарушений законов, допущенных воин-

²⁸⁴ Гаврилов Ю. Гарнизоны с молотка.

²⁸⁵ Завидов Н.Г. Правовые основы обеспечения законности в сфере экономической безопасности государства // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 5. С. 25.

²⁸⁶ Гаврилов Ю. Зачистка мундиров // Российская газета. 2008. 27 мая; Ямшинов Б. Нечистые мундиры // Там же. 2 июня.

скими должностными лицами при высвобождении и реализации военного имущества.

Наиболее распространенными нарушениями указанного вида являются: — несоблюдение порядка списания военного имущества при его высвобождении — 48 процентов;

— высвобождение имущества, которое пригодно для использования для нужд обороны, — 26,3 процента;

— несоблюдение установленного порядка согласования перечней высвобождаемого имущества — 13,4 процента;

— нарушение правил предпродажной подготовки реализуемого имущества — 16,1 процента;

— непринятие должных мер по обеспечению сохранности переданного на реализацию имущества — 8,2 процента;

— несоблюдение порядка и правил выдачи реализованного военного имущества — 8,2 процента;

— другие нарушения — 4,7 процента²⁸⁷.

При определении стратегии борьбы с коррупцией в сфере финансово-экономической деятельности военных организаций весьма полезными могут стать предложения, выработанные В.Н. Лопатиным²⁸⁸.

Руководствуясь методологическими подходами, выработанными указанным автором, представляется целесообразным в сфере реализации военного имущества установить:

- 1) ограничения:
 - на продажу военного имущества без проведения антикоррупционной экспертизы планов и программ приватизации такого имущества;
 - на введение исключительного порядка приватизации военного имущества;
 - на продажу военного имущества лицам, замещающим государственные и воинские должности, их супругам и близким родственникам, в том числе до истечения определенного срока с момента прекращения государственной или военной службы этих лиц;
 - на приобретение государственного имущества лицами, имеющими судимость за коррупционные преступления;
 - на создание любых преимуществ для лиц, выполняющих или выполнявших до истечения установленного срока с момента прекращения полномочий управленческие функции в отношении реализуемого имущества;
 - на участие в управлении принадлежащих государству долей реализуемого имущества лиц, совмещающих такую деятельность с государственной гражданской и военной службой;
- 2) запреты:
 - на введение и использование внеконкурсных и закрытых процедур продажи военного имущества;
 - закрытого (в том числе путем тайного голосования) рассмотрения и принятия решений, связанных с определением объектов и сроков приватизации военного имущества, продавцов такого имущества, а также с передачей высвобождаемого военного имущества в собственность юридических или физических лиц;

²⁸⁷ Завидов Н.Г. Указ. соч. С. 30.

²⁸⁸ Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7. С. 33—34.

— на сводное определение минимального и максимального размера доли государственного имущества, оставляемого в результате приватизации в собственности государства;

— на внеконкурсный и закрытый порядок оценки стоимости реализуемого военного имущества;

— на участие в принятии решений, связанных с реализацией военного имущества, лиц, замещающих государственные и воинские должности, прямо или косвенно заинтересованных в результатах приватизации;

— на внеконкурсный отбор продавцов военного имущества.

Значительным коррупционным потенциалом, по мнению аналитиков, обладает широко распространенная практика вхождения руководящих должностных лиц Вооруженных Сил Российской Федерации в органы управления предприятиями ОПК. «Сейчас главная военная тайна состоит в том, что почти все генералы и офицеры, составляющие руководящее ядро органов военного руководства, от заказывающих подразделений Минобороны, Генерального штаба и до соответствующих управлений видов и родов войск Вооруженных Сил являются членами советов директоров ОАО, заседают в ревизионных комиссиях, их даже назначают генеральными директорами. Каждый военный служащий, сидящий в совете директоров ОАО, является представителем Минобороны России — государственного заказчика вооружения и военной техники. Возникает естественный вопрос: какие функции возлагают на них руководители оборонных предприятий и для чего они нужны этому совету? Вполне логично, что от них требуется лоббирование интересов «своих» предприятий, послабление требований к ним, создание для них режима наибольшего благоприятствования и т. п. Взамен они получают благодарности в разных видах, можно только догадываться в каких. В этом случае говорить о каких-то принципиальных отношениях государственного заказчика с исполнителем оборонного заказа не приходится»²⁸⁹.

В Минобороны России такой порядок взаимодействия с промышленностью регулируется ежегодными директивными указаниями о представлении кандидатур генералов и офицеров для делегирования их в различные ОАО. В 2006 г. в совет директоров Объединенной авиастроительной корпорации был введен министр обороны Российской Федерации, который затем был избран его председателем. «Это событие настолько нелепо по своей сути, — указывает в связи с этим еженедельник «Независимое военное обозрение», — что сразу приходит мысль о хитро задуманной кем-то провокации с целью компрометации авторитета министра. Масштаб случившегося абсурда трудно оценить: главный государственный заказчик России по вооружению, военной и специальной технике, в ведении которого находится весь многомиллиардный государственный оборонный заказ, утвердился в кресле главного функционера коммерческой организации, главная задача которой выудить как можно больше денег из Минобороны. Невольно возникает вопрос: чьи же интересы будет защищать министр?»²⁹⁰.

Преступный симбиоз некоторых директоров оборонных предприятий и нечистоплотных на руку генералов не только приводит к неконтролируемому росту цен на продукцию военного назначения, к срыву директивных сроков НИОКР и серийного производства новых образцов во-

²⁸⁹ Иванов В. Генеральский бизнес-фронт // Независимое военное обозрение. 2007. № 4.

²⁹⁰ Там же.

оружения и военной техники, но и к ситуации, когда взяточдатели путем искусного манипулирования коррумпированными военными чиновниками пытаются навязать выгодные им решения в области военно-технической политики²⁹¹.

Как справедливо указывает А.В. Куракин, сложившаяся практика, когда сотни чиновников различных министерств и иных органов исполнительной власти входят в советы директоров акционерных обществ, ведет к сращиванию государственного аппарата с коммерческими организациями, что представляет собой узаконенную коррупцию²⁹².

В связи с вышесказанным почителен опыт США. Еще в 1961 г., покидая пост президента США, Д. Эйзенхауэр предупредил своих соотечественников об опасности «сплава могучего военного истеблишмента и огромной военной индустрии». С тех пор в США на разных уровнях ведется борьба против каких-либо «альянсов» между руководителями бизнеса и военными чиновниками — действующими и отставными. В соответствии с законодательными нормами США военным категорически запрещается заниматься коммерческой деятельностью. К фирмам приписаны только офицеры связи, обеспечивающие контакты с военной промышленностью. Они просто организуют взаимодействие оборонных мероприятий с руководством Пентагона.

В соответствии с юридической нормой США, именуемой «федеральные правила по конфликту интересов», лоббирование бывшими генералами интересов своих новых работодателей в течение двух лет после ухода с военной службы подлежат уголовному преследованию. Отвечать по закону приходится и действующим сотрудникам Пентагона, если они используют свое служебное положение в личных целях. Как и в отношении генералов, на государственных чиновников, включая сотрудников Пентагона, распространяются положения американского закона о государственных покупках: должно пройти не менее двух лет, прежде чем покинувшие государственную службу люди могут получить разрешение на работу в компаниях, с которыми они ранее подписывали контракты на сумму 10 млн долл. При этом чиновники обязаны еще до ухода с государственной службы представить в базу данных Управления правительственной этики данные о своей профессиональной деятельности с перечнем всех программ и проектов, реализуемых промышленностью по заказам Пентагона.

Показателен также подход США к вопросу о привлечении к ответственности воинских должностных лиц за корыстные правонарушения. Так, был понижен в звании и уволен в отставку генерал Т. Гриффит за разбазаривание казенных средств, выразившееся в том, что за счет штаба были оплачены его телефонные разговоры с дамой сердца на сумму в 20 долл. Генерал командовал крупным авиасоединением, ему подчинялись 43 тыс. человек, но высшее военное командование США решило, что ради сохранения моральных устоев офицерского корпуса необходимо пожертвовать генералом²⁹³.

²⁹¹ Коротченко И. Кремль объявил войну коррупции: страна ждет показательных судебных процессов над казнокрадами и взяточниками // Военно-промышленный курьер. 2008. № 21. С. 1, 3.

²⁹² Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность) // Государство и право. 2002. № 9. С. 47.

²⁹³ Кирпичников А.И. Указ. соч. С. 229—230.

Трудно представить столь высокие требования в военной организации нашего государства, где многие военные чиновники максимально выжимают из своей должности все, что можно.

§ 7.2. Коррупция при закупках товаров и услуг для нужд военных организаций

Раньше жизнь была — по благу, а теперь — по «откату».

Пословица

Коррупция в сфере закупок товаров и оказания услуг для нужд военных организаций получала в повседневном обиходе наименование «откат», который употребляется в одном ряду с такими неологизмами, как «навар», «хапок», «беспредел», «наезд», разборка», «заказуха», «предьява», «подстава», «отбить бабки» и т. п. Несмотря на налет полублатного жаргонизма, понятие «откат» нередко можно встретить и в научных статьях по финансово-экономической и юридической проблематике²⁹⁴, и даже в лексиконе наших политических деятелей и политических партий²⁹⁵. При этом, указанное понятие применяется как синоним таких понятий, как «коррупция», «взятка», «хищение денежных средств» и т. п. Любопытно отметить, что это понятие не является чисто российским изобретением, а употребляется и в иностранной литературе по проблемам коррупции²⁹⁶.

В самом общем виде под «откатом» следует понимать одну из многочисленных разновидностей коррупционных отношений, возникающих в сфере исполнения договоров купли-продажи, поставки товаров, оказания услуг. Не является, к сожалению, исключением в смысле подверженности рассматриваемому явлению и такая сфера финансово-экономической деятельности военных организаций, как закупки товаров и оказание услуг для государственных нужд, в том числе для нужд обороны страны. Как указывается в литературе, давно не секрет, что многие командиры воинских частей, финансисты, тыловики, а также иные «материально ответственные» лица забирают до 20 процентов со всех закупок, которые делаются в военном ведомстве²⁹⁷. Более того, в российском бизнес-сообществе сложилось устойчивое мнение о военном заказчике как о наиболее алчном клиенте: «если чиновники среднего звена в ходе переговоров рассматривают альтернативные предложения по графику оплаты, то высший комсостав обычно никаких иных схем не рассматривает: деньги вперед и точка. Гарантия — только слово офицера. Стоит

²⁹⁴ *Егоров А.* Ответственность комиссионера за неисполнение сделки третьим лицом // Закон. 2001. № 12; *Киц А.* Взаимосвязь коррупции и экономики // Безопасность бизнеса. 2003. № 3; *Константинов А.* Коррупцированная Россия. М., 2006. С. 8, 9, 11, 166—167, 404; *Николаева Т.Е.* Некоторые вопросы расчета вознаграждения за посреднические услуги // Финансовые и бухгалтерские консультации. 2007. № 3; *Проява С.М.* Указ. соч. С. 48; Роль гражданского и смежных с ним отраслей права в предупреждении коррупционной и организованной преступности (Научно-практическая конференция, 29—30 октября 2001 г., ИГП РАН) // Государство и право. 2002. № 3. С. 105; *Скобликов П.А.* Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в современной России. М., 2007. С. 29—31.

²⁹⁵ См., например: Проблемы народа российского и Партия социальной справедливости // Российская газета. 2007. 21 ноября.

²⁹⁶ *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М., 2003. С. 36—37, 89, 111, 121, 162.

²⁹⁷ *Константинов А.* Указ. соч. С. 215.

вам заикнуться о депозитарии и применении прочих схем, дающих вам хоть какие-то гарантии, — выставят из кабинета в секунду»²⁹⁸.

Первое упоминание конкурсной закупки для государственных нужд в России датируется XVII в. Практически одновременно с внедрением в практику этой формы закупок товаров для государственных нужд возникли и коррупционные отношения в данной сфере. Публичные сообщения о результатах торгов того времени нередко содержали и судебные решения, выносимые в отношении их участников. В них шла речь о подставных лицах, взяточничестве, о фактах сговора конкурсантов между собой или с членами конкурсных комиссий и о многих других нарушениях.

Известно, что в начале XVIII в. Петр I, получив сведения о том, что в сфере государственных подрядов на поставку продовольствия и обмундирования армии совершаются значительные хищения, издал ряд законов. В этих законах было указано, что все подряды следует заключать публично и гласно, при всех переговорах и обсуждении дел во всех учреждениях обязательно вести протоколы и решения принимать только большинством голосов²⁹⁹.

Весьма показательный пример по рассматриваемому поводу приводит в своем диссертационном исследовании Т.А. Московец. В июне 1721 г. на городские ворота был вывешен Сенатский Указ о борьбе с подложными ценами и коррупцией в деле поставок и подрядов. При выявлении лиц, получивших за свои подряды слишком высокие цены, нанесших значительные убытки казне, если их вина была доказана, требовалось получить с них «передаточные (т. е. переплаченные) деньги» и штраф. Если кто из подрядчиков с документами в руках и другими свидетельствами доказывал, что судья (решающий голос комиссии) допустил подлог, получив от подрядчика взятку, то возвращение части переплаченной суммы вместе со штрафом возлагалось и на судью³⁰⁰.

При Николае I в Военном министерстве процветали взяточничество и воровство, доходившее, как говорили современники, до грабежа. Сам военный министр граф А.И. Чернышев и его друзья — дежурный генерал Главного штаба граф П. Клейнмихель и генерал-адъютант граф В. Адлерберг под чужими именами брали подряды на военные поставки, а затем делили между собой огромные доходы³⁰¹. А вот пример из времен Русско-японской войны 1904—1905 гг. Полковники Дутов, Акимов, Миткевич и их подчиненные продавали коммерческую информацию. При объявлении торгов на поставку они вскрывали конверты той или иной фирмы, затем снова заклеивали их и сообщали условия, предлагавшиеся этой фирмой, их конкурентам, чтобы те могли предложить более выгодные. За это получали взятку. А на публичных торгах, естественно, всех обходила фирма, получившая нужные сведения. Военно-окружной суд приговорил взяточников в погонах к разным срокам тюремного заключения — от полугода до двух с половиной лет³⁰².

²⁹⁸ *Ткаченко Д.В., Горбачев М.Н.* Переговоры об откате. М., 2008. С. 90.

²⁹⁹ *Баладин Д.А.* Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» как условие предотвращения коррупции // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2007. № 5.

³⁰⁰ *Московец Т.А.* Правовое регулирование поставок топливно-энергетической продукции для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 28—29.

³⁰¹ *Кирпичников А.И.* Указ. соч. С. 52.

³⁰² Там же. С. 54—55.

Из приведенных примеров видно, что уже в те годы имели место все признаки того явления, которое именуется сегодня «откатом»: неправомерное получение денежного вознаграждения (по существу, взятки) представителем организации-заказчика или членом конкурсной комиссии от организации-поставщика за лоббирование ее интересов при проведении конкурсного отбора поставщиков.

Не является, к сожалению, исключением и новейшее время. Достоянием широкой общественности стали преступления в сфере реализации военной техники и закупок товаров для нужд обороны, совершенные высокопоставленными воинскими должностными лицами, например скандальная сделка по продаже в 1995 г. в Южную Корею тяжелых авианесущих крейсеров «Минск» и «Новороссийск». В 2001 г. за превышение должностных полномочий при организации закупок продукции для нужд Минобороны России к трем годам лишения свободы был осужден бывший начальник Главного управления военного бюджета и финансирования Минобороны России. За аналогичное преступление в 2006 г. осужден к 1,5 годам лишения свободы бывший начальник Центрального производственного управления Минобороны России³⁰³.

Итак, что же представляет собой понятие «откат» как форма коррупционного поведения субъектов финансово-экономических правоотношений?

В научной литературе содержатся различные определения данного понятия. Так, в словаре-справочнике «Коррупция и антикоррупционная политика» «откат» определяется как «разновидность взяточничества, суть которой заключается в предоставлении имущества или услуг имущественного характера должностному лицу органа государственной власти или местного самоуправления за заключение хозяйственных договоров на выполнение определенного рода работ или оказание оплачиваемых услуг вопреки существующим правилам их заключения, связанных с устранением реальных и/или потенциальных конкурентов»³⁰⁴. Д.В. Ткаченко и М.Н. Горбачев определяют «откат» как денежные средства или материальные ценности, передаваемые лицу, принимающему решение или влияющему на принятие решения в организации-покупателе о приобретении товаров и/или услуг, по негласной договоренности с представителем компании-поставщика, предлагающим эти товары и услуги³⁰⁵. А. Константинов рассматривает «откат» как сделку, в которой заинтересованы обе стороны: «Я тебе — выгодный контракт. Ты мне — несколько процентов от его стоимости. Что-то типа комиссионных за возможность заработать. Но существенное отличие в данном случае состоит в том, что «откаты» наносят ущерб государству и экономике. Государству — потому, что стоимость контракта искусственно завышается чиновниками. То есть, по сути, имеет место процесс «распиливания бюджетных денег». А ущерб экономике заключается в том, что ресурсы получают не те компании, которые их используют наиболее эффективно, а те, которые ближе карману чиновника»³⁰⁶.

Применительно к военной организации государства под «откатом» в сфере закупок товаров и оказания услуг военным организациям сле-

³⁰³ Торкунов М.А. Формирование и развитие категории «общественная опасность» в российском уголовном законодательстве. М., 2007. С. 171.

³⁰⁴ Бикмухметов А.Э. и др. Коррупция и антикоррупционная политика: Словарь-справочник. М., 2008. С. 58.

³⁰⁵ Ткаченко Д.В., Горбачев М.Н. Указ. соч. С. 6.

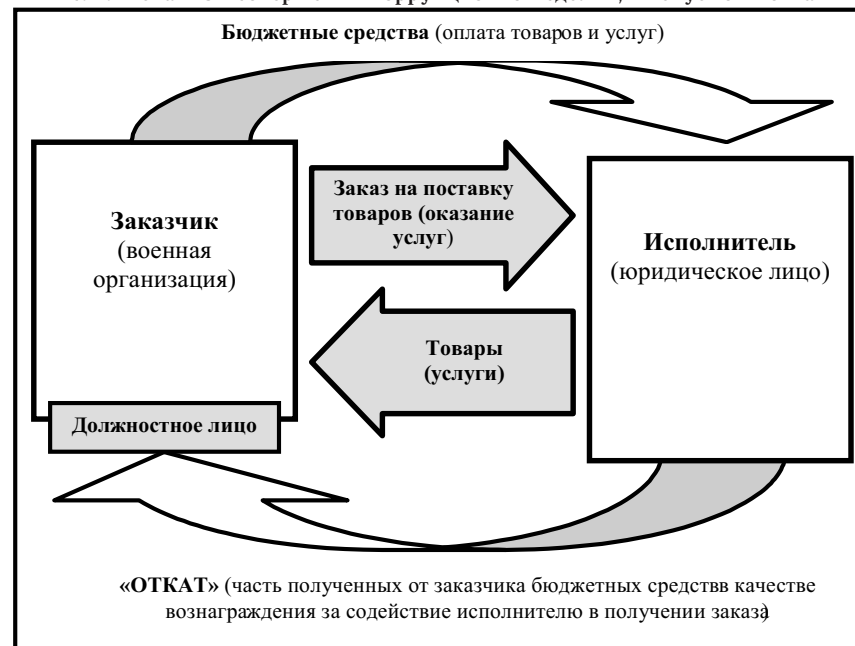
³⁰⁶ Константинов А. Указ. соч. С. 11.

дует понимать особую форму коррупционной сделки, направленной на хищение бюджетных средств, при которой одна сторона — юридическое лицо, являющееся исполнителем по государственному контракту, возвращает³⁰⁷ представителю другой стороны — военной организации — заказчика часть полученных от нее на исполнение государственного контракта средств федерального бюджета в качестве вознаграждения за оказание содействия в получении государственного заказа³⁰⁸ (см. рис. 7).

Из сформулированного определения вытекают два существенных признака «отката» как разновидности противоправной сделки:

— во-первых, это специфическая форма хищения средств федерального бюджета, при которой должностное лицо военной организации, не имея легальной возможности напрямую завладеть частью бюджетных средств, находящихся на счете данной организации в Федеральном казначействе, реализует свой преступный умысел на хищение либо путем сговора с соответствующими должностными лицами организации — исполнителя государственного контракта, либо путем вымогательства денежных средств у данной организации в ходе исполнения контракта, в результате чего получает часть перечисленных ей бюджетных средств;

Рис. 7. Механизм совершения коррупционной сделки, именуемой «откат»



³⁰⁷ Или, иными словами, «откатывает» — отсюда, видимо, и проистекает этимологический смысл понятия «откат».

³⁰⁸ Следует заметить, что «откат» может осуществляться не только в денежной форме, но также и путем дарения подарков, оплаты счетов, оказания встречных услуг и т. п. Однако сути рассматриваемого явления это не меняет, поскольку и приобретение подарков, и оплата счетов, и оказание услуг производятся исполнителем за счет денежных средств, полученных от заказчика.

— во-вторых, данная сделка носит ясно выраженный коррупционный характер, поскольку получение должностным лицом военной организации вознаграждения за лоббирование интересов коммерческой организации при заключении и исполнении государственного контракта является ничем иным, как взяткой, т. е. тем деянием, которое на языке уголовного закона квалифицируется как получение должностным лицом денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию)³⁰⁹.

На практике (с точки зрения времени возникновения коррупционных отношений) рассматриваемая противоправная сделка может совершаться двумя способами.

При первом способе имеет место предварительный преступный сговор, т. е. воинское должностное лицо еще до заключения государственного контракта заранее «договаривается» с соответствующим должностным лицом коммерческой организации о получении вознаграждения («отката») за оказание содействия в том, чтобы именно эта организация, а не какая-либо другая, участвующая в конкурсе (аукционе, котировках), получила право заключения государственного контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг. На возможность возникновения подобного рода сговоров при проведении торгов в научной литературе указывалось давно. Так, известный цивилист Д.И. Мейер еще в начале прошлого века писал: «...бывает, что члены присутственного места, представляющего казну, желают дать подряд или поставку именно такому-то лицу и, чтобы устранить других конкурентов, стараются изложить кондиции³¹⁰ как можно суровее, чтобы другие не сошлись со своими предложениями; а избранный знает, что кондиции не будут так суровы, а по окончании торго будет сделана сбавка в сумме обеспечения, будут предоставлены пособия и т. п. Разумеется, такого рода тактика не ведет к охранению казенного интереса и предосудительна, даже преступна»³¹¹.

Основными проявлениями коррупционного поведения потенциально взяткополучателя при рассматриваемом варианте совершения коррупционной сделки, именуемой «откатом», могут быть:

- активное оказание помощи в составлении конкурсной документации одному из участников конкурса, консультирование работников данной организации по различным вопросам предстоящих торгов;
- информирование данной организации о других участниках конкурса, о содержании представленных ими заявок на участие в торгах;
- «обработка» членом конкурсной комиссии в целях склонения их к выбору победителем конкурса именно этой, а не иной организации;
- собиравание и распространение порочащих сведений об организациях-конкурентах, подавших заявки на участие в конкурсе;
- иные действия.

³⁰⁹ Статья 290 УК РФ.

³¹⁰ Под «кондициями» в данном случае понимаются требования, предъявляемые к поставщику товаров и услуг.

³¹¹ Цит. по: *Московец Т.А.* Указ. соч. С. 163.

В качестве примера рассматриваемой разновидности коррупции можно привести факт возбуждения уголовного дела в отношении заместителя начальника ФГУ «Федеральное управление накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих» полковника С. Усачева, задержанного в июне 2008 г. с поличным при получении взятки в размере 165 тыс. евро за содействие коммерческой организации в победе в конкурсе на право управления активами накопительно-ипотечной системы³¹².

Важно заметить, что «откат» может получаться коррумпированными воинскими должностными лицами не только в денежной, но и в иной форме. Так, например, весной 2008 г. Московским окружным военным судом осуждены два старших офицера, которые подырались «решить вопросы» о выигрыше конкурсных торгов, потребовав и получив за это дорогостоящие автомобили иностранного производства³¹³.

На этапе исполнения государственного контракта подобного рода действия воинских должностных лиц проявляются в активном содействии в ускорении перечисления бюджетных средств на счета организации-исполнителя; внесении коррективов в первоначально заявленные требования в целях облегчения условий исполнения государственного контракта; «закрывании глаз» на нарушения сроков поставки готовой продукции; снисходительности при выявлении недостатков в количестве и качестве поставляемых товаров и т. п.

При втором способе коррупционные отношения между должностными лицами военной организации (заказчика) и организации — исполнителя заказа на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) возникают на этапе исполнения государственного контракта. В данном случае в ходе конкурсного отбора организации-поставщика, как правило, каких-либо нарушений не происходит, процедура проведения конкурса (аукциона, котировок цен) проходит в рамках установленных нормативных требований. Однако на этапе непосредственного исполнения заключенного государственного контракта представитель военной организации — заказчика, реализуя преступный умысел на неправомерное обогащение, различными способами и средствами (путем предъявления завышенных требований к поставщику и изготовляемой им продукции или предоставляемым услугам; к срокам исполнения обязательств по контракту; мелочных, внешне законных придинок и т. п.) понуждает исполнителя «поделиться» перечисленными ему на выполнение заказа бюджетными средствами (т. е. «откатить» представителю заказчика некую мзду) в обмен на облегчение условий исполнения контракта и приемки готовой продукции.

Задача вымогателя взятки («отката») существенно облегчается, когда у организации-исполнителя возникают трудности с исполнением заказа, например, по обеспечению требуемого качества заказанной продукции и услуг, по срокам ее поставки и др. В данном случае организация-исполнитель сама заинтересована откупиться от излишней придирчивости заказчика путем дачи взятки соответствующим должностным лицам. В итоге преступный интерес двух сторон полностью совпадает, и

³¹² *Гаврилов Ю.* VIP-взятка за армейские рубли: заведено первое коррупционное дело по военной ипотеке // Российская газета. 2008. 6 июня.

³¹³ *Куликов В.* Раз, два — взяты: Военные судьи отмечают рост уголовных дел против офицеров-взяточников // Российская газета. 2008. 24 июня.

мы получаем в чистом виде то самое явление, которое получило наименование «откат».

Известный исследователь коррупции С. Роуз-Аккерман следующим образом характеризует механизм возникновения коррупционных сделок в тех случаях, когда правительство выступает в роли покупателя или подрядчика:

— *во-первых*, заинтересованная компания может дать взятку за то, чтобы ее внесли в список участников предстоящего тендера и ограничили число его участников;

— *во-вторых*, она может платить за предоставление инсайдерской (от англ. *inside* — внутри, внутренний) информации;

— *в-третьих*, с помощью взятки можно вынудить чиновника таким образом определить условия тендера, чтобы компания-взятодатель оказалась единственным кандидатом, полностью удовлетворяющим всем требованиям;

— *в-четвертых*, компания может просто купить себе победу в тендере;

— *в-пятых*, выиграв контракт, компания может за взятки добиться завышения цен или поблажки при приемке качества ее продукта³¹⁴.

Как известно, согласно ст. 10 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ размещение заказов может осуществляться следующими способами:

- 1) путем проведения торгов в форме конкурса;
- 2) путем проведения торгов в форме аукциона;
- 3) путем запроса котировок;
- 4) путем размещения заказа у единственного поставщика.

Возможность возникновения коррупционных отношений в форме «откатов» присутствует при использовании любой из указанных форм. Однако наиболее уязвимым с данной точки зрения является, по нашему мнению, использование способа запроса котировок.

Данный вывод основан на анализе соответствующих норм названного Федерального закона, которые предоставляют недобросовестным заказчикам достаточно широкие возможности для того, чтобы всеми правдами и неправдами обеспечить «нужной» организации-поставщику победу в запросе котировок. Так, согласно п. 3 ст. 45 указанного Федерального закона заказчик вправе одновременно с размещением извещения о проведении запроса котировок на официальном сайте Российской Федерации в Интернете направить запрос котировок непосредственно в адрес лиц, отобранных им по своему усмотрению. В данном случае организация, в адрес которой заказчиком направляется персональный запрос котировок, заведомо оказывается в более выгодных условиях по сравнению с теми претендентами, которые могут узнать о возможности участия в размещении заказа из информации, помещенной на официальном сайте Российской Федерации.

Другим изъяном данного способа выбора поставщика является возможность дробления общей суммы контракта. Как, указывает А. Константинов, «для победы в «конкурсе котировок» нужной фирмы придумана хорошая лазейка: смету ведь никто не мешает превратить в две или три. Каждая из которых будет аккурат до 100 тыс. рублей. Одна — на переостекловку окон, другая — на окраску полов. А все работы бу-

³¹⁴ Роуз-Аккерман С. Указ. соч. С. 32.

дет выполнять одна-единственная, столь любимая сердцу (и кошельку) руководителя фирма»³¹⁵.

Небезупречными с точки зрения создания барьеров коррупционным отношениям представляются также правила, содержащиеся в п. 2 ст. 46 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» в части требований к форме подачи заявки. Согласно указанным правилам котировочная заявка подается участником размещения заказа заказчику в письменной форме или в форме электронного документа в срок, указанный в извещении о проведении запроса котировок. С учетом того что согласно п. 1 ст. 42 и п. 2 ст. 47 названного Федерального закона победителем в проведении запроса котировок признается тот участник размещения заказа, который предложит наиболее низкую цену контракта, у заказчика имеются все возможности, проведя анализ поступивших заявок, рекомендовать лоббируемой им организации таким образом подкорректировать предлагаемую цену контракта, чтобы эта цена оказалась самой выгодной для заказчика. Подобного рода действия практически полностью исключены при выборе поставщика путем проведения торгов в форме конкурса, где предусмотрена обязательная подача заявок в запечатанных конвертах, вскрытие которых осуществляется в назначенный день и час в присутствии членов конкурсной комиссии.

Проиллюстрируем приведенное суждение на примере из материалов одного из уголовных дел, рассмотренного Московским окружным военным судом.

Руководителю финансово-экономической службы одной из военных организаций Московского военного округа офицеру Б. было поручено организовать работу по размещению заказа на изготовление и поставку полиграфической продукции рекламно-агитационного характера в рамках реализации федеральной целевой программы «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004—2007 гг., утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2003 г. № 523. На указанные цели данной военной организации из средств федерального бюджета было выделено около 500 тыс. руб.

Реализуя преступный умысел на хищение части указанных бюджетных средств, офицер Б. обратился за содействием к своему знакомому гражданину С., являвшемуся руководителем некоей посреднической фирмы. Указанный бизнесмен, имея многочисленные связи и знакомства в среде организаций, работающих на рынке полиграфических услуг, организовал подготовку котировочных заявок для офицера Б. от имени нескольких таких организаций. В данных заявках по просьбе гражданина С. была указана цена предлагаемой к поставке полиграфической продукции, значительно превышающая 500 тыс. руб. От своей же организации гражданин С. представил котировочную заявку, в которой шла речь о готовности исполнить заказ на изготовление и поставку полиграфической продукции в рамках 500 тыс. руб.

Получив от С. указанные котировочные заявки, офицер Б. изготовил протокол заседания котировочной комиссии, которая в действительности не создавалась и не собиралась. Согласно данному протоколу побе-

³¹⁵ Константинов А. Указ. соч. С. 380.

дителем котировок была признана организация, возглавляемая гражданином С., поскольку она предложила наиболее низкую цену.

В дальнейшем по указанию офицера Б. данной организации были перечислены на исполнение заказа 500 тыс. руб. бюджетных средств, которые затем были гражданином С. обналичены. В качестве платы за получение выгодного заказа гражданин С. передал офицеру Б. около 200 тыс. руб. «отката».

За совершенное преступление приговором Московского окружного военного суда офицер Б. осужден по ч. 3 ст. 159 УК РФ (мошенничество) к 3,5 годам лишения свободы с лишением его воинского звания. Кроме того, суд удовлетворил гражданский иск военной организации о возмещении причиненного материального ущерба.

М.В. Трофимов в своем диссертационном исследовании приводит следующие формы нарушений законодательства в сфере закупок товаров и оказания услуг для нужд военных организаций, имеющих место в пограничных органах Российской Федерации³¹⁶:

а) сговор с участниками конкурса. К примеру, в 2004 г. по договоренности руководителей предприятия «Иртыш», признанного победителем на выполнение опытно-конструкторской работы «Миндаль», с членами конкурсной комиссии Пограничной службы ФСБ России неправомерно завышалась цена государственного контракта. Подобным образом в 2004 г. Дирекцией по строительству в Юго-Восточном регионе Службы обеспечения деятельности ФСБ России заключались договоры при закупке жилья для военнослужащих по завышенным ценам;

б) сговор участников конкурса, устраняющий конкуренцию между ними, который очень сложно выявить следствию и доказать в суде. Выигрывает одно из конкурирующих предприятий с заведомо завышенной ценой, а победитель отдает часть заказа в субподряд другим участникам конкурса и сговора. Подобным образом в июле 2005 г. победителями конкурса на поставку 300 тонн автомобильного бензина А-76 и 2 400 тонн дизельного топлива для воинской части были признаны ЗАО «Нефтепродукт» и ООО «Флер», предложившие цены на указанную продукцию выше среднерыночных более чем на 35 процентов;

в) заключение государственного контракта без проведения конкурса якобы у единственного источника. Причем если производитель на самом деле единственный, с ним договариваются о поставках продукции по завышенным ценам через фиктивного посредника. К примеру, в 2001 г. одной из воинских частей Пограничных войск было закуплено водолазное имущество у фирмы «Тетис-Про» как единственного источника. В то же время его приобретение у непосредственного производителя — фирмы «Кампо» позволило бы сэкономить бюджетные средства; при этом, Военно-Морскому Флоту Российской Федерации имущество продавалось по гораздо более низкой цене. Если же производитель не является единственным, то нежелательные поставщики отсеиваются под различными предложениями. К примеру, в 2003—2004 гг. воинской частью у фирмы «Техно-Кор» как единственного изготовителя без проведения конкурса закупались молекулярные накопители энергии для подразделений морской охраны. В то же время Псковский завод радиодеталей

³¹⁶ Трофимов М.В. Юридическая ответственность военных организаций Федеральной службы безопасности за финансовые правонарушения (на примере пограничных органов): Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 119—121.

«Плескава», выпускавший идентичные устройства, был незаконно отвергнут на стадии войсковых испытаний;

г) заключение договоров на выполнение фиктивных работ (оказание услуг) либо заключение фиктивных договоров на выполнение работ (оказание услуг). При этом, выделенные бюджетные средства просто присваиваются. Так, в июне 2005 г. между воинской частью и фирмой «Новый век» был заключен договор об осуществлении капитального ремонта кровли штаба части. Между тем все работы по ремонту кровли были выполнены военнослужащими части, а должностными лицами были присвоены денежные средства, предназначенные для ремонта. В 2005 г. воинской частью на счет ЗАО «Ремдизельмаш» были переведены средства за судоремонтные работы, якобы выполненные фирмой в 2004 г. Однако военной прокуратурой была установлена невозможность проведения работ в силу отсутствия у ЗАО «Ремдизельмаш» производственного и инженерно-технического персонала, налоговых отчислений от коммерческой и производственной деятельности. Не нашел документального подтверждения и сам факт выезда специалистов коммерческой организации к месту дислокации части.

По мнению М.В. Трофимова, неэффективность механизма государственных закупок и, как следствие, колоссальные потери федерального бюджета обусловлены четырьмя основными причинами³¹⁷:

1) принятый в 2005 г. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» не устранил главного противоречия. По-прежнему сохраняется конкуренция между простым и удобным в реализации способом размещения заказов путем запроса котировок и громоздким, чрезвычайно зарегламентированным способом размещения заказов путем проведения конкурсов. Дабы упростить процедуру госзакупки, крупные заказы (стоимостью свыше 250 000 руб.) просто «дробятся» на несколько контрактов в целях непроведения открытого конкурса в соответствии с требованиями законодательства;

2) основное отличие государственных закупок от закупочных операций коммерческих организаций и физических лиц заключается в том, что частный сектор действует в своих интересах; в случае же государственных закупок возникает третья сторона — должностные лица военных организаций, которые приобретают и используют товары и услуги не для себя, а для нужд государства. Такие отношения между командиром воинской части, который совершает сделку от своего имени, но за счет государства, напоминают довольно распространенный в гражданских правоотношениях договор комиссии³¹⁸; при этом, выплата вознаграждения является одним из существенных условий такого договора. Естественно, что в рамках госзакупок военных организаций возникает широкое поле для неэффективных затрат и более серьезных злоупотреблений;

3) к настоящему времени «так и не удалось обеспечить ритмичность исполнения федерального бюджета. Значительная часть расходов концентрируется во второй половине года, что создает стимулы израсходовать средства любой ценой, в том числе за счет попыток обхода конкур-

³¹⁷ Трофимов М.В. Указ. соч. С. 121—122.

³¹⁸ По договору комиссии одна сторона (комиссионер) обязуется по поручению другой стороны (комитента) за вознаграждение совершить одну или несколько сделок от своего имени, но за счет комитента (ст. 990 ГК РФ).

сного порядка осуществления закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд»³¹⁹;

4) у руководителей военных организаций отсутствует экономический стимул по экономии средств, поскольку основным фактором, определяющим обоснованность выделения ассигнований, остается полнота использования средств. Остатки на счетах в конце года должны составлять 0 руб. 00 коп., сэкономленные за счет обязательных конкурсных процедур средства в соответствии с БК РФ командир обязан вернуть в бюджет. Более того, если в учреждении остаются неиспользованные средства, это означает, что было запрошено больше, чем необходимо, и при расчете потребностей на следующий период военной организации урежут финансирование на эту сумму, а ее руководители, допустившие неполное использование, так или иначе наказываются.

Возникает вопрос: возможно ли каким-либо образом минимизировать вероятность возникновения рассматриваемых явлений?

Безусловно, такие возможности имеются. Комплекс мер, в той или иной форме ограничивающих возможность возникновения коррупционных отношений в сфере размещения заказов на поставки товаров и оказание услуг военным организациям, можно разделить на следующие группы:

- а) меры нормативно-правового характера;
- б) меры организационного характера;
- в) меры воспитательного, духовно-нравственного характера.

Относительно мер нормативно-правового характера следует, прежде всего, отметить следующее. Практика нормотворческой деятельности убедительно показывает, что путем совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере можно создать достаточно серьезные преграды хищению денежных средств. Так, уже упоминавшимся Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» по сравнению с ранее действовавшим в данной сфере законодательным актом — Федеральным законом «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ значительно ограничены возможности выстраивания различного рода коррупционных схем.

Так, например, действия недобросовестных должностных лиц по лоббированию интересов «нужных» организаций в значительной степени ограничиваются следующими нормами Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»:

— об обязательном опубликовании извещения о проведении конкурса на официальном сайте Российской Федерации в сети Интернет, что существенно снижает вероятность сокрытия информации о проводимых торгах от потенциальных участников (ст. 16);

— запрет на указание на конверте с заявкой наименования (для юридического лица) или фамилии, имени, отчества (для физического лица) участника размещения заказа (п. 2 ст. 23);

— возможность подачи конвертов с заявками непосредственно в установленный день их вскрытия (п. 7 ст. 25, ст. 26), что практически

³¹⁹ Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2008—2010 годах» от 9 марта 2007 г.

исключает возможность неправомерного вскрытия конвертов до начала торгов.

Подобных ограничений в ранее действовавшем Законе не содержалось.

Заслуживает внимания предложение М.В. Трофимова о наделении Федеральной антимонопольной службы и Федеральной службы по оборонному заказу полномочиями по определению предельных цен на типовые товары, их обязательного перечня, стандартных условий поставки и требований к качеству. Таким образом, военным организациям не придется проводить тендеры или конкурсы, поскольку они получат возможность приобрести товары у любого предприятия, соответствующего предъявляемым требованиям. При такой системе существенно сузятся возможности для коррупции и экономятся бюджетные средства (нет необходимости в конкурсных процедурах). Происходит и экономия на масштабе: большая часть закупок делается оптом для целого ряда военных организаций с идентичными потребностями³²⁰.

Как существенный пробел в правовом регулировании работы по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд военных организаций, создающий условия для правонарушений коррупционной направленности, следует рассматривать отсутствие в Минобороны России ведомственного нормативного правового акта, который бы подробно регламентировал все процедуры проведения торгов и исполнения государственных контрактов. Сегодня эти процедуры закреплены в актах Правительства Российской Федерации и Минэкономразвития России. Однако они не в полной мере учитывают специфику военных организаций, а также десятилетиями складывающийся менталитет воинских должностных лиц, для которых обязательное для исполнения значение имеет, прежде всего, акт военного ведомства.

Среди мер организационного характера, направленных на предупреждение коррупционных отношений в сфере закупки товаров и оказания услуг для нужд обороны страны, следует назвать решение о создании Федерального агентства по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств³²¹, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции государственного заказчика по размещению заказов, заключению, оплате, контролю и учету выполнения контрактов по государственному оборонному заказу по всей номенклатуре вооружения, военной, специальной техники и материальных средств, за исключением специальной техники по номенклатуре, определяемой руководителями федеральных органов исполнительной власти, являющихся государственными заказчиками по государственному оборонному заказу.

Согласно имеющимся экспертным оценкам централизация системы заказов однотипной продукции только за счет проведения единой ценовой политики способна приносить экономический эффект около полумиллиарда рублей в год. Кроме того, новая система призвана стать еще и надежным заслоном на пути коррупции и лоббирования частных интересов в ущерб государственному.

³²⁰ Трофимов М.В. Указ. соч. С. 149.

³²¹ Указ Президента Российской Федерации «О Федеральном агентстве по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств» от 5 февраля 2007 г. № 119.

Как представляется, и указанный специализированный орган не будет застрахован от возникновения коррупционных отношений, в том числе в форме «откатов». Однако его создание в любом случае следует рассматривать как положительное явление, поскольку, по крайней мере, органам прокуратуры и другим надзирающим и контролирующим органам будет значительно легче и проще осуществлять свои функции по сравнению с прежней ситуацией, когда в качестве заказчиков выступал неограниченный круг военных организаций.

Многое зависит от кадровой политики, связанной с тщательным отбором и обучением лиц, в служебные обязанности которых входит организация торгов, а также от совершенствования статуса лиц, входящих в состав конкурсных комиссий³²². Как указывается в специальной литературе, в основном «откатами» «балуются» руководители среднего звена и исполнители (специалисты)³²³. Значительный опыт в этой сфере накоплен в Министерстве обороны США, где закупками занимаются от 30 до 40 тыс. человек. Учитывая «чувствительность» должности закупщика, конгресс США Законом 1988 г. установил требования к добропорядочности данной категории служащих. В 1976 г. был образован Федеральный институт закупок, осуществляющий подготовку и повышение квалификации работников данного профиля. В других развитых странах созданы общественные ассоциации организаторов процедур закупки, в которые входят и специалисты по закупкам для государственных нужд. Процедура сертификации специалистов основывается на сочетании приобретенных знаний и опыта в данной сфере деятельности³²⁴.

Как показывает практика, все правовые и организационные меры будут обречены на провал, если они не будут сопровождаться принятием мер воспитательного, духовно-нравственного характера. В этих целях национальные и международные ассоциации организаторов торгов разрабатывают обязательные для своих членов нормы этики, которые являются действенным инструментом борьбы с коррупцией и другими нарушениями.

Этика поведения должностных лиц включает четыре основные нормы:

- а) соблюдение конфиденциальности информации, т. е. недопущение раскрытия никаким третьим сторонам или лицам любой конфиденциальной или коммерческой информации, которая становится известной в ходе закупочной кампании;

- б) занятые в закупке лица персонала и члены их семей не должны иметь имущественных интересов или быть должниками организации-поставщика;

- в) персоналом, участвующим в закупке, не могут быть приняты подарки и услуги ни от каких лиц или организаций, участвующих в процедуре;

- г) поставка продукции подразумевает, что ни персонал закупочной организации, ни члены семей персонала не участвуют в поставке продукции (товаров, работ, услуг) закупочной организации³²⁵.

³²² Тищенко А.Г. О статусе военнослужащих — членов конкурсных комиссий // Российский военно-правовой сборник. 2005. № 4.

³²³ Ткаченко Д.В., Горбачев М.Н. Указ. соч. С. 19.

³²⁴ Московец Т.А. Указ. соч. С. 155.

³²⁵ Там же. С. 154.

Значительный антикоррупционный потенциал содержится в реализации специальных программ, разрабатываемых Минэкономразвития России³²⁶. Согласно одной из таких программ в каждом федеральном ведомстве будет разработан список коррупциогенных должностей. В него включат всех чиновников, которые занимаются выдачей лицензий, регистрацией компаний, госзакупками и т. п. Это будет своеобразная «группа риска», т. е. список должностей, где госслужащие потенциально могут получать взятки либо «откаты». За ними будет установлен наиболее строгий контроль: это могут быть служебные проверки, видеозапись в кабинетах и т. д. А самих чиновников переведут на срочные контракты вместо действующих сейчас бессрочных контрактов. Новая схема взаимоотношений с работодателями позволит проще решать вопросы с увольнением проштрафившихся госслужащих.

Действенным средством против коррупции в сфере поставок товаров для нужд военных организаций может также стать широкое информирование общества о фактах коррупции, что создает условия для активизации действий общественности в этой области. Обычно речь идет о публикации данных, сколько платят за ту или иную услугу, какие службы военного ведомства или воинские должностные лица вымогают взятки, сколько стоят конкретные коррупционные действия соответствующих военных чиновников и т. д. Работники соответствующих служб Минобороны России будут в данном случае реальнее ощущать контроль со стороны налогоплательщиков за расходованием выделяемых на оборону бюджетных средств. Особенно важно, когда СМИ предоставляют широкой общественности конкретные данные о характеристике механизма направления государственных денег в карманы конкретных чиновников, работающих в определенных государственных службах³²⁷.

Одним из негативных последствий существования системы «откатов» в сфере закупок товаров и услуг для государственных нужд являются повышенные расходы федерального бюджета на указанные цели, поскольку цена «отката» закладывается в стоимость заказываемой продукции. Согласно данным Счетной палаты Российской Федерации и ФАС России, в 2006 г. цены, по которым федеральные структуры осуществляли государственные закупки, оказались в среднем на 19 процентов выше среднерыночных цен³²⁸; совокупные потери государственного сектора от осуществления закупок по завышенным ценам составили в 2006 г. более 300 млрд руб.³²⁹ По словам начальника Управления контроля за размещением госзаказа ФАС России, размер взятки при государственных закупках может достигать до 50 процентов от стоимости заказа³³⁰. По свидетельству А. Константинова, «откат», т. е. взятка за право осуществления работ или поставок для государственных и муниципальных нужд, составляет 50 (а то даже и 70) процентов от бюджетной строки, а некоторые статьи расходов попросту предназначены под полное списание. Сумма госзаказов составляет около 25 млрд долл.

³²⁶ Кукол Е. Чиновник из «группы риска» // Российская газета. 2007. 4 сентября.

³²⁷ Бинецкий А.Э. Коррупция. М., 2005. С. 269—270.

³²⁸ Трофимов М.В. Указ. соч. С. 118.

³²⁹ Смольякова Т. Контрольная госзакупка // Российская газета. 2007. 17 октября.

³³⁰ Примаков Е. 2007 год: прощение с псевдолибералами // Российская газета. 2008. 15 января.

15 процентов от этой суммы («откат» в этих размерах считается минимумом) — 3,75 млн долл. в год — таков сильно заниженный возможный «доход» чиновников, имеющих отношение к распределению соответствующих подрядов³³¹.

Таким образом, «откат» в России — это общераспространенная практика, традиция делового общения. Дело дошло до того, что уже издается специальная литература для бизнесменов, содержащая рекомендации по ведению переговоров об «откате» в процессе работы с клиентами³³². Поэтому правомерен вывод, что существование «откатов» в системе закупок товаров и оказания услуг для нужд военных организаций — это такое же «нормальное» явление, как существование паразитов на теле нечистоплотного человека. Это диктует настоятельную необходимость разработки и реализации комплекса профилактических мер по очищению военного организма от скверны коррупции, от нечистоплотных личностей, которые уверены, что все дозволено, и гребут под себя энергично и быстро, не обращая внимания на отчаянные газетные заголовки, на голоса с высоких трибун о том, что коррупция приобрела размах, реально угрожающий безопасности государства³³³.

³³¹ Константинов А. Указ. соч. С. 166—167.

³³² Ткаченко Д.В., Горбачев М.Н. Указ. соч.

³³³ Антонов О. Почему коррупция разъедает ОПК? // Независимое военное обозрение. 2008. № 29; Кирпичников А.И. Указ. соч. С. 6.

Глава 8. Бытовая коррупция в армии

§ 8.1. Понятие и сущность бытовой коррупции

Кто ни с чем к нам придет, тот ничего от нас не получит.

Девиз мздоимца

На обыденном уровне понятие «коррупция» нередко ассоциируется с чем-то абстрактным, имеющим место где-то «там», в высших эшелонах государственной власти, либо с чем-то вообще заграничным вроде мафии и организованной преступности. Вместе с тем, результаты многочисленных социологических исследований свидетельствуют о том, что с этим явлением большинство российских граждан, включая военнослужащих, знакомы не понаслышке, а исходя из собственного опыта общения с представителями государственных органов и органов военного управления.

Оценки коррупционности власти основаны главным образом на тех сведениях, которые люди черпают из средств массовой информации, а представления о «низовой» или, иными словами, бытовой коррупции — на личном опыте общения с представителями многочисленных государственных организаций и учреждений, с должностными лицами. Этот опыт неутешителен: более половины россиян (53 процента) хотя бы раз давали деньги или подарки людям, от которых зависело решение их проблем. Но при этом 45 процентов опрошенных никогда не давали взяток, лишь 19 процентов дают взятки «часто» и 34 процента — изредка или всего один раз. По мнению 54 процентов россиян, подарки и денежные вознаграждения врачам, преподавателям и работникам сферы бытовых услуг столь же опасны, как и настоящее взяточничество³³⁴. Среди военнослужащих этот показатель еще выше: согласно данным проведенного нами анкетирования военнослужащих³³⁵, 66 процентов опрошенных ответили утвердительно на вопрос: «Приходилось ли Вам лично оказываться в ситуациях, когда при помощи денег, подарков или иной благодарности важный для Вас вопрос решался в органах военного управления и воинскими должностными лицами быстрее и эффективнее?».

Именно данное явление и именуется тем, что криминологи называют бытовой (или низкой) коррупцией. Бытовой ее называют потому, что «она вошла в нашу жизнь таким простым и даже естественным образом, что быстро стала пусть и неприятным, но привычным (и что самое удивительное — не раздражающим!) элементом окружающего мира»³³⁶. Живучесть и распространенность указанного явления обусловлены тем, что дача взятки, подарка, оказание каких-либо встречных услуг соответствующим должностным лицам является весьма эффективным средством решения военнослужащими повседневных жизненных проблем. Так, согласно данным социологических и криминологических исследований, только в 5 процентах случаев не было отмечено улучшения качества работы должностного лица после получения им взятки. Лишь в 2 процентах случаев взятка не помогла решить проблему взяткодателя³³⁷.

³³⁴ Дамаскин О.В. Россия в современном мире: проблемы национальной безопасности. М., 2007. С. 368—369.

³³⁵ Приложение 12 к настоящему изданию.

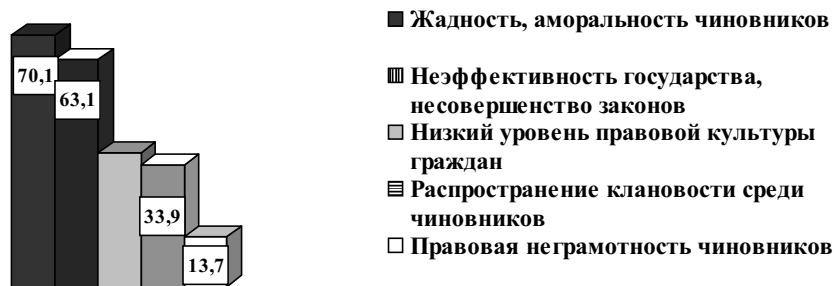
³³⁶ Константинов А. Коррупцированная Россия. М., 2006. С. 387.

³³⁷ Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. СПб., 2005. С. 219.

Как отмечается в научной литературе, коррупция в иерархических верхах и низовая (или бытовая) коррупция — это смежные, но совершенно различные социальные явления, и обуславливают они различные типы девиантного поведения и виды преступной деятельности. «Низы» откупаются от власти или отдельных ее представителей, создающих условия или прямо вымогающих взятку, тогда как «верхи» как покупают представителей власти, так и посягают на «приобретение» всего властного ресурса государства. Не развести данные понятия в их содержании и смысловой форме — значит даже не подойти к постановке проблемы коррупции в качестве опасного социального феномена³³⁸.

Очень важен ответ на вопрос о том, что же является причиной неистребимости бытовой коррупции? Обратимся вновь к данным социологических исследований (см. рис. 8).

Рис. 8. Причины живучести бытовой коррупции, по мнению россиян (в % от числа опрошенных)³³⁹



Как видно из приведенных данных, главенствующее место среди причин бытовой коррупции, по мнению опрошенных граждан, занимают низкие моральные качества государственных служащих, а также низкая эффективность деятельности государственного аппарата. Учитывая то обстоятельство, что армия является неотъемлемой составной частью государственного механизма, вполне правомерным будет утверждать, что именно эти причины способствуют живучести мздоимства и лихоимства и в Вооруженных Силах.

Бытовая коррупция чаще всего практикуется воинским должностными лицами и лицами гражданского персонала, имеющими низкий уровень денежного довольствия и заработной платы, которым небольшая мзда сверх основного дохода помогает содержать семью и, скажем, оплатить обучение детей в школе, лечение членов семей и т. п. Нередко в основе этого вида коррупции лежат мотивы выживания. Можно услышать мнение, что бытовая коррупция в армии помогает военнослужащим обойти слишком жесткие требования, установленные законом, сокращает проволочки, а также избавляет от необходимости следовать невыполнимым инструкциям. В соответствии с такой точкой зрения мелкие незаконные вознаграждения являются не чем иным, как своего рода «смазкой», необходимой для нормальной работы в тяжелой обстановке. Однако очень часто бытовая коррупция является основой и одновременно отражением коррупции «верхов».

³³⁸ Голик Ю.В., Карасев В.И. Указ. соч. С. 199—200.

³³⁹ Добрынина Е. Подкупающая откровенность // Российская газета. 2008. 6 июня.

Таким образом, на бытовом уровне взятка, подарок, подношение должностному лицу выступают почти стопроцентной гарантией успеха, а сама бытовая коррупция все больше становится органической, естественной частью повседневной жизни Вооруженных Сил и общества в целом. В связи с этим вполне обоснованным и справедливым представляется мнение ученых-криминологов о том, что самым опасным последствием распространения коррупции стали не только разложение государственного аппарата, дискредитация власти, противоправное нарушение защищаемых законом интересов государства, отдельных граждан, но и разращение населения, общества в целом, которое фактически сдалось перед данным социально-политическим феноменом и не в состоянии ему противостоять³⁴⁰. Социологи спросили у граждан, как они «в принципе» относятся к тому, что в нашей стране для решения своих проблем периодически приходится давать взятки. Каждый десятый опрошенный (11,1 процента) выбрал ответ «это необходимая часть нашей жизни, без этого ничего не сделать». Почти треть — 28,5 процента — думают, что взятку можно избежать, но с ними нужного результата достичь легче. Таким образом, $\frac{2}{5}$ россиян относятся к взяткам как к привычному фону своей жизни³⁴¹.

Другим не менее важным фактором, обуславливающим распространность бытовой коррупции в воинской среде, является исторически сложившаяся на Руси традиция подношений власти имущим. Смысл этих подношений, именуемых «почестью», состоял не столько в материальной ценности подносимого, сколько в самом факте почтения. «Почесть» носила характер своеобразного соглашения. В обмен на «почесть» князь, воевода, чиновник как бы брал на себя обязательство благожелательно относиться к дарителю в будущем. Как указывается в научных исследованиях данного феномена, происхождение «почести» уходит в глубину веков. «Почесть» как форма добровольного приношения существовала со времен Киевской Руси и была призвана выразить уважение тому, кто ее удостоивался. Уважительное значение «почести» присутствует и в русском обычае одаривать уважаемого человека, особенно высокое начальство. Российское общество постепенно утвердилось в мысли, что угодничество — это верный путь к достижению цели³⁴².

Этот стародавний российский обычай благополучно дожил до наших дней. Чтобы убедиться в этом, достаточно понаблюдать за тем, что происходит возле служебного кабинета любого высокопоставленного воинского начальника в случае присвоения ему очередного воинского звания, или в день его рождения (даже не юбилея), или в канун какого-либо праздника (Нового года, Дня защитника Отечества, профессионального праздника вида Вооруженных Сил или рода войск и др.). Нескончаемый поток визитеров с букетами, пакетами, коробками и т. п., непрерывные телефонные звонки — все это обязательный атрибут таких событий. На первый взгляд, ничего предосудительного тут нет, многие действительно уважают своего «шефа» и вполне искренне спешат засвиде-

³⁴⁰ Криминология: Учебник для вузов / Под ред. В.Д. Малкова. М., 2008. С. 335.

³⁴¹ Добрынина Е. Указ. соч.

³⁴² Константинов А. Указ. соч. С. 60—61; Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность) // Государство и право. 2002. № 9. С. 38.

тельствовать ему свое почтение и поздравить со знаменательным событием. Однако истинную цену всему этому, казалось бы, искреннему словословию и верноподданническим чувствам можно узнать только тогда, когда данное должностное лицо уйдет в отставку или в запас. Первый же день рождения или иной праздник, встреченный бывшим военачальником «на гражданке», как правило, показывает, что число лиц, желающих его поздравить и что-то по этому случаю подарить, уменьшается в сравнении с предыдущим годом вдвое или даже втрое, в дальнейшем стремительно сокращается с каждым годом, и в конечном итоге рядом с этим человеком остаются только действительно по-настоящему близкие и преданные друзья и родственники. Увы, такова жестокая реальность жизни, поскольку большая часть подарков и почестей преподносится высокому воинскому должностному лицу не ради уважения его как человека и личности, а всего лишь как преклонение перед статусом и возможностями занимаемой им должности в знак общего расположения, в расчете на будущее благосклонное отношение к дарителю, как говорится, «на всякий случай».

Своими масштабами и всепроникающим характером бытовая коррупция каждодневно «убеждает» огромные массы военнослужащих в своей несокрушимости. Лишь 16,5 процента опрошенных граждан полагают возможным бороться с этим явлением при условии благоприятных перемен в экономике. Общественный пессимизм, воплощенный в столь низком показателе, отражает низкую эффективность борьбы с коррупцией. В России выявляется всего около 2 процентов коррупционных преступлений, а к уголовной ответственности привлекается реально не более 0,2 процента лиц, занимающихся коррупционной деятельностью³⁴³.

Опасность бытовой коррупции в армии состоит в ее массовости, в формировании негативных целевых установок личности военнослужащих. Это обусловлено тем, что «стереотипы поведения создают основу коррупции. Социальные схемы параллельных управлению нелегальных, «серых» технологий и механизмов неправовых отношений влияют на создание коррупционной среды, в которой коррупция расцветает, чувствует себя свободно и становится массовой. Возникая в одном узком коллективе, она тлеет годами и десятилетиями, принимая самые различные формы, внешне иногда похожие на взаимовыручку, помощь, поддержку. Поэтому вопрос о коррупции — это вопрос об укладе всей общественной жизни в стране. Его не решить одному отдельно взятому поколению разом, навсегда и повсеместно»³⁴⁴.

§ 8.2. Наиболее развитые сферы бытовой коррупции

Материя бесконечна, но на штаны хватает не всем.

Народная мудрость

Рассмотрение феномена бытовой коррупции в Вооруженных Силах было бы неполным без анализа наиболее подверженных ей сфер повседневной жизнедеятельности военных организаций. В этих целях

³⁴³ Попов В.И. Противодействие организованной преступности, коррупции, терроризму в России и за рубежом. М., 2007. С. 143—144.

³⁴⁴ Малько А.В., Петров М.П. Антикоррупционная функция современного Российского государства: проблемы формирования // Право и государство: теория и практика. 2005. № 7. С. 64.

вновь обратимся к результатам проведенного нами опроса военнослужащих (см. рис. 9).

Рис. 9. Сферы общественных отношений, в которых военнослужащим наиболее часто приходится решать свои проблемы путем дачи взяток, дарения подарков, оказания встречных услуг воинским должностным лицам (по результатам опроса военнослужащих, в % от числа опрошенных)³⁴⁵



Как следует из приведенной диаграммы, по мнению опрошенных военнослужащих, на первом месте по степени коррумпированности находится сфера военного образования. Прежде всего, это касается поступления граждан в военные образовательные учреждения и распределения выпускников по их окончании (на это указывают соответственно 15 и 10 процентов от числа опрошенных; итого 25 процентов).

На втором месте находятся отношения, связанные с выплатой денежного довольствия и производством дополнительных денежных выплат (на это указывает каждый пятый опрошенный военнослужащий). Далее идут вопросы призыва и поступления граждан на военную службу (19 процентов опрошенных), решение жилищной проблемы (17 процентов), вопросы перевода военнослужащих к новому месту службы (11 процентов).

Рассмотрим более подробно отдельные из перечисленных, а также некоторые другие сферы общественных отношений, в которых военнослужащим нередко приходится решать возникающие повседневные служебные и личные вопросы с помощью взяток и подарков:

а) *сфера военного образования.*

Приведенный выше вывод о том, что в данной сфере элементы коррупционных отношений встречаются наиболее часто, не является чем-то сенсационным и лишней раз подтверждает, что вооруженные силы — неотъемлемая часть государства и общие тенденции развития здесь те же, что и во всем обществе. Так, согласно публикациям печати, ЮНЕСКО оценивает ежегодный объем взяток в российских вузах в полмиллиарда долларов. Но российские эксперты полагают, что сумма значительно больше. По меньшей мере, считают они, она составляет миллиард долларов. Негласная стоимость поступления на бюджетные отделения в престижные вузы колеблется от 10 до 40 тыс. долл. Дороже всего по-прежнему оцениваются юридические специальности — 30—40 тыс. долл.,

³⁴⁵ Общая сумма ответов превышает 100 процентов в связи с тем, что респондентам предоставлялась возможность выбора нескольких ответов.

следом идут экономические — 20 тыс. долл., с будущих гуманитариев просят 10—15 тыс.³⁴⁶

По данным бывшего министра образования России В.М. Филиппова, в бюджетном секторе образования больше 80 процентов студенческих мест так или иначе распределено еще до всяких экзаменов. В обороте находится до 1 млрд долл. ежегодно. Размер теневых затрат при поступлении в столичный вуз, по данным результатов социологических исследований, проведенных Минобрнауки России, составляет примерно 4,5 месячных дохода на члена семьи. Бывший министр обороны России С.Б. Иванов свидетельствует, что «любой российский вуз заинтересован в военной кафедре для повышения «взяткоемкости». Не боюсь это открыто говорить (студенты освобождаются от службы в армии, если проходят военную подготовку на военной кафедре при вузе). Я считаю, что система высшего образования в России — одна из самых коррумпированных. Во многие вузы, особенно в престижные, молодой человек из бедной семьи поступить не может»³⁴⁷.

Хотя специальных исследований, касающихся взяточничества в военных вузах, не проводилось, видимо, не будет далеким от истины предположение о том, что приведенные цифры, характеризующие коррупцию в российских высших образовательных учреждениях, в полной мере применимы и к военным образовательным учреждениям. Более того, в военном образовании есть специфические, присущие только военной организации коррупционные факторы, которых нет в гражданских образовательных учреждениях. Так, в гражданских вузах давно кануло в лету понятие «распределение выпускников»; следовательно, и рынок коррупционных услуг по данному поводу отсутствует. В военных же образовательных учреждениях распределение всегда было и остается весьма важным, затрагивающим жизненные интересы каждого выпускника событием. Каждый молодой офицер по вполне понятным причинам заинтересован в удачном начале служебной карьеры, что и становится почвой для коррупционных отношений. Эти отношения возникают главным образом по двум поводам: по поводу воинской должности, на которую предназначается выпускник (каждый желает получить должность повыше и попрестижнее), и по поводу будущего места прохождения военной службы. Так, согласно данным социологических исследований, только 15 процентов курсантов готовы начать свою офицерскую службу там, где прикажет Родина. Основная масса курсантов предпочитает служить после учебы в престижных регионах (МВО, ЛенВО, крупные города европейской части России) или недалеко от места жительства родителей³⁴⁸. Данное обстоятельство определяет высокую мотивационную готовность будущих офицеров и их родителей «купить» будущее место службы (попросту дать взятку соответствующим должностным лицам, от которых зависит распределение).

Некоторые другие формы проявления бытовой коррупции в военных вузах приводит известный исследователь российской коррупции А.Э. Бинецкий. «Еще несколько лет назад, — указывает он, — взятки платились в основном только при поступлении в них (в военно-учебные заведения. — В. К.). Теперь пронизана взяточничеством вся система

обучения в училищах и академиях. Продаются и покупаются: зачеты, экзамены, курсовые работы, наряды, отпуска, увольнения. Не нравится тебе предмет, не хочется его сдавать — плати деньги по таксе. Нет желания идти в наряд или выезжать на полевой выход — плати. Если нет денег — можно «отработать» на даче, на стройке или «в аренде», то есть в качестве сданного в аренду подсобного рабочего или специалиста. В результате из училищ и академий в войска идут подготовленные «отличники» и «успевающие», которые эту порочную систему взяток переносят на службу. И уже в строевых частях начинают продаваться наряды, отпуска, увольнения, должности»³⁴⁹.

Важно отметить, что коррупция в образовательной сфере наносит непоправимый моральный ущерб: «Получается, что вузы учат студентов давать взятки. Если студент с момента поступления и до выпуска проплачивал экзамены, то система выпустит специалиста не по профилю вуза, а по взяткам, который и далее будет проводником коррупции»³⁵⁰;

б) *производство денежных выплат.*

Характерной особенностью данной сферы общественных отношений является ее динамичность. Так, еще сравнительно недавно, в конце 90-х гг. прошлого века, когда до 3—5 месяцев задерживалась выплата военнослужащим денежного довольствия, многие военнослужащие для получения причитающихся денежных средств нередко прибегали к старому и испытанному средству — мелкой взятке или подарку начфину или кассиру, у которых, как правило, всегда была «заначка» на такие случаи. Сегодня в условиях достаточно стабильного финансирования Вооруженных Сил почва для подобного рода коррупционных отношений практически исчезла.

В нынешних условиях коррупционные отношения в сфере денежных выплат возникают главным образом при производстве различного рода надбавок и компенсаций (компенсация за поднаем жилых помещений; выплаты на детей военнослужащих, посещающих детские дошкольные учреждения; подъемные пособия при служебных перемещениях; компенсация стоимости путевок в оздоровительные учреждения, выплаты на обзаведение имуществом первой необходимости и т. д.). Вероятность возникновения коррупционных отношений значительно возрастает в тех случаях, когда в нормативных правовых актах отсутствуют четко прописанные процедуры производства денежных выплат, когда установлены «открытые» перечни документов, на основании которых они производятся, когда решение многих вопросов отдается на усмотрение соответствующих командиров (начальников) и работников финансовых органов.

Наглядным подтверждением сказанного являются многочисленные злоупотребления, имевшие место при выплате военнослужащим — участникам контртеррористических операций «боевых» денег (об этом мы упоминали в разделе настоящей работы, посвященном рассмотрению коррупции в сфере социальной защиты военнослужащих). В солдатской среде эти выплаты сравнивали с трудоднями в колхозе, т. е. зачастую им лишь ставили «палочки» за участие в боевых действиях без реальной оплаты. Зато «нужным» людям из вышестоящих органов во-

³⁴⁶ Российская газета. 2008. 18 марта.

³⁴⁷ Бинецкий А.Э. Коррупция. М., 2005. С. 22—23.

³⁴⁸ Мотивационная готовность молодых офицеров к военной службе: Учебно-методическое пособие. М., 2004. С. 37.

³⁴⁹ Бинецкий А.Э. Указ. соч. С. 149.

³⁵⁰ Константинов А. Указ. соч. С. 15.

енного управления и даже женщинам-писарям из штаба «закрывали» по 20 боевых дней в месяц — максимум, сколько можно закрыть³⁵¹.

Другой пример подобного рода приводит газета «Правда-RU». В г. Ачинске Красноярского края был арестован полковник Г. Дашкевич по обвинению в превышении должностных полномочий и неоднократном получении взяток в крупном размере. Являясь командиром одной из воинских частей, полковник Г. Дашкевич направлял в служебные командировки для участия в обезвреживании взрывоопасных предметов только тех военнослужащих, которые соглашались отдавать ему в последующем часть от денежного вознаграждения, причитавшегося за разминирование. Следователями было установлено, что за период с 2003 по 2004 гг. командир части получил от подчиненных ему военнослужащих более 3 млн руб.³⁵²

Любопытно заметить, что мздоимство и вымогательство при производстве денежных выплат военнослужащим старо как мир. Так, например, известен исторический факт, когда еще в середине XVI в. глава Пушкарского приказа П. Траханиотов периодически забирал себе половину жалованья подчиненных ему стрельцов, а расписываться заставлял за всю сумму³⁵³;

в) *решение жилищной проблемы.*

Данная область общественных отношений является классическим образцом, подтверждающим вывод о том, что основная причина коррупции в сфере социальной защиты военнослужащих состоит в дефиците тех или иных социальных благ. Жилищная проблема — это, пожалуй, сегодня самая острая социальная проблема, затрагивающая интересы десятков тысяч военнослужащих и их семей. Именно высокая социальная ценность данного блага определяет высокую вероятность и относительную легкость возникновения коррупционных отношений в жилищной сфере. Начиная с предоставления документов о признании нуждающимися в получении жилого помещения и кончая непосредственно получением возделенной квартиры — на всех этапах военнослужащие, как правило, сравнительно легко уступают малейшему намеку соответствующих должностных лиц о необходимости выразить «благодарность в материализованной форме» (деньги, подарок, встречная услуга и т. п.). Зачастую военнослужащие в инициативном порядке идут на такие действия, вполне благоразумно полагая, что шепетильность и принципиальность в этом деле не совсем уместны и могут, что называется, «выйти боком» для них самих и их семей.

Безусловно, бороться с указанными явлениями можно и нужно, однако реально минимизировать их распространенность можно будет лишь тогда, когда исчезнет главная причина — острая нехватка жилья. Остается только надеяться, что продекларированные на самом высоком уровне намерения об окончательном решении к 2012 г. жилищной проблемы будут реализованы на практике;

г) *коммерциализация межличностных отношений между военнослужащими в звене взвод — рота.*

Это относительно новая и специфическая разновидность проявления бытовой коррупции в Вооруженных Силах, одной из форм которой вы-

ступает «казарменный рэкет». Согласно данным исследований, на присутствие в их подразделениях различных форм его проявления указали около 75 процентов опрошенных военнослужащих, проходящих военную службу по призыву³⁵⁴.

Чаще всего вымогательство, насильственное изъятие денег, ценных вещей, продуктов у солдат сослуживцами более ранних сроков призыва вполне обоснованно квалифицируются как формы проявления нарушений уставных правил взаимоотношений между военнослужащими. Однако когда деньги у солдата начинают вымогаться, например, за незаступление в наряд, за более удобную смену в составе караула, за увольнение из расположения воинской части и т. п., а тем более когда в роли вымогателя выступает сержант (старшина) или прапорщик (мичман), а то и младший офицер, то налицо все признаки коррупционного правонарушения. Ничем иным, как «низовой» коррупцией нельзя также квалифицировать нередкие случаи, когда молодые солдаты откупаются от «дедов», и те берут их под свою защиту и покровительство³⁵⁵.

Чаще всего подобного рода отношения возникают в воинских частях, полностью переведенных на комплектование военнослужащими-контракниками. Сравнительно высокое по сравнению с военнослужащими, проходящими военную службу по призыву, денежное довольствие контрактников все чаще становится объектом вымогательства со стороны младших командиров.

Подтверждением может послужить следующий пример из судебной практики.

В одной из указанных воинских частей старшина роты П. ежемесячно с военнослужащих роты собирал по 500 руб. «на нужды роты», а несколько раз по 1 тыс. руб. После повреждения своего личного автомобиля П. дополнительно собирал с каждого военнослужащего по 1 тыс. руб. на его ремонт. Кроме того, давал деньги займы с условием возврата двойной суммы; при убытии в отпуск требовал привезти ему продукты питания, а также заставлял бесплатно ремонтировать его квартиру. Таким образом, младший сержант С. в ноябре 2005 г. «должен» был старшине П. 20 тыс. руб., а к началу января 2006 г. — 40 тыс. руб. Младший сержант С. был вынужден отдать старшине П. свое денежное довольствие в полном объеме за четыре месяца службы. По установленному старшиной П. порядку за каждый день положенного по закону основного отпуска С. и другие военнослужащие роты должны были выплатить П. по 100 руб.; за дисциплинарный проступок П. взимал с военнослужащего от 500 до 1 тыс. руб.³⁵⁶

К сожалению, большинство командиров (начальников) и офицеров органов воспитательной работы оказались не готовыми к возникновению и стремительному распространению подобного рода явлений на низовом уровне соединений и воинских частей. Это актуализирует необходимость глубокого изучения данной проблемы и выработки научно обоснованных путей и средств ее решения.

³⁵⁴ Моргуленко Е.А. Причины и меры предупреждения нарушений уставных правил взаимоотношений военнослужащих при отсутствии между ними отношений подчиненности: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 44.

³⁵⁵ Эминов В.Е., Мацкевич И.М. Организованная преступность в армии // Российское право в Интернете. 2004. № 3.

³⁵⁶ Ермолович Я.Н. О некоторых вопросах квалификации и предупреждения правонарушений, связанных с обращением денежного довольствия и иных денежных средств военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2007. № 8.

³⁵¹ Окопная правда чеченской войны: Сборник. М., 2007. С. 158—181.

³⁵² Правда-RU. 2008. 23 июля.

³⁵³ Логинов О.Ю. Бешеные деньги. От фальшивых монет до финансовых «пирамид». М., 2008. С. 12.

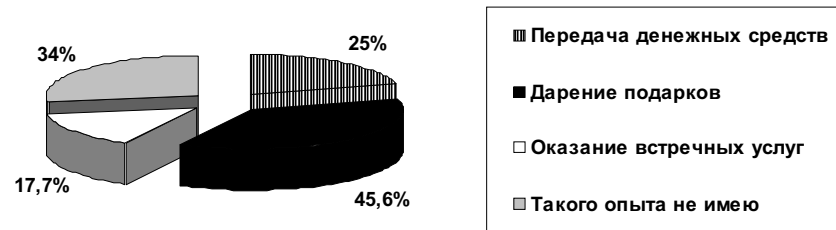
§ 8.2. Подарок или взятка?

Возьми на калачи — только дело не волочи.

Пословица

При изучении вопроса о том, в каких формах совершаются коррупционные сделки в сфере повседневной жизнедеятельности воинских частей, нами было установлено, что наиболее распространенным способом решения проблем (на это указали 45,6 процента опрошенных военнослужащих) является дарение подарков лицам, от которых зависит решение той или иной проблемы (см. рис. 10).

Рис. 10. Формы совершения бытовых коррупционных сделок в воинской среде (в % от числа опрошенных)³⁵⁷



В научной литературе отмечается, что большинство подарков, которые люди дарят друг другу, являются абсолютно бескорыстными подношениями, не требующими взамен какого-либо материального вознаграждения. Они могут сопровождаться психологическими выгодами вроде теплого чувства, симпатии или чувства удовлетворения от следования неким моральным принципам, но при этом не имеют никакой материальной компенсации³⁵⁸. Именно это свойство подарка очень часто используется в качестве маскировки взятки под подарок.

Отдание предпочтения указанному способу выражения благодарности и «оплаты» предоставляемых услуг объясняется двумя обстоятельствами. Во-первых, при передаче денег между военнослужащим (взяткодателем) и должностным лицом (взяткополучателем) неизбежно возникает некий психологический барьер, преодолеть который может далеко не каждый человек, поскольку налицо явный признак подкупа командира (начальника). Дарение же подарка в значительной степени сглаживает этот психологический барьер. Другим обстоятельством, определяющим распространенность данной формы бытовой коррупции, является затрудненность, а порой и невозможность доказать сам факт подкупа должностного лица, поскольку преподнесение подарка всегда можно объяснить вполне правдоподобным мотивом (в связи с днем рождения, по случаю праздника и т. п.). Как свидетельствует практика, в целях снижения риска уголовного преследования взяткам часто придается внешний вид невинных подарков. Оба участника такой сделки заинтересованы в сокрытии от общественности истинного смысла подношения, хотя, когда они встречаются с глазу на глаз, этот смысл для них вполне однозначен.

³⁵⁷ Общая сумма ответов превышает 100 процентов в связи с тем, что респондентам предоставлялась возможность выбора нескольких ответов.

³⁵⁸ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М., 2003. С. 123.

Таким образом, грань между подарком и взяткой весьма размыта, хотя потребность в разграничении этих понятий очевидна.

Важно отметить, что в п. 7 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» содержится прямой запрет на получение военнослужащими от физических и юридических лиц вознаграждений (подарков, денежных вознаграждений, ссуд, услуг, оплаты развлечений, отдыха, транспортных расходов и иных вознаграждений), связанных с исполнением обязанностей военной службы, за исключением ценных подарков (в том числе именных) и денежных сумм, которыми военнослужащие награждаются в порядке поощрения в соответствии с общевоинскими уставами. Аналогичная норма содержится в подп. 6 п. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Законодательное установление таких запретов не является чем-то новым для нашего государства. Подтверждением этому являются нормативные правовые акты, изданные еще в царской России: Указ Петра I «О воспрещении взятки и посулов», Указ Александра I «О воспрещении приносить подарки начальникам губерний и другим чиновникам», Указ Николая I «О воспрещении начальствующим лицам принимать приношения от общества» и др. А в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных (1845) говорилось об уголовной ответственности чиновника или иного лица, состоящего на государственной или общественной службе, который «по делу или действию, касающемуся его обязанностей по службе, примет, хотя и без всякого в чем-либо нарушении своих обязанностей, подарок, состоящий в деньгах, вещах или в чем бы то ни было ином»³⁵⁹. Такое деяние называлось мздоимством.

Вместе с тем, следует обратить внимание на ст. 575 ГК РФ, которая разрешает государственным служащим (а военная служба, напомним, является видом федеральной государственной службы) принятие обычных подарков, стоимость которых не превышает 5 МРОТ³⁶⁰, в связи с должностным положением или с исполнением служебных обязанностей.

Таким образом, имеет место коллизия между нормами трех законодательных актов:

1) ст.ст. 290, 291 УК РФ, в которых минимальная сумма взятки не обозначена;

2) п. 7 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих», который содержит абсолютный запрет на получение военнослужащим подарков и иных вознаграждений;

3) подп. 3 ст. 575 ГК РФ, который допускает возможность получения госслужащим обычного подарка на сумму не более 5 МРОТ.

В некоторых комментариях к уголовному законодательству Российской Федерации высказывается суждение, что 5 МРОТ — это и есть та граница, которая отделяет подарок от взятки. Так, например, А.Н. Гуев,

³⁵⁹ Цит. по: Куракин А.В. Право государственного служащего на получение подарков // Современное право. 2002. № 5.

³⁶⁰ Согласно ст. 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ с 1 сентября 2007 г. сумма МРОТ составляет 2 300 руб., а с 1 января 2009 г. будет составлять 4 330 руб. в месяц. Получается, что согласно ГК РФ государственным служащим, включая военнослужащих, не возбраняется получать подарки в связи с их должностным положением или с исполнением служебных обязанностей стоимостью до 11 500 руб., а с сентября 2009 г. этот порог возрастет до 21 650 руб.

комментируя ст. 291 УК РФ («Дача взятки»), утверждает, что если стоимость передаваемого должностному лицу предмета (услуги и т. п.) не превышает 5 МРОТ, то оснований привлекать его к уголовной ответственности не имеется³⁶¹.

Мы солидарны с мнением А.В. Куракина об ошибочности подобного вывода³⁶², поскольку различие между подарком и взяткой состоит не в стоимости передаваемого имущества, а в мотивах и целях совершения таких действий. Поэтому при оценке коррупционных деяний «следует исходить из причинно-следственной связи между получением материальной выгоды (в том числе меньше 5 МРОТ) и совершением определенных действий в пользу взяткодателя»³⁶³. Это становится очевидным, если обратиться к ст. 572 ГК РФ («Договор дарения»), которая устанавливает, что при наличии встречной передачи вещи или права либо встречного обязательства договор не признается дарением. Такая сделка согласно п. 2 ст. 170 ГК РФ является притворной и признается ничтожной. Поэтому отсутствие встречного предоставления (совершение действия, бездействие, попустительство, осуществление покровительства) с использованием служебного положения и позволяет отличить взятку от подарка. Взятка, независимо от ее размера, не является ни обычным подарком, ни подарком вообще. Незначительный размер взятки не исключает ответственности за взяточничество.

Обращает на себя внимание и еще одна сторона рассматриваемых норм ГК РФ, разрешающих государственным служащим принимать обычные подарки стоимостью до 5 МРОТ, связанные с их служебной деятельностью. Исходя из смысла указанной нормы, ограничение в 5 МРОТ (ныне это 11 500 руб., а после 1 сентября 2009 г. будет 21 650 руб.) касается только одноразового акта дарения. Получается, что если воинское должностное лицо будет, например, ежедневно или раз в неделю получать подарки за свою служебную деятельность стоимостью по 10 000 руб., а после 1 сентября 2009 г. — по 20 тыс. руб., то ничего предосудительного в этом закон не усматривает. Ненормальность такой ситуации очевидна, поскольку создаются легальные условия для взяточничества. В.В. Толкачев вполне справедливо квалифицирует указанные нормы ГК РФ как патологию права, под которой предлагает понимать уродливое отклонение правовых норм от права, противоречащее его сущности и общим принципам, но тщательно камуфлируемое под право. При принятии ст. 575 ГК РФ, позволяющей государственному чиновнику в ограниченных пределах брать подношения, отмечает данный автор, указанный дефект был вполне очевиден. Однако с помощью группы лоббистов эта норма нашла свое включение в ГК РФ³⁶⁴.

Следует заметить, что законодательство других государств более строго подходит к регулированию отношений подобного рода. В США, например, взяткой, влекущей уголовное наказание, признается даже получение в течение года подарков из одного источника на сумму более 50 долл.³⁶⁵ В ФРГ вопрос о подарках государственным служащим регламентируется

законодательством земель: чиновник должен заявить о подарке стоимостью в 20 евро³⁶⁶.

Безусловно, отечественное законодательство в целом и военное законодательство в частности требует корректировки в том же направлении. В связи с этим заслуживает поддержки предложение Ю.М. Кулаковой о дополнении ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе» положениями следующего содержания: гражданскому служащему, взявшему на себя обязательства по прохождению гражданской службы категории «руководители», запрещается: принимать подарки, не связанные с исполнением должностных обязанностей, за исключением подарков, стоимость которых не превышает 10 установленных законом МРОТ, полученных в течение года на момент представления государственным гражданским служащим сведений о доходах; не допускается получение подарков из одного источника общей стоимостью более 5 МРОТ; обязательно включению в сведения о доходах гражданского служащего подлежат подарки, общая стоимость которых превышает 5 МРОТ; не подлежат обязательному включению в сведения о доходах подарки, общая стоимость которых составляет менее 2 МРОТ³⁶⁷. Несмотря на несколько половинчатый характер данного предложения, поскольку оно оставляет лазейку для узаконенного взяточничества, в целом методологический подход, предложенный Ю.М. Кулаковой, может быть использован при внесении соответствующих изменений и дополнений в законодательство о статусе военнослужащих и о военной службе.

Похоже ненормальность рассматриваемой ситуации все больше осознается нашими правоохранительными органами. В Следственном комитете при Генеральной прокуратуре Российской Федерации сложилось устойчивое мнение о том, что устранение данного противоречия в законодательстве позволит не только значительно увеличить эффективность расследования громких коррупционных дел, но и вообще повлиять на ситуацию со взяточничеством в стране³⁶⁸.

В рамках разговора о разграничении подарков и взяток нельзя обойти вниманием такую щекотливую тему, как укоренившаяся практика «кормления» и подношения подарков членам многочисленных комиссий, приезжающих в войска из вышестоящих штабов и органов военного управления. Если вам, читатель, доведется быть на подмосковном военном аэродроме «Чкаловский» в тот момент, когда туда прибывает самолет, доставивший из командировки очередную группу проверяющих из центральных органов военного управления, то вы наверняка станете свидетелем того, как из самолета в багажники автомобилей и автобусов, прибывших для их встречи, перегружаются многочисленные коробки, ящики, пакеты, тюхи, баулы, сумки и т. п. В зависимости от региона, откуда прибыла комиссия, содержимое этих коробок и ящиков могут составлять, например, красная рыба и икра (если проверяющие прибыли с Дальнего Востока или с Камчатки), дыни, арбузы, персики, урюк и прочие

³⁶¹ Гув А.Н. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (для предпринимателей). 2-е изд., доп. и перераб. М., 2000.

³⁶² Куракин А.В. Указ. соч.

³⁶³ Бабанин В.А., Сбоев Б.К. Ответственность за взяточничество // Законодательство и экономика. 2004. № 3.

³⁶⁴ Толкачев В.В. Принципы антикоррупционной политики и ее эффективность // Новая правовая мысль. 2006. № 1. С. 25.

³⁶⁵ Криминология: Учебник для вузов / Под ред. В.Д. Малкова. М., 2008. С. 341.

³⁶⁶ Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10.

³⁶⁷ Кулакова Ю.М. Административно-правовое регулирование ограничений прав государственных гражданских служащих Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9—10.

³⁶⁸ Козлова Н. Поощрение в конверте: прокуратура занялась подарками // Российская газета. 2008. 17 июня.

фрукты и восточные сладости (если инспектировалась российская военная база в Таджикистане), мандарины, вино, коньяк (если проверялись наши миротворцы в Абхазии) и т. д. — этот список можно продолжать долго. Только очень наивный человек может полагать, что все эти привезенные из командировки деликатесы и сувениры офицеры и генералы из состава комиссии купили на свои собственные деньги на местных рынках (хотя, возможно, такие «белые вороны» в офицерском сообществе еще остались). В подавляющем большинстве случаев все эти материальные ценности представляют собой подношения (а по сути, взятки), врученные членам комиссии руководством проверяемых соединений и воинских частей в знак благодарности и признательности «за оказанную помощь». Если к этому присовокупить те общеизвестные факты, что в период пребывания в войсках члены комиссии (в зависимости от ранга) бесплатно размещались в различного рода специальных гостиницах и «домках командующих», кормились и поились за счет проверяемых воинских частей, парились в саунах, возились на экскурсии по местным достопримечательностям (в рамках «культурной программы») и т. п., то картина получится весьма удручающая.

Во многих соединениях и воинских частях для различного рода комиссий и проверяющих из вышестоящих штабов оборудуются и содержатся за счет государственных средств специальные гостиницы, базы отдыха, загородные дома, бани и сауны и т. п. Так, например, при реконструкции Чернышевского казарм в Москве в 2003 г. в числе прочих был построен объект под названием «баня для личного состава»: элитная сауна с бассейном, бильярдной и тренажерным залом. Баня обошлась казне Минобороны России в 29 млн руб. Никакой первоначальной проектно-сметной документацией она не предусматривалась³⁶⁹.

В воинской среде имеется немало баек и анекдотов по поводу различного рода комиссий и проверяющих. Вот как выглядят такие комиссии в глазах простых военнослужащих проверяемых воинских частей: «Есть у нас в гарнизоне вполне приличная база отдыха для всяких комиссий и проверяющих, — свидетельствует взводный лейтенант. — Всяких проверок сейчас в армии куча, и всех надо поить-кормить. Причем не простой водкой, а виски, бренди. Плевать на голодные лейтенантские семьи! Как комиссия, так и задержка зарплаты»³⁷⁰. Что это, если не еще один лик бытовой коррупции в Вооруженных Силах?

Ничуть не оправдывая подобного рода поведение членов инспекций и комиссий, принимающих как должное такое «внимательное» к себе отношение со стороны проверяемых, следует в то же время отметить, что этому в немалой степени способствует несовершенство законодательства. Так, например, давным-давно требуют пересмотра размеры командировочных выплат военнослужащим. Кто может объяснить, как можно прожить командированному военнослужащему на 100 руб. в сутки (а именно столько сегодня составляют суточные) и какой номер в гостинице можно снять за 550 руб. в сутки? Для многих офицеров органов военного управления постоянные командировки в войска составляют основной род их служебной деятельности. Указанные выше мизерные размеры командировочных выплат невольно провоцируют таких офицеров на то, чтобы воспользоваться услугами проверяемых соединений и

воинских частей по питанию и проживанию, что искажает объективность проводимых проверок и инспекций.

Анализ правовых актов Минобороны России, содержащих нормы о порядке проведения проверок и инспектирования войск, свидетельствует о том, что данные акты подробно регламентируют содержание проверок, проверяемые вопросы, методику оценки различных сторон жизнедеятельности воинских частей и т. п. Однако в указанных актах отсутствуют нормы, регулирующие этику поведения проверяющих, содержащие требования к их моральным качествам, а также нормы-запреты на принятие проверяющими подарков от проверяемых, на посещение ими банкетов и прочих застолий за счет проверяемой стороны и т. д.

Безусловно, в рамках выстраивания и реализации антикоррупционной стратегии в Вооруженных Силах эти вопросы не должны быть забыты.

В силу своей масштабности бытовая коррупция является предельно опасной, поскольку она охватывает все сферы повседневной жизнедеятельности военных организаций, с которыми приходится сталкиваться обычному гражданину. Главная же ее опасность состоит в том, что она поддерживает и сохраняет социально-психологическую атмосферу для всех остальных форм коррупции и создает среду для ее наращивания³⁷¹.

Коррупционные отношения, укоренившиеся на бытовом уровне во внутрислужебных отношениях в воинских коллективах, являются мощнейшим катализатором злоупотреблений для воинских должностных лиц, средством активизации корыстной эксплуатации ими своих должностных и иных служебных возможностей. Вымогательство некоей мзды с военнослужащих приобретает видимость вынужденности и определяет формирование оправдательного мотива, поскольку решение многочисленных вопросов построения служебной карьеры, уклонения от дисциплинарной ответственности либо ее смягчения, а также социальной защиты военнослужащих осуществляется путем мелких взяток, подарков и подношений, требующих постоянных материальных расходов. Многочисленные поборы превращаются в условия принятия повседневных административных, кадровых и других управленческих решений, а это свидетельствует о том, что коррупция в военных организациях принимает системный характер.

³⁶⁹ Эминов В.Е., Мацкевич И.М. Указ. соч.

³⁷⁰ Окопная правда чеченской войны: Сборник. С. 138.

³⁷¹ Кирпичников А.И. Коррупция в России. СПб., 2004. С. 266—267.

Часть III. Стратегия противодействия коррупции в Вооруженных Силах

Глава 9. Сущность и содержание антикоррупционной политики в Вооруженных Силах

§ 9.1. Содержание и принципы государственной политики в области противодействия коррупции

Коррупция есть корень, из которого вытекает во все времена и при всяких соблазнах презрение ко всем законам.

Томас Гоббс

Высокая общественная опасность коррупции и ее распространенность в различных сферах общественной и государственной жизни, включая сферу обороны и безопасности Российского государства, определяют актуальность создания эффективной системы правовых, организационных, социальных, экономических, воспитательных и иных мер по противодействию распространению этого социального зла и минимизации его разрушающего воздействия на государство и его институты.

В борьбе с коррупцией обычно выделяются два направления:

— *первое направление*: борьба с внешними проявлениями коррупции, например с взятками чиновникам, т. е. с реально существующей коррупцией, с конкретными коррупционерами. Сущность этого направления антикоррупционной борьбы сводится к непосредственному воздействию на участников коррупционных отношений любыми законными способами, в том числе и с помощью правового принуждения, в целях пресечения их противоправной деятельности, разрушения между ними индивидуальных связей и восстановления нарушенных интересов общества и государства;

— *второе направление*: предупреждение коррупции, формирование и проведение активной антикоррупционной политики как самостоятельной функции государства³⁷². На практике это означает необходимость безотлагательной разработки и реализации антикоррупционной программы, которая должна перерасти в постоянно действующую систему ограничения коррупции. Данная программа должна базироваться «на точном понимании природы коррупции, на анализе причин неудач борьбы с ней, осознании существующих предпосылок и ограничений; на ясных и продуктивных принципах»³⁷³. Предупреждение коррупции должно иметь

³⁷² Под антикоррупционной функцией государства понимается совокупность действий, направленных на устранение причин коррупции, нормализацию работы государственного аппарата, устроенного по максимально удобной и полезной для всех членов общества технологии. В узком смысле антикоррупционная функция представляет собой непосредственное вытеснение из жизни общества явлений коррупции на всех уровнях его организации с помощью специфических мер (Малько А.В., Петров М.П. Антикоррупционная функция современного Российского государства: проблемы формирования // Право и государство: теория и практика. 2005. № 7. С. 56—57).

³⁷³ Шайков А., Меркурьев В. Предупреждение и получение взяток // Законность. 2005. № 9.

безусловный приоритет перед иными мерами борьбы с этим явлением (в частности, репрессивными). Это направление антикоррупционной деятельности является наиболее трудным, затратным и не может быть реализовано в короткий срок. Именно этому направлению антикоррупционной деятельности отдается приоритет в Национальном плане действий против коррупции, разработанном в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 и утвержденном Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г.

А.Э. Бинецкий на основе анализа мирового опыта выделяет четыре модели борьбы с коррупцией:

1) *тоталитарная модель* предполагает всеобъемлющий контроль со стороны государства за поведением должностных лиц и жесткое реагирование на любые отклонения от принятых норм. Недостатком такого подхода является нарушение прав человека. В то же время данная модель обеспечивает корреляцию между уровнем властных полномочий должностного лица и степенью ответственности. Риск быть привлеченным к уголовной ответственности и понести наказание возрастает для лиц, которые находятся ближе к вершине власти — чем ближе к вершине власти, тем больше риск. Данная модель характерна для современного Китая;

2) *авторитарная модель* определяется реализацией ответственности выборочно. Выход должностного лица на определенный уровень властных полномочий фактически означает для него правовой иммунитет. Деньги в этой модели имеют второстепенное значение. Мотивация стремления вхождения людей во власть осуществляется из соображений собственной безопасности и безнаказанности. В данной модели заложены процессы деградации власти и ее последовательного коррумпирувания. Многие элементы этой модели были присущи России в середине 90-х гг. прошлого столетия;

3) *олигархическая модель* имеет место, когда реализация ответственности осуществляется в соответствии с клановым подходом «свой — чужой». Власть защищает «своих» от ответственности всеми доступными способами, а на «чужих» собирают компрометирующий материал и стремятся дать ему законный ход. Такая модель характерна для борьбы с коррупцией в современной России. Здесь огромное значение придается деньгам. С их помощью улаживаются многие проблемы, в том числе в правоохранительной сфере. Борьба с коррупцией в этих условиях становится орудием борьбы за власть;

4) *либеральная модель*. Ее характерными признаками выступают полная безответственность, безнаказанность и вседозволенность. Такая обстановка складывается в периоды революционных потрясений, когда новая власть еще не овладела функциями управления или сознательно провоцирует разрушительные процессы. Данная модель существовала в первые годы становления новой России (1992—1998)³⁷⁴.

Как справедливо отмечают ученые, «борьба против коррупции — не самоцель и не крестовый поход во имя восстановления справедливости в мире. Борьба против служебных преступлений есть часть более широкой борьбы ради создания эффективной, честной и действенной системы управления. Реформаторы должны быть озабочены не столько противостоянием коррупции как таковой, сколько устранением ее негативного воздействия на общество в целом. Коррупцию полностью не ис-

³⁷⁴ Бинецкий А.Э. Коррупция. М., 2005. С. 257.

коренить. Реально это возможно лишь при таком устройстве общества, которое не предполагает делегирование кому бы то ни было властных полномочий. А это невозможно. Поэтому цель механизма борьбы с коррупцией заключается не в обеспечении всеобщей бескорыстности, а, скорее, в значительном повышении уровня деловой этики и, следовательно, степени эффективности и действенности системы управления в государственном и негосударственном секторах»³⁷⁵. Полностью искоренить коррупцию не удалось ни одному государству, но снизить ее порог до уровня, когда она теряет характер явления, представляющего угрозу национальной безопасности, и перестает определять облик власти и сущность государства, можно и должно. Этого достигли многие страны, в частности Скандинавские государства, Сингапур, Малайзия, Англия, Дания³⁷⁶.

Палермская конвенция ООН 2000 г. против коррупции предполагает принятие государствами-участниками комплекса антикоррупционных мер, где главные направления и приоритетность приложения государственных усилий определены как:

- 1) содействие добросовестности публичных должностных лиц;
- 2) предупреждение коррупции;
- 3) выявление коррупции;
- 4) наказание за коррупцию;
- 5) предоставление государственным органам «достаточной независимости для воспрепятствования неправомерному влиянию на их действия» в борьбе с коррупцией³⁷⁷.

Целенаправленная всесторонняя борьба с коррупцией возможна на основе следующих предпосылок:

- 1) хотя полная победа над коррупцией нереальна, нет таких стран, которые заранее обречены на масштабную и хроническую коррупцию;
- 2) ограничение коррупции не может быть отдельной разовой кампанией; за завершением любой подобной кампании обычно следует новый виток коррупции;
- 3) коррупцию невозможно ограничить только законодательными методами и борьбой с ее проявлениями. Более эффективно устранение условий, ее порождающих;
- 4) борьба с коррупцией дает положительные результаты, когда она имеет всеохватный, комплексный характер, ведется стабильно, систематически, причем на это направляются все силы власти и общества;
- 5) антикоррупционная система должна реализовываться на высшем уровне политического руководства страны при максимальном сотрудничестве с институтами гражданского общества;
- 6) потери, которые несут от коррупции государство и общество в России, настолько велики, что разумные затраты на реализацию мощной антикоррупционной программы способны обеспечить быструю отдачу, многократно превышающую вложения;
- 7) политика борьбы с коррупцией призвана стать не только важной, но и постоянной составной частью всей государственной политики³⁷⁸.

³⁷⁵ Прова С.М. Экономизация коррупции: механизм противодействия. М., 2008. С. 108.

³⁷⁶ Попов В.И. Противодействие организованной преступности, коррупции, терроризму в России и за рубежом. М., 2007. С. 144.

³⁷⁷ Политическая коррупция в России (материалы «Круглого стола») // Государство и право. 2003. № 4. С. 107.

³⁷⁸ Бинецкий А.Э. Указ. соч. С. 270—271.

По мнению В.Н. Лопатина, антикоррупционная политика должна включать в себя следующие элементы:

- а) формирование ее понятия, целей и принципов;
- б) деятельность по охране прав и свобод человека и гражданина;
- в) установление приоритетных сфер и системы мер предупреждения коррупции, а также определение системы субъектов реализации антикоррупционной политики;
- г) определение компетенции органов публичной власти в формировании и реализации антикоррупционной политики;
- д) определение и проведение антикоррупционных начал в правотворческой и правоприменительной деятельности; формирование общественного правосознания в соответствии с антикоррупционными стандартами³⁷⁹.

Если серьезно браться за антикоррупционные реформы, то необходимо как минимум следующее:

— глубокая убежденность руководства страны в необходимости бескомпромиссной борьбы с любыми проявлениями коррупции, при обязательной демонстрации этого на личных примерах;

— вся работа в данной области в первую очередь призвана быть нацеленной на предотвращение появления элементов коррупции, на коренную трансформацию действующей системы, а не на реализацию лишь отдельных частных мер;

— принятие эффективного антикоррупционного законодательства, полноценная реализация его на практике, гарантирование неподкупности следователей, прокуроров, судей, всей правоохранительной системы государства в целом;

— выявление тех сфер деятельности государственных органов, где наиболее активно действуют коррупционные элементы, и пересмотр соответствующим образом действующих законов, а также административных процедур;

— внедрение системы оплаты труда государственных служащих, обеспечивающей учет меры их ответственности в рамках занимаемой должности. Кроме того, следует добиваться соответствия их оплаты труда заработкам, принятым в частном секторе. В то же время нельзя забывать, что скромная заработная плата не может служить оправданием противозаконных действий, неэтичного поведения государственных чиновников;

— подготовка, принятие и строжайшее исполнение законодательных норм, уголовных и административных мер, которые бы эффективно способствовали устранению правонарушений, должностных преступлений;

— всемерное развитие и систематическое совершенствование связей, рабочих контактов, партнерских отношений между правительством и организациями гражданского общества. Указанные организации, в том числе и независимые средства массовой информации, призваны всемерно помогать населению в правильной оценке деятельности должностных лиц государственных органов³⁸⁰.

При формировании научно обоснованной антикоррупционной государственной стратегии очень важно учитывать общественное мнение.

³⁷⁹ Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7. С. 25.

³⁸⁰ Бинецкий А.Э. Указ. соч. С. 89—90.

В этой связи большой интерес представляют данные опроса населения, проведенного Институтом социологии РАН (см. таблицу 3), о тех мерах, которые могут дать наибольший эффект в борьбе с коррупцией.

Формирование высокоэффективной антикоррупционной политики невозможно без глубокого уяснения ее принципов, под которыми понимаются основополагающие идеи (исходные положения), позволяющие в своей совокупности выстроить идеальную конструкцию борьбы с коррупцией. Они определяют конкретные направления деятельности государства и общества, помогают правильно определить методы и способы борьбы с коррупцией, сочетающие в себе социальные и правовые компоненты³⁸¹.

В научной литературе излагаются различные подходы к формулированию принципов антикоррупционной политики.

Так, например, А.В. Малько к таким принципам относит: научность; оперативность; последовательность и постепенность; недопустимость установления двойных стандартов (в частности, необоснованных привилегий и иммунитетов, препятствующих привлечению к ответственности коррупционеров); комплексное использование научных, организационных, правовых и иных мер; тесное сотрудничество между международными организациями, институтами государства и гражданского общества и др.³⁸²

Таблица 3

Распределение ответов на вопрос: «Какие меры противодействия коррупции могут дать наибольший эффект?»³⁸³

Меры противодействия коррупции	Количество ответов (в % от опрошенных)
Усиление борьбы с коррупцией в самих правоохранительных органах	62
Ужесточение уголовных наказаний, вплоть до введения смертной казни за коррупцию и другие экономические преступления	43
Конфискация имущества не только самих коррупционеров, но и членов их семей	43
Совершенствование законодательной базы	35
Сокращение государственного аппарата	26
Усиление контроля за деятельностью чиновничества со стороны общества и демократических институтов (СМИ, общественные организации)	22
Наделение правоохранительных органов дополнительными полномочиями и средствами	10
Поощрение, в том числе материально, добровольных информаторов о фактах коррупции	9
Легализация наименее социально опасных видов коррупции (чаевые, подарки врачам, учителям и т. п.)	7

По мнению В.Н. Лопатина, принципами антикоррупционной политики являются:

- партнерство субъектов антикоррупционной политики;
- приоритет мер предупреждения коррупции и нравственных начал борьбы против коррупции;

³⁸¹ Селихов Н.В. Коррупция в государственном механизме современной России (теоретические аспекты): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 21.

³⁸² Малько А.В. Антикоррупционная политика России: проблемы формирования // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 3. С. 82.

³⁸³ Добрынина Е. Подкупающая откровенность: социологи выяснили, что думают российские граждане о причинах коррупции и способах борьбы с ней // Российская газета. 2008. 6 июня.

— недопустимость установления антикоррупционных стандартов ниже уровня, определенного федеральными законами;

— недопустимость объединения в одном органе функций разработки, реализации и контроля над реализацией мер антикоррупционной политики;

— поддержание оптимального уровня численности лиц, занимающих государственные должности и состоящих на государственной службе;

— целевое бюджетное финансирование мер реализации антикоррупционной политики;

— признание повышенной общественной опасности коррупционных правонарушений, совершенных лицами, занимающими должности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;

— недопустимость установления привилегий и иммунитетов, ограничивающих ответственность или усложняющих порядок привлечения к ответственности лиц, замещающих государственные должности, совершивших коррупционные правонарушения;

— недопустимость ограничения доступа к информации о фактах коррупции, коррупционных факторах и мерах по реализации антикоррупционной политики³⁸⁴.

И.Н. Коновалов и О.И. Хамазина к числу принципов антикоррупционной политики относят:

1) *демократизм*, представляющий собой критерий соответствия принимаемых мер интересам народовластия, свободы и равенства всех представителей общества. Суть данного принципа заключается в привлечении к борьбе с коррупцией самых широких общественных слоев, ее ведению в соответствии с их волей, интересами и социальной справедливостью;

2) *приоритет общественных интересов в деятельности субъектов, осуществляющих государственную власть*. Данный принцип призван обеспечивать приоритет воли и интересов всего общества в деятельности органов и институтов государственной власти. Лица, принимающие властные решения, должны руководствоваться в своей деятельности только интересами общества и государства, опираться на правовые принципы и моральные установки. В то же время данный принцип служит критерием оценки общественной полезности деятельности лиц, органов и институтов, осуществляющих государственную власть, а также социальной роли государственного аппарата в целом;

3) *непрерывность борьбы с коррупцией*. Данный принцип воплощается в постоянном исследовании феномена коррупции, наблюдении динамики роста и изменения ее форм, выработке и осуществлении долгосрочных программ борьбы с ней, формировании в обществе системы взглядов, препятствующих ее распространению;

4) *постоянное совершенствование государственного механизма*;

5) *гласность*. Борьба с коррупцией должна носить открытый характер. Во-первых, это не позволит использовать ее в качестве инструмента в борьбе за власть между конкурирующими социальными группами. Открытость характера борьбы с коррупцией позволит адекватно оценить происходящие процессы и поддержать меры, принимаемые в данном направлении. Во-вторых, принцип гласности выполнит информаци-

³⁸⁴ Лопатин В.Н. Указ. соч. С. 27.

онно-воспитательную функцию и позволит сформировать в обществе систему взглядов и принципов по отношению к негативному феномену коррупции. Вследствие предоставления обществу полной информации о коррупции его члены получают возможность не только осознать ее негативную социальную роль, но и оценить результаты деятельности органов государственной власти в данном направлении. Это укрепит общественный авторитет власти;

б) *связь с практикой*. Роль данного принципа состоит в определении концепции борьбы с коррупцией. Она связана с необходимостью постоянного изучения протекающих общественных процессов, имеющих отношение к феномену коррупции, своевременного определения причин и условий, способствующих ее росту и трансформации. Реализация данного принципа предусматривает подробный анализ мер борьбы с коррупцией как в России, так и за ее пределами;

в) *законность*. Данный принцип предполагает ведение борьбы с коррупцией посредством правовых норм и существующих формальных механизмов. Органы государственной власти, на которые возлагается основная работа в данном направлении, должны действовать в строгом соответствии с предписаниями нормативных актов, что позволит избежать неоправданного насилия и произвола со стороны власти. Указанный принцип также предусматривает установление формальных процедур действий представителей публичной власти. Это придаст процессу борьбы формализованный, единообразный порядок применения правовых норм на практике;

г) *обеспечение четкой правовой регламентации деятельности органов государственной власти*. Данный принцип включает в себя две составляющие. Во-первых, эффективное функционирование органов государственной власти предполагает определение их места и роли в государственном механизме, их компетенции и регламента деятельности. Достижение этих целей обеспечит четкую правовую регламентацию официального статуса и внутренней организации властных органов. Во-вторых, демократическое общество должно обладать реальными механизмами контроля деятельности органов власти, самым эффективным из которых является право³⁸⁵.

Перечисленные принципы несут общий характер, отражают основные правила государственной деятельности и могут быть применены не только к сфере антикоррупционной политики. В связи с этим особый интерес и практическую ценность представляют специфические принципы, присущие только антикоррупционной политике, сформулированные В.В. Толкачевым.

К числу таких принципов указанный автор относит:

а) приоритет мер предупреждения коррупции и устранения условий, благоприятствующих коррупции. Создание законодательства, прямо или косвенно препятствующего коррупционным действиям, устраняющего всевозможные «лазейки» для нечистых на руку должностных лиц, создающего первую линию антикоррупционной обороны;

б) неотвратимость наказания за осуществление коррупционной деятельности и полнота выявления коррупционных действий;

в) сочетание гласных и негласных методов борьбы с коррупцией;

³⁸⁵ Коновалов И.Н., Хамазина О.И. Принципы и методы антикоррупционной политики // Право и государство: теория и практика. 2005. № 7. С. 45—47.

г) единоначалие в руководстве антикоррупционными силами и средствами, задействованными при проведении антикоррупционных мероприятий;

д) участие гражданского общества в формировании и реализации антикоррупционной политики, которая претворяется в жизнь путем предупреждения и пресечения коррупции всеми субъектами гражданского общества;

е) международное сотрудничество и взаимопомощь в борьбе с коррупцией;

ж) комплексное использование профилактических правовых, социально-экономических, политических, идеологических и научных мер в антикоррупционной политике³⁸⁶.

В работе по противодействию коррупции необходим системный подход и наличие единого центра, уполномоченного консолидировать антикоррупционную деятельность. Данную роль призван сыграть Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, созданный Указом Президента Российской Федерации «О мерах по противодействию коррупции» от 19 мая 2008 г. № 815. В Указе поставлена стратегическая цель: создание в России эффективной системы противодействия коррупции и устранения причин, ее порождающих.

Основными задачами Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции являются:

1) подготовка предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

2) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

3) контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции.

Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г.³⁸⁷, состоит из четырех разделов:

— 1-й раздел полностью посвящен законодательному обеспечению противодействия коррупции; при этом, ключевая роль отводится принятию федерального закона о противодействии коррупции и системы вытекающих из него подзаконных нормативных правовых актов;

— 2-й раздел включает мероприятия по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции;

— 3-й раздел предусматривает меры по повышению профессиональной подготовки юридических кадров и правовому просвещению;

— 4-й раздел посвящен первоочередным мерам по реализации Национального плана.

С учетом специфики проявления коррупции в военной организации государства заслуживает поддержки высказанное председателем Московского окружного военного суда генерал-майором юстиции Ю.А. Ка-

³⁸⁶ Толкачев В.В. Принципы антикоррупционной политики и ее эффективность // Новая правовая мысль. 2006. № 1. С. 23—24.

³⁸⁷ Полный текст указанного документа приведен в приложении 2 к настоящей книге.

личиченко предложение о том, чтобы в указанном плане был особый «военный» раздел³⁸⁸. Поскольку этого не случилось, данное предложение должно быть реализовано в ведомственных планах противодействия коррупции.

Уголовно-правовая конвенция о коррупции, принятая Советом Европы в 1999 г., обязывает страны-участницы учредить специальные органы для борьбы с коррупцией, обладающие особым статусом и наделенные значительными полномочиями (ст. 20). Такие органы в виде постоянно действующих комиссий образованы в конгрессе США, парламентах Великобритании, Канады, Франции, Италии. Создание Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции направлено на выполнение Россией указанной рекомендации конвенции.

Следует, однако, отметить, что создание Совета по противодействию коррупции не является чем-то беспрецедентным для нашей страны, как это пытаются преподнести многие СМИ. Анализ постсоветской российской истории показывает, что попытки создать различного рода антикоррупционные органы в нашей стране предпринимались неоднократно (см. приложение 11 к настоящему изданию).

Мировая практика показывает, что, помимо координирующих антикоррупционных структур при органах государственной власти, необходимо создание соответствующих структур и в правоохранительных органах. Во многих странах не стали создавать специальное ведомство по борьбе с коррупцией, а придали дополнительный статус действующим правоохранительным органам, в первую очередь прокуратуре. Так, например, в Дании введена должность Государственного прокурора по серьезным экономическим преступлениям, в том числе коррупции. В Италии уполномоченные прокуроры и следственные судьи входят в обособленную структуру «Антимафия». В Нидерландах с 2000 г. действует Национальный прокурор по делам коррупции. Но для нашей страны, по мнению многих аналитиков, ближе всего опыт Испании, где в составе Генеральной прокуратуры с 1995 г. успешно действует Специализированная прокуратура по борьбе с экономическими преступлениями, связанными с коррупцией. Такие же прокуратуры есть в Румынии и Хорватии. А в СНГ, например, за антикоррупционную стратегию своих государств отвечают прокуратуры Беларуси и Таджикистана³⁸⁹.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации создано специальное подразделение, которое занимается исключительно чиновниками-взяточниками, — управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Аналогичные подразделения созданы в прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратурах. В оперативном отношении они подчиняются прокурорам субъектов Российской Федерации, но организационно замыкаются на антикоррупционное управление Генеральной прокуратуры. Кроме того, по инициативе Главной военной прокуратуры создана межведомственная рабочая группа по противодействию коррупции в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах. В нее вошли представители Главной военной прокуратуры, военно-

³⁸⁸ Куликов В. Раз, два — взяли: Военные судьи отмечают рост уголовных дел против офицеров-взяточников // Российская газета. 2008. 24 июня.

³⁸⁹ Шаров А. Спецпрокуратура против коррупции // Российская газета. 2007. 2 октября; Ямшанов Б. Коррупция — не повод плодить чиновников // Там же. 2008. 16 апреля.

следственного управления и военной контрразведки ФСБ России. Главная задача группы — координация деятельности по борьбе с мздоимцами и казнокрадами в погонах³⁹⁰.

В печати неоднократно высказывалось мнение, что органы прокуратуры могли бы стать в качестве возможного координатора по борьбе с коррупцией в России. Однако существует и иная точка зрения на этот счет. Так, В.П. Беляев указывает, что Генеральная прокуратура Российской Федерации реально не обладает тем арсеналом необходимых сил и средств, которые смогли бы позволить ей скоординировать противодействие коррупции; она просто не в состоянии решить такую задачу, как не в силах полностью справиться с отведенной ей законом ролью координатора борьбы с преступностью. «Почему-то, — пишет указанный автор, — никто не хочет объективно оценить реальное положение и дать ответ на вопрос: а способна ли российская прокуратура, на которую возложены многочисленные функции, справиться и с функцией координатора по борьбе с коррупцией в масштабах всей страны? Если проанализировать состояние, динамику и структуру преступности в России за последние годы, то следует неизбежный вывод: прокуратура не справилась и не справляется с отведенной ей ролью (да и целесообразно ли возлагать функцию координации на орган надзора?)»³⁹¹.

Судя по тому, что коррупция в нашей стране продолжает развиваться, видоизменяться, приспосабливаться к изменяющимся условиям, эффективность деятельности периодически создаваемых антикоррупционных органов оказалась весьма низкой. Сколько-нибудь значимых успехов на антикоррупционном фронте им достичь не удалось. Как показывает практика, борьба с коррупцией «сверху» не действенна. По образному выражению А. Константинова, «она сводится к набору ритуальных заклинаний вроде танца по вызыванию дождя и периодическим жертвоприношениям. Потом в очередной раз подводятся неутешительные итоги. Государство не может излечить самого себя, потому что те, кто должны это делать, сами являются носителями болезни»³⁹².

Главная причина такого положения дел состоит, по нашему мнению, в отсутствии политической воли действительно серьезно, по-государственному взяться за решение этой острейшей проблемы. В научной литературе справедливо указывается, что «любые предложения по программам реформ подводят нас к проблеме политической воли правящих кругов в той или иной стране. Самые хорошие идеи остаются бесполезными до тех пор, пока не найдется политик, желающий воплотить их в жизнь»³⁹³.

Остается только надеяться, что такая печальная участь не постигнет Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, а объявленный новый «крестовый поход» против коррупции не вырождается в очередную фикцию, как это уже не раз бывало в отечественной истории.

³⁹⁰ Орлов П. Генеральский тариф: создана комиссия по борьбе с коррупцией в армии // Российская газета. 2008. 16 июля.

³⁹¹ Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: Монография / Науч. ред. А.В. Малько. М., 2005. С. 240.

³⁹² Константинов А. Коррупцированная Россия. М., 2006. С. 445.

³⁹³ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М., 2003. С. 6.

§ 9.2. Основные направления антикоррупционной политики в Вооруженных Силах

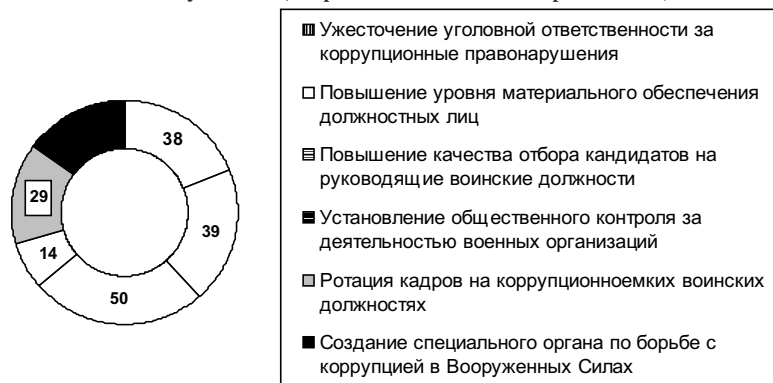
Государство — это солнце, а каждый государственный служащий — это зеркало, отражающее это солнце, и не следует затуманивать зеркало коррупцией.

Джавахарлал Неру

Рассмотрение проблем, связанных с предупреждением коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации, начнем с результатов проведенного нами опроса военнослужащих о наиболее предпочтительных, по их мнению, мерах борьбы с коррупцией (см. рис. 11).

Как видно из результатов данного опроса, половина респондентов на первое место среди мер, способных остановить рост коррупции в Вооруженных Силах, поставили необходимость повышения качества отбора кандидатов для назначения на ответственные воинские должности. На втором месте (39 процентов) — повышение уровня материального обеспечения должностных лиц. Ужесточение уголовной ответственности за коррупционные правонарушения находится лишь на третьем месте (38 процентов опрошенных), что весьма показательно, поскольку подтверждает упомянутые выше выводы ученых о том, что усиление репрессий само по себе неспособно остановить рост коррупции. Несколько меньшее число военнослужащих (30 и 29 процентов соответственно) высказалось за создание специального органа по борьбе с коррупцией в Вооруженных Силах и за регулярную ротацию кадров на коррупционнoемких воинских должностях. Весьма скептически оценивают участники опроса антикоррупционный потенциал общественного контроля за военной организацией государства: лишь 14 процентов респондентов видят в этом направлении действенное средство предупреждения коррупции. По всей видимости, это объясняется объективно существующей неразвитостью институтов гражданского общества в нашей стране, а также слабостью соответствующих демократических традиций в Вооруженных Силах.

Рис. 11. Наиболее предпочтительные меры борьбы с коррупцией в Вооруженных Силах Российской Федерации, по мнению опрошенных военнослужащих (в процентах от числа опрошенных)³⁹⁴



³⁹⁴ Общее число ответов превышает 100 процентов в связи с тем, что респондентам предоставлялась возможность выбрать несколько вариантов ответов из числа предложенных.

Приоритетным направлением антикоррупционной политики в Вооруженных Силах, как и в целом в Российской Федерации, является, безусловно, предупреждение коррупции, а ее целью — снижение уровня коррупции и обеспечение защиты прав и законных интересов военнослужащих и военных организаций от угроз, связанных с коррупцией, путем реализации следующих задач:

- предупреждение коррупционных правонарушений;
- обеспечение ответственности военнослужащих за коррупционные правонарушения во всех случаях, прямо предусмотренных нормативными правовыми актами, в том числе возмещение вреда, причиненного коррупционными правонарушениями;
- постоянный мониторинг коррупциогенных факторов и эффективности реализуемых мер антикоррупционной политики в Вооруженных Силах;
- формирование антикоррупционного общественного мнения в воинских коллективах;
- обеспечение права военнослужащих на доступ к информации о фактах коррупции в Вооруженных Силах и коррупциогенных факторах, а также на их свободное освещение в средствах массовой информации;
- создание условий для замещения руководящих воинских должностей неподкупными военнослужащими;
- всемерная поддержка воинских должностных лиц, не приемлющих подкуп (взятку) в качестве средства стимулирования деятельности.

В соответствии с методологическими подходами, выработанными В.Н. Лопатиным³⁹⁵, предупреждение коррупционных правонарушений в Вооруженных Силах может быть осуществлено путем применения следующих мер:

- 1) постоянный мониторинг коррупционных правонарушений в целом и отдельных их видов;
- 2) разработка антикоррупционных стандартов³⁹⁶, препятствующих возникновению или ограничивающих интенсивность либо сферу действия явлений, способствующих совершению коррупционных правонарушений в целом или отдельных их видов;
- 3) антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов;
- 4) пропаганда антикоррупционных стандартов, в том числе стандартов профессиональной этики воинских должностных лиц;
- 5) содействие гласности и открытости решений, принимаемых органами военного управления, затрагивающих права и обязанности военнослужащих;
- 6) регулярное опубликование отчетов о состоянии коррупции в Вооруженных Силах и реализации мер антикоррупционной политики;
- 7) антикоррупционные образование и воспитание военнослужащих и лиц гражданского персонала Вооруженных Сил;

³⁹⁵ Лопатин В.Н. Указ. соч. С. 28.

³⁹⁶ А.Э. Бинецкий под антикоррупционным стандартом предлагает понимать систему установленных базовых правил, в рамках которых призваны формироваться правовые порядки, конкретизирующие различные виды государственно-управленческой деятельности, направленной на ограничение развития в ней коррупционных процессов, обеспечение своевременного выявления конкретных коррупционных действий, устранение или ограничение их отрицательных последствий (Бинецкий А.Э. Указ. соч. С. 275).

8) оказание поддержки формированию и деятельности общественных объединений и иных институтов гражданского общества, создаваемых в целях противодействия коррупции;

9) установление мер поощрения для военнослужащих за длительную безупречную, бескорыстную службу;

10) нормативное закрепление перечней воинских должностей, замещение которых запрещено или ограничено для лиц, привлекавшихся к ответственности за коррупционные правонарушения;

11) введение обособленных регистров воинских должностных лиц, которые подвергались наказанию за совершение коррупционных правонарушений;

12) предоставление контрольным органам Вооруженных Сил (финансовой инспекции, инспекции по личному составу и др.) и органам военной прокуратуры права вынесения официальных предписаний о необходимости устранения коррупционных факторов, выявленных в ходе проведения проверок и инспекций.

Всю обширную совокупность антикоррупционных мер можно разделить на четыре крупных блока (см. рис. 12).

Рис. 12. Основные меры по противодействию коррупции в Вооруженных Силах



Первая из названных групп антикоррупционных мер — *меры социально-экономического характера* — носит долгосрочный основополагающий характер и направлена на лишение коррупции ее экономической основы, поскольку в основе подавляющего большинства коррупционных сделок лежит экономический интерес хотя бы одной из их сторон. Последовательное повышение уровня доходов военнослужащих способно в значительной степени снизить вероятность возникновения коррупционных ситуаций, так как исчезнет одна из причин распространения мздоимства в воинской среде, когда многие военные чиновники за счет мелких поборов и подарков стремятся увеличить низкие размеры своего денежного довольствия и заработной платы.

Как уже нами отмечалось, причиной большинства коррупционных правонарушений в военно-социальной сфере является дефицит многих со-

циальных благ. Там, где существует очередь на что-либо, там всегда неизбежно появляются люди, стремящиеся получить желаемое благо в обход очереди путем подкупа соответствующих должностных лиц. В связи с этим устойчивое социальное развитие военной организации, преодоление недостатка наиболее значимых для военнослужащих социальных благ явится существенным фактором минимизации коррупции в Вооруженных Силах.

Так, например, в последние годы на самом высоком государственном уровне неоднократно высказывалось твердое намерение решить, наконец, самую острую военно-социальную проблему — жилищную: к 2010 г. планируется полностью обеспечить жилыми помещениями всех военнослужащих, имеющих право на постоянное жилье, а к 2012 г. — решить вопрос обеспечения всех нуждающихся военнослужащих служебными жилыми помещениями. Аналитиками высказываются самые разные, в том числе и скептические, суждения по поводу способности власти решить данную чрезвычайно сложную задачу. Однако наша недавняя история дает определенный повод для оптимизма. Достаточно вспомнить, как еще сравнительно недавно, полтора десятилетия назад, в воинских частях существовали очереди на покупку военнослужащими личного автомобиля, ковровых изделий, хрусталя, других товаров повышенного спроса. Для отдельных категорий военнослужащих (многолетних, передовиков боевой учебы и службы, участников боевых действий и др.) устанавливались льготы по первоочередному и внеочередному приобретению данных товаров. Эти льготы активно использовались командованием в стимулировании добросовестной военной службы. Неизбежным спутником данного дефицита была и коррупция, когда нередко для того, чтобы вне очереди получить тот или иной дефицитный товар, пускались в ход испытанные средства — личные связи, блат, доплата «сверху» и т. п. Сегодня, когда экономическая ситуация в стране коренным образом изменилась, подобные отношения выглядят анахронизмом. Нечто подобное, видимо, произойдет в будущем и с реализацией гарантий жилищного обеспечения военнослужащих, что выбьет почву из-под ног коррупционеров, наживающихся на этом дефиците.

Другим способом преодоления коррупции, связанной с дефицитом социальных благ, установленных законодательством для военнослужащих, могла бы стать замена некоторых социальных гарантий соответствующими денежными выплатами. Данный способ мог бы быть применим, в частности, к реализации права военнослужащих на ежегодное санаторно-курортное лечение. Как уже нами указывалось, недостаточная емкость санаторно-курортных учреждений Минобороны России и других федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, не может в полной мере удовлетворить потребности всех желающих и нуждающихся в санаторно-курортном лечении. На этой основе и возникают всевозможные коррупционные схемы. Если же данную социальную гарантию заменить обязательными ежегодными денежными выплатами (не теми унизительными 600 руб. на самого военнослужащего и 300 руб. на каждого члена его семьи, установленными п. 4 ст. 16 Федерального закона «О статусе военнослужащих», а в сумме, равной 75 процентам реальной стоимости путевки на военнослужащего и 50 процентам — на членов его семьи), то военнослужащий будет сам выбирать, в какую здравницу ему приобрести путевку. Это не только устранил коррупцию при распределении путевок в

военные санатории, но и послужит повышению эффективности деятельности последних, заставит их бороться за клиентов.

В осуществлении антикоррупционных мер социально-экономического характера центральное место принадлежит реализации Стратегии социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации на период до 2020 г., одобренной решением Коллегии Минобороны России от 28 марта 2008 г. Стратегия представляет собой систему взаимосвязанных по срокам осуществления и ресурсам мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системной социально-экономической проблемы Вооруженных Сил Российской Федерации. В Стратегии обосновываются приоритетные направления военно-социальной политики Российской Федерации на период до 2020 г. и основные механизмы ее реализации.

К сожалению, предупреждение коррупции не определяется в качестве цели указанного документа долгосрочного характера, да и вообще термин «коррупция» в нем отсутствует³⁹⁷. Следует, при этом, заметить, что в одном из первоначальных вариантов проекта Стратегии, в разработке которого автор настоящей книги принимал непосредственное участие, в число основных рисков реализации Стратегии предлагалось включить вероятность возникновения коррупционных и иных криминальных отношений при распределении и расходовании финансовых и материальных средств, выделяемых на реализацию Стратегии. Однако, к сожалению, включение данного положения в окончательную редакцию документа было признано нецелесообразным.

К мерам административного и кадрового характера, направленным на минимизацию коррупции в Вооруженных Силах, следует отнести:

а) разработку и утверждение актом Минобороны России перечня органов военного управления и военных организаций с повышенным коррупционным риском;

б) формирование и нормативное закрепление перечня коррупциогенных воинских должностей;

в) введение специальных процедур отбора кандидатов для назначения на указанные должности (конкурсный отбор, проведение специальных проверочных мероприятий, установление особой формы контракта о прохождении военной службы на этих должностях и т. д.);

г) регулярную ротацию кадров на коррупциогенных воинских должностях, установление возможности их перемещения с таких должностей на другие должности или увольнения с военной службы в связи с утратой доверия;

д) нормативное установление дополнительных социальных гарантий военнослужащим, занимающим коррупциогенные воинские должности, компенсирующих ограничения некоторых их прав и свобод;

³⁹⁷ Это обстоятельство отражает общую тенденцию, согласно которой разработчики нормативных актов Минобороны России с величайшей опаской и осторожностью относятся к термину «коррупция». Весьма показателен такой факт: в огромном массиве действующих правовых актов Минобороны России данный термин употребляется лишь единожды — в приказе министра обороны Российской Федерации «О совершенствовании воспитательной работы в Вооруженных Силах Российской Федерации» от 28 февраля 2005 г. № 79. Данный приказ в целях совершенствования воспитательной работы в Вооруженных Силах Российской Федерации требует от руководителей органов военного управления принять решительные и конкретные меры по противодействию попыткам проникновения в органы военного управления, воинские части и организации Вооруженных Сил организованной преступности и коррупции.

е) ужесточение контроля за повседневной деятельностью воинских должностных лиц, занимающих эти должности:

— проведение регулярной аттестации;

— возложение обязанности ежегодного представления декларации о доходах на себя и близких родственников;

— введение служебных формуляров, отражающих оценку служебной деятельности воинских должностных лиц за весь период их службы;

— применение негласных форм контроля, в том числе с использованием специальных технических средств;

— другие меры;

ж) установление законодательного запрета на поступление воинских должностных лиц после увольнения с военной службы в течение определенного времени на работу в организации, в отношении которых они осуществляли контрольные и надзорные функции;

з) создание координирующего антикоррупционного органа в Вооруженных Силах;

и) разработку и внедрение в повседневную жизнь административных регламентов исполнения органами военного управления и военными организациями государственных функций и оказания услуг.

Многих аспектов перечисленных антикоррупционных мер мы уже касались в пятой главе настоящей книги. Дополнительно к сказанному отметим, что без законодательного установления обязанности лиц, занимающих коррупциогенные воинские должности, периодически представлять сведения об имущественном положении, как это рекомендует ст. 8 Международного кодекса поведения государственных должностных лиц и принято во всех цивилизованных государствах, невозможно сколько-нибудь серьезно потеснить коррупцию в армии. Однако в нашей стране предложение о принятии данной нормы отвергается под предлогом, что она посягает на частную жизнь. Как справедливо указывает В.И. Попов, «это лишний раз подчеркивает несправедливый характер имущественного благополучия значительной части чиновничества и парламентариев, создающих свое состояние путем коррупции. Законопослушный чиновник госаппарата, честно получающий свой доход, попросту не заинтересован уклоняться от финансового контроля»³⁹⁸.

Интересам эффективного противодействия коррупции в Вооруженных Силах могло бы служить законодательное закрепление порядка, согласно которому должностное лицо, занимающее воинскую должность, включенную в перечень коррупциогенных воинских должностей, ежегодно сообщает нормативно закрепленные сведения о личных доходах и доходах близких родственников (супруга, детей, иждивенцев, родителей и др.), а также о законности их получения.

Контроль также должен быть установлен и за расходами указанных лиц. В связи с этим заслуживает внимания предложение о законодательном закреплении презумпции виновности этих лиц, т. е. они должны в обязательном порядке доказать законность приобретения ими и их ближайшими родственниками дорогостоящей недвижимости (дач, особняков, земельных участков и др.) и движимого имущества (автомобилей, яхт и т. п.)³⁹⁹. Необходимость установления такого контроля вытекает из понятия незаконного обогащения, которое закреплено в ст. 20 Кон-

³⁹⁸ Попов В.И. Указ. соч. С. 147.

³⁹⁹ Алексеев А. Презумпции против коррупции // Законность. 2008. № 4.

венции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. В этом международно-правовом документе, ратифицированном Российской Федерацией, оно определяется как «значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать».

Общество, доверившее гражданину ответственную воинскую должность, вправе иметь реальную возможность контроля за соблюдением им условий заключенного контракта, оценки его деловой репутации и законопослушности.

Еще один аспект рассматриваемой проблемы связан с возможностью дальнейшего прохождения военной службы должностного лица, уличенного в коррупционном правонарушении. Осужденному взяточнику или расхитителю бюджетных средств навсегда должен быть заказан путь на военную службу, а каждый такой случай должен получать широкую общественную огласку. Надо, чтобы уровень коррупции оценивали именно общественность, институты гражданского общества.

Много поучительного на этот счет содержится в нашей отечественной истории. В царской России существовала так называемая гражданская казнь. Чиновника, уличенного в корысти, прилюдно выводили в парадном вицмундире к позорному столбу. Там зачитывался указ о лишении его всех чинов и званий, с мундира срывали эполеты и регалии, над его головой ломали шпагу. Это была дополнительная мера наказания, но очень эффективная. Нечто подобное было бы целесообразно применять и сегодня к прощтрафившимся воинским начальникам. Пока же ситуация такова, что нередко высокопоставленные воинские должностные лица, осужденные за коррупционные правонарушения, от занимаемых должностей не отстраняются. Так, например, к двум годам лишения свободы условно был осужден заместитель командующего войсками СибВО генерал-майор А. Катанов. До этого он служил в Самаре. Убыв к новому месту службы в Читу, он передал оставшейся проживать в Самаре семье в личное пользование служебный автомобиль вместе с водителем. За два года ущерб государству составил 400 тыс. руб. Но должности генерал не лишился и продолжает служить⁴⁰⁰. Согласно неофициальным данным, сегодня среди офицеров Российской армии имеют судимость около 100 генералов и адмиралов, которые продолжают служить и исполнять должностные обязанности⁴⁰¹.

Что касается предложения о создании в Вооруженных Силах специального органа по борьбе с коррупцией, то на этот счет в литературе высказываются самые разные мнения. Хотя на необходимость его создания указало достаточно большое число опрошенных военнослужащих — 30 процентов (см. рис. 11), по нашему мнению, создание каких-либо новых контрольных структур вряд ли целесообразно. Гораздо продуктивнее придать антикоррупционный характер уже имеющимся в Вооруженных Силах контрольным и инспекционным органам, в частности Инспекции по личному составу Минобороны России.

⁴⁰⁰ Третьяков Ю. Штрафбат в лампах // Труд. 2007. 27 января.

⁴⁰¹ Мананников Д.Ю. Увольнять или не увольнять? Вот в чем вопрос! (о назначении наказания в виде лишения свободы условно как об одном из условий досрочного увольнения с военной службы по инициативе командования) // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 6. С. 37.

Согласно Положению, утвержденному приказом министра обороны Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 415, основными задачами указанной Инспекции являются:

1) осуществление внутриведомственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о военной службе, государственной гражданской службе, трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права в Вооруженных Силах, а также реализацией предоставления соответствующих льгот, гарантий и компенсаций военнослужащим, гражданскому персоналу Вооруженных Сил и членам их семей;

2) осуществление контроля за выполнением должностными лицами Вооруженных Сил приказов, директив и указаний министра обороны Российской Федерации в части организации и проведения мероприятий по укреплению законности и правопорядка в Вооруженных Силах;

3) проведение разбирательств, служебных (административных) расследований в установленном законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами Минобороны России порядке по фактам дисциплинарных проступков, иных правонарушений, не связанных с совершением личным составом Вооруженных Сил преступлений.

Основаниями для проведения разбирательств, служебных (административных) расследований по фактам дисциплинарных проступков и иных правонарушений являются:

- жалобы и заявления граждан (военнослужащих);
- обращения органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- обращения правоохранительных органов;
- сообщения, полученные из СМИ;
- поручения министра обороны Российской Федерации;

4) анализ профилактических мероприятий в Вооруженных Силах по предупреждению дисциплинарных проступков, иных правонарушений, а также обеспечение должностных лиц Вооруженных Сил информацией о наиболее эффективных средствах и методах соблюдения законодательства Российской Федерации о военной службе, государственной гражданской службе, трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права.

Функциями вышеназванной Инспекции являются:

а) осуществление проверок соблюдения должностными лицами Вооруженных Сил законодательства Российской Федерации о военной службе, государственной гражданской службе, трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права;

б) выдача обязательных для исполнения в 30-дневный срок начальникам (руководителям) органов военного управления предписаний об устранении выявленных в ходе проверок нарушений, подготовка других материалов (документов) о привлечении виновных лиц к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

в) анализ обстоятельств и причин выявленных нарушений, принятие мер по их устранению и восстановлению нарушенных прав личного состава Вооруженных Сил;

г) организация и осуществление в пределах компетенции проверок жалоб и заявлений граждан, обращений органов государственной влас-

ти, органов местного самоуправления и правоохранительных органов о правонарушениях, совершенных должностными лицами, назначенными на воинские должности, подлежащие замещению высшими офицерами;

д) проверка работы должностных лиц Вооруженных Сил по профилактике нарушений воинской (трудовой) дисциплины, иных правонарушений, изучение положительного опыта и внесение предложений по совершенствованию этой работы;

е) проведение разбирательств, служебных (административных) расследований в отношении должностных лиц Вооруженных Сил от командира соединения и выше, совершивших дисциплинарные проступки и иные правонарушения, не связанные с совершением преступлений;

ж) участие в подготовке проектов приказов руководящих должностных лиц Вооруженных Сил и иных документов по вопросам профилактики правонарушений и укрепления воинской (трудовой) дисциплины;

з) направление в установленном порядке в органы военной прокуратуры информации о выявленных фактах готовящихся, совершаемых или совершенных преступлений личным составом Вооруженных Сил;

и) информирование руководящих должностных лиц Вооруженных Сил о выявленных в ходе проверок поступков, преследующих корыстные цели и связанных с нарушением законодательства Российской Федерации;

к) ежеквартальное информирование министра обороны Российской Федерации о проделанной работе, а также о принятых мерах в отношении должностных лиц, находящихся на воинских должностях, подлежащих замещению высшими офицерами, и допустивших дисциплинарные проступки.

Как представляется, корректировка функций и задач, возложенных на Инспекцию Минобороны России по личному составу, в сторону усиления их антикоррупционной направленности, позволила бы превратить указанный центральный орган военного управления в единый координирующий орган организации работы по предупреждению коррупции в Вооруженных Силах. Соответствующие изменения и дополнения следовало бы также внести и в Положение о Главном организационно-инспекторском управлении Минобороны России, утвержденном приказом министра обороны Российской Федерации от 12 февраля 2008 г. № 65.

Пунктом 3 разд. II Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г., предусмотрено рассмотреть вопрос о целесообразности создания в составе кадровых служб федеральных государственных органов подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений с возложением на них ряда функций. Однако, при этом, сделана оговорка: «кроме федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрены военная служба и иные специальные виды службы». Получается, что, в частности, в Минобороны России создание таких подразделений нецелесообразно. Логика разработчиков Национального плана противодействия коррупции представляется в связи с этим не совсем понятной. Наоборот, как мы отметили выше, создание такого органа является настоящей потребностью. Более того, такой орган фактически уже есть — это Инспекция Минобороны России по личному составу. Нужна лишь некоторая корректировка возлагаемых на нее функций и задач.

§ 9.3. Формирование антикоррупционной направленности военного законодательства

Дуракам закон не писан, а если писан, то не читан, а если читан, то не понят, а если понят, то не так.

Пословица

Связующим элементом всего комплекса мер антикоррупционной политики в Вооруженных Силах должна стать антикоррупционная направленность военного законодательства. Как справедливо указывают ученые, «антикоррупционная функция Российского государства в первую очередь нуждается в скорейшем правовом обеспечении»⁴⁰². Совершенствование системы правовых норм является основополагающим методом борьбы с коррупцией в Вооруженных Силах. Ее нормативность, формальная определенность и обеспеченность возможностью государственного принуждения «представляют собой полный набор необходимых качеств, присущих идеальному оперативному инструменту, который должен быть перестроен на выполнение специфических функций борьбы с коррупцией»⁴⁰³.

Главная проблема в данной сфере состоит в отсутствии в Российской Федерации системообразующего законодательного акта, закрепляющего основы государственной антикоррупционной политики, предусматривающего единый комплекс эффективных экономических, уголовно-правовых, административных, гражданско-правовых, дисциплинарных, кадровых и иных мероприятий. На этот существенный изъян отечественной правовой системы указывают и ученые, и политики. Так, например, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукин в докладе о своей деятельности за 2007 г. высказался о настоятельной необходимости разработки и принятия специального федерального закона, который определил бы круг преступлений коррупционного характера, заложил правовые основы для защиты прав и законных интересов потерпевших от таких преступлений, предусмотрев механизм выплаты им компенсаций за причиненный преступлением вред, а также урегулировал бы вопросы международного сотрудничества по выявлению, аресту, конфискации и возврату незаконно полученных активов в страну их происхождения⁴⁰⁴. Лидер ЛДПР В.В. Жириновский в период предвыборной кампании по выборам депутатов Государственной Думы в 2007 г. настойчиво ратовал за принятие жесткого федерального закона о борьбе с коррупцией, предусматривающего, в частности, наказание коррупционерам до 25 лет тюрьмы в камере-одиночке с конфискацией всего имущества. По его замыслу, это должно означать пожизненное заключение для осужденного коррупционера и полное разорение его семьи⁴⁰⁵.

Одной из важнейших целей совершенствования отечественного законодательства является приведение его в соответствие с международными

⁴⁰² Малько А.В., Петров М.П. Указ. соч. С. 56.

⁴⁰³ Коновалов И.Н., Хамазина О.И. Указ. соч. С. 48.

⁴⁰⁴ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 г. // Российская газета. 2008. 14 марта.

⁴⁰⁵ ЛДПР: за достойную жизнь в сильной стране // Российская газета. 2007. 6 ноября.

ми антикоррупционными актами. Так, например, действующий в настоящее время УК РФ не предусматривает ответственности за следующие противоправные деяния, предусмотренные Конвенцией ООН против коррупции:

- незаконное обогащение (ст. 20 Конвенции);
- обещание неправомерного преимущества лицу, которое руководит работой организации частного сектора или работает в любом качестве (ст. 21 Конвенции);
- сокрытие или утаивание подлинного характера, источника, местонахождения, способа распоряжения, перемещения, прав на имущество или его принадлежность, заведомо представляющих собой доходы от преступлений⁴⁰⁶ (ст. 23 Конвенции) и сокрытие или непрерывное удержание имущества, заведомо полученного в результате совершения коррупционного преступления⁴⁰⁷ (ст. 24 Конвенции).

С.В. Максимов обращает внимание на то обстоятельство, что определение понятия «государственное должностное лицо», содержащееся в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, шире по содержанию понятия должностного лица, которое определено в примечании 1 к ст. 285 УК РФ, поскольку последнее не охватывает государственных служащих, не относящихся к числу должностных лиц (обслуживающий и технический персонал органов власти, государственных и муниципальных учреждений и организаций и т. п.). В этой связи за совершение злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК РФ), получение взятки (ст. 290 УК РФ) государственный служащий, не являющийся должностным лицом, может нести ответственность лишь как их организатор, пособник или подстрекатель, но не как исполнитель преступления.

Другое несоответствие российского уголовного закона международному законодательству указанный автор видит в том, что предметом подкупа государственных (публичных) должностных лиц и лиц, выполняющих управленческие функции в частном секторе, по смыслу ст.ст. 2—11 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и ст. 8 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности может быть любое неправомерное преимущество, в том числе неимущественного характера. Однако согласно ст.ст. 204, 290, 291 УК РФ и некоторым другим статьям данного Кодекса предметом подкупа могут быть лишь деньги, ценные бумаги иное имущество или выгоды имущественного характера, а не любые преимущества неправомерного характера⁴⁰⁸.

Необходимость внесения соответствующих изменений в УК РФ обусловлена тем, что согласно п. 6 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» от 10 октября 2003 г.

⁴⁰⁶ За исключением сокрытия и утаивания сведений о доходах в результате совершения особо тяжких преступлений, которые могут преследоваться по ст. 316 УК РФ «Укрывательство преступлений».

⁴⁰⁷ За исключением сокрытия и непрерывного удержания имущества, которые могут преследоваться по ст. 316 УК РФ «Укрывательство преступлений».

⁴⁰⁸ Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2008. С. 113—114.

№ 5 международные договоры, нормы которых предусматривают признаки составов уголовно наказуемых деяний, не могут применяться судами непосредственно, поскольку такими договорами прямо устанавливается обязанность государств обеспечить выполнение предусмотренных договором обязательств путем установления наказуемости определенных преступлений внутренним (национальным) законом.

По практически единодушному мнению многих ученых и аналитиков, в борьбе с коррупцией важно не столько ужесточение юридической ответственности за коррупционные правонарушения, сколько неотвратимость ответственности за их совершение. Так, П.А. Скобляков совершенно справедливо указывает, что «решение проблемы повышения эффективности борьбы с коррупцией видится не в ужесточении наказаний за коррупционные правонарушения, а в обеспечении неотвратимости наказания, особенно для высокопоставленных чиновников и иных лиц, принадлежащих к элитарным слоям общества, поскольку параметры их безнаказанности, как ничто другое, деморализуют и развращают представителей иных, более многочисленных общественных слоев и групп, способствуют повсеместному распространению «низовой» коррупции»⁴⁰⁹.

Отечественная правоприменительная практика привлечения воинских должностных лиц к ответственности за корыстные правонарушения свидетельствует о том, что с реализацией принципа неотвратимости наказания у нас не все благополучно. С.В. Максимов по этому поводу указывает, что в нашей стране наказание назначается лишь в каждом четвертом-пятом случаях выявления фактов взяточничества. Вряд ли среднестатистический коррупционер в состоянии воспринять подобную угрозу возмездия как серьезное препятствие к совершению коррупционных действий⁴¹⁰.

Аналогичная ситуация наблюдается и в военной организации государства. В книге А. Константинова, посвященной проблемам российской коррупции, приводятся данные о лицах высшего офицерского состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в отношении которых были возбуждены уголовные дела за коррупционные и иные корыстные преступления⁴¹¹ (см. приложение 6 к настоящему изданию). Из 63 генералов и адмиралов, в отношении которых были возбуждены уголовные дела, 38 воинским должностным лицам (более 60 процентам) удалось по разным причинам избежать уголовного наказания (вследствие амнистии, деятельного раскаяния, изменения обстановки и др.). О какой неотвратимости наказания может в данном случае идти речь? Невольно приходит на ум известное изречение: «закон — что паутина: шмель проскочит, а муха увязнет», а также народное присловье: «мало не воруй — посадят».

Безответственность и безнаказанность, таким образом, больше всего способствуют разрастанию и укреплению коррупции в Вооруженных Силах. Это подметил еще Ш. Монтескье: «Вникните в причины всякой распущенности, — писал он, — и вы увидите, что она проистекает от безнаказанности преступлений, а не от слабости наказаний»⁴¹². А вот

⁴⁰⁹ Скобляков П.А. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в современной России. М., 2007. С. 57—58.

⁴¹⁰ Максимов С.В. Указ. соч. С. 54—55.

⁴¹¹ Константинов А. Указ. соч. С. 504—527.

⁴¹² Цит. по: Куракин А.В. Вопросы использования зарубежного опыта борьбы с коррупцией в правовом регулировании государственно-служебных отношений // Государство и право. 2003. № 8. С. 45.

что по этому поводу писала Екатерина II: «Самое надежнейшее обуздание от преступлений есть не строгость наказания, но когда люди доподлинно знают, что преступающий законы будет непременно наказан»⁴¹³.

Важно заметить, что коррупция в армии не всегда сопровождается нарушением действующих законов. Напротив, она процветает на пробелах и несовершенстве военного законодательства, максимально эффективно для себя используя их. Наличие благоприятных условий для существования коррупции в Вооруженных Силах тесно взаимосвязано с качеством российского военного законодательства. При этом, следует отметить как отсутствие тех или иных нормативных правовых актов, так и изъяны имеющихся актов военного законодательства, в том числе: отсутствие подробных процедур, регулирующих деятельность воинских должностных лиц; отсутствие четких санкций за нарушение тех или иных норм; обилие отсылочных норм. Для реализации антикоррупционной правовой политики и совершенствования норм действующего военного законодательства возможно использование таких важных мер, как восполнение пробелов в правовом регулировании и углубление его в наиболее важных сферах общественных отношений; продолжение и расширение практики проведения научной экспертизы законопроектов, в том числе на предмет соответствия интересам национальной безопасности; формирование в целях унификации законодательства единого перечня используемых в нем терминов в целях создания условий для эффективной реализации всех принимаемых законов; четкое соблюдение принципа достаточности их финансового обеспечения; в целях выявления предпосылок, прямо или опосредованно создающих условия для совершения преступлений, коррупционных и административных правонарушений, введение криминологической экспертизы проектов нормативных правовых актов⁴¹⁴.

При разработке и совершенствовании антикоррупционного законодательства не должна быть упущена и такая важная проблема, как создание правовых барьеров для провокации взяток. Уголовный закон под провокацией взятки понимает попытку передачи должностному лицу без его согласия денег, ценных бумаг, иного имущества или оказания ему услуг имущественного характера в целях искусственного создания доказательств совершения преступления либо шантажа. В настоящее время нет никаких гарантий того, что кто-то таким способом не попытается учинить расправу над действительно честными и неподкупными офицерами и генералами.

Как справедливо отмечается в печати, провокация взятки — один из самых удобных способов «заработать» на волне борьбы с коррупцией⁴¹⁵. Появились даже профессиональные провокаторы взяток, работа которых выглядит следующим образом. Некто приходит к должностному лицу и благодарит его за что-либо. Потом оставляет деньги на столе и быстро уходит. Затем события разворачиваются по двум сценариям. Первый: как только дверь закрывается за дарителем, входят оперативные работники правоохранительных органов и документируют факт взяточничества. По другому сценарию, человек, давший взятку, пишет

⁴¹³ Цит. по: *Константинов А.* Указ. соч. С. 621.

⁴¹⁴ *Голик Ю.В., Карасев В.И.* Коррупция как механизм социальной деградации. СПб., 2005. С. 252.

⁴¹⁵ *Шонова А.* Взятка на живца // *Российская газета.* 2008. 18 июля.

заявление в милицию о вымогательстве взятки. Затем появляется некто, предлагающий уладить дело миром, естественно, не безвозмездно.

К сожалению, пока в отечественном законодательстве отсутствуют эффективные правовые механизмы, ограждающие честных чиновников от подобного рода провокаций. Общественная опасность провокации взятки заключается в том, что такими действиями не только подрывается репутация воинского должностного лица, но и искусственно создается повод к возбуждению уголовного дела и его производству, тем самым отвлекаются силы и средства органов предварительного следствия и дознания по делам, по которым действительно совершено преступление⁴¹⁶.

Имеется настоятельная потребность в нормативном закреплении мер поддержки лиц, содействующих органам военного управления и правоохранительным органам в разоблачении коррупционеров. С. Роуз-Аккерман по этому поводу указывает, что государство должно стремиться к принятию закона, который защищает и поощряет лиц, разоблачающих злоупотребления. Так, в США есть два таких закона. Закон о ненадлежащих претензиях предусматривает поощрение тех, кто сообщает о злоупотреблениях при заключении государственных контрактов, а также защищает от наказаний лиц, сообщающих о злоупотреблениях в частном секторе. Другой закон защищает осведомителей из числа работников государственных ведомств от преследований начальства и сотрудников. По закону о ненадлежащих претензиях осведомители получают долю от общей суммы штрафов и компенсации ущерба, взысканных с компаний, уличенных в злоупотреблениях и нанесении финансового ущерба федеральному правительству. Материальное поощрение может быть выдано как работающим в компании, так и неработающим, но не правительственным чиновникам, в чьи непосредственные обязанности входит выявление нарушений при заключении контрактов. Если по иску осведомителя возбуждается уголовное дело, и оно выигрывается в суде, то он вправе получить от 25 до 30 процентов стоимости предотвращенного материального ущерба⁴¹⁷.

Как представляется, аналогичного рода правовые нормы о поддержке лиц, содействующих борьбе с коррупцией, должны быть в обязательном порядке включены в отечественное военное законодательство.

Отмечая безусловную важность формирования антикоррупционной направленности военного законодательства, следует признать очевидным и другое. С помощью лишь правовых норм решить социально-экономические, социально-психологические и иные проблемы противодействия коррупции в армии невозможно. Тем не менее, надежды на то, что принятием антикоррупционного закона можно ликвидировать коррупцию в Российской Федерации и в ее Вооруженных Силах, являются одним из самых устойчивых заблуждений, точно таким же, как и заблуждение о роли усиления наказания за коррупцию. Профессор М.Д. Шаргородский говорил по этому поводу: «Почему, когда физикам говорят: «Отправьте завтра человека на Луну, они говорят: «Пока не можем». А почему, когда юристам предлагают: «Подготовьте такой-то

⁴¹⁶ *Радачинский С.Н.* Уголовная ответственность за провокацию взятки либо коммерческого подкупа: Учебное пособие. М.; Ростов н/Д, 2003. С. 18—19.

⁴¹⁷ *Роуз-Аккерман С.* Указ. соч. С. 75.

закон», они всегда отвечают «Будет сделано», и издается закон, не имеющий социальной основы»⁴¹⁸.

Весьма справедливым и, безусловно, верным в связи с этим представляется суждение о том, что коррупция относится к тем проблемам, которые невозможно решить в отрыве от других. Антикоррупционное законодательство — это лишь почва, на которой можно будет проводить коренные структурные преобразования⁴¹⁹. Из указанных предпосылок и следует исходить при выстраивании антикоррупционной стратегии Вооруженных Сил Российской Федерации.

⁴¹⁸ Цит. по: *Кирпичников А.И.* Коррупция в России. СПб., 2004. С. 342.

⁴¹⁹ *Роуз-Аккерман С.* Указ. соч. С. 297.

Глава 10. Антикоррупционная экспертиза актов военного законодательства

§ 10.1. Основные факторы коррупциогенности военного законодательства

Тем, кто любит колбасу и уважает закон, лучше не видеть, как делается и то и другое.

Народная мудрость

Важнейшим направлением противодействия коррупции в Вооруженных Силах является комплекс мероприятий по расчистке правового поля от норм, порождающих коррупцию, повышающих вероятность возникновения коррупционных связей. Такие нормы принято называть коррупциогенными. Деятельность по выявлению таких норм в нормативных правовых актах, регулирующих оборонную деятельность государства, получила название антикоррупционной экспертизы военного законодательства. Еще Петр I писал: «Надлежит законы и указы писать ясно, чтобы их не перетолковывать. Правды в людях мало, а коварства много»⁴²⁰.

Предпосылка для оценки коррупционных рисков в законодательстве содержится в Конвенции ООН против коррупции (ст. 5): каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер в целях определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Идея проведения антикоррупционной экспертизы российского законодательства нашла отражение в Концепции административной реформы в Российской Федерации и в Плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 — 2010 гг., одобренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р. Указанными документами на Минэкономразвития России была возложена обязанность в I—II кварталах 2006 г. разработать методику экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность, а федеральные органы исполнительной власти, включая Минобороны России, руководствуясь указанной методикой, должны в течение 2006—2008 гг. провести экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность и подготовить предложения по внесению в указанные акты и их проекты соответствующих изменений. Однако, к сожалению, такая методика до сих пор не разработана, по крайней мере, официально не опубликована и в федеральные органы исполнительной власти для руководства не направлена.

⁴²⁰ Цит. по: Константинов А. Коррупцированная Россия. М., 2006. С. 620.

Указанный недостаток частично компенсирован имеющимися серьезными наработками ученых в рассматриваемой области⁴²¹, а также деятельностью правоохранительных органов. Так, например, весной 2008 г. по заданию Генерального прокурора Российской Федерации была проведена широкая проверка регионального законодательства на предмет коррупционности. В общей сложности прокуроры выявили около 1 400 правовых норм, имеющих признаки коррупционности. Почти 400 из них прямо противоречили федеральному законодательству⁴²².

Как представляется, указанные наработки в полной мере могут быть применены при осуществлении антикоррупционной экспертизы правовых актов Минобороны России.

Однако, прежде всего, следует определиться с ответом на вопрос: что означает само понятие «коррупционность законодательства»?

К.И. Головщинский под коррупционностью правовых норм предлагает понимать их способность устанавливать такие рамки взаимоотношений между агентами, которые повышают вероятность их вступления в коррупционные взаимодействия⁴²³.

Основываясь на указанной формулировке, а также на имеющихся научных исследованиях по данной проблематике, сформулируем следующее определение: под *коррупционностью военного законодательства* следует понимать наличие в нормативных правовых актах, регулирующих сферу обороны и военной безопасности государства, коррупционных факторов — нормативно-правовых конструкций, порождающих и стимулирующих коррупционное поведение воинских должностных лиц, выражающееся в принятии ими не предусмотренных законом материальных и иных благ и преимуществ путем использования своего статуса и связанных с ним возможностей, а также подкуп указанных должностных лиц иными лицами путем противоправного предоставления им этих благ и преимуществ.

Рассуждая абстрактно, коррупционность законодательства проистекает из самой сущности права, так как любая правовая норма влечет для человека некие потери (издержки, обременения, ограничения), связанные с подчинением ее требованиям. При этом, чем выше потери, которые связаны с подчинением норме права, тем больше вероятность того, что человек заплатит за возможность не соблюдать ту или иную норму или за то, чтобы уменьшить потери, связанные с ее исполнением. Из указанного суждения вытекает весьма парадоксальный вывод: «лю-

⁴²¹ Антикоррупционная политика: Учебное пособие / Под ред. Г.А. Сатарова. М., 2004; Головщинский К.И. Диагностика коррупционности законодательства / Под ред. Г.А. Сатарова, М.А. Краснова. М., 2004; Головщинский К.И. Концептуальная основа оценки нормативных актов на коррупционность // Следователь. 2008. № 5; Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ на коррупционность // Журнал российского права. 2005. № 2; Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7; Талапина Э.В. Об антикоррупционной экспертизе // Журнал российского права. 2007. № 5; Талапина Э.В., Южаков В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов / Под ред. В.Н. Южакова. М., 2007; Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Журнал российского права. 2007. № 5.

⁴²² Шаров А. Проверка на взяткоемкость: Генпрокуратура возглавила борьбу с коррупцией // Российская газета. 2008. 18 июня.

⁴²³ Головщинский К.И. Диагностика коррупционности законодательства. С. 4.

бой закон коррупционен, так как он накладывает на индивида либо сообщество индивидов некие потери, связанные с подчинением норме права; раз все законы ставят некоторую группу людей в невыгодное положение, эта группа становится потенциальным источником коррупции»⁴²⁴. Именно на этом основывается содержащееся во многих исследованиях феномена коррупции мнение о том, что полностью изжить коррупцию, видимо, невозможно.

Однако было бы величайшим заблуждением из приведенного мнения делать вывод о том, что во имя полной победы над коррупцией следует вообще отменить все законы, что идеально некоррупционным было бы полное отсутствие какого-либо правового регулирования. Дело в том, что многолетней человеческой практикой давно доказано, что нормативное регулирование представляет собой важнейший, достаточно сложный, но наиболее приемлемый для общества способ согласования противоречивых интересов людей. Полное отсутствие нормативного регулирования неизбежно привело бы к росту числа социальных конфликтов, к увеличению роли элементов случайности, что разрушает саму социальную общность как таковую⁴²⁵.

Перечень факторов, способствующих повышенной коррупционности законодательства, весьма обширен и включает в себя более двух десятков позиций (см. рис. 13).

Рассмотрим некоторые из данных факторов более подробно.

По общему признанию аналитиков, основную массу коррупционных норм военного права составляют нормы, наделяющие воинских должностных лиц необоснованной *широтой дискреционных полномочий*, т. е. полномочий, которые должностное лицо может осуществлять по собственному усмотрению (подробный анализ понятия «усмотрение» с точки зрения его коррупционности проведен нами в гл. 3 настоящей книги).

С широтой дискреционных полномочий тесно связан такой коррупционный фактор, как *определение компетенции по формуле «вправе» или «может»*. Как показывает анализ, многие акты военного законодательства определяют компетенцию органов военного управления и воинских должностных лиц с помощью указанных формул.

Рассмотрим данный коррупционный фактор на примере законодательства о военной службе. В ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» вся обширная совокупность оснований увольнения военнослужащих с военной службы разделена на три группы: 1) основания, по которым военнослужащий *подлежит* увольнению в безусловном порядке (п. 1 ст. 51); 2) основания, по которым военнослужащий *может быть* досрочно уволен с военной службы (пп. 2 и 6 ст. 51); 3) основания, по которым военнослужащий *имеет право* на увольнение (п. 3 ст. 51). Исходя из сложившейся правоприменительной практики, для увольнения по второй из перечисленных групп оснований необходимо взаимное согласие на увольнение как самого военнослужащего, так и соответствующего командира (начальника). Нередко такой «консенсус» достигается посредством взятки.

⁴²⁴ Головщинский К.И. Диагностика коррупционности законодательства. С. 9.

⁴²⁵ Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2003. С. 68.

Рис. 13. Факторы, способствующие повышенной коррупционности законодательства⁴²⁶

К числу серьезных коррупциогенных факторов, также связанных с дискреционными полномочиями должностных лиц, исследователи обоснованно относят наличие в законодательстве «вилочных» норм⁴²⁷. Например, когда установлены нижний и верхний пределы административного штрафа за административное правонарушение. Теоретически высшие и низшие пределы наказания задуманы с тем, чтобы максимально учесть степень вины, тяжесть правонарушения, иные обстоятельства правонарушения. Известно, что у виновного лица всегда имеется интерес либо избежать наказания вовсе либо получить взыскание в мини-

мальном размере, а у уполномоченного должностного лица имеется право выбора конкретной меры наказания. Законодательно установленная «вилка» предоставляет возможность коррумпированному должностному лицу вступить в договорные отношения с виновным по поводу выбора меры взыскания.

Применительно к военному законодательству классическим примером данного коррупциогенного фактора является установленное п. 8 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» право отдельных категорий военнослужащих на дополнительную площадь жилого помещения в размере от 15 до 25 квадратных метров. Но вопрос о том, какую именно дополнительную площадь предоставить конкретному военнослужащему, решают соответствующая жилищная комиссия и командир (начальник): одному можно выделить 15 квадратных метров дополнительной площади, а другому, более нужному, влиятельному и платежеспособному, — все 25 квадратных метров. И в том и в другом случае внешне все будет выглядеть в рамках закона.

Не менее коррупциогенным фактором являются *завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права*. Чаще всего данный фактор находит свое проявление в закреплении законодательством открытых перечней запрашиваемых от заявителей документов для подтверждения их права на то или иное социальное благо, на ту или иную льготу, компенсацию, социальную гарантию и т. п. Коррупционность данного фактора состоит в том, что коррумпированное должностное лицо, от которого зависит принятие либо подготовка решения по заявлению военнослужащего, получает возможность под различными внешне благовидными предложениями бесконечно долго требовать от заявителя представления все новых и новых документов, провоцируя его, в конце концов, дать взятку.

В качестве примера того, что для правовых актов Минобороны России данный коррупциогенный фактор не является редкостью, можно привести Инструкцию о порядке обеспечения жилыми помещениями в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденную приказом министра обороны Российской Федерации от 15 февраля 2000 г. № 80. В данной Инструкции как минимум трижды применяется формула «...и другие документы, относящиеся к решению данного вопроса»:

1) при определении перечня документов, прилагаемых военнослужащим к рапорту о признании его нуждающимся в получении жилого помещения (п. 27 Инструкции);

2) при определении перечня документов, прилагаемых к списку распределения жилых помещений по воинской части (п. 37 Инструкции);

3) при определении перечня документов, представляемых воинскими частями в КЭЧ района для заселения жилых помещений (п. 40 Инструкции).

На практике наличие данной неопределенной формулировки довольно часто приводит к тому, что должностные лица, от которых зависит принятие решения о предоставлении военнослужащему квартиры, по своему усмотрению трактуют понятие «другие документы», становятся «хозяевами положения», получая право испрашивать документы, прямо не

⁴²⁶ Схема составлена по: Талалина Э.В. Указ. соч.

⁴²⁷ Головинский К.И. Концептуальная основа оценки нормативных актов на коррупционность. С. 21; Константинов А. Указ. соч. С. 175.

оговоренные в вышеназванной Инструкции, что создает благодатную почву для возникновения коррупционных отношений.

То, что указанный дополнительный перечень может быть весьма внушительным, можно увидеть на примере документов, которые обычно истребуются ГлавКЭУ МО РФ из воинских частей и иных военных организаций для принятия решения о предоставлении жилых помещений военнослужащим в г. Москве (см. рис. 14).

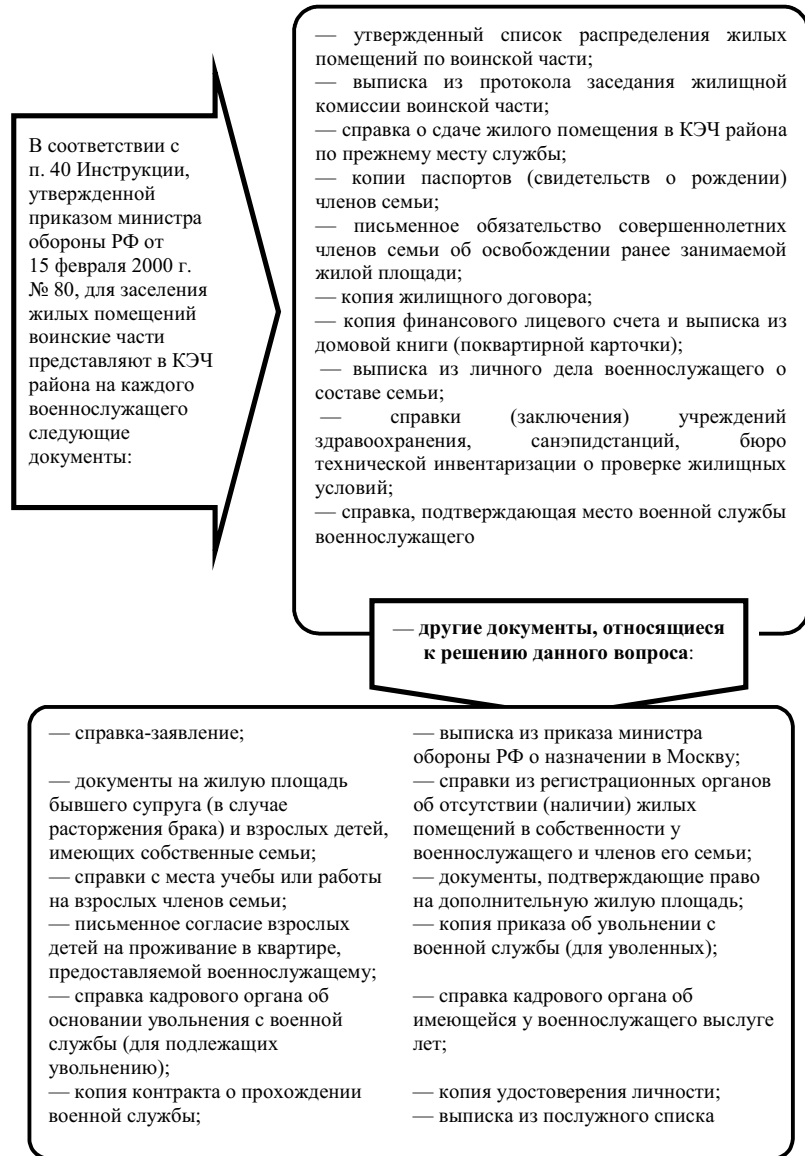
Перечень перечисленных в схеме дополнительных документов не является исчерпывающим. Нередко истребуются и другие документы в зависимости от состава семьи военнослужащего и других обстоятельств. Этот перечень не указан ни в одном нормативном правовом акте, а сложился стихийно в течение многолетней практики ГлавКЭУ МО РФ, в связи с чем не является легитимным. Не подвергая сомнению необходимость представления данных документов для подтверждения права военнослужащего на получение жилого помещения, следует, однако подчеркнуть, что он нуждается в нормативном закреплении. Иначе нет никаких гарантий того, что не возникнет коррупция на почве истребования дополнительных документов до тех пор, пока кандидат на получение квартиры не «созреет» для того, чтобы откупиться от излишней дотошности работника КЭЧ взяткой.

В качестве других примеров наличия в правовых актах Минобороны России рассматриваемого коррупционного фактора можно привести:

а) п. 22 Инструкции по организации прохождения военной службы офицерами и прапорщиками (мичманами) в Вооруженных Силах, утвержденной приказом министра обороны Российской Федерации от 30 сентября 2002 г. № 350, согласно которому на военнослужащего, подлежащего увольнению с военной службы, оформляется представление по установленной форме. К представлению прилагаются: копия листа бедности; копия аттестационного листа; рапорт военнослужащего (когда требуется его согласие на увольнение); копия заключения ВВК (в необходимых случаях), *другие необходимые документы* (выделено мной. — В. К.);

б) п. 312 Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного приказом министра обороны Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 200, согласно которому для получения подъемного пособия на членов семьи военнослужащий должен представить справку кадрового (строевого) органа воинской части о составе семьи (с указанием числа, месяца, года рождения детей и лиц, находящихся на иждивении военнослужащего, наименования населенного пункта, из которого прибыла семья, и даты регистрации по новому месту военной службы военнослужащего). При этом, сведения в справку записываются на основании записи в паспорте, а также на основании свидетельств о регистрации *и других документов* (выделено мной. — В. К.);

Рис. 14. Перечень документов, представляемых в ГлавКЭУ МО РФ для принятия решения о предоставлении жилого помещения военнослужащему в г. Москве⁴²⁸



⁴²⁸ Приведенный ниже перечень дополнительных документов в нормативном порядке не установлен. Он составлен на основе личного опыта автора настоящей книги при получении им жилого помещения в г. Москве при увольнении с военной службы в 2008 г.

в) подп. «б» п. 1 приказа министра обороны Российской Федерации «О некоторых вопросах, связанных с государственным пенсионным обеспечением федеральных государственных служащих центральных органов военного управления» от 25 июня 2004 г. № 185, согласно которому к проекту представления о назначении пенсии за выслугу лет федеральному государственному гражданскому служащему прилагаются: заявление о назначении пенсии за выслугу лет; справка о размере среднемесячного заработка; справка о должностях, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет; справка органа, осуществляющего пенсионное обеспечение, о назначенной (досрочно оформленной) трудовой пенсии по старости (инвалидности); копия приказа руководителя органа военного управления об освобождении федерального государственного служащего от должности федеральной службы; копия трудовой книжки, заверенная в установленном порядке; справка организационно-мобилизационного органа об отнесении органа военного управления, в котором лицо замещало государственную должность, к центральным органам военного управления Вооруженных Сил Российской Федерации; другие документы, подтверждающие периоды, включаемые в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет; *другие документы* (выделено мной. — В. К.).

В том случае, когда завышенные требования сочетаются с возможностью широкого усмотрения воинского должностного лица, обнаружить коррупцию очень сложно, так как в данном случае «покупается» вполне законное решение, т. е. решение, которое могло бы принять идеально честное воинское должностное лицо.

Достаточно простым, но весьма эффективным средством против данного коррупционного фактора является применение в нормативных правовых актах норм, содержащих запрет на истребование от военнослужащих и других лиц иных, чем указано в данном акте, документов. В качестве примера использования законодателем такого способа формулирования правил поведения субъектов можно назвать норму, содержащуюся в ст. 65 ТК РФ: «Запрещается требовать от лица, поступающего на работу, документы помимо предусмотренных настоящим Кодексом, иными федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации».

Коррупционность актов военного законодательства в значительной степени определяется также *наличием в них бланкетных (отсылочных) норм*. Использование законодателем отсылочных норм имеет вполне объективную причину, «поскольку закон не может регулировать все вопросы нашей жизни, нужны легальные механизмы гибкого реагирования на постоянно возникающие конкретные ситуации, проблемы, вопросы»⁴²⁹. Отсылочная норма коррупционна потому, что она наделяет органы исполнительной власти необоснованными завышенными полномочиями. Ведомственное нормотворчество позволяет коррумпированным должностным лицам искусственно повышать уровень тягот, связанных с выполнением нормы права, либо налагать дополнительные ограничения, вынуждая людей платить взятки за освобождение от ограничений или за снижение их уровня.

⁴²⁹ Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. 2000. № 4. С. 76.

На очень важную сторону коррупционности рассматриваемого фактора указывает К.И. Головщинский. «Отсылочные нормы коррупционны не только потому, что они допускают ведомственное нормотворчество, — пишет он, — но и потому, что они предполагают определенный временной отрезок, в течение которого общественные отношения вообще не будут урегулированы вследствие того, что норма прямого действия еще не принята. Этот период является периодом необычайно высоких дискреционных полномочий чиновников, полученных на совершенно законных основаниях»⁴³⁰. В юридической литературе неоправданное затягивание с принятием подзаконных актов, прямо предусмотренных законом, очень метко названо «правотворческим бездействием»⁴³¹.

В качестве характерного примера подобного рода коррупционности можно назвать норму, предусмотренную п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих». Данная норма возлагает на Правительство Российской Федерации обязанность определить порядок предоставления гарантий по обеспечению жилыми помещениями военнослужащих, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы «по льготным основаниям», избравших местом жительства иное, чем последнее место службы, место жительства. Данная норма включена в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» четыре года назад Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, однако акт Правительства Российской Федерации по указанному вопросу не принят до сих пор. Это обстоятельство создает широкие возможности для коррумпированных должностных лиц за взятки предоставлять квартиры уволенным с военной службы гражданам, а тем, кто отказывается платить, — отказывать под вполне уважительным предлогом отсутствия соответствующего подзаконного нормативного правового акта.

Еще одним коррупционным фактором военного законодательства является *наличие пробелов в правовом регулировании* различных сторон функционирования военной организации государства, т. е. отсутствие (полное либо частичное) правовых норм, на основании которых компетентное воинское должностное лицо должно решать вопрос о применении права в случае, подлежащем правовому регулированию. Коррупционность данной ситуации заключается в том, что отсутствием нормативного акта, неопределенностью правил поведения воинских должностных лиц поощряется принятие ими индивидуальных решений, полностью зависящих от их субъективной воли и усмотрения. Именно в этом и заключается опасность возникновения различных коррупционных схем.

В качестве подтверждения данного тезиса можно привести пример из области военно-пенсионного законодательства. Согласно ст. 50 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной

⁴³⁰ Головщинский К.И. Концептуальная основа оценки нормативных актов на коррупционность. С. 22.

⁴³¹ Зорин А.С. Правотворческое бездействие как препятствие к получению гражданами, уволенными с военной службы, сохраненного оклада по воинской должности в течение одного года // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 5.

противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» от 12 февраля 1993 г. № 4468-I организация работы по пенсионному обеспечению бывших военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и их семей возложена на Минобороны России, МВД России, ФСБ России, ФСИН России и ФСКН России применительно к порядку назначения и выплаты пенсий, установленному законодательными и другими нормативными актами для органов социальной защиты населения. Из указанного законодательного положения со всей очевидностью вытекает необходимость издания названными выше федеральными органами исполнительной власти ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих широкий круг вопросов, связанных с назначением и перерасчетом военных пенсий, организацией их выплаты, ведением персонального учета пенсионеров и пенсионных дел, представлением отчетности по пенсионной работе, взаимодействии по вопросам пенсионной работы с территориальными отделениями Пенсионного фонда Российской Федерации и органами социальной защиты населения и т. д. Именно в этих целях изданы и функционируют:

— в МВД России — Инструкция об организации работы по пенсионному обеспечению в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденная приказом министра внутренних дел Российской Федерации от 27 мая 2005 г. № 418;

— в ФСБ России — Порядок организации пенсионного обеспечения в органах Федеральной службы безопасности, утвержденный приказом директора ФСБ России от 1 мая 2003 г. № 302;

— в ФСИН России — Инструкция об организации работы по социальному обеспечению сотрудников и их семей в уголовно-исполнительной системе, утвержденная приказом Минюста России от 30 декабря 2005 г. № 258.

Однако, как это ни парадоксально, в Минобороны России, где на пенсионном обеспечении состоит наибольшее число военных пенсионеров, подобный официально опубликованный, доступный для всеобщего сведения нормативный правовой акт отсутствует. Имеются, правда, некие Методические рекомендации по организации работы по пенсионному обеспечению и социальному обслуживанию пенсионеров из числа лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, подготовленные Главным управлением военного бюджета и финансирования Минобороны России еще в 2000 г. Однако эти рекомендации во многом уже устарели, изданы ограниченным тиражом, не имеют обязательной юридической силы, а носят лишь рекомендательный характер и предназначены только для работников пенсионных органов военных комиссариатов. Данное обстоятельство следует расценивать в качестве серьезного коррупционного фактора, поскольку создается широкое поле для субъективного толкования норм военно-пенсионного законодательства чиновниками военных комиссариатов, а сами военные пенсионеры лишены возможности каким-либо образом контролировать их деятельность⁴³². На

⁴³² Более подробно о данной проблеме см.: *Корякин В.М.* Комментарий к Закону Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и членов их семей». М., 2007. С. 230—231.

данный существенный изъян сложившейся системы правового регулирования пенсионного обеспечения граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей было указано на состоявшихся 7 июня 2007 г. парламентских слушаниях «Состояние и пути совершенствования системы пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную службу (службу), и членов их семей».

Значительные пробелы имеются также в правовом регулировании ряда других сфер повседневной деятельности Минобороны России, в том числе и тех, которые обладают повышенной потенциальной коррупциогенностью. В связи с этим эффективным направлением ликвидации указанных правовых пробелов и надежным барьером для возникновения и воспроизводства коррупционных отношений могли бы стать административные регламенты исполнения Минобороны России и его структурными подразделениями государственных функций и предоставления государственных услуг⁴³³.

§ 10.2. Порядок проведения антикоррупционной экспертизы актов военного законодательства

Законы святы, да исполнители лихие супостаты.

Пословица

В целях выявления коррупциогенных факторов военного законодательства необходимо постоянное проведение его антикоррупционной экспертизы. В этом смысле, как указывается в научной литературе, можно говорить о формировании особого института обеспечения антикоррупционности законодательства⁴³⁴. К.И. Головщинский под антикоррупционной экспертизой законодательства предлагает понимать комплекс мероприятий по выявлению норм права, способных устанавливать такие рамки взаимоотношений между агентами, которые повышают вероятность их вступления в коррупционные взаимодействия. По мнению указанного автора, в странах с высоким уровнем коррупции проведение подобной экспертизы должно стать одной из составных частей законодотворческого процесса наряду с правовой и лингвистической экспертизой, а полномочием проведения такой экспертизы целесообразно наделить специальное антикоррупционное агентство, создаваемое для противодействия коррупции⁴³⁵.

Исходя из указанных положений, антикоррупционную экспертизу актов военного законодательства можно определить как деятельность должностных лиц, специалистов юридической службы Вооруженных Сил, представителей экспертного сообщества по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим нормативным правовым актам в сфере обороны и военной безопасности государства и их проектам, а также по выработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов.

⁴³³ Проблемы разработки административных регламентов Минобороны России рассматриваются в гл. 11 настоящей книги.

⁴³⁴ Административная реформа: проблемы развития и совершенствования (IX «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2006. № 8.

⁴³⁵ *Головщинский К.И.* Диагностика коррупциогенности законодательства. С. 21.

В 2004 г. в Центре стратегических разработок был выработан очень важный документ — Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта. В 2006 г. при поддержке Всемирного банка данный документ был существенно дополнен и переработан, что позволило применять его при анализе не только законов, но и подзаконных актов. Методика основана на проверке соблюдения правил юридической техники (формальный аспект) и оценке «дефектных» норм с точки зрения коррупционного потенциала (содержательный аспект)⁴³⁶. Как представляется, указанная методика в полной мере может быть применена для проведения антикоррупционной экспертизы актов военного законодательства.

Прежде чем говорить об основных элементах порядка проведения антикоррупционной экспертизы, следует определиться с ее предметом. По данному признаку следует различать антикоррупционную экспертизу проектов нормативных актов и антикоррупционную экспертизу актов действующего законодательства. Предпочтительнее выглядит проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, так как это позволяет заблаговременно выявлять коррупциогенные факторы, вносить в проекты соответствующие изменения и дополнения и тем самым предупреждать возникновение коррупционных отношений. Недостатком такой экспертизы является невозможность предусмотреть возникновение коррупционных факторов, связанных с применением данного акта, предугадать заранее которые не всегда представляется возможным.

Как справедливо указывает Э.В. Талапина, проект нормативного акта и действующий нормативный акт как предметы экспертизы нуждаются в разных мерах реагирования и итогах такой экспертизы. Если при экспертизе проекта достаточно указать на наличие коррупционных факторов, после чего разработчик обязан устранить их самостоятельно, то при экспертизе действующего закона необходим второй этап — выработка рекомендаций по устранению коррупционных факторов и внесению изменений в проанализированный акт⁴³⁷.

Обязательный этап антикоррупционной экспертизы — отбор нормативных актов для ее проведения. Это обусловлено тем, что акты военного законодательства по степени коррупционности различаются между собой весьма существенно. Есть акты с нулевой коррупциогенностью: совершенно бессмысленно анализировать коррупционность, к примеру, боевого устава или курса стрельб из стрелкового оружия. Имеются акты или проекты актов, коррупционность которых должна презюмироваться: это правовые акты Минобороны России, регулирующие общественные отношения в наиболее коррупциогенных сферах деятельности военного ведомства. К ним следует отнести акты, определяющие полномочия органов военного управления и воинских должностных лиц по распоряжению бюджетными средствами, управлению государственным имуществом; по предоставлению жилых помещений и реализации иных социальных гарантий военнослужащих; по поступлению граждан в военные образовательные учреждения и назначению на воинские должности по их окончании; по призыву граждан на военную службу и предоставлению отсрочек от призыва и др. Ввиду повышен-

⁴³⁶ Талапина Э.В. Указ. соч.

⁴³⁷ Там же.

ной коррупционности этих сфер разрабатываемые проекты правовых актов Минобороны России по указанным вопросам требуют повышенного внимания на предмет проведения антикоррупционной экспертизы, которую могли бы проводить как штатные подразделения юридической службы Вооруженных Сил, так и независимые эксперты — представители науки и общественности.

При проведении экспертизы действующего акта военного законодательства, помимо анализа норм данного акта, в обязательном порядке должна быть изучена судебная практика и надзорная практика органов прокуратуры, связанная с реализацией данного акта; проанализированы жалобы и иные обращения военнослужащих и других граждан, связанные с применением норм этого акта; изучены данные опросов и социологических исследований; проведен мониторинг сообщений СМИ, публикаций в научных изданиях, результатов научных исследований и т. д., словом все, что, так или иначе отражает правоприменительную практику, связанную с реализацией данного правового акта.

После изучения и анализа указанных источников производится непосредственно экспертиза самого нормативного акта (проекта акта). Экспертиза проводится отдельно по выявлению каждого из возможных коррупциогенных факторов, рассмотренных в § 10.1 настоящей книги.

Рассмотрим порядок выявления основных из указанных факторов.

Широта дискреционных полномочий командиров (начальников) как коррупциогенный фактор выявляется путем проверки анализируемого правового акта на наличие в обязанностях воинских должностных лиц слов и словосочетаний «может», «вправе», «и другие», «и иные», «и так далее», «и тому подобное» и аналогичных им слов и словосочетаний. В случае выявления таких слов и словосочетаний проводится тщательный анализ обоснованности их использования, прогнозируется вероятность возникновения на их основе тех или иных коррупционных ситуаций, а также определяется возможность их исключения из текста акта либо замены другими, более определенными и однозначно понимаемыми. Кроме того, в обязательном порядке проверяются нормы, устанавливающие сроки принятия решений воинскими должностными лицами. Коррупциогенность повышается с увеличением продолжительности таких сроков или установлением широкого временного диапазона, а также при отсутствии конкретного срока.

При анализе данного фактора следует также определить, какие полномочия диктуют воинскому должностному лицу единственный вариант действия, а какие предоставляют ему возможность выбора разных вариантов. Для тех полномочий, которые предоставляют командиру (начальнику) возможность выбора разных вариантов поведения, следует определить, есть ли четкие критерии выбора того или иного варианта.

Наличие в правовом акте коррупциогенного фактора «*завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права*» определяется, прежде всего, путем выяснения, имеются ли в данном акте «открытые» перечни истребуемых от получателя того или иного блага документов, а также имеется ли запрет на требование предоставления иных документов.

Следует, при этом, заметить, что иногда во вполне объективным или техническим причинам невозможно установить исчерпывающий перечень требуемых от заявителя документов. Наглядным примером этого является установленный в Минобороны России порядок выдачи воен-

нослужащему удостоверения ветерана боевых действий. Согласно Инструкции, утвержденной приказом министра обороны Российской Федерации от 15 марта 2004 г. № 77, выдача военнослужащему удостоверения производится на основании документов, подтверждающих прохождение данным военнослужащим военной службы, командирование или нахождение в служебных командировках в воинских частях, включенных в перечень органов военного управления, соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, принимавших участие и привлекавшихся к выполнению задач в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике с декабря 1994 г. по декабрь 1996 г., или в перечень воинских частей, подразделений и групп Вооруженных Сил, входивших в состав Объединенной группировки войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона с августа 1999 г. В качестве подтверждающих документов рассматриваются выписки из приказов командиров (начальников), справки, записи в удостоверениях личности, военных билетах и трудовых книжках, командировочные удостоверения, архивные справки и другие документы. С учетом большого разнообразия документов, которые могут подтвердить факт выполнения военнослужащим задач в условиях вооруженного конфликта и контртеррористических операций, установить исчерпывающий перечень таких документов, видимо, невозможно.

Возникает вопрос: каким образом в данном случае можно было бы снизить коррупционность рассматриваемого нами фактора?

Весьма интересным и достойным для применения в Минобороны России представляется подход, используемый при решении данного вопроса в ФСБ России. Если в Минобороны России выдача удостоверений ветерана боевых действий военнослужащим и лицам гражданского персонала возложена на кадровые органы соединений, частей, организаций Вооруженных Сил и военных комиссариатов, т. е., по сути, отдана на единоличное усмотрение соответствующих работников кадровых органов, что существенно повышает опасность возникновения коррупционных отношений, то в ФСБ России для принятия решения о выдаче (отказе в выдаче) удостоверений ветерана боевых действий приказом ответственного руководителя (начальника) на постоянной основе создается комиссия по рассмотрению заявлений и документов для оформления и выдачи удостоверений. В состав комиссии включаются представители финансовых, правовых, медицинских, пенсионных подразделений и подразделений кадров (см. п. 4 Инструкции о порядке оформления, выдачи и учета удостоверений ветерана боевых действий в органах федеральной службы безопасности, утвержденной приказом ФСБ России от 14 мая 2004 г. № 349). Наличие коллегиального органа, на который возложена функция рассмотрения документов и принятия решения о выдаче военнослужащему удостоверения ветерана боевых действий, безусловно, весьма существенно снижает вероятность выстраивания коррупционных схем и злоупотреблений в данной сфере.

Обнаружить завышенные требования к заявителю можно также при анализе закрепленных в акте оснований для отказа в удовлетворении его просьбы, заявления. Коррупционность повышается, если перечень оснований для отказа:

а) открытый, т. е. не исчерпывающий;

б) содержит отсылки к основаниям для отказа, установленным в других нормативных правовых актах, в том числе подзаконного характера;

в) содержит «размытые», субъективно-оценочные основания отказа (например, «представленные заявителем сведения не соответствуют действительности» или «представлены не в полном объеме»)⁴³⁸.

При выявлении коррупционного фактора «отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для государственных служащих в той или иной области деятельности» необходимо выяснить следующее:

— наличествуют ли вообще какие-либо ограничения и запреты, обуславливающие возможность приобретения воинским должностным лицом права осуществлять от имени государства деятельность, связанную с финансовыми и имущественными отношениями;

— наличествуют ли какие-либо ограничения и запреты для командира (начальника) при осуществлении возложенных на него функций и полномочий;

— если ограничения и запреты закреплены, насколько они способны повлиять на мотивацию деятельности данного лица;

— каким образом нормативно описаны подотчетность воинского должностного лица, контроль за соблюдением им запретов и ограничений, каковы формализованные критерии (и есть ли они вообще) оценки его деятельности.

Отсутствие ответственности воинского должностного лица за ненадлежащее исполнение возложенных на него полномочий как коррупционный фактор проявляется в следующем: а) отсутствие в нормативном акте таких норм; б) законодатель ограничивается общей формулой: «несет ответственность в установленном законом порядке». Следует проверить, наличествуют ли в анализируемом правовом акте или в акте, к которому есть отсылка, меры ответственности за служебные нарушения, нарушения специализированных ограничений и запретов. Меры ответственности должны соответствовать выполняемым полномочиям и предъявляемым к командиру (начальнику) запретам и ограничениям. От того, насколько конкретна формула ответственности, зависит ее реальность и неотвратимость. Основания ответственности должны быть четко сформулированы, желательно с дифференциацией, какому виду правонарушений какой вид ответственности соответствует. Фразе «несет установленную законодательством ответственность» должны корреспондировать соответствующие статьи УК РФ и КоАП РФ.

Коррупционный фактор «отсутствие контроля, в том числе общественного, за органами военного управления и воинскими должностными лицами» является общеполитическим. В целях его выявления проверяется:

1) наличие норм, обеспечивающих информационную открытость органов военного управления, и уровень конкретности таких норм, если они есть;

2) использование информационных технологий для обеспечения гласности в деятельности органа военного управления, должностного лица;

3) наличие норм об отчетности органа военного управления или его должностных лиц перед военнослужащими либо перед соответствующими

⁴³⁸ Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Указ. соч. С. 85.

щими профессиональными сообществами (например, публикация ежегодных отчетов);

4) наличие возможности общественных проверок данного органа, условий и процедур проведения таких проверок, мер реагирования по результатам проверок.

Наличие в правовом акте бланкетных (отсылочных) норм проверяется путем текстуального анализа данного акта. При выявлении таких норм оценивается необходимость их использования, а также определяется возможность их замены внесением в данный акт норм прямого действия.

Однако в случае невозможности урегулирования некоторых вопросов на уровне закона (если требуется урегулировать узко специальные вопросы, предполагается последующее и частое внесение изменений и др.), реализация бланкетных норм должна подпадать под особый контроль. В целях установления такого контроля Э.В. Талапина указывает:

— на необходимость своевременного принятия подзаконных актов, о которых идет речь в бланкетной норме (в идеале нормами о вступлении закона в силу следует отводить конкретный срок не только для приведения всех актов в соответствие с ним, но и для принятия новых актов, предусмотренных этим законом);

— на необходимость проведения антикоррупционной экспертизы при принятии новых актов;

— на необходимость антикоррупционной экспертизы при внесении изменений в такие подзаконные акты⁴³⁹.

Руководствуясь методологическими подходами, выработанными указанным автором, при анализе военного законодательства на коррупционность:

а) необходимо сочетать формальный подход к нормативному тексту с привлечением практики применения военного законодательства. Зная типичные коррупционные проявления, статистику нарушений, можно «от обратного» выйти на те нормы, которые не подпадают под коррупционные;

б) нельзя оставлять без внимания широкую подзаконную базу, обеспечивающую эту сферу. Сфера, как и отрасль законодательства, — это система со своими внутренними связями и зависимостями. Такое понимание облегчает поиск пробелов, коллизий, излишней зарегулированности, что в конечном итоге выводит нас к коррупционным факторам;

в) необходимо учитывать, что в современных условиях нет «чистых» отраслей законодательства, характерной становится комплексность регулирования, сочетание в одном акте гражданско-правовых и административно-правовых начал. А это требует, с одной стороны, «универсализации» терминов, а с другой — расширения самого понимания коррупции;

г) необходимо учитывать, что в экспертизе действующего военного законодательства добавляется (или предполагается) следующий этап антикоррупционной работы — разработка предложений по его изменению. В итоге антикоррупционный анализ действующего военного законодательства можно технически разделить на этапы:

1) оценка имеющегося коррупционного «рынка» в сфере обороны и военной безопасности государства. Итогом должен стать перечень кор-

рупционных нарушений в данной сфере, который передается эксперту-юристу для анализа нормативных текстов;

2) антикоррупционная экспертиза военного законодательства. Итог — перечень коррупционных норм, способствующих коррупции;

3) формулирование предложений по изменению законодательства, ликвидирующих (сужающих) коррупционные факторы.

По результатам анализа коррупционности правового акта эксперт составляет заключение. В заключении отражаются следующие вопросы:

— наличие в анализируемом правовом акте превентивных антикоррупционных норм и рекомендации по их включению;

— перечень норм, отвечающих признакам коррупционности в соответствии с коррупционными факторами;

— рекомендации по изменению формулировок правовых норм для устранения коррупционности.

Необходимость введения обязательной антикоррупционной экспертизы правовых актов неизбежно порождает вопрос о том, кто будет проводить эту самую экспертизу.

Как представляется, в качестве субъектов осуществления антикоррупционной экспертизы правовых актов Минобороны России могли бы выступать:

а) сами разработчики проекта правового акта, которые не должны допускать появления в тексте акта коррупционных факторов;

б) подразделения и должностные лица юридической службы Вооруженных Сил. Антикоррупционная экспертиза должна стать неотъемлемой составной частью общеправовой экспертизы, которая проводится при разработке проектов любых правовых актов Минобороны России;

в) приглашенные независимые эксперты из числа специалистов в той или иной области, научных работников;

г) представители общественности, в частности Общественного совета при Минобороны России, который образован во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842.

Согласно Положению об Общественном совете при Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденному приказом министра обороны Российской Федерации от 16 ноября 2006 г. № 490, одной из задач Общественного совета является проведение общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов Минобороны России. Однако, к сожалению, это направление деятельности Общественного совета остается пока невостребованным: согласно имеющимся у нас данным, в течение двух лет своего существования им не было проведено ни одной общественной экспертизы проектов правовых актов.

Безусловно, эффективность антикоррупционной экспертизы в значительной степени будет зависеть от квалификации экспертов, глубины их знаний, погруженности в проблему предупреждения коррупции в военной организации государства. Кроме того, необходима понятная, адаптированная к специфике воинских правоотношений методика проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Минобороны России. Для овладения указанной методикой могут проводиться тренинги, деловые игры как для военных юристов, так и для независимых экспертов. Многие могли бы дать включение в учебные программы Военного университета по подготовке военных юристов спецкурса по основам проведения антикоррупционной экспертизы военного законода-

⁴³⁹ Талапина Э.В. Указ. соч.

тельства. В обязательном порядке данная методика должна преподаваться и на курсах повышения квалификации специалистов юридической службы Вооруженных Сил в Военном университете.

Рано или поздно, но указанные вопросы неизбежно придется решать, поскольку бороться с коррупцией нужно всем миром, в том числе правовыми средствами.

Глава 11. Административный регламент как средство предупреждения коррупции в Вооруженных Силах

§ 11.1. Понятие административного регламента и его специфика применительно к Минобороны России

Пока свобода есть у чиновников, свободы у людей не будет.

Народная мудрость

Живучесть коррупции в Вооруженных Силах в значительной мере обуславливается серьезными издержками в организационно-управленческой сфере.

К числу организационно-управленческих факторов развития коррупции в Вооруженных Силах можно отнести:

- отсутствие четкой регламентации деятельности воинских должностных лиц относительно процедуры осуществления служебных полномочий, принятия решений, выдачи официальных документов и т. п.;
- наличие у воинских должностных лиц слишком широких распорядительно-разрешительных полномочий для принятия решений по своему усмотрению, которое дает им возможность создавать лишние осложнения, преувеличивать свою роль в решении различных вопросов повседневной жизнедеятельности воинских коллективов;
- распространенность в военно-кадровой политике случаев замещения воинских должностей военнослужащими не на основании их деловых и моральных качеств, а через знакомства по бывшей работе, на основании личной преданности и т. п.;
- отсутствие порядка специальной проверки, тестирования на соответствие профессиональным и моральным качествам, периодической ротации, одноуровневого перемещения должностных лиц; несоблюдение условий и формальное отношение к проведению конкурса на замещение должностей и аттестации;
- затягивание правового и практического решения вопросов о введении специальной проверки лиц, которые являются кандидатами на назначение на коррупционнотемкие воинские должности;
- отсутствие в Минобороны России управленческих структур, отдельных подразделений или специально выделенных работников, на которых возлагаются обязанности организации работы по предотвращению коррупционных деяний и других должностных правонарушений⁴⁴⁰.

В значительной мере коррупция в Вооруженных Силах произрастает на несовершенстве ведомственных нормативных актов. Зачастую их требования настолько сложны, противоречивы и запутаны, что многие военнослужащие, благоразумно желая сэкономить время и нервы, «решают вопросы» путем взяток, подарков и иных подношений соответствующим должностным лицам (за подпись, за постановку печати и т. п.).

Следует заметить, что такое положение вещей является традиционным для военного ведомства нашей страны. Исследователи отечествен-

⁴⁴⁰ В качестве прообраза такой контрольной структуры можно рассматривать Инспекцию по личному составу Минобороны России, утвержденную приказом министра обороны Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 415.

ного взяточничества указывают, что российские чиновники прекрасно понимали, что уничтожить взяточничество в стране не удастся никогда хотя бы потому, что именно взятки были основным способом обхода законов и инструкций, вздорность которых была очевидна для всех. Стоило начаться очередной кампании по борьбе с коррупцией, как чиновники начинали саботаж, и ревизоры отступали. Вот как описывала действия киевских интендантов в 1910 г. одна из газет: «После ревизии обиженные интенданты заявили: «Хорошо же, голубчики, мы будем честными. И строжайшими законниками. Ни на пядь не сойдем мы с почвы законности. Посмотрим, что вы запоете». И интенданты стали честны и законны, а все приходившие к ним по делам буквально взвыли. Интенданты вытащили все существующие архаические узаконения и, отряхнув от них воистину пыль веков, стали применять их «во всей строгости». И затормозили всю хозяйственную жизнь интендантства, давно уже переросшую устарелые инструкции и правила. Теперь, став честными, они применяли их во всей строгости, вызвав со всех сторон ропот и негодование»⁴⁴¹.

Одним из эффективных средств предупреждения подобного рода явлений в наше время призваны стать административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, которые согласно Концепции административной реформы, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, должны быть разработаны и внедрены во всех федеральных органах исполнительной власти, включая Минобороны России.

Следует отметить, что условия для возникновения коррупционных отношений имеются практически во всех органах военного управления и военных организациях, однако по вероятности их возникновения указанные органы и организации различаются между собой весьма существенно.

К группе органов военного управления и военных организаций с повышенным коррупционным риском относятся те, для которых характерно:

- а) наличие полномочий, связанных с распределением финансовых и иных материальных средств;
- б) высокая степень свободы действий (действий по усмотрению), вызванная спецификой выполняемых ими функций;
- в) высокая интенсивность контактов с военнослужащими и иными гражданами, связанная с реализацией их прав и оказанием различного рода услуг.

Именно в указанных сферах деятельности и должны быть в первую очередь разработаны и внедрены административные регламенты.

Согласно Концепции административной реформы под административным регламентом исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг понимается нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, определяющий последовательность действий органа исполнительной власти (административные процедуры), обеспечивающую исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу

⁴⁴¹ Цит. по: Малахов А. Табель о взятках // Коммерсантъ-Деньги. 2005. 27 июня.

структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций.

Схожее, но несколько иное определение административного регламента дается учеными. Так, авторы Комментария к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» под административным регламентом предлагают понимать нормативный правовой акт, устанавливающий обязательные требования к показателям, содержанию, порядку совершения, качеству административно-управленческих процессов, обеспечивающие эффективную реализацию государственных полномочий органом государственной власти в пределах его компетенции в интересах государства, граждан и юридических лиц⁴⁴².

По мнению С.Е. Нарышкина и Т.Я. Хабриевой, административный регламент представляет собой нормативный правовой акт, определяющий процедуру осуществления действий и принятия решений органом исполнительной власти либо в связи с непосредственным обращением гражданина или организации в целях реализации их прав и законных интересов, либо в связи с исполнением возложенных на орган исполнительной власти в соответствии с законодательством полномочий⁴⁴³.

Таким образом, административный регламент — это нормативный документ, регулирующий порядок взаимодействия государственного органа и гражданина. Антикоррупционный потенциал административного регламента тем выше, чем тщательнее в нем будут прописаны последовательность и алгоритм действий должностных лиц по реализации той или иной функции или по предоставлению услуги. Усмотрение указанных лиц при исполнении указанных обязанностей должно быть сведено к минимуму, поскольку «идеальный чиновник — это тот, кто не думает, а исполняет инструкции, потому что как только он начинает думать, появляется выбор и всякие соблазны»⁴⁴⁴. Сказано, может быть, несколько прямолинейно, но очень верно по сути; речь в данном случае идет о бюрократизме в положительном смысле этого слова.

Как представляется, многим военнослужащим знакомо то неприятное чувство, которое возникает лишь от одной мысли о том, что предстоит взаимодействовать с тем или иным чиновником в погонах либо без таковых, от которого зависит реализация какого-либо законного права (постановка в очередь на жилье, получение путевки в санаторно-курортное учреждение, предоставление отпуска, получение какой-нибудь справки и т. п.). Потраченное время, нервы и не всегда в итоге получение результата — вот с чем приходится очень часто сталкиваться «просителю» законной услуги. «Зайдите попозже», «перезвоните завтра», «мне некогда», «вас много, а я одна (один)», «закройте дверь, не видите — у нас обед», «читайте на двери (в коридоре) — там все написано» — вряд ли найдется военнослужащий, который не слышал этих и подобных им выражений в ответ на обращение в какую-либо службу или к какому-либо воинскому должностному лицу. Нередки при этом случаи как скры-

⁴⁴² Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М., 2006.

⁴⁴³ Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11.

⁴⁴⁴ Закатнова А. Рецепт против коррупции // Российская газета. 2008. 7 февраля.

того, так и явного вымогательства некой «благодарности» за самую несложную услугу. Из этих отношений проистекают укоренившиеся в воинской среде полусерьезно-полушутливые выражения вроде: «спасибо на хлеб не намажешь», «спасибо в карман не положишь», «спасибо не булькает» и т. п. Шоколадка, коробка конфет, бутылка (вина, водки, коньяку, виски) — все эти невинные, на первый взгляд, атрибуты взаимодействия должностных лиц с посетителями настолько укоренились во многих наших военных организациях, что стали своего рода неписаными правилами поведения, несоблюдение которых считается уже чем-то неприличным.

В значительной мере преодолеть такие явления можно посредством разработки административных регламентов исполнения функций, возложенных на Минобороны России и его структурные подразделения. Регламенты при их неукоснительном исполнении существенно облегчат взаимодействие военнослужащих и иных категорий граждан с должностными лицами военных организаций в решении жизненно важных вопросов.

Анализ Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082, показывает, что в настоящее время имеется настоятельная потребность в разработке и утверждении соответствующими приказами министра обороны Российской Федерации административных регламентов исполнения следующих государственных функций и предоставления услуг, напрямую затрагивающих интересы военнослужащих и иных граждан, а также юридических лиц:

- 1) осуществление воинского учета граждан;
- 2) призыв граждан на военную службу;
- 3) поступление граждан на военную службу по контракту;
- 4) в области военно-кадровой политики:
 - поступление граждан в военные образовательные учреждения;
 - распределение выпускников военных образовательных учреждений;
 - назначение военнослужащих на воинские должности и освобождение от воинских должностей;
 - перевод военнослужащих к новому месту прохождения военной службы;
 - увольнение военнослужащих с военной службы;
- 5) в области реализации мер правовой и социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей:
 - регламент служебного времени военнослужащих и предоставление дополнительных дней отдыха;
 - предоставление отпусков;
 - выдача воинских перевозочных документов;
 - выплата денежного довольствия и иных денежных выплат;
 - реализация права на жилище (постановка в очередь на жилье и снятие с учета нуждающихся в жилье; выдача государственных жилищных сертификатов; предоставление служебных жилых помещений и мест в общежитиях; предоставление жилых помещений для постоянного проживания; реализация жилищных прав через участие в накопительно-ипотечной системе; выдача справок о сдаче жилых помещений и др.);
 - предоставление путевок в санаторно-курортные учреждения;

— реализация права на получение образования в гражданских образовательных учреждениях;

— пенсионное обеспечение граждан, уволенных с военной службы, а также членов их семей;

6) размещение и оплата заказов на закупку, сервисное обслуживание, модернизацию, ремонт и утилизацию вооружения и военной техники, капитальное строительство, закупку продовольствия, вещевого и другого имущества, материальных и иных ресурсов для нужд военных организаций;

7) деятельность конкурсных и котировочных комиссий, создаваемых для выбора поставщиков товаров и услуг для нужд Вооруженных Сил;

8) выдача различного рода письменных справок военнослужащим и другим гражданам;

9) рассмотрение обращений граждан.

Многое из перечисленного выше можно отнести к тому явлению, которое в процессе проведения в Российской Федерации административной реформы получило наименование «публичные (государственные) услуги». Во многих зарубежных странах публичные, государственные услуги — это одна из основных форм отношений гражданина, юридического лица и власти, когда государство рассматривается как «поставщик услуг»⁴⁴⁵.

В процессе прохождения военнослужащими военной службы и в ходе их повседневной жизнедеятельности постоянно возникает множество жизненно значимых интересов и потребностей, обеспечить удовлетворение которых в силу государственной значимости военной службы берет на себя государство в лице Минобороны России. Государственные услуги самым непосредственным образом связаны с публичными функциями Минобороны России, их оказание его структурными подразделениями основано на этих функциях и вытекает из них. И вот тут-то между военнослужащим как получателем государственной услуги и самой этой услугой возникают посредники в лице органов военного управления и соответствующих должностных лиц. При отсутствии детально прописанных и документально зафиксированных правил и процедур взаимодействия указанных сторон в процессе реализации прав и предоставления услуг нередко возникают те негативные явления, которые именуются коррупцией. Как свидетельствует практика, далеко не всякий военный чиновник, к сожалению, удерживается от соблазна извлечь «статусную ренту»⁴⁴⁶ из своего служебного положения и получить с клиента не предусмотренную законом материальную выгоду за исполнение своих прямых должностных обязанностей.

Именно для минимизации вероятности проявления подобных фактов и предназначены административные регламенты.

⁴⁴⁵ Административная реформа в России: Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006.

⁴⁴⁶ Впервые понятие «статусная рента» в контексте борьбы с коррупцией было употреблено в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г., а затем повторено в Послании от 26 мая 2004 г. Под *статусной рентой* мы предлагаем понимать не предусмотренный законом доход, который может извлекать воинское должностное лицо из статуса и должностных полномочий по занимаемой им воинской должности.

§ 11.2. Место административных регламентов в системе правовых актов Минобороны России и их антикоррупционный потенциал

Чем больше посредников, тем больше воды в вине.

Пословица

Возможны возражения: зачем разрабатывать и принимать какие-то регламенты, если практически по каждому из перечисленных выше направлений деятельности военного ведомства уже приняты и действуют соответствующие акты Минобороны России. Действительно, это так (см. например: Инструкция о порядке обеспечения жилыми помещениями в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденная приказом министра обороны Российской Федерации от 15 февраля 2000 г. № 200⁴⁴⁷; Инструкция по организации прохождения военной службы офицерами и прапорщиками (мичманами) в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденная приказом министра обороны Российской Федерации от 30 сентября 2002 г. № 350; Порядок обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденный приказом министра обороны Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 200; Инструкция по обеспечению функционирования системы воинского учета граждан Российской Федерации, утвержденная приказом министра обороны Российской Федерации от 19 ноября 2007 г. № 500, и др.). Однако между регламентом и иными разновидностями актов военного управления (инструкция, положение, руководство, наставление и др.) существует ряд принципиальных отличий, позволяющих говорить о регламенте как о вполне самостоятельной форме нормативного документа, предназначенного решать свою вполне определенную специфическую функцию в системе военно-административных отношений.

Исходя из этимологического смысла понятий «регламент» (франц. — *reglement*, от *regle* — правило; совокупность правил, регулирующих порядок какой-либо деятельности)⁴⁴⁸ и «порядок» (правильное, налаженное состояние, расположение, последовательный ход чего-нибудь)⁴⁴⁹, а также основываясь на приведенных выше определениях административного регламента, можно сформулировать отличительные признаки административного регламента как относительно самостоятельной разновидности актов военного управления.

Административные регламенты и иные правовые акты Минобороны России различаются между собой по следующим основаниям:

1) *по происхождению*: административный регламент всегда напрямую связан с федеральным законом или указом Президента Российской Федерации, в которых закреплена та или иная государственная функция Минобороны России, и направлен на реализацию данной функции; иные акты военного ведомства могут издаваться министром обороны

⁴⁴⁷ К слову сказать, данная Инструкция безнадежно устарела, поскольку большинство ее норм вступили в противоречие с ЖК РФ, со ст. 15 и ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и некоторыми другими нормативными правовыми актами.

⁴⁴⁸ *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1986. С. 585; Советский энциклопедический словарь. М., 1987. С. 1111.

⁴⁴⁹ *Ожегов С.И.* Указ. соч. С. 489.

Российской Федерации и другими должностными лицами по их усмотрению в пределах предоставленных им полномочий;

2) *по степени детализации регулирования общественных отношений*: административный регламент всегда предельно детально и подробно описывает действия субъектов правоотношений — что можно, что нужно, чего нельзя делать; иные ведомственные правовые акты, помимо собственно правовых норм, могут содержать нормы общего характера: нормы-дефиниции, нормы принципы и др.;

3) *по ориентированности на субъекты правоотношений*: административный регламент ориентирован, прежде всего, на удовлетворение потребностей в услугах конкретных военнослужащих и иных лиц, на реализацию и защиту их прав (в этом состоит его цель); иные акты Минобороны России ориентированы на правовое обеспечение интересов главным образом самого военного ведомства;

4) *по соотношению норм материального и процессуального права*: административный регламент практически в полном объеме состоит из процессуальных норм, в которых подробно описываются процедуры исполнения той или иной государственной функции, предоставления той или иной услуги; другие ведомственные правовые акты содержат нормы как процессуального, так и материального права с преобладанием последних.

Административные регламенты Минобороны России должны отвечать следующим принципам:

а) *принцип законности*. Применительно к административным регламентам данный универсальный принцип государственной жизни означает строгое, точное и неуклонное внедрение посредством регламентов духа и буквы закона в сферу взаимоотношений органов военного управления с военнослужащими и иными лицами;

б) *принцип ответственности*. Соблюдение данного принципа означает установление в регламентах постоянной обратной связи с потребителями услуг, введение четких процедур и сроков обжалования, установление адекватной ответственности воинских должностных лиц за неправомерные действия или бездействие, осуществление строгого контроля за правильным соблюдением стандартов и качества предоставления услуг;

в) *принцип системности и рациональности*. Закрепляемые административными регламентами процедуры предоставления услуг должны быть просты, понятны и надежны. Каждое действие сторон должно совершаться с минимально возможной затратой ресурсов — трудовых, материальных, временных и т. д.;

г) *принцип заинтересованности исполнителя*. Он обуславливает наличие высокой заинтересованности воинских должностных лиц в качественном и своевременном предоставлении соответствующего вида услуг, высокопрофессиональном исполнении должностных обязанностей. Реализация данного принципа означает необходимость разработки стимулов и параметров, обеспечивающих взаимосвязь между качеством предоставления услуг и непосредственной деятельностью должностных лиц органа военного управления, военной организации;

д) *принцип приоритета соблюдения интересов заинтересованного в предоставлении услуги лица*. На первом месте при разработке и реализации административных регламентов должны стоять интересы

управомоченного военнослужащего, иного лица, обратившегося за соответствующей услугой.

Именно по степени выраженности указанных принципов можно судить об антикоррупционном потенциале административных регламентов Минобороны России по выполнению государственных функций и оказанию государственных услуг.

Концепцией административной реформы предусмотрены два вида административных регламентов:

- а) административный регламент исполнения государственных функций;
- б) административный регламент предоставления государственных услуг.

Порядком разработки и утверждения административных регламентов, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679, предусмотрена следующая структура административных регламентов:

1) в административный регламент исполнения государственной функции должны включаться разделы «Общие положения» и «Административные процедуры»;

2) в административный регламент предоставления государственной услуги включаются разделы «Общие положения», «Требования к порядку предоставления государственной услуги» и «Административные процедуры».

С учетом требований указанного Порядка применительно к специфике деятельности органов военного управления в разделе «Общие положения» административного регламента Минобороны России должны:

— указываться государственная функция или государственная услуга в той формулировке, в которой она дана в Положении о Министерстве обороны Российской Федерации и других нормативных правовых актах;

— содержаться ссылки на нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие исполнение государственной функции или предоставление государственной услуги (с указанием реквизитов нормативного правового акта и источников официального опубликования);

— указываться наименование центрального органа военного управления (военной организации), исполняющего соответствующую государственную функцию или предоставляющего государственную услугу. В случае если в исполнении функции или предоставлении услуги участвуют несколько центральных органов военного управления, указываются все участвующие органы и организации.

В раздел «Требования к порядку предоставления государственной услуги» должны включаться:

- а) порядок информирования военнослужащих и иных граждан о государственной услуге;
- б) сроки предоставления услуги;
- в) перечень оснований для отказа в предоставлении услуги;
- г) другие положения, характеризующие требования к предоставлению государственной услуги, установленные законодательством.

В раздел «Административные процедуры» включаются:

1) описание последовательности действий при осуществлении государственной функции или предоставлении государственной услуги. При

этом, описание каждого действия должно содержать следующие обязательные элементы:

- юридические факты, являющиеся основанием для начала действия;
- должностное лицо, ответственное за выполнение действия;
- максимальный срок выполнения действия;
- права и обязанности должностного лица, в том числе решения, которые могут или должны быть приняты должностным лицом, а при возможности различных вариантов решения — критерии или процедуры выбора вариантов решения;
- формы и порядок контроля за совершением действий и принятием решений;
- способ фиксации результата выполнения действия, в том числе в электронной форме (если способ фиксации результата выполнения действия не указан, то действие считается исполненным в соответствии с правилами делопроизводства, установленными в Минобороны России);
- результат действия и порядок передачи результата;

2) порядок обжалования действий (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе выполнения регламента.

Кроме того, в раздел «Административные процедуры» того или иного административного регламента Минобороны России целесообразно включать нормы, регулирующие вопросы рассмотрения жалоб граждан и ответственности должностных лиц за нарушение регламента:

- а) информацию о лицах, которые вправе рассматривать обращения;
- б) виды решений и действий должностных (ответственных) лиц, которые могут быть обжалованы;
- в) составы дисциплинарных нарушений, при наличии которых военнослужащий может обжаловать действия воинского должностного лица (например, хамство; грубое отношение или некорректное, оскорбляющее достоинство военнослужащего поведение; некомпетентность должностного лица; ненадлежащее исполнение государственной функции; формальное отношение при решении того или иного вопроса; нарушение положений и норм действующего законодательства; невыполнение или несвоевременное выполнение возложенных на него обязанностей; ошибки в принятых решениях и совершенных действиях и т. п.);
- г) основания для проведения административных расследований по жалобам (обращениям) военнослужащих и других граждан и административные процедуры проведения таких расследований, а также условия, при которых решение может быть принято без проведения необходимых расследований;

- д) формы выражения бездействия воинских должностных лиц;
- е) детальное описание порядка обжалования, в том числе сроки обжалования каждого из видов действий или бездействия;
- ж) порядок применения форм внесудебного рассмотрения споров, претензий, жалоб и иных обращений, а также порядок вынесения решения по существу спора, жалобы или иного обращения;

з) сроки и административные процедуры рассмотрения всех видов обращений, в том числе положения о возможности предоставлять обратившемуся лицу дополнительные документы, информацию и т. п.

Следует отметить, что под административной процедурой в научной литературе понимается нормативно установленный порядок последовательного осуществления уполномоченными субъектами права согласованных действий по реализации их компетенции и иных правовых ак-

тов⁴⁵⁰. Поскольку целями установления административной процедуры является выполнение государственных функций и оказание публичных услуг, постольку ее назначение — ограничивать произвольное административное усмотрение и вводить легальные критерии действий должностных лиц, государственных и муниципальных структур, граждан и юридических лиц. Упорядочение деятельности придает ей открытый и заранее предусмотренный характер и, следовательно, способствует ее эффективности, прозрачности и демократичности. В связи с этим заслуживает поддержки предложение ученых о скорейшем создании условий, ограничивающих возможность произвольной деятельности структурных подразделений и должностных лиц органов исполнительной власти путем ускорения принятия федерального закона «Об административных процедурах»⁴⁵¹. Данный акт поможет, на наш взгляд, создать кодифицированную систему процедур подготовки и принятия административных решений, а также будет способствовать совершенствованию иной административной деятельности.

Подобного рода практика имеет место в других странах. Так, например, согласно американскому закону об административных процедурах процесс выработки административных актов должен быть предан гласности, должен предусматривать активное участие в нем граждан, а правительство обязано информировать граждан и разъяснять свои действия. Такие требования не только совпадают с целями демократических принципов государственного управления, но и ограничивают возможности коррупции⁴⁵².

Как обоснованно отмечается специалистами, антикоррупционная направленность административного регламента значительно возрастет, если в нем, помимо указанных выше, найдут также отражение вопросы, касающиеся контрольных мероприятий по проведению проверок соблюдения административных регламентов⁴⁵³.

К числу таких вопросов можно, в частности, отнести следующие:

- кто и в какой срок назначает лиц, ответственных за проведение контрольных мероприятий;
- какие действия совершаются лицами, ответственными за проведение контрольных мероприятий (отдельно при плановых проверках, отдельно — при внеплановых);
- кто и в каких случаях информирует органы военного управления и воинских должностных лиц, в отношении которых планируется проводить контрольные мероприятия, или, напротив, кто и какими действиями обеспечивает сохранность (нераспространение) информации о внеплановых контрольных мероприятиях;
- каковы действия должностных лиц, проводящих контрольные мероприятия, в период их осуществления и после них;

⁴⁵⁰ Барциц И.Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур // Государство и право. 2008. № 3. С. 5.

⁴⁵¹ Куракин А.В. К вопросу о совершенствовании административно-правовых мер предупреждения и пресечения коррупции в сфере государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2002. № 1.

⁴⁵² Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М., 2003. С. 197.

⁴⁵³ Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал российского права. 2006. № 10.

— кто и каким образом готовит отчет о проведенных контрольных мероприятиях, в каком порядке принимается решение по результатам проведенной проверки;

— какие действия должны совершать ответственные за контрольные мероприятия должностные лица после принятого по результатам проверки решения;

— кто и в каком порядке анализирует качество проведенных проверок, готовит на основе мониторинга проекты решений или предложений о профилактике нарушений в подконтрольных сферах, учитывает допущенные ответственными за проведение проверок лицами ошибки, неточности или ненадлежащее исполнение поручений и т. п.

В научной литературе отмечается, что наиболее сложная из проблем, выявленных при разработке административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления услуг, связана с требованиями к детальному описанию отдельных действий должностных лиц. Детализация описания отдельных действий в регламенте (до уровня ответственного лица) для российской правовой практики носит, по смыслу нормативного регулирования административных регламентов, беспрецедентный характер, позволяя довести описание до уровня ответственных должностных лиц⁴⁵⁴.

Подобная детализация имеет принципиальный характер, так как позволяет осуществить логический переход от административных регламентов к должностным регламентам конкретных должностных лиц, разработка которых предусмотрена Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Должностной регламент — это правовой акт, устанавливающий административно-правовой статус должности, в том числе права, обязанности и ответственность, условия и основания замещения, квалификационные требования по должности, предъявляемые к замещающему ее лицу, правила и процедуры юридически значимых действий, совершаемых по должности, разделяя разрешенные и обязательные сообразно рассматриваемым делам и исполняемым производствам, а также перечни вопросов, рассматриваемых, согласовываемых или разрешаемых лицом, замещающим должность, в том числе в порядке свободного административного усмотрения, административного правоисполнения, нормативного правового предположения, индивидуального управленческого решения, служебного взаимодействия, оказания государственной услуги, а также показатели результативности исполнения должности. Должностной регламент утверждается представителем нанимателя и является составной частью административного регламента государственного органа⁴⁵⁵.

В должностных регламентах следует точно определить виды решений, принимаемых воинским должностным лицом: «самостоятельно», «по согласованию», «совместно», «в предварительном порядке», «во исполнение». Должностные регламенты разрабатываются по единой схеме, согласовываются с руководителями структурных подразделений и утверждаются руководителем органа военного управления. Необходимо

⁴⁵⁴ Яцкин А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10.

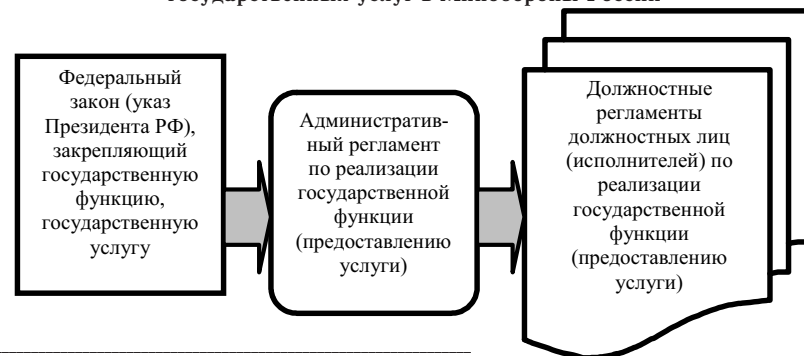
⁴⁵⁵ Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. А.Ф. Ноздрачева // СПС «Консультант-плюс».

предотвращать и устранять типичные нарушения компетенции, такие как: присвоение властных полномочий, злоупотребление должностными полномочиями или их превышение, вмешательство в компетенцию других органов и нарушение процедур, принятие ошибочных решений и невыполнение отдельных полномочий, непринятие решений и бездействие, необеспеченность компетенции материально-финансовыми, информационными и кадровыми ресурсами, воспрепятствование деятельности и давление, ошибочные взгляды относительно объема и характера компетенции, фактическое решение вопросов с помощью неформальных методов и структур⁴⁵⁶.

Четкость исполнения административных и должностных регламентов в значительной степени зависит от внедрения в органах военного управления современных технических средств документооборота. В США ежегодно выпускаются 1,3 трлн документов, которыми можно 107 раз оклеить Большой каньон. Но в то же время в США в виде бумаг хранится всего 5 процентов документов, и американские чиновники в бумажном море не тонут. В нашем же Отечестве, видимо, полагают, что иметь электронную почту в министерствах опасно по соображениям секретности. К чему это ведет, показывают события грубейших просчетов и, по сути, провала административной реформы, поскольку практика показала, что российские чиновники просто не способны работать с огромными массивами информации. Сотрудники частных предприятий, особенно корпораций, как правило, все эффективно работают с компьютерами, получают все сведения, которые им необходимы, и в этой связи у них появляется гораздо больше инновационных идей, нежели это реально применимо к государственным чиновникам, для которых характерен острейший недостаток идей вообще, не говоря уже о тщательно продуманных и обоснованных инициативах⁴⁵⁷.

Таким образом, о полной реализации антикоррупционной направленности административных регламентов Минобороны России можно будет говорить тогда, когда в полной мере будет выстроена, закреплена в нормативном порядке и реализована на практике достаточно простая, но эффективная схема реализации государственных функций и предоставления государственных услуг (см. рис. 15).

Рис. 15. Порядок реализации государственных функций и предоставления государственных услуг в Минобороны России



⁴⁵⁶ Тихомиров Ю.А., Чеснокова М.Д. Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 24—26.

⁴⁵⁷ Бинецкий А.Э. Коррупция. М., 2005. С. 80.

Во исполнение Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг. запланировано к разработке 382 административных регламента исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. В настоящее время в федеральных органах исполнительной власти осуществляется активная работа по разработке указанных регламентов. Многие регламенты уже приняты и опубликованы. Однако в Минобороны России на сегодняшний день ни одного административного регламента не принято, хотя такая работа началась. В частности, на официальном сайте Минобороны России размещен проект административного регламента исполнения этим министерством государственной функции по организации совместно с иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления работы по подготовке граждан Российской Федерации к военной службе, их призыву и приему на военную службу, переподготовке граждан Российской Федерации, пребывающих в запасе. Это весьма отработанный и принятый административные регламенты Минобороны России по исполнению других государственных функций и по оказанию государственных услуг.

Разработка и утверждение актами Минобороны России административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления услуг позволили бы:

- а) повысить качество услуг, сделать их доступными для военнослужащих, иных граждан и организаций, сориентировать деятельность органов военного управления на интересы людей;
 - б) повысить качество и эффективность административно-управленческих процессов в Минобороны России.
- Как справедливо указывают С.Е. Нарышкин и Т.Я. Хабриева, главным итогом применения административных регламентов должны стать:
- сокращение сроков представления гражданам и организациям государственных услуг;
 - уменьшение количества документов, подаваемых гражданином для получения услуги;
 - установление исчерпывающего и четкого перечня оснований для отказа в предоставлении услуги;
 - четкая регламентация процессов, включенных в административную процедуру;
 - широкое использование современных информационных и коммуникационных технологий;
 - создание механизмов досудебного обжалования решений, действий и бездействия работников органов исполнительной власти, участвующих в оказании государственной услуги;
 - повышение персональной ответственности должностных лиц за соблюдение административных процедур⁴⁵⁸.

Еще одним важным последствием принятия административных регламентов следует назвать создание серьезных правовых барьеров возникновению и распространению коррупционных отношений во взаимодействиях военнослужащих и других категорий граждан с органами военного управления и воинскими должностными лицами.

⁴⁵⁸ Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки.

Глава 12. Антикоррупционные меры духовно-нравственного, информационного и воспитательного характера

§ 12.1. Антикоррупционный потенциал гражданского контроля над военной организацией государства

Честные люди — это подушка, на которой засыпают и жреют мошенники.

Народная мудрость

Поскольку коррупция — это проблема общенациональная, а не какого-либо отдельно взятого государственного института, то и ограничить ее разлагающее влияние на общество, на государство, на Вооруженные Силы можно только путем комплексного использования всего арсенала антикоррупционных мер, важное место среди которых занимает гражданский контроль за военной организацией государства. «Объемы затрачиваемых средств, интересы обороноспособности страны, а также важные социальные параметры реформы делают обязательным наличие гражданского контроля за эффективностью идущих в армии преобразований», — подчеркнул Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 26 мая 2004 г.

В разработанном инициативной группой и обнародованном на международной конференции «Военные и общество: время перемен. Перестройка военно-гражданских отношений в России и странах СНГ» (17—19 октября 2001 г.) проекте модельного закона «О парламентском контроле над военной организацией государства — участника СНГ» предложено следующее определение сущности демократического гражданского контроля над военной организацией государства: это система контрольно-управленческих мер, проводимых государственными органами и общественными институтами по укреплению стабильных военно-гражданских отношений в обществе, способствующих повышению надежности и эффективности деятельности военной организации государства, а также обеспечивающих соблюдение ею законодательства, гражданской и воинской дисциплины, конституционного порядка в реально складывающейся военно-политической обстановке⁴⁵⁹.

Как видно из приведенного определения, неукоснительное соблюдение в Вооруженных Силах требований законности, воинской дисциплины, конституционного порядка рассматривается в качестве одной из ключевых задач демократического гражданского контроля над военной организацией государства. Смысл и предназначение такого контроля состоят в простой и ко многому обязывающей истине: общество, доверившее государству в лице его Вооруженных Сил свою безопасность, вправе и обязано знать, как функционирует военная организация, способна ли она выполнять свое предназначение, соблюдаются ли в ней законность и правопорядок.

На значительный антикоррупционный потенциал общественного контроля над всем тем, что происходит в государственном аппарате и в

⁴⁵⁹ Осипова М.М. Гражданский контроль в военной сфере // Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке: Материалы второй научно-практической конференции, 10—11 декабря 2002 г. М., 2003. С. 377.

армии, передовая общественная мысль обратила внимание достаточно давно. Еще в «Философии права» Гегель писал: «Ограждение государства и тех, кто находится под его управлением, от злоупотреблений властью ведомствами и их чиновниками заключается, с одной стороны, непосредственно в их иерархии и ответственности, с другой — в правах общин, корпораций, посредством чего привнесению субъективного произвола в доверенную чиновникам власть ставится препятствие, и недостаточный в отдельных случаях контроль сверху дополняется контролем снизу»⁴⁶⁰. Во время Крымской войны знаменитый военный хирург Н.И. Пирогов, которому довелось быть свидетелем многочисленных злоупотреблений в сфере материального снабжения воюющей армии, с горечью говорил: «В то время, когда вся Россия шипала корпию⁴⁶¹ для Севастополя, корпией этой перевязывали англичан; у нас была только солома». Чтобы попытаться противостоять армейской коррупции, Н.И. Пирогов взял на себя руководство «Крестовоздвиженской общины сестер попечения о раненых и больных». Знаменитый хирург был убежден, что «нравственный контроль сестер милосердия гораздо действеннее может влиять на отвратительные злоупотребления госпитальной администрации, чем разного рода официальные комиссии». Надеяться не на закон, а на «нравственный контроль» — это чисто русский подход к решению проблемы. Уроки Крымской войны убедили Н.И. Пирогова в том, что врачевать в первую очередь необходимо не тело, а душу⁴⁶².

Только лишь сменой конкретных провинившихся военных чиновников и только жесточайшим юридическим ответственным коррупцию в Вооруженных Силах победить невозможно. Необходимо добиваться повышения роли структур гражданского общества в процессах предотвращения коррупции в армии и усиления их влияния на происходящие в ней процессы. В частности, следует сформулировать и в нормативном порядке закрепить принципы взаимодействия общественных организаций с органами военного управления, командирами (начальниками); создавать ассоциации возможных объектов коррупции (например, бесквартирных военнослужащих), поскольку общественные организации «в гораздо меньшей степени, чем другие сферы жизни охвачены «ржавчиной коррупции»⁴⁶³. Эти институты гражданского общества могут стать серьезным подспорьем в развертывании широкомасштабной борьбы с коррупцией в армии.

Меры по борьбе с коррупцией в Вооруженных Силах не должны превращаться в шумные кампании, к которым российское общество стало маловосприимчивым. Такие меры не увенчаются успехом, если не будут носить постоянного характера и пользоваться поддержкой всех военнослужащих, всего общества. Если военнослужащие и другие граждане привыкли, что едва ли ни при любом обращении в органы военного управления или к воинским должностным лицам за реализацией тех или иных прав и социальных гарантий требуется преподнести «вознаграждение», то изменить отношение общества к коррупции будет чрезвы-

⁴⁶⁰ Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: Монография / Науч. ред. А.В. Малько. М., 2005. С. 121.

⁴⁶¹ Корпия — нащипанные из тряпок нитки, употреблявшиеся прежде вместо ваты. Щипать корпию — щипать нитки для изготовления перевязочных средств (Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 256).

⁴⁶² Константинов А. Коррупцированная Россия. М., 2006. С. 64.

⁴⁶³ Проява С.М. Экономизация коррупции: механизм противодействия. М., 2008. С. 113.

чайно трудно. Однако если стратегическая цель заключается в том, чтобы коренным образом изменить ситуацию с коррупцией в стране в целом и в Вооруженных Силах в частности, прежде всего, необходимо добиться коренного изменения общественного мнения: «Люди должны осознать всю серьезность проблем, связанных с коррупцией, а также увидеть, что можно сделать для борьбы с ней. И здесь важную роль призвано сыграть гражданское общество в широком значении этого понятия»⁴⁶⁴. Гражданский контроль над армией призван «всемерно укреплять связь общества и армии, а также ограждать Вооруженные Силы от таких негативных явлений, как нарушение законодательства, рост преступности, коррупция, произвол, насилие над личностью, злоупотребление служебным положением и др.»⁴⁶⁵.

Опыт развитых стран показывает, что основу, на которой выстраивается широкая и разветвленная система гражданского контроля над деятельностью Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, составляет парламентский контроль.

Роль парламентского контроля в борьбе с коррупцией в Вооруженных Силах определяется следующими обстоятельствами:

— *во-первых*, борьба с коррупцией относится к числу исходных, базовых условий динамичного развития государства и его Вооруженных Сил. В этой сфере недопустимы решения, вырабатываемые ограниченной группой лиц. Прогнозирование и оценка ее состояния, определение политики в этой области — задача парламента. Своей законотворческой деятельностью парламента придает четкую и жесткую государственно-правовую определенность деятельности по предупреждению коррупции;

— *во-вторых*, строительство и содержание Вооруженных Сил относится к ведущим статьям государственных расходов. Объемы этих расходов весьма велики. А там, где есть большие деньги, там всегда появляются лица, пытающиеся поживиться за их счет. Поэтому предметом постоянного внимания парламента являются обоснование исключения потребностей финансирования по оборонным статьям и контроль за эффективностью использования выделенных финансовых средств;

— *в-третьих*, военная организация тысячами нитей связана со всем обществом. Малейшее неблагополучие в ней либо является результатом сбоев в системе военно-гражданских отношений, либо само болезненно сказывается на них. Предупреждению и демократическому разрешению возможных противоречий призвана служить соответствующая правовая основа, создание и развитие которой является исключительной функцией парламента. В целом представительная власть выступает силой, как бы стоящей над армией и над обществом и регулирующей их взаимоотношения с позиций верховенства закона и общих интересов народа⁴⁶⁶.

В современном развитом обществе все сильнее ощущается ограниченность возможностей антикоррупционной политики государства и ее недостаточная эффективность не только в силу имеющихся всегда ресурсных ограничений, но и в силу самой специфики государственных

⁴⁶⁴ Проява С.М. Указ. соч. С. 133.

⁴⁶⁵ Писарев А.Н. Полномочия высших органов государственной власти России по осуществлению гражданского контроля за армией // Право в Вооруженных Силах. 2000. № 9.

⁴⁶⁶ Права человека и вооруженные конфликты: Учебник / Отв. ред. В.А. Карташкин. М., 2001. С. 258—259.

форм воздействия на общество, регулирования общественной жизни. Поэтому усиливается тенденция к развитию общественных институтов, служащих саморазвитию и саморегуляции общества, институтов, базирующихся на установленных государством правовых нормах общественной жизни, но достаточно автономных от государства. Такие институты — важный элемент гражданского общества, их поддержка — характерная черта демократического государства. Их деятельность является неотъемлемой составной частью гражданского контроля над деятельностью государства и его институтов в сфере обороны и безопасности страны. Зрелое в гражданском отношении общество способно не только дополнять антикоррупционные усилия государства, но и осуществлять их корректировку, необходимый контроль над ними в цивилизованных, ненасильственных формах. Неправительственные некоммерческие организации, ориентированные на антикоррупционные цели и задачи, способны, в частности, найти малозатратные для общества пути решения многих проблем борьбы с коррупцией в Вооруженных Силах.

В соответствии со ст. 2 Закона Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2446-1 общественные и иные организации и объединения являются субъектами безопасности, обладают правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Государство обеспечивает правовую и социальную защиту общественным и иным организациям и объединениям, оказывающим содействие в обеспечении безопасности в соответствии с законом. В научной литературе справедливо констатируется, что негосударственная система обеспечения безопасности в Российской Федерации находится пока в стадии формирования. Сегодня ей недостает единого методического и организационного центра. Пока лишь можно говорить о наличии возможностей для ее полноценного функционирования с ростом политической культуры граждан и с формированием в стране зрелого гражданского общества⁴⁶⁷.

Ю.М. Резник рассматривает гражданское общество как внесударственную общественную реальность, противостоящую государству; как частную сферу жизни людей, их ассоциаций, отличную от государственной и общественной сфер, и как общественную (публичную) сферу, опосредующую отношения между частной сферой и государством⁴⁶⁸. «Гражданское общество формирует по отношению к государству определенные ожидания, предъявляет требования, предлагает решения, дает оценку действий государства и объективизирует социальные противоречия»⁴⁶⁹.

Большинство исследователей теории и практики становления и развития гражданского общества в нашей стране почти единодушны в том, что гражданское (многосубъектное) общество находится в России в зачаточном состоянии⁴⁷⁰. Трудно не согласиться в этой связи с тезисом,

⁴⁶⁷ Общая теория национальной безопасности: Учебник / Под общ. ред. А.А. Прохожева. М., 2002. С. 213.

⁴⁶⁸ Резник Ю.М. Гражданское общество как феномен цивилизации. М., 1993.

⁴⁶⁹ Калашников С.В. Функциональная теория социального государства. М., 2002. С. 161.

⁴⁷⁰ Мамут Л.С. Стратегия взаимодействия государства и гражданского общества в условиях современной России // Государство и право на рубеже веков. Проблемы теории и истории: Материалы Всероссийской научной конференции, 2—4 февраля 2000 г., г. Москва. М., 2001. С. 7—13; Шеринев И.Л. Динамика развития общественных объединений как показатель уровня обеспечения социальной безопасности России // Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке. С. 525—527.

прозвучавшим на заседании «Круглого стола» журналов «Государство и право» и «Вопросы философии», на котором, в частности, было отмечено, что в России положение дел таково, что традиционно 99 из 100 всех надежд и ожиданий возлагается на госаппарат, т. е. на чиновничество, на тот слой, который 99 из 100 всех отступлений от закона и совершает, нарушая гражданские права и свободы. Государство, по природе своей (в демократическом, гражданском обществе) обязанное печься, прежде всего, о свободе и праве гражданина, подчиняя им свои, т. е. чиновничества, интересы, в России исстари действует ровно наоборот. Институты гражданского общества у нас крайне слабы, как и само гражданское общество⁴⁷¹.

Несомненно, что преодолеть коррупцию способно только сильное, богатое государство. Однако построить такое государство можно, только раскрепостив творческую энергию масс, создав основы гражданского, плюралистического общества. Тогда будет задействован потенциал любой общественной и религиозной организации, каждого человека. Мудрость государственной политики состоит не в том, чтобы ставить граждан с иными мировоззренческими установками, отличными от официальных, в оппозицию государству, а превратить их в союзников созидательной работы⁴⁷².

В концентрированном виде роль и место общественных институтов в военной политике государства показаны в экспертном меморандуме 1984 г., представленном Международным институтом гуманитарного права в Сан-Ремо (Италия): «Важно то, чтобы эти ассоциации могли быть на деле представительными и иметь нормальные возможности для защиты интересов военнослужащих. Их права в этом вопросе могут сводиться к праву выступать в качестве консультативных инстанций для военных властей либо быть расширены до права проводить переговоры. За ними также могут быть закреплены определенные сферы деятельности, поскольку кажется разумным, чтобы таким организациям было разрешено заниматься вопросами, связанными с условиями работы, режимом, а также правовой, экономической, социальной, культурной и нравственной защитой военнослужащих и защитой их здоровья, но не разрешено заниматься организацией процесса службы, образованием, обучением персонала, подготовкой и проведением операций, снабжением, вопросами иерархических и функциональных назначений и распределения обязанностей. Также не может быть разрешено выступать с инициативами, которые бы противоречили обязательству вооруженных сил находиться вне политической арены»⁴⁷³.

В демократическом государстве стремление структур гражданского общества контролировать военную организацию логично и закономерно. Вопрос только в том, чтобы этот контроль был реальный, действенный, а не декларативный и формальный, а также в том, чтобы контроль не превратился во вмешательство, не привел к подмене деятельности органов военного управления деятельностью структур гражданского общества. Преодоление монополии государственных чиновников на понимание интересов антикоррупционного развития Вооруженных Сил — важнейшая задача и цель гражданского контроля над деятельностью госу-

⁴⁷¹ Государство и право. 2002. № 1. С. 15.

⁴⁷² Мозговой С.А. Свобода совести и социальное служение в Российской армии // Россия. Духовная ситуация времен. 2001. № 3, 4. С. 220.

⁴⁷³ Цит. по: Нестеров В.С. Профсоюз в погонах. М., 2002. С. 29.

дарства в сфере обороны страны. Различные общественные организации имеют возможность осуществлять исследовательскую работу по изучению коррупции в Вооруженных Силах и борьбе с ней, проводить просветительскую антикоррупционную деятельность. При информационной прозрачности Вооруженных Сил общественные организации способны осуществлять постоянный мониторинг коррупционной ситуации в военной организации государства.

Основными направлениями деятельности общественных организаций по борьбе с коррупцией являются:

1) анализ реальных возможностей борьбы с коррупцией, разработка программы организационной, юридической и другой помощи тем специалистам, которые в ней нуждаются;

2) формирование структурной сети российских неправительственных организаций, способной реализовать программу по борьбе с коррупцией;

3) расширение своего вклада в анализ действующего законодательства и разработку новых законопроектов, способствующих борьбе с коррупцией, лоббирование прохождения этих законопроектов в законодательных органах власти⁴⁷⁴.

Значительные перспективы в совершенствовании институтов гражданского контроля над военной организацией государства открылись в связи с принятием и вступлением в силу с 1 июля 2005 г. Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ. Согласно ст. 18 указанного Федерального закона Общественная палата проводит общественную экспертизу законопроектов, затрагивающих вопросы государственной социальной политики и конституционных прав граждан в области социального обеспечения, а также проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Заключение Общественной палаты по результатам общественной экспертизы хотя и носят рекомендательный характер, но подлежат обязательному рассмотрению соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления.

Для решения возложенных на нее задач Общественная палата Российской Федерации может создавать комиссии. В настоящее время в Общественной палате сформировано 17 комиссий, в том числе Комиссия по общественному контролю за деятельностью правоохранительных органов, силовых структур и реформированием судебно-правовой системы. В рамках этой Комиссии функционирует подкомиссия по проблемам противодействия коррупции в Российской Федерации⁴⁷⁵.

Указанные органы работают достаточно активно. Так, например, 19 июня 2006 г. в Общественной палате состоялся «круглый стол» на тему «Коррупция в России: шансы противодействия» и одновременно заседание подкомиссии Общественной палаты по проблемам противодействия коррупции, на котором были выделены следующие приоритеты в деле борьбы с коррупцией:

— антикоррупционный мониторинг кадровой политики государства;

⁴⁷⁴ Бинецкий А.Э. Коррупция. М., 2005. С. 283.

⁴⁷⁵ Комментарий к Федеральному закону «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ / Под общ. ред. А.Г. Кучерены. М., 2007.

— повышение коррупционной устойчивости российских законов и вытекающая из этого общественная антикоррупционная экспертиза законодательства;

— юридическая помощь гражданам (антикоррупционное воспитание);

— введение жестких административных регламентов⁴⁷⁶.

В настоящее время в воинских частях и подразделениях Вооруженных Сил Российской Федерации созданы и функционируют ряд общественных институтов, которые при определенной корректировке возложенных на них задач могут, на наш взгляд, сыграть весьма важную роль в предупреждении коррупции в армии. К числу этих общественных институтов относятся:

1) *офицерские собрания*, которые действуют на основании Положения, утвержденного приказом министра обороны Российской Федерации от 23 декабря 2004 г. № 435. Офицерские собрания предназначены для сплочения коллектива офицеров воинских частей, воспитания офицеров в духе преданности Отечеству, верности воинскому долгу и боевым традициям, укрепления войскового товарищества, выработки предложений и рекомендаций командованию по вопросам прохождения военной службы, решения социальных и иных проблем, возникающих у офицеров и членов их семей. Свой вклад в предупреждение коррупции в Вооруженных Силах офицерские собрания могут внести, прежде всего, путем недопущения на коррупциогенные воинские должности корыстных, алчных, склонных к стяжательству офицеров, а также активной пропагандой лучших образцов честности и неподкупности, воспитанием офицерской чести;

2) *социальные комиссии и социальные группы*, действующие на основании приказа министра обороны Российской Федерации от 28 февраля 2005 г. № 79. Их основными задачами являются:

— участие в проверках и ревизиях финансово-хозяйственной и иной деятельности органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил в целях выявления проблем, связанных с социальной защищенностью, защитой чести и достоинства, соблюдением принципов социальной справедливости при решении социально-бытовых и иных проблем военнослужащих;

— рассмотрение и проверка предложений, заявлений и жалоб военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, непосредственно поступивших в комиссии, и по указаниям командиров (начальников), осуществление контроля за их разрешением;

— представление командирам (начальникам) предложений по разрешению обращений.

Антикоррупционная направленность деятельности социальных комиссий могла бы найти свое выражение в предупреждении, прежде всего, бытовой коррупции в воинских коллективах;

3) *Общественный совет при Министерстве обороны Российской Федерации*. Согласно Положению, утвержденному приказом министра обороны Российской Федерации от 16 ноября 2006 г. № 490, Общественный совет призван обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объеди-

нений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов в области обороны, государственного военного строительства, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и демократии, принципов развития гражданского общества в Российской Федерации путем:

— привлечения граждан и общественных объединений к формированию и реализации государственной политики в области обороны;

— выдвижения и поддержки гражданских инициатив, направленных на реализацию государственной политики в области обороны, конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений;

— проведения общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов, разрабатываемых Минобороны России, и проектов нормативных правовых актов Минобороны России;

— осуществления общественного контроля (контроля) за деятельностью Минобороны России;

— выработки рекомендаций Минобороны России при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;

— участия в выработке предложений по реализации мер правовой и социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

В качестве важнейшей задачи Общественного совета должно стать его активное участие в проведении антикоррупционной экспертизы актов Минобороны России. Соответствующие дополнения должны быть внесены в Положение об Общественном совете;

4) *общественно-дисциплинарные комиссии*, которые являются выборными органами сержантской и солдатской общественности в Вооруженных Силах Российской Федерации. Согласно Временному положению, утвержденному указанием статс-секретаря — заместителя министра обороны Российской Федерации от 10 марта 2007 г. № 172/1/1777, они предназначены для предупреждения и профилактики грубых дисциплинарных проступков как непосредственных предпосылок к совершению преступлений и происшествий и призваны защищать права, честь и достоинство военнослужащих, оказывать активную помощь командирам (начальникам) в воспитании личного состава в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации и федеральных законов, Военной присяги, общевоинских уставов Вооруженных Сил и нормативных правовых актов Минобороны России, содействовать сплочению воинских коллективов, воспитанию у сержантов и солдат (старшин и матросов), проходящих военную службу по контракту и призыву, высокой ответственности за исполнение обязанностей военной службы и личной дисциплинированности. Наряду с социальными комиссиями, общественно-дисциплинарные комиссии призваны стать активными борцами с проявлениями бытовой коррупции в подразделениях и воинских частях;

5) *родительские комитеты* при воинских частях и при военных комиссариатах субъектов Российской Федерации, которые согласно указанию министра обороны Российской Федерации от 15 декабря 2006 г.

⁴⁷⁶ Дульман П. На коррупцию подняли руку // Российская газета. 2006. 20 июня.

№ 172/2/8996 образованы в целях оказания помощи командованию воинской части в укреплении правопорядка, профилактики правонарушений среди личного состава, сплочения воинских коллективов и обеспечения условий безопасности военной службы. Учитывая распространенность коррупционных правонарушений, связанных с предоставлением гражданам отсрочек от призыва и призывом на военную службу, родительские комитеты призваны внести свой вклад в борьбу с мздоимством и лихоимством в военных комиссариатах.

Следует, однако, отметить, что антикоррупционный потенциал указанных и других общественных структур, созданных в Вооруженных Силах, пока еще мало востребован. Как свидетельствуют результаты социологических исследований, опрошенные военнослужащие следующим образом оценивают их деятельность: «никак не проявляют себя» — 60 процентов; «бездействуют» — 32 процента; «действуют активно» — 8 процентов. При этом, в качестве причины бездействия указывается отсутствие такой общественной структуры в воинской части⁴⁷⁷.

§ 12.2. Антикоррупционное воспитание военнослужащих

Мне всегда было непонятно: почему люди стыдятся бедности и не стыдятся богатства?

Фаина Раневская

В борьбе с коррупцией базовое значение имеют гуманитарное образование, воспитание позитивной ценностной ориентации людей начиная со школьной скамьи, повышение интеллекта населения на основе обеспечения доступа всех его слоев и каждого человека к знаниям и культуре, консолидация усилий общества и государства, политических сил и СМИ, направленных на искоренение причин и условий коррупции, создание обстановки нетерпимости к ней в обществе⁴⁷⁸. Под антикоррупционным воспитанием понимается целенаправленная деятельность по формированию и развитию антикоррупционного правосознания личности, ее ориентации на общественно полезное антикоррупционное поведение и подготовке ее к антикоррупционной деятельности⁴⁷⁹.

Антикоррупционное воспитание военнослужащих и лиц гражданского персонала, таким образом, является неотъемлемой составной частью предупреждения коррупции в военной организации государства. Важно отметить что термин «антикоррупционное воспитание» закреплен в нормативном порядке. Так, Закон Санкт-Петербурга «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге» определяет антикоррупционное воспитание как целенаправленный процесс формирования в сознании граждан нетерпимого отношения к коррупции и коррупционному поведению.

Писанные законы, безусловно, нужны, но еще важнее нравственная профилактика и общественная гигиена. Необходимо повести решительную борьбу с пассивностью большинства военнослужащих и укоровившим-

⁴⁷⁷ *Бондалетов В.В.* Социальная защита как функция общественных объединений военнослужащих: Автореф. дисс. ... канд. социол. наук. М., 2007. С. 16—17.

⁴⁷⁸ *Попов В.И.* Противодействие организованной преступности, коррупции, терроризму в России и за рубежом. М., 2007. С. 144.

⁴⁷⁹ *Бикмухаметов А.Э. и др.* Коррупция и антикоррупционная политика: Словарь-справочник. М., 2008. С. 10.

ся в Вооруженных Силах восприятием коррупции как совершившегося, обыденного факта повседневной жизнедеятельности соединений и воинских частей. Как справедливо указывает С.М. Проява, необходимо обеспечить такое воздействие на коррупцию, при котором «коррупционное поведение становится нецелесообразным, невыгодным для потенциального коррупционера. Коррупционное действие совершается только тогда, когда оно попадает в разряд целесообразного поведения. Именно это не должно случиться, и этому надо противодействовать. Иных путей эффективного воздействия на коррупционера быть не может. Это закон природы»⁴⁸⁰.

Характерной особенностью антикоррупционного воспитания граждан, включая военнослужащих, является то, что объектом воспитательного воздействия являются взрослые люди с уже сформировавшимися взглядами, привычками, целевыми установками и т. д. Данное обстоятельство зачастую используется скептиками в качестве аргумента, подтверждающего довольно распространенное мнение о том, что взрослые люди не могут выступать объектом воспитания. Следует в связи с этим заметить, что в настоящее время растет количество исследований, посвященных проблемам интеллектуального развития взрослых людей и их социального обучения. В этой литературе доказывается, что воспитание и обучение взрослых людей — это непрерывный, продолжительный процесс, а не такой, где все концентрируется на определенных биологически обособленных и благоприятных для этого стадиях развития, поскольку воспитание взрослого человека методически основывается больше на изменении его возможностей и сферы занятий, а также ответственности на протяжении жизненного цикла, чем на эффекте психофизиологического созревания и возмужания⁴⁸¹.

Задача антикоррупционного воспитания состоит в осуществлении такого воздействия на сознание военнослужащего, при котором убеждение в нецелесообразности коррупционного поведения превращается в устойчивую моральную парадигму. Эта задача направлена на создание и поддержание представления военнослужащих о нецелесообразности (следовательно, аморальности) коррупционной деятельности. Это механизм управления динамикой общественной морали в Вооруженных Силах. Общественная мораль может необратимо изменяться только в том случае, если положения морали, внушаемые пропагандой и воспитанием, объективно выгодны всем членам военной организации государства и общества в целом.

Антикоррупционное воспитание должно стать неотъемлемой составной частью патриотического и гражданского воспитания. Это обусловлено тем, что современная технологическая культура придает чрезмерное значение потреблению и владению вещами. Все чаще и чаще личный успех и престиж измеряются материальным богатством, а не вкладом личности в общее благо. Это ведет общество к недостатку этики, который можно восполнить только с помощью образования. Антикоррупционное воспитание должно пробудить чувство гражданского долга. Военно-учебные заведения и все общественные институты должны разъяснять военнослужащим, в чем состоит их гражданский долг, и воспитывать желание стать полезным членом военной организации госу-

⁴⁸⁰ *Проява С.М.* Указ. соч. С. 142.

⁴⁸¹ *Бабенко А.Н.* Правовая социализация как процесс освоения правовых ценностей // Государство и право. 2005. № 2. С. 105.

дарства и общества в целом. Необходимо объяснять военнослужащим, что личное материальное благосостояние есть ценность, производная от благосостояния гражданского. «Социальный капитал должен превосходить финансовый, ибо культура, имеющая своей целью только накопление материального богатства, является благоприятной почвой для произрастания сорняков коррупции»⁴⁸².

Демонстрируя широком массам военнослужащих негативные стороны коррупции и объясняя ее природу, антикоррупционное воспитание лишает коррупцию социальной опоры, уничтожает благоприятную среду для ее распространения в Вооруженных Силах. В сочетании с совершенствованием системы социальных ценностей военной службы, повышением уровня духовности и стремления военнослужащих к социально полезному поведению эти меры не только дополняют комплекс антикоррупционных мер, но и усиливают эффект других методов борьбы с коррупцией в военной организации государства.

В научной литературе вся совокупность методов борьбы с коррупцией по характеру воздействия на людей подразделяется на убеждение, стимулирование и принуждение⁴⁸³ (по сути, их можно рассматривать как методы антикоррупционного воспитания).

Рассмотрим содержание указанных методов применительно к Вооруженным Силам.

Метод убеждения связан с активным воздействием на волю и сознание военнослужащего с помощью идейно-нравственных средств. Это воздействие должно вызывать в его сознании негативное отношение к коррупции, стойкое желание бороться с ней. Под воздействием убеждения на сознание и чувства военнослужащего изменяется система социальных ценностей, в результате чего коррупция принимает образ некоего препятствия для нормальной социальной жизнедеятельности военнослужащих. Только тогда у каждого члена военной организации государства возникнет потребность в активном противодействии коррупции, появится чувство социальной ответственности за свои действия и поступки, возрастет требовательность к нарушителям устоявшихся принципов существования общества и нормального функционирования Вооруженных Сил. В борьбе с коррупцией метод убеждения должен иметь приоритетное значение, так как его активное воздействие позволит лишить коррупцию социальной опоры в человеческом сознании, что неизбежно приведет к замедлению темпов ее роста, ослаблению и искоренению многих ее форм.

Стимулирование как метод борьбы с коррупцией представляет собой побудительную причину к действиям. Его необходимо воплотить в комплексе мер, порождающих и укрепляющих в сознании военнослужащих не только негативное отношение к любым проявлениям коррупции, но и реализуемое стремление к активному противодействию им. Особенность воздействия стимулирования на общество заключается в формировании у него заинтересованности в избавлении от социально вредных явлений, минимизации их негативного влияния. Его выражение возможно в использовании мер общего и специального воздействия. Общее стимулирование могут вызывать социальная, экономическая и правовая поддержка деятельности органов военного управления и дол-

жностных лиц, борющихся с коррупцией, ведение активной общественной пропаганды, вызывающей стойкую нетерпимость к коррупции, широкое использование отечественного и международного опыта борьбы с ней. Специальное воздействие выражается в гибком применении политики кнута и пряника для стимулирования эффективного выполнения должностных обязанностей воинскими должностными лицами и ограничения взяточничества.

Метод принуждения предполагает психологическое, материальное или физическое воздействие на военнослужащих, участвующих в коррупционных отношениях, с целью заставить их прекратить противоправную, аморальную деятельность. При этом, следует помнить, что использование лишь метода принуждения не позволит окончательно решить проблему коррупции в Вооруженных Силах, так как принуждение представляет собой, скорее, меру оперативного воздействия, с помощью которой тяжело добиться желаемого результата.

В борьбе с коррупцией следует сочетать все методы воздействия на участников коррупционных отношений в армии, так как каждый из них обладает присущими только ему качествами и гармонично дополняет остальные.

Важнейшим средством антикоррупционного воспитания должностных лиц являются активно используемые во многих странах этические кодексы различных профессиональных групп, поскольку государственные служащие должны подчиняться не только дисциплинарным, но и жестко контролируемым этическим нормам.

Кодекс профессиональной этики представляет собой кодифицированный нормативный акт, принятый представителями определенной профессии, который в систематизированном виде содержит обязательные для исполнения нравственно-этические предписания, регламентирующие профессиональное поведение. Этический кодекс — это не совокупность благих пожеланий представителей профессионального сообщества друг другу, которые можно и не исполнять. В большинстве случаев кодексы содержат такие формально-определенные нравственные правила, при нарушении которых наступают неблагоприятные юридические последствия⁴⁸⁴.

В некоторых странах приняты специальные законы, представляющие собой «этические кодексы» или «кодексы чести». Например, в США — это Принципы этического поведения правительственных чиновников и служащих от 17 октября 1990 г., Закон об этике в правительственных учреждениях 1978 г.; в Великобритании — Общие принципы поведения государственных служащих; в ФРГ — Федеральный закон о дисциплинарном режиме государственной службы и др. В этих актах подчеркивается высокая моральная ответственность лиц, находящихся на государственной службе, перед отечеством⁴⁸⁵. Наиболее рельефно подобного рода нормы нашли отражение в антикоррупционных этических требованиях к поведению должностного лица, разработанные Комиссией Нолана (Великобритания, 1995 г.) (см. рис. 16).

⁴⁸⁴ Малиновский А.А. Кодекс профессиональной этики: понятие и юридическое значение // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 41.

⁴⁸⁵ Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10.

⁴⁸² Попов В.И. Указ. соч. С. 144—145.

⁴⁸³ Коновалов И.Н., Хамазина О.И. Принципы и методы антикоррупционной политики // Право и государство: теория и практика. 2005. № 7. С. 52—53.

Рис. 16. Антикоррупционные этические требования к поведению должностного лица⁴⁸⁶



К сожалению, подобного рода этических кодексов для военнослужащих в Российской Федерации не существует. Дискутируемая длительное время в печати тема о необходимости разработки и нормативного утверждения кодекса чести российского офицера так и остается лишь благим пожеланием⁴⁸⁷. В научной литературе обоснованно констатируется отсутствие четких и понятных морально-этических правил поведения высших военных чиновников. Очевидно, что какой бы высокий го-

⁴⁸⁶ Схема составлена по изданию: *Проява С.М.* Указ. соч. С. 123—124.

⁴⁸⁷ *Королев А.В.* Офицерская честь: сущность, содержание, пути формирования // *Право в Вооруженных Силах.* 2008. № 1.

сударственный пост ни занимал военнослужащий, он по определению не может обладать роскошной виллой и не может иметь в частной собственности, например, яхту. Наличие такого рода «излишеств» у воинских должностных лиц должно, по меньшей мере, вызывать озабоченность у руководства Минобороны России, а по большому счету в этом случае необходимо ставить вопрос об увольнении с военной службы лиц, склонных к компрометации высокого воинского звания⁴⁸⁸.

Неотъемлемой составной частью антикоррупционного воздействия на сознание военнослужащих является их правовое воспитание и правовое обучение, искоренение правового нигилизма, поскольку именно в правовой безграмотности военнослужащих, неуважении к закону коренятся истоки многих коррупционных проявлений в Вооруженных Силах. Как показывают результаты социологических исследований, лишь 5,07 процента опрошенных военнослужащих считают уровень своих правовых знаний высоким⁴⁸⁹.

На правовой нигилизм граждан как причину коррупции в России неоднократно указывал Президент Российской Федерации Д.А. Медведев. Так, выступая на пленарном заседании второго Гражданского форума, он заявил: «Россия, без преувеличения, — это страна правового нигилизма. Он, в том числе, проявляется в форме коррупции в органах власти, коррупции, которая имеет сегодня огромные масштабы, борьба с которой должна превратиться в национальную программу»⁴⁹⁰. В современной правовой литературе и социальной практике термин «правовой нигилизм» используется для характеристики определенных социально-психологических тенденций негативного отношения к тем или иным правовым ценностям. С этой точки зрения правовой нигилизм есть отрицание норм права, роли законодательства, сведение права к совокупности произвольных действий представителей исполнительной власти, оправдание беззакония⁴⁹¹.

Видный русский философ И.А. Ильин по этому поводу писал: «Нелеп и опасен такой порядок жизни, при котором народу недоступно знание его права, когда, например, среди народа есть неграмотные люди, или когда право начертано на чуждом языке, или когда текст закона остается недоступным для народа, или же смысл права выражается слишком сложно, запутанно и непонятно. Тогда, в лучшем случае, между народом и правом выдвигается иерархия корыстных посредников, взимающих особую дань за «отыскание» правоты и обслуживающих народную темноту в свою пользу, им выгодно затемнить ясное дело, а не уяснить темное, спасти «безнадежное» дело и внести кривду в суд, под их «опытными» руками толкование права быстро превращается в профессиональный кривотолк»⁴⁹².

⁴⁸⁸ *Эминов В.Е., Мацкевич И.М.* Организованная преступность в армии // *Российское право в Интернете.* 2004. № 3.

⁴⁸⁹ *Мороз Р.В.* О состоянии правосознания военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на современном этапе развития Вооруженных Сил Российской Федерации // *Право в Вооруженных Силах.* 2008. № 6. С. 47.

⁴⁹⁰ *Закатова А.* Рецепт против коррупции // *Российская газета.* 2008. 7 февраля.

⁴⁹¹ *Мороз Р.В.* Негативные аспекты правосознания военнослужащих как один из источников угрозы безопасности в современных условиях // *Российский военно-правовой сборник.* 2004. № 1.

⁴⁹² *Ильин И.А.* О сущности правосознания. М., 1993. С. 24.

На данный аспект антикоррупционного воспитания граждан обращает также внимание Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: «Очень многие граждане России имеют весьма смутное представление о своих правах и свободах и потому не могут осознанно ими пользоваться. Ситуация, когда люди смиренно просят государство о том, чего должны были бы требовать, увы, типична для нашей страны с ее давними традициями патернализма и чиновничества. Проблема очень серьезна: неспособность граждан отстаивать свои права развращает государство, объективно препятствует его демократизации»⁴⁹³.

Приведенный выше вывод Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации подтверждается данными социологических исследований: 54 процента молодых людей и 43 процента пожилых граждан нашей страны считают для себя бесполезным предпринимать какие-либо усилия в борьбе с властью за свои права⁴⁹⁴. Как показывает практика, большинство нарушений прав военнослужащих со стороны их командиров (начальников) проистекает именно из уверенности последних в том, что подчиненные не посмеют возражать и жаловаться.

Антикоррупционное воспитание должно стать органической составной частью всей системы воспитания военнослужащих Вооруженных Сил. Для практического решения данной задачи представляется целесообразным внести соответствующие дополнения в тематику общественно-государственной подготовки всех категорий военнослужащих, а в учебные планы военно-учебных заведений, и прежде всего военных академий, готовящих военных руководителей среднего и высшего звеньев военного управления, ввести спецкурсы по антикоррупционной проблематике⁴⁹⁵.

§ 12.3. Информационное обеспечение борьбы с коррупцией в Вооруженных Силах

Распознать мздоимца так же непросто, как распознать, пьет ли рыба воду, в которой она плавает.

Народная мудрость

Значительным антикоррупционным потенциалом обладает широкое использование средств массовой информации, реализация принципа гласности в реализации антикоррупционной политики. Борьба с коррупцией в целом и с отдельными коррупционерами в Вооруженных Силах не может быть эффективной на уровне использования стандартных лозунгов о приносимом ими вреде, о потерях и т. д. Главным сегодня становится борьба за прозрачность, открытость перед обществом, гласность деятельности коррупционеров и взяточников независимо от воинского звания и занимаемой должности. При этом, как справедливо указывается в специальной литературе, очень важно реально представлять себе, на какую конкретную аудиторию рассчитаны пропагандистские антикоррупционные материалы, ее интересы, запросы и чаяния, для того,

⁴⁹³ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 г. // Российская газета. 2008. 14 марта.

⁴⁹⁴ Добрынина Е. Мало обеспеченных: социологи нарисовали портрет самой многочисленной прослойки общества — «новых русских бедных» // Российская газета. 2008. 2 июля.

⁴⁹⁵ Авторский вариант учебного плана по данной проблематике приведен в приложении 11 к настоящему изданию.

чтобы вся работа в данной области им соответствовала, носила адресный характер⁴⁹⁶.

Многое в деле предупреждения коррупции в военной организации государства могут сделать печатные СМИ. Система печатных СМИ Минобороны России сегодня включает одну центральную газету («Красная звезда») и 9 центральных журналов, 12 окружных и флотских газет, 2 издания видов и родов войск Вооруженных Сил, 8 армейских газет, а также дивизионные многотиражки. Однако, как показывает анализ, в указанных СМИ практически отсутствуют какие-либо материалы о коррупции в армии, будто данной проблемы не существует вовсе. В значительной мере это объясняется тем, что «вся система военных СМИ подчинена командно-административной системе военного управления»⁴⁹⁷. В этих условиях публикация в подведомственных Минобороны России СМИ фактов мздоимства и лихоимства воинских должностных лиц выглядела бы как нонсенс, поскольку никакой военный руководитель не заинтересован в выносе «сора из избы», субъективно не желая «пилить сук, на котором сидит». Реальность такова, что сегодня безкоманды «сверху» ни один руководитель военной СМИ не рискнет опубликовать материал о коррупции в Вооруженных Силах, даже если такие факты подтверждены соответствующими судебными решениями.

Дело существенно облегчается для независимых СМИ, «которые могут себе позволить критиковать правительство, не опасаясь репрессий. Даже авторитетные правители бывают безразличны к общественному мнению, если хотят избежать народных волнений»⁴⁹⁸. С этой точки зрения независимые военные СМИ («Право в Вооруженных Силах», «Независимое военное обозрение», «Военно-промышленный курьер» и др.) выглядят более выгодно по сравнению с ведомственными периодическими изданиями.

Тем не менее, одних только независимых изданий явно недостаточно. Проведение активной антикоррупционной политики в Вооруженных Силах невозможно без активного вовлечения в этот процесс ведомственных военных СМИ. Их антикоррупционный потенциал выражается в том, что:

— *во-первых*, их воздействие на сознание военнослужащих имеет согласованный и «тотальный» характер, что заключается в возможности транслирования антикоррупционного информационного концепта всеми СМИ одновременно, отсутствию в них противоречащей и опровергающей друг друга информации, что в конечном итоге приводит к «кумулятивному» эффекту, выражающемуся в воздействии на сознание не через отдельное информационное сообщение, а через его многократное транслирование всеми СМИ;

— *во-вторых*, военные СМИ большую часть информации получают из источников внутри самого военного ведомства. Отсутствие промежуточных звеньев вроде «достоверных источников» или «надежных источников» делает сообщаемую ими информацию действительно надежной и достоверной⁴⁹⁹.

⁴⁹⁶ Бинецкий А.Э. Указ. соч. С. 95.

⁴⁹⁷ Козлов Д.В. Современные российские военные средства массовой информации и их роль в воспитании военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 9.

⁴⁹⁸ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М., 2003. С. 220.

⁴⁹⁹ Козлов Д.В. Указ. соч.

Заслуживает всяческой поддержки предложение о развертывании с помощью и при активной поддержке органов власти всех уровней общероссийской программы по освещению в СМИ фактов коррупции и тех мер, которые государство и его органы принимают к коррупционным элементам, а также того, что делается, чтобы в этом деле не было повторений⁵⁰⁰. Военные СМИ должны занять свое достойное место в общей системе мер по реализации антикоррупционной политики в Российской Федерации.

В качестве практических мер реализации данной программы могли бы стать:

а) введение во всех военных СМИ постоянных рубрик, в которых публиковались бы материалы, связанные с коррупцией в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах;

б) опубликование информации обо всех вступивших в законную силу судебных решениях по осуждению воинских должностных лиц за коррупционные преступления, независимо от служебного положения и воинского звания осужденного;

в) проведение регулярных опросов читателей по актуальным проблемам борьбы с коррупцией;

г) распространение передового опыта выявления взяточников, мздоимцев и лихоимцев в Вооруженных Силах;

д) пропаганда лучших образцов честной, неподкупной, безупречной служебной деятельности воинских должностных лиц;

е) разъяснение широким массам военнослужащих порядка и правил обжалования неправомερных действий должностных лиц, проведение юридических консультаций по вопросам законного разрешения различного рода проблем, возникающих в повседневной служебной деятельности;

ж) оперативное реагирование на поступающие сообщения о фактах коррупции, активное сотрудничество с правоохранительными органами, проведение собственных журналистских расследований.

Как уже неоднократно указывалось в настоящей книге, права военнослужащих, несмотря на то, что они гарантированы законом, нередко нарушаются некомпетентными или коррумпированными военными руководителями. Защита и восстановление нарушенных прав более вероятны там, где пресса может свободно изобличать подобного рода руководителей и открыто ставить вопрос об их компетентности и соответствии занимаемой должности.

Если с помощью журналистов самые широкие массы военнослужащих будут активно и откровенно и как очевидцы, и как жертвы или даже как участники коррупционных отношений создавать информационное поле, то долгосрочный эффект от этого будет гораздо сильнее, чем все то, что может потенциально предпринять государство. В частности, можно было бы в Интернете создать специальные сайты о коррупции в армии, куда можно было бы помещать имена коррупционеров, суммы полученных ими взяток и т. п. Это не потребует вмешательства государства, но способно значительно активизировать механизм социального контроля над поведением воинских должностных лиц, поскольку коррупция больше всего боится гласности.

⁵⁰⁰ Бинецкий А.Э. Указ. соч. С. 304.

Весьма показательный пример по данному поводу приводит в своей книге А. Константинов. В Венгрии, где очень высокий уровень коррупции в сфере медицины, граждане создали Интернет-сайт, где пациенты описывали, сколько, кто и как берет взятку, с указанием конкретных имен и сумм. Это вызвало настоящий скандал, и ассоциация врачей потребовала закрыть сайт. Но врачам посоветовали разобраться внутри своего общества, в результате чего уровень поборов существенно снизился⁵⁰¹.

Многого в антикоррупционном просвещении военнослужащих можно достичь путем использования различного рода памяток, буклетов, рекламных листовок и видеороликов, которые объясняли бы военнослужащим их права, разъясняли сущность, вред и опасность коррупции, указывали, куда и как можно и нужно обратиться с жалобой или с сообщением о факте коррупции. Очень часто такой информационный материал оказывается для военнослужащих первым источником сведений о том, что у них имеются определенные права в борьбе со злоупотреблениями военных чиновников.

Как свидетельствует мировой опыт, значительный антикоррупционный эффект имеют системы «горячих линий», через которые военнослужащие могут высказать свои жалобы прямо по телефону. Например, в Англии власти на местах широко экспериментируют с «горячими линиями» в целях борьбы с мошенничеством. В Мексике в рамках программы модернизации системы государственного управления создана система «горячих линий» для бизнесменов, которые становятся жертвой произвола со стороны государственных инспекций. Этот метод будет иметь успех, но только при условии, что жалобщик может обеспечить себе анонимность или не опасаться неблагоприятных последствий для себя лично⁵⁰².

В Вооруженных Силах Российской Федерации практика «горячих линий» активно используется в настоящее время в борьбе с нарушениями уставных правил взаимоотношений между военнослужащими, а также для оперативного решения проблем, возникающих в периоды призывных кампаний. Как представляется, имеется настоятельная потребность в распространении имеющегося опыта использования «горячих линий» и на работу по борьбе с коррупцией в Вооруженных Силах.

Об осознании эффективности данной формы противодействия коррупции говорит тот факт, что в Общественной палате открыта «горячая линия» по проблемам коррупции в Вооруженных Силах и иных силовых структурах.

Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г., предусматривает разработку соответствующих антикоррупционных планов в органах государственной власти, включая Минобороны России.

По нашему мнению, антикоррупционные меры духовно-нравственного, информационного и воспитательного характера должны составить самостоятельный раздел указанного плана Минобороны России.

Целями данного раздела должны стать:

1) формирование антикоррупционного сознания военнослужащих с учетом проводимой государством антикоррупционной политики и дея-

⁵⁰¹ Константинов А. Указ. соч. С. 449.

⁵⁰² Роуз-Аккерман С. Указ. соч. С. 230.

тельности общественных объединений антикоррупционной направленности;

2) содействие органам военного управления в деятельности, направленной на снижение или нейтрализацию коррупциогенных факторов и коррупции в Вооруженных Силах в целом.

Для достижения указанных целей должны быть решены следующие задачи:

1) постоянный мониторинг состояния, распространенности, общественной опасности, структуры и динамики коррупции в Вооруженных Силах (эту функцию мог бы взять на себя Социологический центр Вооруженных Сил, имеющий 10-летний опыт проведения мониторинговых исследований социально-экономического и правового положения военнослужащих);

2) повышение уровня информированности военнослужащих об их правах на установленные законодательством социальные гарантии и услуги, о законных способах их получения;

3) внедрение новых моделей участия органов военного управления и правоохранительных органов в механизме реализации антикоррупционной политики в Вооруженных Силах;

4) пропаганда антикоррупционных стандартов поведения воинских должностных лиц при исполнении должностных обязанностей;

5) антикоррупционное образование и воспитание военнослужащих.

Ожидаемыми результатами реализации антикоррупционных мер духовно-нравственного, информационного и воспитательного характера должны стать:

а) объединение усилий представителей гражданского общества и органов военного управления для противодействия коррупции в Вооруженных Силах;

б) повышение уровня правовой просвещенности военнослужащих по законной реализации своих прав на социальные гарантии и государственные услуги;

в) внедрение новых этических стандартов поведения воинских должностных лиц.

Заклучение

Военное сообщество, в том числе военная наука, длительное время уходило от обсуждения вопроса о коррупции в Вооруженных Силах, либо делая вид, что ее не существует, либо полагая, что это чья-то чужая проблема. Теперь эта тема открыта для обсуждения. В значительной мере это обусловлено объявленной Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым «войной» коррупции в нашей стране.

Проведенный в настоящей книге анализ некоторых проблем, связанных с коррупцией в военной организации Российского государства, позволяет сделать вывод, что коррупция в Вооруженных Силах представляет собой давно и глубоко укоренившуюся систему общественных отношений, теснейшим образом переплетенную с другими социальными отношениями. Это делает коррупцию в армии системным фактором, что предопределяет сложность планирования и осуществления программ противодействия коррупции в Вооруженных Силах. Из этого вытекает бесперспективность и, более того, опасность попыток победить коррупцию одним «кавалерийским» наскоком, кампанией или применением только репрессивных мер. Политические, социальные и экономические потери от коррупции в армии настолько велики, а надежды на то, что она со временем уменьшится сама собой, настолько безосновательны, что осуществление антикоррупционной политики — это неизбежная миссия государственной власти в России, если она действительно стремится навести порядок в государстве в целом и в Вооруженных Силах в частности.

Безусловно, в одной книге невозможно раскрыть все аспекты такого сложного, многогранного социального явления, каковым является коррупция в Вооруженных Силах. Однако справедливо мнение, что иногда уже сама своевременная постановка той или иной проблемы имеет не менее важное значение, чем ее решение⁵⁰³. Если настоящей монографией будут стимулированы дальнейшие исследования данного феномена, то уже одно это оправдывает ее написание и издание.

Многое в деле противодействия коррупции может сделать военная наука. Анализ тематики диссертационных исследований по военному праву показывает, что до сих пор в рамках военно-юридической науки не подготовлено и не защищено ни одной диссертации по проблемам коррупции в военной организации государства.

В связи с вышесказанным может быть предложена следующая примерная тематика диссертационных исследований по данной проблеме:

- правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации;
- уголовно-правовые средства борьбы с преступлениями коррупционной направленности в военной организации государства;
- криминологические проблемы предупреждения коррупционного поведения военнослужащих в Российской Федерации;
- теоретико-правовые основы проверки актов военного законодательства на коррупционность;
- расследование преступлений коррупционной направленности, совершаемых военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации;

⁵⁰³ Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 329—330.

— имплементация норм международного антикоррупционного законодательства в военное законодательство Российской Федерации.

Ждут своих исследователей проблемы «военной» коррупции также и в области других общественных наук — истории, философии, политологии, социологии, экономики и др.

Автор одной из публицистических книг о коррупции в России А.И. Кирпичников⁵⁰⁴ приводит замечательную мысль нашего великого соотечественника М.Ю. Лермонтова, высказанную им во вступлении к известному роману «Герой нашего времени», которая как нельзя лучше подходит к исследуемой нами проблеме: «Довольно людей кормили сластями; у них от этого испортился желудок: нужны горькие лекарства, едкие истины. Но не думайте, однако, после этого, чтоб автор этой книги имел когда-нибудь гордую мечту сделаться исправителем людских пороков. Боже его избави от такого невежества! Будет и того, что болезнь указана, а как ее излечить — это уже Бог знает!».

Мы вполне отдаем себе отчет в том, что высказанные в настоящей монографии суждения являются далеко не бесспорными, покажутся кому-то излишне категоричными, а возможно, утопичными, предвидим, что многие из них могут вызвать неприятие и обиды, восприняты как клевета на нашу армию. В этой связи представляется весьма уместным привести слова известного дореволюционного российского правоведа В.Д. Спасовича: «Осмелюсь вам сознаться, что я жду возражений, что я бы радовался самой едкой критике. Она бы была очевидным доказательством того, что мои мысли обратили на себя чье-либо внимание, что они заслужили право на серьезное с чьей-либо стороны опровержение. Критика, опровержение суть величайшие почести, какие могут быть оказаны мыслящему человеку»⁵⁰⁵.

На фоне появления в СМИ все большего числа разоблачительных материалов о коррупции в Вооруженных Силах нельзя не видеть нарастающих в военном сообществе усталости от коррупции и одновременно понимания гражданской ответственности за противодействие ей. Однако окончательный социальный выбор еще не состоялся.

Автор надеется, что настоящая книга будет содействовать росту гражданского антикоррупционного сознания военнослужащих, а также взаимопониманию между всеми, кто больше не намерен мириться с проявлениями коррупции в Вооруженных Силах.

⁵⁰⁴ Кирпичников А.И. Коррупция в России. СПб., 2004. С. 425.

⁵⁰⁵ Спасович В.Д. Избранные труды и речи. Тула, 2000. С. 89.

Список литературы

1. Монографии, учебники, диссертации

- Абушенко Д.Б.* Судебное усмотрение в гражданском и арбитражном процессе: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1998.
- Административная реформа в России: Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006.
- Антикоррупционная политика: Учебное пособие / Под ред. Г.А. Сатарова. М., 2004.
- Барак А.* Судейское усмотрение / Пер. с англ. М., 1999.
- Бахрах Д.Н.* Административное право: Учебник для вузов. М., 1996.
- Беляев В.П.* Контроль и надзор в Российском государстве: Монография / Науч. ред. А.В. Малько. М., 2005.
- Бинецкий А.Э.* Коррупция. М., 2005.
- Бобровский П.Р.* Петр Великий как военный законодатель. СПб., 1887.
- Бондалетов В.В.* Социальная защита как функция общественных объединений военнослужащих: Автореф. дисс. ... канд. социол. наук. М., 2007.
- Военное право: Учебник / Под ред. В.Г. Стрекозова, А.В. Кудашкина. М., 2004.
- Волков С.В.* Русский офицерский корпус. М., 1993.
- Голки Ю.В., Карасев В.И.* Коррупция как механизм социальной деградации. СПб., 2005.
- Головщинский К.И.* Диагностика коррупционности законодательства / Под ред. Г.А. Сатарова, М.А. Краснова. М., 2004.
- Головщинский К.И.* Коррупционность правовых норм / Под ред. Г.А. Сатарова, М.А. Краснова. М., 2004.
- Гуев А.Н.* Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (для предпринимателей). 2-е изд., доп. и перераб. М., 2000.
- Дамаскин О.В.* Россия в современном мире: проблемы национальной безопасности. М., 2007.
- Долгова А.И.* Криминология. М., 1999.
- Ильин И.А.* О сущности правосознания. М., 1993.
- История отечественного государства и права: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Под ред. О.И. Чистякова. Ч. 1. М., 2004.
- Калашников С.В.* Функциональная теория социального государства. М., 2002.
- Карпов В.В.* Маршал Жуков. Опала: Литературная мозаика. М., 1994.
- Кирпичников А.И.* Коррупция в России. СПб., 2004.
- Клепицкий И.А., Резанов В.И.* Получение взятки в уголовном праве России. Комментарий законодательства. М., 2001.
- Клюковская И.Н.* Коррупция в России: понятие, состояние и проблемы противодействия: Дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 1999.
- Комментарий к Федеральному закону «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ / Под общ. ред. А.Г. Кучерены. М., 2007.
- Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М., 2006.

Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. А.Ф. Ноздрачева // СПС «Консультант-плюс».

Константинов А. Коррупцированная Россия. М., 2006.

Коррупция в органах власти / Под ред. П.Н. Панченко, А.И. Мизеря. Н. Новгород, 2001.

Корякин В.М. Введение в теорию военного права: Монография // Российский военно-правовой сборник. 2007. № 9.

Корякин В.М. Комментарий к Закону Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и членов их семей». М., 2007.

Корякин В.М., Кудашкин В.М., Фатеев К.В. Военно-административное право (военная администрация): Учебник. М., 2008.

Криминология: Учебник для вузов / Под ред. В.Д. Малкова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008.

Кудашкин А.В. Военная служба в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования. СПб., 2003.

Кудашкин А.В. Правовое регулирование военной службы в Российской Федерации: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2003.

Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих». 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005.

Кузнецов А.Н. Преодоление коррупции в государственном аппарате (теоретико-правовой аспект): Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000.

Кулакова Ю.М. Административно-правовое регулирование ограниченный прав государственных гражданских служащих Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

Куракин А.В. Правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации (теоретико-административные аспекты): Монография. М., 2004.

Логинов О.Ю. Бешеные деньги. От фальшивых монет до финансовых «пирамид». М., 2008.

Лобов В.Н. Военная хитрость. М., 2001.

Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008.

Маликов С.В., Кузнецов М.С., Хазин О.А. Генерал от инфантерии Павел Осипович Бобровский / Под науч. ред. А.Б. Григорьева. М., 2007.

Марфицин П.Г. Усмотрение следователя (Уголовно-процессуальный аспект). Омск, 2002.

Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004.

Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М., 2004.

Мизерий А.И. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти: Дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000.

Моргуленко Е.А. Причины и меры предупреждения нарушений уставных правил взаимоотношений военнослужащих при отсутствии между ними отношений подчиненности: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

Московец Т.А. Правовое регулирование поставок топливно-энергетической продукции для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

Мотивационная готовность молодых офицеров к военной службе: Учебно-методическое пособие. М., 2004.

Наумов А.В. Практика применения Уголовного кодекса Российской Федерации: комментарий судебной практики и доктринальное толкование (постатейный) / Под ред. Г.М. Резника. М., 2005.

Нестеров В.С. Профсоюз в погонах. М., 2002.

Общая теория национальной безопасности: Учебник / Под общ. ред. А.А. Прохожева. М., 2002.

Окопная правда чеченской войны: Сборник / Сост. А.Н. Волынец, А.С. Тишин. М., 2007.

Пекарев В.Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровнях: Монография. М., 2001.

Попов В.И. Противодействие организованной преступности, коррупции, терроризму в России и за рубежом. М., 2007.

Права человека и вооруженные конфликты: Учебник / Отв. ред. В.А. Карташкин. М., 2001.

Проява С.М. Экономизация коррупции: механизм противодействия. М., 2008.

Путеводитель по выборам: политическая Россия-2007. М., 2007.

Радачинский С.Н. Уголовная ответственность за провокацию взятки либо коммерческого подкупа: Учебное пособие. Серия «Юридическая практика». М.; Ростов н/Д, 2003.

Резник Ю.М. Гражданское общество как феномен цивилизации. М., 1993.

Римское частное право: Учебник / Под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. М., 2004.

Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / Пер. с англ. О.А. Алякринского. М., 2003.

Сатаров Г.А. Россия и коррупция: кто кого? Аналитический доклад рабочей группы регионального общественного фонда «Информатика для демократии». М., 1998.

Селихов Н.В. Коррупция в государственном механизме современной России (теоретические аспекты): Дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001.

Скобляков П.А. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в современной России. М., 2007.

Советское военно-административное право / Под ред. С.С. Студеникина. М., 1945.

Соловьев С.М. Чтения и рассказы по истории России. М., 1989.

Спасович В.Д. Избранные труды и речи. Тула, 2000.

Старцин В.Н. Социальная защита лиц, проходивших военную службу: теоретико-правовые основы и проблемы правоприменительной практики на новом этапе развития Вооруженных Сил Российской Федерации. М., 2007.

Сырых В.М. Логические основания общей теории права: В 2 т. М., 2004.

Талалина Э.В., Южаков В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов / Под ред. В.Н. Южакова. М., 2007.

Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2003.

Тимофеев Л.Н. Институциональная коррупция. М., 2000.

- Ткаченко Д.В., Горбачев М.Н. Переговоры об откате. М., 2008.
- Торкунов М.А. Формирование и развитие категории «общественная опасность» в российском уголовном законодательстве: Монография. М., 2007.
- Троу Л. Будущее капитализма. Новосибирск, 1999.
- Трофимов М.В. Юридическая ответственность военных организаций Федеральной службы безопасности за финансовые правонарушения (на примере пограничных органов): Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
- Черненко О.В. Социально-психологические факторы профессиональной карьеры офицеров: Автореф. дисс. ... канд. психол. наук. М., 2007.
- Черниловский З.М. Лекции по римскому частному праву. М., 1991.
- Шанхаев С.В. Прохождение военной службы по контракту: практические рекомендации (комментарии и разъяснения, судебная практика, алгоритмы действий, образцы документов). М., 2008.
- Шахмагонов Ф.Ф. От Великого Московского княжения к Российскому государству в XVI веке / История России: В 14 т. Т. 3. М., 1995.
- Шекшня С. Управление персоналом современной организации. М., 1998.
- Эминов В.Е., Мацкевич И.М. Преступность военнослужащих: исторический, криминологический, социально-правовой анализ. М., 1999.

2. Материалы научно-практических конференций, «круглых столов», семинаров

- Административная реформа: проблемы развития и совершенствования (IX «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2006. № 8.
- Административно-правовые аспекты совершенствования правоохранительной деятельности в Российской Федерации. Материалы межведомственного научно-практического круглого стола. М., 2005.
- Административно-правовые проблемы предупреждения коррупционной и организованной преступности («Круглый стол») // Государство и право. 2002. № 1.
- Глобализация общей, организованной и коррупционной преступности. (Материалы «Круглого стола») // Там же. 2001. № 12.
- Государство и право на рубеже веков. Проблемы теории и истории: Материалы Всероссийской научной конференции, 2—4 февраля 2000 г., г. Москва. М., 2001.
- Материалы заседания «Круглого стола» журналов «Государство и право» и «Вопросы философии» // Государство и право. 2002. № 1.
- Политическая коррупция в России (материалы «Круглого стола») // Там же. 2003. № 3.
- Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке / Материалы второй научно-практической конференции, 10—11 декабря 2002 г. М., 2003.
- Роль гражданского права и смежных с ним отраслей права в предупреждении коррупционной и организованной преступности (Научно-практическая конференция, 29—30 октября 2001 г., ИГП РАН) // Государство и право. 2002. № 3.
- Юридическая безопасность человека в России. Угрозы и вызовы в сфере юриспруденции: по материалам научно-практической конференции // Там же. 2002. № 5.

3. Статьи

- Александров С.Г. Юридическая дефиниция «коррупция»: понятие, особенности методологического познания // История государства и права. 2007. № 11.
- Алексеев А. Презумпции против коррупции // Законность. 2008. № 4.
- Амплеева Т.Ю. Борьба с судебным произволом чиновников в Московской Руси (XVII—XVIII вв.) // Государство и право. 2006. № 10.
- Антонов О. Почему коррупция разъедает ОПК? Нынешнее законодательство не препятствует взяточникам в «оборонке» // Независимое военное обозрение. 2008. № 29.
- Бабанин В.А., Сбоев Б.К. Ответственность за взяточничество // Законодательство и экономика. 2004. № 3.
- Бабенко А.Н. Правовая социализация как процесс освоения правовых ценностей // Государство и право. 2005. № 2.
- Баглай М.В. Вступительная статья к книге А. Барака «Судейское усмотрение» / Пер. с англ. М., 1999.
- Баландин Д.А. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» как условие предотвращения коррупции // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2007. № 5.
- Барциц И.Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур // Государство и прав. 2008. № 3.
- Бельий И.Ю., Шаранов С.Н. Военные преступления в российском и международном уголовном праве: сравнительно-правовой анализ // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 2.
- Березин А.А. Пределы правоприменительного усмотрения в деятельности ОВД // Российский судья. 2006. № 9.
- Быстрова А. Возможности и пределы антикоррупционных реформ в России // Следователь. 2008. № 5.
- Гаврилов Ю. Гарнизоны с молотка // Российская газета. 2008. 4 июня.
- Гаврилов Ю. Зачистка мундиров // Там же. 2008. 27 мая.
- Гаврилов Ю. VIP-взятка за армейские рубли: заведено первое коррупционное дело по военной ипотеке // Там же. 2008. 6 июня.
- Глинкина С.П. Заключение по проекту федерального закона «Основы антикоррупционной политики» // Государство и право. 2002. № 6.
- Головкин А.А. Допустимо ли совместить законность и усмотрение (некоторые проблемы теории и практики) // Право и политика. 2006. № 3.
- Головицкий К.И. Концептуальная основа оценки нормативных актов на коррупциогенность // Следователь. 2008. № 5.
- Гонтмахер Е. Зеркало доходов // Российская газета. 2007. 7 августа.
- Григорьев В.А. Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3.
- Грицюк М. Справедливая зарплата: какое жалование бюджетники считают достойным? // Российская газета. 2007. 21 декабря.

Демин В.М. От общественной опасности коррупции в уголовно-исполнительной системе к комплексным мерам по ее ограничению // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2006. № 4.

Добрынина Е. Мало обеспеченных: социологи нарисовали портрет самой многочисленной прослойки общества — «новых русских бедных» // Российская газета. 2008. 2 июля.

Добрынина Е. Подкупающая откровенность: социологи выяснили, что думают российские граждане о причинах коррупции и способах борьбы с ней // Там же. 2008. 6 июня.

Дульман П. На коррупцию подняли руку // Там же. 2006. 20 июня.

Егоров А. Ответственность комиссионера за неисполнение сделки третьим лицом // Закон. 2001. № 12.

Ермолович Я.Н. О некоторых вопросах квалификации и предупреждения правонарушений, связанных с обращением денежного довольствия и иных денежных средств военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2007. № 8.

Завидов Н.Г. Правовые основы обеспечения законности в сфере экономической безопасности государства // Там же. 2008. № 5.

Закатнова А. Рецепт против коррупции // Российская газета. 2008. 7 февраля.

Зауцинский П. История кодификации русского военного законодательства // Российский военный сборник. М., 1996. Вып. 10.

Зорин А.С. Определение видов оплачиваемой деятельности, занятие которыми разрешено военнослужащим, как уточнение пределов ограничения их конституционно-экономических прав // Право в Вооруженных Силах. 2007. № 6.

Зорин А.С. Правотворческое бездействие как препятствие к получению гражданами, уволенными с военной службы, сохраненного оклада по воинской должности в течение одного года // Там же. 2008. № 5.

Зорькин В. Мздоимство в судах стало одним из самых мощных коррупционных рынков // Известия. 2004. 25 октября.

Иванов В. Генеральский бизнес-фронт // Независимое военное обозрение. 2007. № 4.

Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал российского права. 2006. № 10.

Ипполитов К.Х., Макаров В.Б. Понятие и источники коррупции // Следователь. 2008. № 5.

Кажлаев С.А. Судебное усмотрение в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2003. № 11.

Казаченкова О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Там же. 2006. № 3.

Киц А. Взаимосвязь коррупции и экономики // Безопасность бизнеса. 2003. № 3.

Киц А.В., Жагорников В.В. Административный, судебный ресурсы как оружие в руках рейдеров // Юрист. 2005. № 10.

Кодан С.В., Иванова С.А., Тарамборин Р.С., Благинина О.А., Кудашев С.М., Денисов С.А. Проблемы коррупции в государственных органах: технологии противодействия // Следователь. 2008. № 5.

Козлов Д.В. Современные российские военные средства массовой информации и их роль в воспитании военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 8.

Козлова Н. Выход из Генштаба — за тысячу долларов // Российская газета. 2004. 8 июля.

Козлова Н. Поощрение в конверте: прокуратура занялась подарками // Там же. 2008. 17 июня.

Коновалов И.Н., Хамазина О.И. Принципы и методы антикоррупционной политики // Право и государство: теория и практика. 2005. № 7.

Королев А.В. Офицерская честь: сущность, содержание, пути формирования // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 1.

Коротченко И. Кремль объявил войну коррупции: страна ждет показательных судебных процессов над казнокрадами и взяточниками // Военно-промышленный курьер. 2008. № 21.

Корякин В.М. Административный регламент как средство предупреждения коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 5.

Корякин В.М. Антикоррупционная экспертиза правовых актов Минобороны России: некоторые подходы // Там же. 2007. № 8.

Корякин В.М. Бытовая коррупция в армии // Там же. 2008. № 7.

Корякин В.М. «Командный» принцип военно-кадровой политики нуждается в правовой регламентации // Там же. 2008. № 8.

Корякин В.М. Коррупционность воинских должностей: миф или реальность? // Там же. 2007. № 11.

Корякин В.М. Некоторые аспекты противодействия коррупции в сфере применения законодательства о воинской обязанности и военной службе: постановка проблемы // Там же. 2006. № 11.

Корякин В.М. «Откат» нормальный? (О некоторых аспектах проявления коррупционных отношений при поставке товаров и оказании услуг для нужд военных организаций) // Там же. 2008. № 2.

Корякин В.М. Откуда пошли мздоимство и лихоимство в воинстве российском? (Об истоках коррупционных отношений в военной организации государства) // Там же. 2008. № 4.

Корякин В.М. Федеральный закон «О статусе военнослужащих»: тест на коррупционность // Там же. 2006. № 9.

Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ на коррупционность // Журнал российского права. 2005. № 2.

Кудашкин А.В. Оправданно ли ограничение военнослужащих в «побочной» деятельности // Право в Вооруженных Силах. 2001. № 7.

Кукол Е. Чиновник из «группы риска» // Российская газета. 2007. 4 сентября.

Куликов В. Раз, два — взяли: Военные судьи отмечают рост уголовных дел против офицеров-взяточников // Российская газета. 2008. 24 июня.

Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность) // Государство и право. 2002. № 9.

Куракин А.В. Вопросы использования зарубежного опыта борьбы с коррупцией в правовом регулировании государственно-служебных отношений // Там же. 2003. № 8.

Куракин А.В. К вопросу о совершенствовании административно-правовых мер предупреждения и пресечения коррупции в сфере государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2002. № 1.

Куракин А.В. Организационно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в Вооруженных Силах России // Административно-правовые аспекты совершенствования правоохранительной деятельности в Российской Федерации: Материалы межведомственного научно-практического круглого стола. М., 2005.

Куракин А.В. Право государственного служащего на получение подарков // Современное право. 2002. № 5.

Куракин А.В. Проблемы реализации административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе Вооруженных сил Российской Федерации // Современное право. 2007. № 6.

Куракин А.В. Этапы становления и развития учения об административно-правовых средствах предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы // Право и политика. 2007. № 11.

Лашкина Е. Когда кончится время коррупционеров? // Российская газета. 2006. 8 декабря.

Литовкин В. Ретро советикус от Минобороны // Независимое военное обозрение. 2008. № 17.

Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7.

Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы // Там же. 2000. № 4.

Малахов А. Табель о взятках // Коммерсантъ-Деньги. 2005. 27 июня.

Малиновский А.А. Кодекс профессиональной этики: понятие и юридическое значение // Журнал российского права. 2008. № 4.

Малиновский А.А. Усмотрение в праве // Государство и право. 2006. № 4.

Малько А.В. Антикоррупционная политика России: проблемы формирования // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 3.

Малько А.В., Петров М.П. Антикоррупционная функция современного Российского государства: проблемы формирования // Право и государство: теория и практика. 2005. № 7.

Мамут Л.С. Стратегия взаимодействия государства и гражданского общества в условиях современной России // Государство и право на рубеже веков. Проблемы теории и истории: Материалы Всероссийской научной конференции, 2—4 февраля 2000 г., г. Москва. М., 2001.

Мананников Д.Ю. Увольнять или не увольнять? Вот в чем вопрос! (о назначении наказания в виде лишения свободы условно как об одном из условий досрочного увольнения с военной службы по инициативе командования) // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 6.

Мацкевич И.М. Коррупция в Вооруженных Силах (криминологический аспект) // Прокурорская и следственная практика. 2000. № 3—4.

Мозговой С.А. Свобода совести и социальное служение в Российской Армии // Россия. Духовная ситуация времен. 2001. № 3—4.

Молодых А.В. Передача жилых помещений в собственность военнослужащих. Некоторые практические проблемы // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 5.

Мороз Р.В. Негативные аспекты правосознания военнослужащих как один из источников угрозы безопасности в современных условиях // Российский военно-правовой сборник. 2004. № 1.

Мороз Р.В. О состоянии правосознания военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на современном этапе развития Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 6.

Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11.

Николаева Т. Е. Некоторые вопросы расчета вознаграждения за посреднические услуги // Финансовые и бухгалтерские консультации. 2007. № 3.

Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10.

Орлов П. Генеральский тариф: создана комиссия по борьбе с коррупцией в армии // Российская газета. 2008. 16 июля.

Осипова М.М. Гражданский контроль в военной сфере // Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке: Материалы второй научно-практической конференции, 10—11 декабря 2002 г. М., 2003.

Папкова О.А. Понятие судейского усмотрения // Журнал российского права. 1997. № 12.

Певень Л.В. Социально-экономическое положение военнослужащих и членов их семей в 2007 году: инвестициям в «человеческий капитал» альтернативы нет // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 5.

Писарев А.Н. Полномочия высших органов государственной власти России по осуществлению гражданского контроля за армией // Там же. 2000. № 9.

Плеханов Г.В. От редакции // Сочинения: В 24 т. М.; Л., 1923—1926. Т. 1.

Примаков Е. 2007 год: прощание с псевдолибералами // Российская газета. 2008. 15 января.

Протасов В.Н. О насущной потребности в новой учебной дисциплине «Общей теории процессуального права» // Государство и право. 2003. № 12.

Пчелинцева Л.М., Пчелинцев С.В. Правовое регулирование обеспечения жилыми помещениями военнослужащих в России в конце XIX — начале XX вв.: история и современность // Там же. № 12.

Радомиров В. Следствие класса VIP: Генпрокуратура и Следственный комитет спорят, как привлечь высоких чиновников // Российская газета. 2008. 17 июня.

Рарог А.И. Усмотрение правоприменителя для квалификации преступлений // Уголовное право. 2000. № 1.

Редкоус В.М. Особенности правового регулирования прохождения военной службы в органах национальной безопасности Республики Казахстан, Республики Беларусь и Республики Армении // Право в Вооруженных Силах. 2007. № 10.

Свиштунов А.А., Грибанов С.Л. История обеспечения законности и контроля за сбором налогов в России // История государства и права. 2006. № 9.

Сидоренко В.Н. История развития понятия приказа в российском военном и уголовном праве и использование накопленного опыта в XXI веке // Российский военно-правовой сборник. 2007. № 9.

Сидоров В. Льготы — пережиток социализма? // Военно-промышленный курьер. 2007. № 50.

Сидорова Г. Власть на два лица // Совершенно секретно. 2008. № 5.

Смольякова Т. Контрольная госзакупка // Российская газета. 2007. 17 октября.

Талапина Э.В. Об антикоррупционной экспертизе // Журнал российского права. 2007. № 5.

Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право // Там же. 2000. № 4.

Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Там же. 2007. № 5.

Тихомиров Ю.А., Чеснокова М.Д. Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг // Там же. 2006. № 3.

Тищенко А.Г. О статусе военнослужащих — членов конкурсных комиссий // Российский военно-правовой сборник. 2005. № 4.

Толкачев В.В. Методология исследования коррупционных отношений в контексте современной теории права // Государство и право. 2006. № 7.

Толкачев В.В. Принципы антикоррупционной политики и ее эффективность // Новая правовая мысль. 2006. № 1.

Третьяков Ю. Штрафбат в лампадах // Труд. 2007. 27 января.

Туманов Д.А. Некоторые вопросы о процессуальной аналогии в гражданском процессе // Государство и право. 2006. № 7.

Фалалеев М. Ни дать, ни взять: в войска направлены группы по борьбе с коррупцией // Российская газета. 2008. 4 августа.

Фирсов И.В. К вопросу определения понятия «должностное лицо федерального органа исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба» // Право в Вооруженных Силах. 2007. № 6.

Харабет К.В. К вопросу о коррупционной преступности в Вооруженных Силах Российской Федерации // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001.

Цирин А.М. Развитие законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции // Административное право. 2008. № 1.

Чинаев А.А. Культура быта русских офицеров в 1874—1914 гг. // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 7.

Шайков А., Меркурьев В. Предупреждение и получение взяток // Законность. 2005. № 9.

Шаров А. Проверка на взяткоемкость: Генпрокуратура возглавила борьбу с коррупцией // Российская газета. 2008. 18 июня.

Шаров А. Спецпрокуратура против коррупции // Российская газета. 2007. 2 октября.

Шенк В. Вещизм — золотой телец современности: как потребительская мораль одних срослась с возможностью наживы других // Военно-промышленный курьер. 2008. № 8.

Шершнев И.Л. Динамика развития общественных объединений как показатель уровня обеспечения социальной безопасности России // Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке: Материалы

второй научно-практической конференции, 10—11 декабря 2002 г. М., 2003.

Шилов Е. Все на борьбу с коррупцией // Военно-промышленный курьер. 2008. № 33.

Шнитенков А.В. Обычный подарок для служащего: проблемные вопросы законодательной регламентации // Юрист. 2004. № 9.

Шонова А. Взятка на живца // Российская газета. 2008. 18 июля.

Эминов В.Е., Мацкевич И.М. Организованная преступность в армии // Российское право в Интернете. 2004. № 3.

Эминов В.Е. Предупреждение организованной преступности и коррупции в Вооруженных Силах // Проблемы социальной и криминологической профилактики преступлений в современной России. М., 2002.

Ямшанов Б. Коррупция — не повод плодить чиновников // Российская газета. 2008. 16 апреля.

Ямшанов Б. Нечистые мундиры // Там же. 2008. 2 июня.

Яцкин А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10.

4. Словари, энциклопедические и справочные издания

Бикмухаметов А.Э., Газимзянов Р.Р., Кабанов П.А., Мартынович Т.С., Полторыхина С.В., Райков Г.И., Садеев М.М., Фролова И.И., Чирков Д.К. Коррупция и антикоррупционная политика: Словарь-справочник / Под общ. ред. П.А. Кабанова. М., 2008.

Военная энциклопедия: В 8 т. М., 1995—2003.

Военное дело: Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона / Редактор-сост. И.Е. Арясов. М., 2006.

Военное законодательство Российской империи (Кодекс русского военного права) // Российский военный сборник. М., 1996. Вып. 10.

Военный энциклопедический словарь. М., 1984.

Государственное управление: Словарь-справочник. СПб., 2001.

Даль В. Иллюстрированный толковый словарь русского языка. М., 2007.

Доклад об итогах мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. М., 2006.

Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 г. // Российская газета. 2008. 14 марта.

Итоги мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих и членов их семей: информационно-аналитический и справочный материал / Отв. ред. Л.В. Певень. М., 2007.

Жуков В.П. Словарь русских пословиц и поговорок. М., 2007.

Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. 18-е изд., стереотип. М., 1986.

Российский военный сборник. М., 1992. Вып. 1.

Российское законодательство X—XX веков. Т. 2. М., 1985.

Словарь синонимов: Справочное пособие. Л., 1975.

Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. 4-е изд. М., 1987.

Современный словарь иностранных слов. М., 1993.

Юмор, ирония, сарказм или как с оптимизмом относиться к жизни: афоризмы и мысли выдающихся людей / Автор-сост. В.А. Зубков. М., 2008.

Юридическая энциклопедия. М., 1993.

Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1997.

Приложения

Приложение 1

Антикоррупционные положения ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию

Из Послания 2000 г. (Российская газета. 2000. 11 июля)

Возможности чиновников действовать по своему усмотрению, произвольно толковать нормы законодательства и в центре, и на местах угнетают предпринимателей и создают питательную среду для коррупции. Надо обеспечить применение законов прямого действия, свести к минимуму ведомственные инструкции, устранить двойственность толкования нормативных актов. А кроме этого, упростить порядок регистрации предприятий, экспертизы, согласования инвестиционных проектов и так далее. Многие, сидящие здесь в зале, наверное, знают, что это такое, сами занимались или наблюдали за тем, как у нас решаются подобные вопросы.

Из Послания 2001 г. (Российская газета. 2001. 4 апреля)

Я убежден: виной сложившемуся положению дел является не только сопротивление реформам со стороны чиновничьего аппарата. Хотя и таких примеров много. Дело в самой системе работы и законодательных, и исполнительных органов. Сейчас она устроена так, что тормозит, а во многих случаях просто останавливает преобразования. Система защищает свои права на получение так называемой «статусной» ренты. Говоря прямо, взяток и отступных. Такой способ существования власти представляет угрозу для общества и для государства.

Из Послания 2002 г. (Российская газета. 2002. 19 апреля)

В завершение темы хочу отметить: нынешняя организация работы госаппарата, к сожалению, способствует коррупции. Коррупция — это не результат отсутствия репрессий — хотел бы это подчеркнуть, — а прямое следствие ограничения экономических свобод. Любые административные барьеры преодолеваются взятками. Чем выше барьер — тем больше взяток и чиновников, их берущих.

И мы не должны дожидаться, пока достигнутая стабильность превратится в административный застой. В том числе — из-за непрозрачности в работе госаппарата. Для граждан он еще остается «черным ящиком».

Из Послания 2003 г. (Российская газета. 2003. 17 марта)

Мы существенно продвинулись по пути налоговой реформы, начали военную. В результате непростой работы удалось сдвинуть с «мертвой точки» реформу земельных отношений. Напомню: этот вопрос целое десятилетие оставался серьезным экономическим барьером на пути демократии и рынка.

Между тем российская бюрократия оказалась плохо подготовленной к выработке и реализации решений, адекватных современным потребностям страны. И наоборот, она неплохо приспособилась извлекать так

называемую «административную ренту» из своего положения. Об этом я говорил еще в прошлом году.

Наша бюрократия и сегодня обладает огромными полномочиями. Но находящееся в ее руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству власти. Должен подчеркнуть, что такая власть в значительной степени имеет своим источником не что иное, как избыточные функции госорганов. При этом, несмотря на огромное число чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод. Голод на всех уровнях и во всех структурах власти, голод на современных управленцев, эффективных людей. Сказанное составляет тот фон, на котором предстоит провести жизненно необходимую стране административную реформу.

При понимании сложности задачи, при всех проявившихся трудностях, административная реформа, тем не менее, слишком затянулась.

Считаю, бюрократию надо не убеждать уменьшать свои аппетиты, а директивно ограничивать. Надо провести радикальное сокращение функций госорганов. Конечно, это должно быть просчитано очень точно. Иначе нам эту проблему, видимо, не решить. Сделать это нужно на основе той самой инвентаризации, которую заканчивает правительственная комиссия. Провести в увязке с комплексом решений по разграничению полномочий между уровнями власти и обеспечению их финансовой самостоятельности.

Одновременно следует сформировать эффективно работающий механизм разрешения споров между гражданином и государством за счет совершенствования административных процедур и судебных механизмов.

Из Послания 2005 г. (Российская газета. 2005. 26 апреля)

Наше чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса. И потому задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению.

Особенностью последнего времени стало то, что наша недобросовестная часть бюрократии (как федеральной, так и местной) научилась потреблять достигнутую стабильность в своих корыстных интересах. Стала использовать появившиеся у нас, наконец, благополучные условия и появившийся шанс для роста не общественного, а собственного благосостояния.

Кстати сказать, партийная и корпоративная бюрократия в этом смысле ведут себя не лучше бюрократии государственной.

И если сейчас, когда созданы предпосылки для серьезной и масштабной работы, государство поддастся соблазну простых решений, то верх возьмет бюрократическая реакция. Вместо прорыва мы можем получить стагнацию.

При этом потенциал гражданского общества останется невостребованным, а коррупция, безответственность и непрофессионализм будут стремительно нарастать, возвращая нас на путь деградации экономического и интеллектуального потенциала нации и все большего отрыва власти от интересов общества, нежелания госаппарата слышать запросы людей.

Повторю, наша действительность не может нас удовлетворить. Ведь освободив крупнейшие средства массовой информации от олигархической цензуры, мы не защитили их от нездорового рвения отдельных начальников.

Направляя правоохранительные органы на справедливую борьбу с преступлениями, в том числе налоговыми, то и дело обнаруживаем грубые нарушения прав предпринимателей. А порой и просто откровенный рэкет со стороны государственных структур.

Многим чиновникам кажется, что так будет всегда. И что подобные издержки — это и есть результат.

Должен их огорчить. В наши планы не входит передача страны в распоряжение неэффективной коррумпированной бюрократии.

Мы исходим из того, что иметь в стране развитые демократические процедуры не просто необходимо, но и экономически выгодно. Быть с обществом в ответственном диалоге — политически целесообразно. И поэтому современный российский чиновник обязан учиться разговаривать с обществом не на командном жаргоне, а на современном языке сотрудничества. Языке общественной заинтересованности, диалога и реальной демократии.

Однако последовательное развитие демократии в России возможно лишь правовым, законным путем. А всякого рода внеправовые методы борьбы за национальные, религиозные, иные интересы противоречат самим принципам демократии. Государство будет на них законным, но жестким образом реагировать.

И нам нужны такие правоохранительные органы, работой которых добропорядочный гражданин будет гордиться, а не переходить на другую сторону улицы при виде человека в погонах. Тем, кто ставит своей главной задачей собственную наживу, а не защиту закона — не место в правоохранительных структурах. И потому мотивация сотрудников этих органов должна быть, прежде всего, связана с качеством защиты прав и свобод граждан.

И наконец, если часть российского общества будет по-прежнему воспринимать судебную систему как коррумпированную — говорить об эффективном правосудии будет просто невозможно.

В целом отмечу, что организация борьбы с преступностью в стране требует принципиально новых подходов. Соответствующие решения будут подготовлены.

Из Послания 2006 г. (Российская газета. 2006. 11 мая)

С переменами начала 90-х были связаны большие надежды миллионов людей, однако ни власть, ни бизнес не оправдали этих надежд. Более того, некоторые представители этих сообществ, пренебрегая нормами закона и нравственности, перешли к беспрецедентному в истории нашей страны личному обогащению за счет большинства граждан.

Разумеется, мы и впредь будем стремиться к тому, чтобы поднять престиж государственной службы. Будем поддерживать российский бизнес. Но и бизнесмен с миллиардным состоянием, и чиновник любого ранга должны знать, что государство не будет беспечно взирать на их деятельность, если они извлекают незаконную выгоду из особых отношений друг с другом.

Говорю сейчас об этом потому, что, несмотря на предпринимаемые усилия, нам до сих пор не удалось устранить одно из самых серьезных

препятствий на пути нашего развития — коррупцию. Считаю, что социальная ответственность должна быть основой деятельности и чиновников, и представителей бизнеса, и они обязаны помнить, что источником благополучия и процветания России является народ.

Из Послания 2007 г. (Российская газета. 2007. 27 апреля)

Прежде всего, в результате выборов будет объективно определен уровень поддержки народом России проводимого нами с вами курса. Фактически — будет решаться вопрос о преемственности государственной политики. Ведь от того, каким станет российский парламент после 2 декабря, прямо зависит исполнение наших стратегических планов.

Это — формирование дееспособного гражданского общества. Это — строительство эффективного государства, обеспечивающего безопасность и достойную жизнь людей. Это — становление свободного и социально ответственного предпринимательства. Это — борьба с коррупцией и терроризмом, модернизация Вооруженных сил и правоохранительных органов. Это, наконец, значимое укрепление роли России в международных делах.

Приложение 2

УТВЕРЖДАЮ
Президент Российской Федерации
Д. Медведев
31 июля 2008 г. Пр-1568

Национальный план противодействия коррупции

В Российской Федерации в основном сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции. Серьезный антикоррупционный потенциал заложен в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах и плане мероприятий по ее проведению, одобренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, а также в законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы государственной службы.

Несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

В связи с этим разработка мер по противодействию коррупции, прежде всего в целях устранения ее коренных причин, и реализация таких мер в контексте обеспечения развития страны в целом становятся и настоятельной необходимостью.

Раздел I. Меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции

1. Подготовка и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О противодействии коррупции», предусматривающего, в частности:

а) определение понятий «коррупция» — как социально-юридического явления, «коррупционное правонарушение» — как отдельного проявления коррупции, влекущего за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность, и «противодействие коррупции» — как скоординированной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции, уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и минимизации и (или) ликвидации их последствий;

б) меры по профилактике коррупции, включающие в себя: специальные требования к лицам, претендующим на замещение должностей судей, государственных должностей Российской Федерации и должностей государственной службы, перечень которых определяется нормативными правовыми актами Российской Федерации, предусматривающие в том числе и контроль над доходами, имуществом и обязательствами имущественного характера указанных лиц; развитие института общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации;

совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации;

возложение на государственных и муниципальных служащих обязанности уведомлять о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, а также привлечение к дисциплинарной и иной ответственности за невыполнение данной обязанности;

в) определение основных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции, включающих в себя:

совершенствование системы и структуры государственных органов, оптимизацию и конкретизацию их полномочий;

разработку системы мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы и стимулирование добросовестного исполнения обязанностей государственной и муниципальной службы на высоком профессиональном уровне;

сокращение категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам и ведения оперативно-розыскных мероприятий;

введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции;

обеспечение справедливой и равной для всех доступности правосудия и повышение оперативности рассмотрения дел в судах;

развитие процедур досудебного и внесудебного разрешения споров, прежде всего между гражданами и государственными органами.

2. Подготовка и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов о внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений в целях:

а) установления административной ответственности юридических лиц, причастных к коррупционным правонарушениям, а также государственных и муниципальных служащих, совершивших административные правонарушения коррупционного характера, с применением к ним дисквалификации в качестве административного наказания; отнесения административного расследования дел данной категории к полномочиям органов прокуратуры Российской Федерации;

б) уточнения требований к судьям, лицам, претендующим на замещение должностей судей, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, членам избирательных комиссий, Председателю Счетной палаты Российской Федерации, его заместителю, аудиторам Счетной палаты Российской Федерации и служащим Центрального банка Российской Федерации;

в) возложения на государственных и муниципальных служащих дополнительных запретов, ограничений и обязанностей;

г) установления запрета на прием на правоохранительную службу и службу в органах федеральной службы безопасности граждан, имеющих (имевших) судимость, уголовное преследование в отношении которых прекращено по нереабилитирующим основаниям, либо граждан, уволенных с государственной службы по дискредитирующим обстоятельствам;

д) законодательного развития механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе;

е) установления в качестве задачи оперативно-розыскной деятельности обнаружения имущества, подлежащего конфискации;

ж) создания возможности осуществления оперативно-розыскных мероприятий по запросу представителя нанимателя (руководителя) или должностного лица, обладающего такими полномочиями, для проверки достоверности представленных лицами, претендующими на замещение должностей судей, судьями, лицами, замещающими должности федеральной государственной службы, государственной службы субъектов Российской Федерации, государственными и муниципальными служащими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера с соблюдением гарантий, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации;

з) приведения санкций за коррупционные преступления, ответственность за которые предусмотрена главой 23 Уголовного кодекса Российской Федерации, в соответствие с санкциями за коррупционные преступления, ответственность за которые предусмотрена главой 30 Уголовного кодекса Российской Федерации;

и) обеспечения прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции.

Раздел II. Меры по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции

1. Осуществление комплекса мер, направленных на улучшение государственного управления в социально-экономической сфере и включающих в себя:

а) регламентацию использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;

б) создание условий для справедливой конкуренции на товарных и финансовых рынках, устранение дискриминационных условий доступа к инфраструктуре естественных монополий, повышение ответственности за организацию картельных соглашений;

в) совершенствование норм, регулирующих осуществление закупок для государственных и муниципальных нужд, в целях исключения возможности их произвольного толкования, дискриминации и предоставления неоправданных преимуществ;

г) обеспечение контроля за выполнением принятых контрактных обязательств, прозрачности процедур закупок, преимущественное использование механизма аукционных торгов и биржевой торговли при отчуждении государственного и муниципального имущества;

д) детализацию механизма контроля за выполнением публичных функций федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований; соблюдение прав и законных интересов граждан и организаций, включая введение административных регламентов на каждой из таких функций и системы оценки качества их выполнения.

2. Реализация системы мер, направленных на совершенствование функционирования государственного аппарата и включающих в себя:

а) передачу части федеральных полномочий регионам при одновременном внедрении системы оценки их работы и передачу части функций государственных органов в негосударственный сектор, а также изъятие у государственных органов имущества, не используемого для реализации их полномочий;

б) реализацию прав граждан на получение достоверной информации, повышение независимости средств массовой информации;

в) создание системы контроля деятельности государственных и муниципальных служащих со стороны институтов гражданского общества;

г) сокращение излишней численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов и созданием адекватных материальных стимулов в зависимости от объема и результатов работы;

д) повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образова-

ний и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;

е) разработку и внедрение стандартов государственных услуг и регламентов исполнения государственных функций, а также оптимизацию и конкретизацию полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть закреплены в административных регламентах;

ж) выработку оптимальной системы взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами, исключающей возможность неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих.

3. Рассмотрение вопроса о целесообразности создания в составе кадровых служб федеральных государственных органов (кроме федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрены военная служба и иные специальные виды службы) подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений с возложением на них следующих функций:

а) обеспечение соблюдения государственными служащими общих принципов служебного поведения, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;

б) обеспечение деятельности комиссий по разрешению конфликта интересов;

в) принятие мер по предотвращению конфликта интересов, в том числе после ухода государственного служащего с государственной службы;

г) оказание консультативной помощи по вопросам, связанным с применением на практике общих принципов служебного поведения государственных служащих;

д) обеспечение реализации обязанности государственных служащих сообщать о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, а также осуществление проверки достоверности таких сведений и сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственными служащими;

е) проведение служебных расследований случаев коррупционных проявлений;

ж) взаимодействие с правоохранительными органами.

4. Разработка методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков в федеральных государственных органах, государственных органах субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления муниципальных образований.

5. На основе изучения существующего механизма учета интересов политических партий, социальных групп, юридических и физических лиц при разработке федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации рассмотреть вопрос о подготовке нормативного правового акта, регулирующего лоббистскую деятельность.

6. Рассмотрение вопроса о целесообразности обязательного страхования рисков социального характера (обязательное медицинское страхование, страхование ответственности).

7. Повышение качества и оперативности оказания наиболее социально значимых услуг, в частности путем применения системы «одного окна» и электронного обмена информацией.

8. Решение вопроса о порядке передачи в доверительное управление принадлежащих государственным служащим и приносящих доходы ценных бумаг, акций, долей участия в уставных капиталах организаций.

Раздел III. Меры по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению

1. Для повышения профессионального уровня юридических кадров требуется:

а) повышение качества образовательных программ в области юриспруденции, в том числе увеличение практической подготовки обучающихся;

б) совершенствование системы подготовки и повышения квалификации педагогических кадров федеральных государственных образовательных учреждений высшего и послевузовского профессионального образования, реализующих программы в области юриспруденции;

в) воспитание у правоприменителей уважительного отношения к закону;

г) усиление антикоррупционной составляющей при преподавании учебных дисциплин, предусматривающих изучение правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего и послевузовского профессионального образования;

д) усиление государственного контроля за качеством работы образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, осуществляющих подготовку юридических кадров;

е) разработка и внедрение в практику механизма получения общественной аккредитации федеральных государственных образовательных учреждений высшего и послевузовского профессионального образования, реализующих программы в области юриспруденции, в общественных образовательных, научных и промышленных структурах;

ж) законодательное закрепление правила, в соответствии с которым судья федерального суда, впервые назначенный на должность, обязан проходить профессиональную подготовку.

2. Для повышения качества правового просвещения необходимы:

а) поддержка со стороны государства широкого участия Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», других общественных и религиозных объединений в деятельности, направленной на формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции;

б) формирование в обществе и государственном аппарате уважительного и бережного отношения к частной собственности;

в) повышение правовой культуры общества в целом;

г) обеспечение условий для широкого доступа населения к специализированному правовому телевизионному каналу «Закон-ТВ».

Раздел IV. Первоочередные меры по реализации настоящего Национального плана

1. Правительству Российской Федерации и Руководителю Администрации Президента Российской Федерации в пределах своей компетенции:

а) принять меры:

по соблюдению государственными служащими общих принципов служебного поведения, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов поведения государственных служащих»;

по обеспечению действенного функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, создание которых предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов»;

б) о принятых мерах и предложениях доложить Совету при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 октября 2008 г.

2. Правительству Российской Федерации:

а) предусмотреть разработку и финансирование мероприятий:

по созданию и использованию инновационных технологий государственного управления и администрирования, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность управленческих процессов, в частности по осуществлению перехода на электронные торги в режиме онлайн при реализации имущества, подлежащего конфискации, конкурсной массы предприятий-банкротов и при закупках для государственных и муниципальных нужд;

по расширению сети государственных бюро правовой помощи и центров социальной помощи населению, а также по методическому обеспечению их деятельности органами юстиции Российской Федерации;

по формированию единой информационно-технологической и телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей межведомственное электронное взаимодействие органов государственной власти, а также взаимодействие указанных органов с гражданами и организациями в рамках оказания государственных услуг;

по созданию многофункциональных центров для предоставления гражданам и организациям государственных и муниципальных услуг;

по размещению на соответствующих сайтах в сети Интернет решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов;

по расширению количества и повышению качества телевизионных программ по правовому просвещению;

б) до 1 февраля 2009 г. внести в установленном порядке предложения по повышению денежного содержания и пенсионного обеспечения государственных и муниципальных служащих;

в) на основе обсуждения с представителями различных общественных объединений подготовить и до 1 февраля 2009 г. внести в установленном порядке предложения о мерах, направленных:

на совершенствование механизма ответственности за недопущение, ограничение или устранение конкуренции;

на повышение оперативности оспаривания сделок, совершенных с нарушением законодательства Российской Федерации;

на расширение общественного контроля за использованием средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

на совершенствование высшего и послевузовского профессионального образования в области юриспруденции, уделив, наряду с реализацией мер, указанных в разделе III настоящего Национального плана, особое внимание разработке федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования, вопросу о целесообразности реализации программ высшего и послевузовского образования в области юриспруденции в непрофильных вузах, оптимизации количества диссертационных советов;

г) подготовить и в III квартале 2008 г. внести в установленном порядке проект акта Президента Российской Федерации, определяющего во исполнение пункта 13 статьи 46 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и статьи 29 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. центральные органы Российской Федерации, ответственные за реализацию положений антикоррупционных конвенций, касающихся взаимной правовой помощи по коррупционным делам;

д) разработать и в I квартале 2009 г. внести в установленном порядке предложения по внедрению в практику механизма ротации государственных служащих.

3. Генеральному прокурору Российской Федерации и подчиненным ему прокурорам в целях предупреждения коррупции и обеспечения борьбы с ней усилить надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, при возбуждении, расследовании и прекращении уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, а также активизировать работу координационных совещаний, создание и функционирование которых предусмотрено статьей 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

4. Генеральному прокурору Российской Федерации:

а) организовать проверки законности использования государственно-имущества. О результатах проверок, принятых мерах и соответствующих предложениях доложить Совету при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 марта 2009 г.;

б) при представлении в соответствии со статьей 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в палаты Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации ежегодного доклада о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению уделять особое внимание вопросам, касающимся предупреждения коррупции и борьбы с ней;

в) информировать один раз в полгода Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции о результатах работы органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности и других правоохранительных органов по борьбе с коррупционными преступлениями;

г) организовать проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации.

5. Руководителям федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции разработать и до 1 октября 2008 г. принять планы противодействия коррупции в соответствующих федеральных государственных органах и государственных органах субъектов Российской Федерации.

6. Председателю президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции:

а) до 1 сентября 2008 г. совместно с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации представить председателю Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции предложение о проведении в IV квартале 2008 г. заседания указанного Совета, на котором рассмотреть вопросы защиты прав физических и юридических лиц, потерпевших от преступлений, а также возмещения физическим и юридическим лицам потерь от неправосудных решений и несоблюдения разумных сроков рассмотрения дел в судах из специально созданного для этих целей фонда;

б) обеспечить подготовку проектов федеральных законов, указанных в разделе I настоящего Национального плана, и их представление Президенту Российской Федерации до 15 сентября 2008 г.;

в) обеспечить контроль за исполнением настоящего Национального плана и представление один раз в полгода председателю Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции доклада о ходе его выполнения и предложений по совершенствованию деятельности по противодействию коррупции.

7. Министерству юстиции Российской Федерации в 2009 году:

а) совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации разработать и внедрить систему мониторинга правоприменения в целях своевременной корректировки законодательства Российской Федерации;

б) организовать осуществление антикоррупционной экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

8. Министерству иностранных дел Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти:

а) в IV квартале 2008 г. представить предложения о целесообразности подписания Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 г. на основе анализа соответствия данной Конвенции правовой системе Российской Федерации и оценки возможных последствий ее подписания;

б) в рамках Римской/Лионской группы экспертов «Группы восьми» инициировать принятие практических мер по расширению сотрудничества в области противодействия коррупции, в частности по возвращению имущества, полученного в результате совершения коррупционных преступлений. О результатах доложить в IV квартале 2009 г.

9. Первому заместителю Генерального прокурора Российской Федерации — Председателю Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации и начальнику Следственного комитета при Министерстве внутренних дел Российской Федерации усилить контроль за законностью и обоснованностью процессуальных решений, принимаемых по уголовным делам, касающимся захвата имущества, имуществен-

ных и неимущественных прав, денежных средств предприятий, так называемого рейдерства.

10. Комиссиям по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, созданным в федеральных государственных органах, ежегодно, к 1 февраля, докладывать о работе по предупреждению коррупции и мерах по совершенствованию этой работы Совету при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Приложение

к Национальному плану противодействия коррупции, утвержденному Президентом Российской Федерации

Перечень первоочередных проектов законодательных актов Российской Федерации, которые необходимо принять в связи с Национальным планом противодействия коррупции

1. Внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации».

2. Подготовлены проекты федеральных законов:

1) «О противодействии коррупции»;

2) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу уточнения статуса судей, членов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, членов избирательных комиссий, Председателя Счетной палаты Российской Федерации, заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации и аудиторов Счетной палаты Российской Федерации и служащих Центрального банка Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции», которыми предлагается внести изменения в следующие законодательные акты Российской Федерации:

Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-I «О милиции»;

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»;

Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации»;

Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-I «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации»;

Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»;

Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»;

Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»;

Уголовный кодекс Российской Федерации;

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»;

Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»;

Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»;

Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»;

Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации;

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

Трудовой кодекс Российской Федерации;

Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»;

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Приложение 3

Военный антикоррупционный словарь

А

Административно-хозяйственные функции воинского должностного лица — полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах военных организаций и учреждений, а также совершение иных действий: принятие решений о начислении денежного довольствия, заработной платы, дополнительных выплат, осуществление контроля за дви-

жением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т. п.

Административные барьеры — формальные обязательные правила ведения финансово-хозяйственной деятельности военных организаций, устанавливаемые органами военного управления и воинскими должностными лицами, частные издержки от ведения которых для военной организации, подпадающих под действие этих правил, превышают ее частные выгоды с учетом эффекта дохода.

Административный регламент исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг — нормативный правовой акт Минобороны России, определяющий последовательность действий, обеспечивающих исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу органов военного управления и воинских должностных лиц по реализации прав военнослужащих, иных граждан и организаций.

Административный ресурс — потенциальные возможности, заложенные в статусе соответствующей воинской должности и (или) органа военного управления, используемые воинским должностным лицом в личных корыстных интересах либо в корыстных интересах других физических и юридических лиц.

Акт коррупционный — достижение согласия между воинским должностным лицом и иным лицом (физическим или юридическим) по поводу установления и поддержания коррупционных отношений, а также принятый на его основе нормативный либо ненормативный акт или решение органа военного управления, воинского должностного лица.

Акциденция (лат. *accidentia* — случайность, побочность) — имевшая место в России XVIII в. практика материального обеспечения канцелярских служащих на счет поборов с населения.

Алчность — жадность, корыстолюбие, ненасытность.

Антикоррупционная реформа — комплекс мер, осуществляемых государством и закрепленных законодательно, направленных на изменение условий, в которых возникает коррупция, и ограничение действия факторов, способствующих появлению и распространению различных проявлений коррупции.

Антикоррупционная агитация — распространение антикоррупционных идей и взглядов для воздействия на сознание, настроение, поведение военнослужащих с использованием как устных выступлений, так и средств массовых коммуникаций.

Антикоррупционная деятельность — деятельность органов военного управления, воинских должностных лиц, институтов гражданского общества, направленная на снижение уровня коррупции в военной организации государства, на устранение (локализацию, нейтрализацию, ликвидацию и т. п.) коррупциогенных факторов и противодействие коррупционному поведению.

Антикоррупционная образовательная программа — образовательный документ, направленный на получение различными категориями обучающихся антикоррупционного образования, разрабатываемый на основе государственного образовательного стандарта, включающий в себя учебный план, программы учебных дисциплин и программы практик.

Антикоррупционная пропаганда — распространение в Вооруженных Силах антикоррупционных идей и взглядов в целях формирования антикоррупционного мировоззрения и поведения военнослужащих.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов — деятельность специалистов по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим нормативным правовым актам и их проектам, а также по разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов.

Антикоррупционное воспитание — целенаправленная деятельность по формированию и развитию антикоррупционного правосознания военнослужащих, их ориентация на общественно полезное антикоррупционное поведение и их подготовка к антикоррупционной деятельности.

Антикоррупционное образование — целенаправленный процесс обучения военнослужащих антикоррупционному поведению и антикоррупционной деятельности, реализуемый военными образовательными учреждениями профессионального образования.

Антикоррупционный мониторинг — наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупционных правонарушений, коррупциогенных факторов и выработка на этой основе мер по реализации антикоррупционной политики.

Б

Бакшиш — взятка, приношение

«Беловоротничковая» преступность — комплекс правонарушений, совершаемых должностными лицами, уполномоченными на осуществление государственных функций. Впервые данное понятие введено американским криминологом Э. Сатерлендом.

Блат — личные знакомства и связи с влиятельными должностными лицами, используемые военнослужащими и иными лицами в личных, корыстных интересах.

Бонус — дополнительное вознаграждение, премия; дополнительная скидка, предоставляемая продавцом в соответствии с условиями сделки или отдельного соглашения.

Бюрократ — тот, кто выполняет свои обязанности формально, не вникая в существо дела.

Бюрократизм — выдвигание на первое место формальной стороны в ведении каких-либо дел, пренебрежение существом дела ради соблюдения формальностей.

В

Виктимность коррупционная — объективная возможность или способность (предрасположенность) военнослужащего стать непосредственной или опосредованной жертвой коррупционных отношений, которую можно регулировать различными средствами в целях нейтрализации или устранения факторов, ей способствующих или ее воспроизводящих.

Взятка — деньги, вещи или услуги, передаваемые (оказываемые) воинскому должностному лицу в качестве подкупа или оплаты его противоправных действий в интересах взяткодателя (например, за выдачу фиктивной справки о сдаче жилого помещения квартирным органам Минобороны России, за освобождение от призыва на военные сборы и др.).

Взятка-вознаграждение — взятка, полученная (переданная) после совершения в пользу взяткодателя определенных действий (бездействия).

Взятка-подкуп — взятка, которая получена (передана) до совершения (уклонения от совершения) в интересах взяткодателя того или иного действия.

Взяткодатель — лицо, дающее взятку.

Взяткополучатель — воинское должностное лицо, получившее взятку.

Взяточник — то же, что и взяткополучатель.

Взяточничество — должностное преступление, заключающееся в получении и даче взяток.

Воинское должностное лицо — лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах.

Волокита — недобросовестное затягивание дела или решения какого-либо вопроса, а также медленное течение дела, осложняемое соблюдением мелких формальностей, излишней перепиской и т. п. Волокита нередко используется воинскими должностными лицами в качестве средства для вымогательства взятки.

«Волосатая лапа» (иметь «волосатую лапу») — наличие у военнослужащего влиятельного покровителя в вышестоящих органах военного и государственного управления.

Выгода имущественного характера — одна из целей совершения воинскими должностными лицами коррупционных правонарушений, заключающаяся в получении ими денег, иного имущества, различного рода услуг и результатов выполнения работ, а также иных действий материального характера, которые оказываются взяткополучателю безвозмездно и (или) по явно заниженной стоимости.

Выжиг — плут, пройдоха; прижимистый человек.

Вымогательство взятки — скрытое или открытое требование воинского должностного лица дать ему взятку под угрозой совершения действий, которые могут причинить ущерб законным интересам гражданина либо поставить последнего в такие условия, при которых он вынужден дать взятку в целях предотвращения вредных последствий для его правоохраняемых интересов.

Г

«Госкрыша» («милицейская крыша», «эфэсбэшная крыша», «прокурорская крыша» и др.) — форма сращивания бюрократии и бизнеса, при которой должностное лицо или группа должностных лиц (как правило, сотрудников правоохранительных органов) за взятки обеспечивает защиту опекаемого хозяйствующего субъекта (группы субъектов или конкретного предпринимателя) от различных преступных посягательств со стороны представителей организованных преступных групп и недружественного поглощения со стороны конкурентов, незаконного и законного вмешательства в экономическую деятельность со стороны контролирующих и правоохранительных органов.

Д

«Дать на лапу» — то же, что дать взятку.

Дача взятки — незаконная передача воинскому должностному лицу денег, иного имущества, а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интере-

сах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением (например, члену медицинской комиссии за необоснованную постановку диагноза, дающего право на предоставление отсрочки от призыва на военную службу).

Деньги (валюта) — основной предмет коррупционных правонарушений (главным образом взяток); российские и иностранные денежные знаки, находящиеся в официальном денежном обращении. Старинные монеты, как российские, так и иностранные, не являющиеся средством платежа, не могут рассматриваться в качестве денег, а должны относиться к предмету взятки в виде «иного имущества».

Дефицит — недостаток, нехватка чего-либо; основа многих коррупционных сделок.

Дискреция — одно из условий, способствующих возникновению коррупционных отношений; решение воинским должностным лицом или органом военного управления какого-либо вопроса по собственному усмотрению; дискреционный — действующий по своему усмотрению; дискреционная власть — право воинского должностного лица или органа военного управления действовать по своему усмотрению.

Доверие — уверенность в чьей-либо добросовестности, искренности; в правильности чего-нибудь и основанное на этом отношении к кому-нибудь или чему-нибудь. Злоупотребление доверием нередко сопровождает коррупционные правонарушения.

Должностное положение лица — это права и обязанности по занимаемой военнотружущим воинской должности, а также те фактические возможности, которые может использовать данное лицо в силу авторитета занимаемой им должности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах.

Ж

Жадность — неудержимое стремление к получению чего-либо, к овладению чем-либо в большем, чем необходимо, количестве.

Жулик — вор, мелкий мошенник.

Жульничество — плутовство, недобросовестный, мошеннический поступок.

З

«Захват государства» — действия индивидов, групп и частных или общественных организаций, направленные на осуществление воздействия на формирование законов и подзаконных нормативных правовых актов, определяющих государственную политику, путем противозаконного и неподконтрольного предоставления каких-либо благ и услуг официальным лицам и государственным служащим.

Злоупотребление доверием — использование доверительных отношений при совершении коррупционного правонарушения. Доверительные отношения могут вытекать как из закона (например, опекунов), договора или служебного положения, так и из родственных связей, личного знакомства, рекомендаций других лиц и др. Доверие следует отличать от доверчивости как свойства характера человека. Доверие основывается на каких-либо юридических или фактических основаниях.

Злоупотребление должностными полномочиями — использование воинским должностным лицом полномочий по занимаемой воинской должности вопреки законным интересам воинской части (органа

военного управления) в целях извлечения неправомερных выгод и преимуществ для себя или других лиц.

И

Иммунитет — исключительное право не подчиняться некоторым общим законам, предоставленное лицам, занимающим особое положение в государстве.

Иная личная заинтересованность — иной, чем корысть, мотив совершения коррупционных правонарушений (карьеризм, протекционизм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т. п.).

Индикаторы коррупции — внешние признаки коррупционной пораженности воинских должностных лиц⁵⁰⁶.

«Инкассатор» — адвокат, который «заносит» судьям деньги за вынесение неправосудных приговоров и иных судебных решений в интересах передающего взятку физического или юридического лица.

Иное имущество — предмет коррупционного правонарушения, означающий любые материальные ценности, обладающие стоимостью, в том числе и валютные ценности в виде долговых обязательств, выраженных в иностранной валюте, драгоценные металлы (золото, серебро, платина и осмий) в любом виде и состоянии, природные драгоценные камни в сыром и обработанном виде, а также жемчуг.

Интересы военной службы — надлежащее исполнение военнотружущим общих, должностных и специальных обязанностей, обеспечивающих эффективную реализацию установленных нормативными правовыми актами целей и задач, возложенных на военное учреждение, воинскую часть, Вооруженные Силы в целом.

К

Казнокрадство — хищение воинским должностным лицом с использованием служебного положения бюджетных денежных средств и иного государственного имущества.

Карьеризм — стремление военнотружущего к личному благополучию, продвижению по службе в личных интересах и с использованием любых, в том числе противоправных и аморальных, средств.

Конфликт интересов — ситуация, при которой личная заинтересованность воинского должностного лица влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью данного лица и законными интересами других военнотружущих, иных граждан, организаций, общества, Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам.

«Кормление» — существовавшая в России в XIV—XVI вв. система материального обеспечения государственных служащих, включая воинских должностных лиц, за счет поборов с населения соответствующей территории.

Клептократ (от греч. klepto — ворую) — воинское должностное лицо, приоритетом деятельности которого является личное обогащение

⁵⁰⁶ Некоторые индикаторы коррупционного поведения воинских должностных лиц приведены в приложении 8 к настоящему изданию.

за счет возможностей, вытекающих из статуса занимаемой им государственной должности.

Коррупцирование — процесс нравственно-правового разложения и вовлечения воинских должностных лиц в противоправную деятельность, отвечающую корыстным интересам его самого и других лиц.

Коррупцированность — криминогенно-криминальное качество определенной части воинских должностных лиц, вызванное их нравственно-правовым разложением, и представляющее собой их зараженность криминальной мотивацией и непосредственно коррупцией, т. е. фактической вовлеченностью в преступную деятельность в личных корыстных интересах или в интересах определенных физических и юридических лиц.

Корруптор — сторона коррупционной сделки, выступающая в роли покупателя и получающая возможность путем подкупа использовать в своих личных корыстных интересах государственную или иную структуру власти, возможности подкупаемого должностного лица (для материального обогащения, получения и закрепления каких-либо льгот, привилегий и преимуществ, ухода от социального контроля, от предусмотренной законом ответственности и т. п.).

Коррупциогенное денежное довольствие, заработная плата — денежное довольствие военнослужащих и заработная плата лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, которые не позволяют указанным лицам обеспечить себя и свои семьи в соответствии с их пониманием статуса и потребностями и потенциально могут привести к «добиранию» недостающих сумм за счет использования своего служебного положения в корыстных целях.

Коррупциогенность военного законодательства — наличие в нормативных правовых актах, регулирующих сферу обороны и военной безопасности государства, коррупциогенных факторов — нормативно-правовых конструкций, порождающих и стимулирующих коррупционное поведение воинских должностных лиц, создающих им условия для совершения коррупционных правонарушений.

Коррупциогенность воинской должности — наличие в полномочиях, предоставленных лицу, занимающему данную должность, потенциальных возможностей для коррупционного поведения, выражающегося в принятии данным лицом не предусмотренных законом материальных и иных благ и преимуществ путем использования своего должностного положения.

Коррупционер — воинское должностное лицо, совершившее коррупционное правонарушение.

Коррупционное поведение воинских должностных лиц — поведение, выражающееся в принятии ими не предусмотренных законом материальных и иных благ и преимуществ путем использования своего статуса и связанных с ним возможностей, а также подкуп указанных должностных лиц иными лицами путем противоправного предоставления им этих благ и преимуществ.

Коррупционный потенциал воинской должности — возможность обмена управленческого ресурса, заложенного в данной должности, на те или иные неправомерные выгоды для лица, ее занимающего.

Коррупционный ресурс воинской должности — проистекающие из статуса воинской должности возможности воинского должностного лица,

занимающего данную должность, оказывать определенные услуги кому-либо в обмен на встречные услуги либо за определенную плату.

Коррупция — см. приложение 4 к настоящему изданию.

Корыстная заинтересованность — основной мотив совершения коррупционных правонарушений, заключающийся в стремлении воинского должностного лица извлечь неправомерную выгоду из совершаемых им действий и принимаемых решений.

Корыстный (о человеке) — стремящийся из всего извлечь материальную выгоду для себя.

Корысть — выгода, материальная польза, получаемая воинским должностным лицом в результате совершения коррупционных правонарушений.

«Крыша» — коррупционный феномен, проявляющийся в виде навязываемых чиновниками коммерческим организациям псевдоуслуг по защите их интересов от законного и незаконного вмешательства со стороны контролирующих и правоохранительных органов, добросовестных и недобросовестных действий со стороны конкурентов, а также от различных форм вымогательства со стороны преступных сообществ и отдельных преступников.

Кумовство — служебное покровительство воинского должностного лица своим родственникам и друзьям в ущерб общественным интересам и интересам военной службы.

Л

Легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, — придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученными в результате совершения коррупционного правонарушения. Один из способов — перевод денег в те страны, где банкам разрешено принимать вклады без идентификации вкладчиков.

Лизоблюд — тот, кто прислуживает кому-либо, подхалим.

Лизоблюдничать — быть лизоблюдом.

Лиходатель — лицо, предложившее или передавшее взятку военному чиновнику в целях склонения его к неправомерным действиям по службе.

Лиходательство — предложение или передача взятки воинскому должностному лицу для склонения его к противоправному поведению (действиям или бездействию) по службе в интересах дающего (предлагающего) взятку либо третьих лиц.

Лихоимство (устар.) — получение воинским должностным лицом взятки либо встречных услуг или подарков за совершение противоправных действий в интересах взяткодателя.

Лоббизм — система воздействия на воинских должностных лиц в целях принятия ими того или иного решения.

М

Маржа (фр. *marge* — край) — разница между покупной и продажной ценой товара. Именно из этой разницы изыскиваются средства для «откатов» в сфере закупок товаров и оказания услуг для государственных нужд.

Меркантильный — скупой в мелочах, излишне расчетливый, торгашеский.

Мзда — неправомерная награда, подарок, плата воинскому должностному лицу за совершение действий и принятие решений, входящих в круг его должностных обязанностей.

Мздоимство (устар.) — получение воинским должностным лицом взятки без отягчающих обстоятельств (принятие подарка, состоящего в деньгах, вещах или в чем-либо ином) за действия, входящие в круг его должностных обязанностей.

Мздоимец — воинское должностное лицо, получающее мзду за выполнение правомерных действий по службе.

Мошенник — тот, кто занимается мошенничеством, плут, жулик.

Мошенничество — хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием; неблагоприятные жульнические действия с корыстными целями.

Н

Незаконное пользование услугами имущественного характера — извлечение полезных свойств из возмездных услуг имущественного характера без оплаты или с меньшей оплатой либо в нарушение запретов, установленных законодательством.

Непотизм (лат. *peros, nepotis* — внук, племянник) — служебное покровительство родственникам и своим людям; кумовство.

Номенклатура — перечень воинских должностей и список лиц, персонально назначаемых на эти должности высшей инстанцией.

О

Обман — ложное представление о чем-нибудь, заблуждение; умышленное искажение (активный обман) или сокрытие истины (пассивный обман) с целью ввести в заблуждение лицо, во владении или ведении которого находится имущество или права на имущество и таким образом добиться добровольной передачи имущества или права на имущество в распоряжение преступника.

«**Оборотень в погонах**» — распространенное в СМИ наименование коррупционера, проходящего службу в силовых структурах. Первоначально применялось главным образом к работникам органов внутренних дел, но затем распространилось на всех должностных лиц, имеющих воинские и специальные звания, включая военнослужащих.

Олигарх — представитель олигархии.

Олигархия — политическое и экономическое господство небольшой группы представителей крупного капитала.

Олигополия — монополизация несколькими фирмами производства и сбыта основной массы продукции в отрасли.

Организационно-распорядительные функции воинского должностного лица — функции по руководству воинским коллективом, постановке и подбору кадров, организации службы и труда подчиненных, поддержанию дисциплины, применению мер поощрения и наложению дисциплинарных взысканий.

«**Откат**» — особая форма коррупционной сделки, при которой одна сторона — юридическое лицо, являющееся исполнителем обязательств по государственному контракту, возвращает («откатывает») представителю другой стороны — военной организации — заказчика часть полученных от нее на исполнение государственного контракта средств фе-

дерального бюджета в качестве вознаграждения за оказание содействия в получении государственного заказа.

Отношения коррупционные — поиск, установление и поддержание противоправных отношений между воинскими должностными лицами и иными лицами (физическими и юридическими) в целях достижения каждой из сторон своих личных корыстных целей.

Очковтирательство — введение в заблуждение, обман.

П

Патернализм (от лат. *paternus* — отцовский, отеческий) — покровительство, опека старшего по отношению к младшим, подопечным.

Плут — хитрый и ловкий обманщик, мошенник.

Плутовство — плутовское, мошенническое поведение, нечестный поступок.

Подарок — вещь, которую дарят, подарили. Под подарки нередко маскируются взятки.

Подкуп активный — действия военнослужащих и иных лиц, выступающих в личном качестве либо от имени и по поручению других лиц, направленные на достижение своих личных, групповых либо корпоративных интересов путем предложения, обещания или предоставления не предусмотренных законом материальных (нематериальных) благ и преимуществ как непосредственно воинским должностным лицам, так и иным лицам, выступающим в качестве посредников.

Подкуп коммерческий — незаконная передача лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением.

Подкуп пассивный — прямое или косвенное испрашивание воинским должностным лицом, а равно получение им дополнительных, не предусмотренных законом материальных (нематериальных) благ и преимуществ, услуг путем использования своих служебных полномочий, связанных с ним авторитета или возможностей, в интересах третьих лиц.

Подлог служебный — внесение воинским должностным лицом, а также военнослужащим, не являющимся должностным лицом, в официальные документы заведомо ложных сведений, а равно внесение в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности (например, внесение в учетно-послужные документы ложных сведений о наличии у военнослужащего соответствующего уровня образования). Мотив корыстной заинтересованности предполагает желание за противоправные действия получить от лица, в интересах которого эти действия совершаются, деньги, имущество, материальные блага или иную имущественную выгоду. Отличается от получения взятки тем, что субъектом данного правонарушения может быть любой военнослужащий (например, делопроизводитель, писарь штаба, на которых возложено ведение учетно-послужных документов, и т. п.).

Подхалимство — низкая, подлая лесть.

«**Позвоночник**» (от слова «позвонить») — военнослужащий, все проблемы которого при прохождении военной службы решаются по телефонным звонкам влиятельных должностных лиц.

Покровительство по службе — действия воинского должностного лица, связанные с незаслуженным поощрением кого-либо, необоснованным повышением в должности, совершением других действий, не вызываемых необходимостью.

Получение взятки — получение воинским должностным лицом лично или через посредника денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц. Взятка может браться за действия (бездействие), которые входят в служебные полномочия должностного лица (например, за ускорение оформления кадровым органом представления о назначении на воинскую должность) либо за то, чтобы данное лицо в силу должностного положения способствовало таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе. Кроме того, взятка может получаться и за незаконные действия воинского должностного лица (например, за выдачу справки, содержащей заведомо ложные сведения о прохождении военной службы).

«**Поминки**» (устар.) — подношение денег, подарков и т. п. должностному лицу после совершения им каких-либо действий в пользу лица, дающего деньги, подарки и т. п.

Попустительство по службе — непринятие воинским должностным лицом мер в отношении взяткодателя или представляемых им лиц за упущения или нарушения в служебной деятельности, нереагирование на его неправомерные действия.

Посредник в даче взятки — это лицо, участвующее в передаче предмета взятки и не являющееся посредником в ее получении.

Посредник в получении взятки — это лицо, которое действует по поручению взяткодателя или взяткополучателя и непосредственно получает предмет взятки.

Посредничество во взяточничестве — содействие совершению сделки дачи-получения взятки путем передачи взятки от взяткодателя взяткополучателю.

«**Посул**» (устар.) — незаконное вознаграждение за осуществление чиновником официальных властных полномочий.

«**Почесть**» (устар.) — подношение чиновникам подарков, существо которых состоит не в их материальной ценности, а в самом факте почтения к чиновнику в знак его общего благосклонного расположения к дарителю.

Правонарушение коррупционное — общественно вредное либо общественно опасное деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена юридическая ответственность.

Коррупционными правонарушениями являются следующие деяния воинских должностных лиц:

а) принятие за свою служебную деятельность любого дополнительно вознаграждения в виде денег, услуг и в иных формах от государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, в которых указанные лица не выполняют соответствующие функции, а также от негосударственных организаций, общественных объединений, физических лиц, если иное не предусмотрено законом;

б) принятие не предусмотренных законом подарков или услуг в связи с исполнением должностных обязанностей от лиц, зависимых по служ-

бе, за исключением символических знаков внимания и символических сувениров при проведении протокольных и иных официальных мероприятий;

в) принятие приглашений в поездки по стране и в зарубежные туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки за счет иностранных физических и юридических лиц, физических и юридических лиц Российской Федерации, за исключением поездок:

— по приглашению близких родственников за их счет;

— осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности между органами государственной власти Российской Федерации и государственными органами иностранных государств за счет средств соответствующих государственных органов и (или) международных организаций;

— осуществляемых с согласия вышестоящего воинского должностного лица для участия в международных и зарубежных научных, спортивных, творческих, профессиональных, гуманитарных мероприятиях за счет средств соответствующих общественных объединений и фондов, в том числе поездок, осуществляемых в рамках уставной деятельности общественных объединений по приглашениям их иностранных партнеров;

г) использование в личных, групповых и иных неслужебных интересах предоставляемых им для исполнения должностных обязанностей помещений, средств транспорта и связи, электронно-вычислительной техники, денежных средств или иного государственного имущества;

д) использование не предусмотренных законом преимуществ в получении кредитов, ссуд, приобретении ценных бумаг, недвижимого и иного имущества.

Правонарушения, создающие условия для коррупции в органах военного управления и военных организациях, — следующие деяния воинских должностных лиц:

а) использование своего статуса, а также основанных на нем авторитета и связей для вмешательства в деятельность других государственных и негосударственных органов, если это не входит в круг полномочий указанных лиц и не предусмотрено законом;

б) использование своего статуса при решении вопросов, затрагивающих личные интересы указанных лиц либо интересы их близких родственников или свойственников;

в) оказание неправомерного предпочтения физическим или юридическим лицам при подготовке и принятии решений;

г) использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении должностных обязанностей, если данная информация не подлежит официальному распространению;

д) несвоевременное доведение или доведение в неполном объеме до сведения военнослужащих и иных физических и юридических лиц информации о правовых актах, регулирующих их взаимоотношения с органами военного управления и воинскими должностными лицами;

е) необоснованный отказ в предоставлении военнослужащим и иным физическим и юридическим лицам информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, а также задержка в ее предоставлении, передача недостоверной или неполной информации;

ж) требование от военнослужащих и иных физических и юридических лиц информации, предоставление которой этими лицами не предусмотрено законом;

з) использование финансовых и материальных ресурсов других военнослужащих и иных физических и юридических лиц в собственных интересах либо в интересах других воинских должностных лиц;

и) нарушение установленного законом порядка рассмотрения обращений граждан, а также порядка решения иных вопросов, находящихся в компетенции воинского должностного лица;

к) дарение подарков и оказание неслужебных услуг материального характера вышестоящим воинским должностным лицам, за исключением символических знаков внимания и символических сувениров при проведении протокольных и иных официальных мероприятий;

л) искусственное создание препятствий физическим и юридическим лицам в реализации их прав и законных интересов.

Превышение должностных полномочий — совершение воинским должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий по занимаемой должности, и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан и организаций либо охраняемых законов интересов общества или государства.

Представитель власти — воинское должностное лицо, наделенное в установленном порядке распорядительными и контрольными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости (например, военнослужащий, назначенный в состав комиссии для проведения проверки или инспектирования войск).

Предупреждение коррупции — деятельность правоохранительных органов, органов военного управления и должностных лиц, направленная на выявление, изучение, ограничение либо устранение явлений, способствующих совершению коррупционных правонарушений.

Преступление коррупционное — предусмотренное УК РФ общественно опасное деяние, непосредственно посягающее на авторитет государственной службы, выражающееся в незаконном получении воинским должностным лицом каких-либо преимуществ (имущества, прав на него, услуг или льгот) либо в предоставлении ему таких преимуществ.

«Приватизация государства» — приобретение частными лицами и группами лиц влияния на государственные органы и использование их как инструмент для достижения частных корыстных целей.

Привилегия — исключительное право, преимущество, предоставленное кому-либо.

Присвоение или растрата коррупционные — хищение чужого имущества, переданного виновному, совершенное лицом с использованием своего служебного положения.

Присвоение полномочий должностного лица — присвоение военнослужащим или лицом гражданского персонала Вооруженных Сил, не являющимся должностным лицом, полномочий должностного лица и совершение им в связи с этим действий, которые повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан и организаций.

Проволочка — задержка, промедление при выполнении чего-либо. Применяется недобросовестными воинскими должностными лицами как средство вымогательства взятки.

Произвол — своеволие, своевластие, беззаконие.

Пройдоха — пронырливый, жуликоватый человек.

Провокация взятки — попытка передачи воинскому должностному лицу без его согласия денег, ценных бумаг, иного имущества или оказания ему услуг имущественного характера в целях искусственного создания доказательств совершения преступления либо его шантажа.

Продажа чинов⁵⁰⁷. В средние века глава государства обыкновенно назначал только командира полка, который уже сам назначал капитанов, а капитаны своих поручиков. Эта система пала с учреждением постоянных армий. Сначала утверждение, а затем и назначение всех офицеров сделалось исключительным правом короля. Отсюда постепенно развилась система продажи чинов, особенно процветавшая до революции во Франции. Так, в 1665 г. во Франции было 94 генерал-лейтенанта на 46 пехотных полков. В конце XVIII в. полковников было в 3 раза больше, чем полков, капитанов — в 10 раз больше, чем рот; из 36 тыс. офицеров фактически несли службу лишь 13 тыс. Не продавались только чины майора (должность заведующего) хозяйством и подполковника (помощника командира полка). Продажа чинов в Саксонии была отменена после Семилетней войны; в Австрии она существовала еще в эпоху Наполеоновских войн. Подобной системы не знали никогда всего две армии: русская и прусская. В Англии до 1871 г. производство офицеров как в первый, так и в последующие чины обуславливалось взносом известной суммы денег; за первый чин платили от 450 до 1 200 фунтов стерлингов; всего, чтобы достичь чина подполковника, надо было разновременно уплатить, смотря по роду оружия, от 4,5 до 8 тыс. фунтов стерлингов. При производстве в полковники все взносы возвращались; оставлявшие службу ранее теряли их. При этой системе быть офицерами могли только очень богатые люди, и раз поступившие невольно удерживались на службе. Отмена продажи чинов встретила сильную оппозицию в палате лордов и состоялась по особому повелению королевы.

Продажность — склонность воинского должностного лица за деньги и иные материальные блага совершить бесчестные поступки, должностные правонарушения.

«Пронос», «нос» (устар.) — взятка, тайно проносимая в государственное учреждение под полой («остаться с носом» — о человеке, у которого не приняли взятку).

Проступок коррупционный административный — административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ, совершенное с использованием служебного положения в целях получения незаконных преимуществ (ст.ст. 5.16, 5.17, 5.18, 5.19, 5.20, 5.45, 5.46, 5.47, 5.48, 5.50, 5.52, 7.27, 15.14, 15.21).

Проступок коррупционный гражданско-правовой — принятие в дар воинскими должностными лицами и дарение подарков воинским должностным лицам в связи с их должностным положением или с исполнением последними служебных обязанностей, при условии, что стоимость любого подарка во всех случаях не превышает пяти минимальных размеров оплаты труда (ст. 575 ГК РФ).

Проступок коррупционный дисциплинарный — использование воинским должностным лицом своего статуса для получения преимуществ вопреки установленному законодательством порядку несения военной и государственной гражданской службы.

⁵⁰⁷ Военное дело: Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. М., 2006. С. 470.

Протезе — военнослужащий, пользующийся протекцией влиятельного должностного лица.

Протекционизм коррупционный — подбор военнослужащих на воинские должности не по деловым и профессиональным качествам, а по знакомству, по блату, по протекции, за незаконное вознаграждение.

Протекция — покровительство воинского должностного лица в устройстве кому-либо на военную службу, поступлению в военное образовательное учреждение, в продвижении по службе и т. п.

Противодействие коррупции — скоординированная деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции, уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и минимизации и (или) ликвидации их последствий.

«Пылесос» (сленг) — военнослужащий, занимающийся вымогательством денег у своих сослуживцев.

Р

Рантье — тот, кто живет на ренту, нетрудовой доход.

Рвач — человек, который в ущерб общему делу стремится извлечь из своей работы как можно больше личных выгод.

Рента — доход с капитала, имущества или с земли, не требующий от получателя предпринимательской деятельности.

Рента статусная — не предусмотренный законом доход, который может извлекать воинское должностное лицо из статуса и должностных полномочий по занимаемой им воинской должности.

Репутация — приобретенная кем-нибудь или кем-нибудь общественная оценка, создавшееся общее мнение о качествах, достоинствах и недостатках кого-нибудь или чего-нибудь.

Ростовщик — тот, кто дает деньги в рост, в долг под большие проценты.

Ростовщичество — получение прибыли за счет раздачи денежных средств в долг под большие проценты.

Рэкет — вымогательство государственного или личного имущества, денег путем угроз и насилия.

Рэкет бюрократический — одна из форм проявления коррупции, включающая в себя вымогательство имущества или услуг имущественного характера государственным или муниципальным служащим от обращающегося к нему лица под угрозой принятия решения вопреки интересам обращающегося.

Рэкет казарменный — противоправные отношения среди солдат, матросов, сержантов и старшин, связанные с изъятием одними военнослужащими у сослуживцев под угрозой расправы денег, личных вещей, продуктов питания и предметов обмундирования.

Основные формы проявления:

— «угощение» (когда молодые солдаты на сумму полученного денежного перевода обязаны пригласить «старослужащих» для угощения в солдатскую чайную или регулярно покупать для них различные продукты питания);

— «кредит» (деньги изымаются под видом их займа, причем их возврат не предусмотрен с самого начала);

— «возмещение украденного» (в тех случаях, когда во внутреннем наряде по подразделению стоят молодые солдаты, кто-либо из «старо-

служащих» заявляет о пропаже у него денег, при этом молодые солдаты обязаны возместить «пропажу»);

— «принятие денег на хранение» (под предлогом «чтобы не украли», при этом их возвращение прежним владельцам не предусматривается);

— вымогательство (изъятие денег без всяких «уважительных» причин — просто потому, что «так положено»);

— «дань» или «оброк» — принуждение к попрошайничеству (в увольнении либо самовольной отлучке молодые солдаты просят у случайных прохожих деньги или сигареты, которые по возвращении в подразделение передают «старослужащим»);

— изъятие денег под предлогом «централизованной закупки» умышленных принадлежностей и иных предметов обихода и другие завуалированные способы вымогательства⁵⁰⁸.

С

Сращивание военной бюрократии и бизнеса — непосредственное (открытое или завуалированное) противоправное участие воинских должностных лиц в предпринимательской деятельности.

Стандарт антикоррупционный — система установленных базовых правил, в рамках которых призваны формироваться правовые порядки, конкретизирующие различные виды государственно-управленческой деятельности, направленной на ограничение развития в ней коррупционных процессов, обеспечение своевременного выявления конкретных коррупционных действий, устранение или ограничение их отрицательных последствий.

Стяжатель — корыстолюбивый, стремящийся к наживе человек.

Стяжательство — образ действий стяжателя.

Субъекты коррупционных правонарушений (проступков) — воинские должностные лица и иные лица, которые заинтересованы в возникновении коррупционных отношений, а также заинтересованные в возникновении коррупционных отношений организации.

Т

«Телефонное право» — положение, при котором различные вопросы прохождения военной службы, реализации социальных гарантий и другие проблемы конкретного военнослужащего решаются путем указаний, просьб, ходатайств влиятельных воинских должностных лиц, передаваемых ими по телефону.

Торговля влиянием — принятие должностным или любым другим лицом неправомерного вознаграждения за действия, совершению которых оно может способствовать не в силу своего должностного положения, а в силу родственных, дружеских, иных личных связей с влиятельным должностным лицом.

Трансакция (лат. *transactio* — соглашение, сделка) — соглашение, сопровождаемое взаимными уступками. Нередко эти уступки достигаются путем подкупа должностных лиц.

У

Угодить — удовлетворить кого-либо, сделать что-нибудь приятное.

Угодливый — чрезмерно услужливый, льстивый, заискивающий.

⁵⁰⁸ Моргуленко Е.А. Причины и меры предупреждения нарушений уставных правил взаимоотношений военнослужащих при отсутствии между ними отношений подчиненности: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 47—48.

Угодничество — подобоострастное стремление угодить начальнику, воинскому должностному лицу, от которого зависит решение какой-либо проблемы.

Усмотрение в деятельности воинского должностного лица — его легальная возможность отступить от прямого применения норм права в случае отсутствия четких нормативно закрепленных правил разрешения конкретного вопроса; полномочие, которое закон дает воинскому должностному лицу, чтобы делать выбор из нескольких альтернатив, из которых каждая законна; мнение или вывод воинского должностного лица относительно того, как следует разрешить рассматриваемый им конкретный жизненный случай, конкретный вопрос.

Утилитаризм — принцип поведения, который выражается в подчинении всех поступков получению материальной пользы, выгоды, эгоистическому расчету. Утилитаризм равнозначен узкому практицизму, отрицанию возвышенных мотивов, преуменьшению роли духовных интересов человека.

Ф

Фаворит — любимец высокопоставленного должностного лица, получающий выгоды и преимущества от его покровительства.

Фаворитизм коррупционный — положение, при котором военная кадровая политика обуславливается влиянием любимцев, фаворитов; выдвижение, поощрение фаворитов.

Фактор коррупциогенный — явление или совокупность явлений, порождающие коррупционные правонарушения или способствующие их порождению или распространению.

Ц

Целесообразность — соответствие явления, процесса определенному состоянию, материальная или идеальная модель которого выступает в качестве цели; разумность, практическая полезность деятельности. Ложно понятые или намеренно корыстные цели нередко служат основой коррупционных правонарушений.

Ценная бумага — выступающий в качестве предмета коррупционного правонарушения документ, удостоверяющий с соблюдением установленной формы и обязательных реквизитов имущественные права, осуществление или передача которых возможны только при его предъявлении (облигации, векселя, чеки, депозитные и сберегательные сертификаты, банковские сберегательные книжки на предъявителя, коносаменты, акции, ценные приватизационные бумаги и другие документы, которые законами о ценных бумагах или в установленном ими порядке отнесены к числу таковых).

Ч

Чаевые — деньги, даваемые за мелкие услуги («на чай»).

Чиновник — государственный служащий, имеющий чин.

Чиноподражание — стремление должностного лица любой ценой, включая неправые и нечестные методы, получить очередной чин, воинское (специальное) звание, вышестоящую должность и т. п.

Чинопочитание — проявление уважения, почтения к старшим по чину, воинскому званию, служебному положению.

Чинуша — тот, кто ведет свою работу с холодным равнодушием, без интереса, бюрократически.

Ш

Шантаж — неблагоприятные действия, угроза разоблачения, разглашения компрометирующих сведений в целях вымогательства, а также вообще угроза, запугивание чем-нибудь с целью создать выгодную для себя обстановку.

Приложение 4

Пословицы, поговорки, афоризмы о мздоимстве, лихоимстве, казнокрадстве, беззаконии, алчности, жадности, корыстолюбию

Пословица — не просто изречение. Она выражает мнение народа, в ней заключена оценка жизни, наблюдение народного ума. Пословицы звучат определенно и категорично. Они не спорят и не доказывают — они утверждают⁵⁰⁹.

Бабло⁵¹⁰ побеждает зло (*размер взятки всегда больше предполагаемой ответственности и риска быть разоблаченным*)

Бизнес — это искусство извлекать деньги из кармана другого человека

Без бумажки ты — букашка, а с бумажкой — человек

Без подвоху (*т. е. без помощи*) вор не украдет

Без поджоги и дрова не горят

Берут все. Берут не всех

Битая посуда громче всех звенит

Благодарность большинства людей — не что иное, как тайное желание получить побольше выгоды

Близ норы лиса на промысел не ходит

Большие состояния нажиты подлостью, маленькие — свинством

Брось псу кусок — так не лает

Быть было беде, да случились деньги при себе

В душу вьется, а в карман лезет

Взятка — воплощение мечты в реальность за вознаграждение

Взятка в размере менее 100 баксов есть устное выражение благодарности

Взятка — дама деликатная и обнаженной не ходит

Взятку сексом не испортишь

Взятка способна правду заменить судебной ошибкой

Взятка унижает тем больше, чем она меньше

Взятки гладки, если брать с оглядкой

Воз рассыпал, а два нагреб

Возьми на калачи — только дело не волочи

Волга впадает в Каспийское море; корова дает молоко; чиновник берет взятки — все это аксиомы, т. е. утверждения, не требующие доказательства

Вора помиловать — доброго погубить

Вор беду избудет — опять на воровстве будет

Вор и сытый, и обутый, и одетый украдет

— Вор на вора не доказчик

⁵⁰⁹ Жуков В.П. Словарь русских пословиц и поговорок. М., 2007.

⁵¹⁰ Бабло (жарг.) — деньги, валюта.

Вор на воре не ищет
 Вором пуста земля не будет, хоть его и повесить
 Ворон ворону глаз не выклюет (*люди, связанные корыстными интересами, действуют заодно*)
 Вор ворует, а мир горюет
 Вор ворует не для прибыли, а для гибели
 Вор попал, а мир пропал (*вор попался, а общество поплатилось*)
 Вор слезлив, а плут богомолен
 В России масса умных и талантливых людей. Но почему-то всегда оказывается, что дураков-начальников просто нечем заменить
 В рыночных условиях все имеет свою цену, в том числе совесть и честь
 Все — друзьям, ничего — врагам, закон — чужакам
 Всем взял — умом, талантом, а кое-кого — и деньгами
 Всеу законы писать, если их не исполнять
 Всяк подьячий⁵¹¹ любит калач горячий
 В чужих руках кусок всегда толще
 В чужой прудок не кидай неводок!
 В чужом кармане денег всегда больше
 Вы в каком виде коньяк предпочитаете: в жидком или бумажном?
 (*замаскированное под шутку предложение взятки*)
 Где закон, там и обида
 Глаза завидующие, руки загребущие (*об алчном, жадном человеке*)
 Горюет, а сам ворует
 Государственные финансы — это искусство передавать деньги из рук в руки до тех пор, пока они не исчезнут
 Грех воровать, да нельзя миновать
 Да не отсохнет рука берущего (*молитва коррупционера*)
 Дай вору хоть золотую гору — воровать не перестанет, а честного хоть засыпь золотом, не тронет
 Дай грош — будешь хорош
 Дай, Джим, на счастье в лапу мне!
 Дай только на воз лапку положить, а вся-то я и сама влезу
 Дай только ногу поставить, а весь-то я и сам влезу
 Дал взятку — и восторжествовала законность.
 Дал «откат» и дела покатались в гору
 Дали на лапу — подставь другую
 Дари судью, так не посадит в тюрьму
 Дело в шляпе! (*в царской России мелкие чиновники пользовались своими шляпами, чтобы получать от просителей взятки. Те, кому удавалось подкупить приказного, могли быть уверены, что их дело устроится как нельзя лучше, и говорили: «Дело в шляпе!»*)
 Дело правое, да в кармане свербит⁵¹² (*чтобы отстоять свои права не избежать денежных затрат*)
 Дешевле купить чиновника, чем бороться с ним
 Для многих важнее вопрос не о том, стоят ли они высокого чина, а о том, сколько стоит получение этого чина.
 Для чего не воровать, коли некому унять?
 Добра честь, да нельзя съесть (*честность не дает материальной выгоды*)

⁵¹¹ Подьячий — на Руси XVI—VIII вв.: помощник дьяка, канцелярист.

⁵¹² Свербеть — зудеть, вызывать чувство щекочущей боли.

Доброму вору все впору
 Доброму вору всякий сапог впору
 Доктор сыт — больному легче
 Дуракам закон не писан, а если писан, то не читан, а если читан, то не понят, а если понят, то не так
 Если давать официанту на чай, то надо давать и таксисту на трамвай, и сантехнику на прокладки
 Если не хочешь идти по этапу — имей влиятельного папу
 Если не хочешь идти по этапу — имей «волосатую лапу»
 Если не хочешь идти по этапу — дай, кому следует, «на лапу»
 Если ты такой честный, то почему же ты такой бедный?
 Жалует царь, да не жалует псарь
 Желание залезть повыше — это генетическое качество, доставшееся человеку от обезьяны
 Живи сам и давай жить другим
 Живут же люди неправдой, так и нам не лопнуть
 За взятки в России ловят только потому, что эти лица сбивали расценки или вовремя не договорились с вышестоящими органами
 За взятку могут посадить, а за большую взятку — освободить
 Закон что дышло: куда повернешь, туда и вышло
 Закон что конь: куда хочешь, туда и вороти его
 Закон что паутина: шмель проскочит, а муха увязнет
 Законы святые, да исполнители — лихие супостаты
 Законы устанавливаются одни на всех, но пользуются ими в зависимости от занимаемой должности
 Закрома пусты, а мышьяд на бумаге
 За мелкий грех карают беспощадно, за крупный — награждают
 За правду плати и за неправду плати
 Запретить взятки можно только одним способом — дать «на лапу» запретителю
 За свое вступайся, а за чужое не хватайся
 За «условные единицы», переданные судье, и срок получишь условный
 За чужим добром не гоняйся с багром
 Золотой молоток и железные двери открывает
 И в мешке удается утаить шило, если мешок этот денежный
 И вор богу молится, да черт его молитву перехватывает
 Из спасибо шубу не сошьешь
 Из суда, что из пруда — сухим не выйдешь
 Из чужой печи и дерьмо вкуснятина
 И с умом воровать — беды не миновать
 Казенного козла хоть за хвост подержать — можно шубу сшить (*будучи на государственной службе, можно легко нажиться*)
 Казна на поживу дана
 Казна — не убогая вдова: ее не обберешь
 Как ног у змеи, так у плута концов не найдешь
 Кого купил — того не продаю!
 Коготок увяз — всей птичке пропасть (*стоит лишь поступиться в чем-то, начать какое-либо предосудительное дело, как, втянувшись, уже не сможешь из него выпутаться*)
 Козла бойся спереди, коня сзади, а чиновника со всех сторон
 Кому война, а кому — мать родна (*для корыстолюбивых людей война становится средством наживы и личного обогащения*)

Коррупция — это болезнь «грязных» рук
 Кто веру имеет, что вор овцу пасет?
 Кто лжет, тот и крадет
 Кто ни с чем к нам придет, тот ничего от нас не получит (*девиз мздоимца*)
 Кто таскает с блюд, того и бьют
 Кто успел, тот и съел
 Кто украл — у того один грех, у кого украли — у того десять
 Легче перенести свою бедность, чем чужое богатство
 Лишнего не бери — души не губи
 Лишь бы мерку снять да задаток взять
 Лучше жить бедняком, чем разбогатеть со грехом
 Лучше по миру собирать, чем чужое брать
 Лучше с убытком торговать, чем с барышом воровать
 Люди, успешно прошедшие испытание бедностью, к испытанию богатством и властью уже не допускаются
 Мало не воруй — посадят
 Малый худ, да душой плут
 Материя бесконечна, но на штаны хватает не всем
 Мечта российских врачей: чтобы бедные никогда не болели, а богатые никогда не выздоравливали
 Мечтающий стать чиновником подобен мышке, ставший чиновником — подобен тигру
 Мзда и мудрому мужу очи ослепляет
 Много сытно, а мало — честно
 Мошна⁵¹³ туга — всяк ей слуга (*у кого есть деньги, тому и подчиняются, служат*)
 Мыслил по-государственному: брал только в особо крупных размерах
 Мы у матушки-России детки, она наша matka, ее и сосем
 На воре шапка горит (*тот, кто чувствует за собой какую-либо вину, своим поведением невольно выдает себя*)
 На наш век дураков хватит (*говорится теми, кто готов злоупотреблять отзывчивостью доверчивых, бескорыстных людей*)
 На посуле⁵¹⁴, как на стуле (*говорится о чиновнике, привыкшем наживаться на взятках, подарках, подношениях*)
 Над принятием законов думают сотни, а над тем, как обойти закон, думают миллионы
 Надо иметь хороший нюх, чтобы знать, куда совать свой нос
 Наказал бог народ: наслал воевод
 На кривой лошади плута не объедешь
 На слова речист, а на руку — нечист
 На халяву и уксус сладок
 На чужой каравай рот не разевай!
 Наш век называется веком коммуникаций, но ничего не может заметить личные связи
 Наш чин не любит овчин (*говорится о том, кто свысока относится к простым, не именитым людям*)

⁵¹³ Мошна — мешок для хранения денег, а также (перен.) о деньгах, богатстве.

⁵¹⁴ Посул (устар.) — подношения, подарки, угощения, преподносимые в старину чиновникам и иным знатым людям в знак уважения занимаемой ими должности.

Не бойся собаки, что лает, а бойся той, что молчит да хвостом виляет (*опасаться нужно не того, кто прям и откровенен, а того, кто скрытен, действует исподтишка*)
 Не бойся суда, а бойся судьи (*о произволе, предвзятости судьи*)
 Не будь закона, не стало бы и греха
 Не ворует мельник: люди сами носят
 Не дай бог свинье рога, а мужику барства (*говорится о том, кто, получив богатство или власть, начинает свысока и несправедливо относиться к таким, каким был сам, злоупотреблять своим положением*)
 Не дашь на чужую лапу — будешь сосать свою
 Не душой худ, а просто плут
 Не за то волка бьют, что сер, а за то, что овцу съел (*наказывают не за внешний вид, а за дурные поступки*)
 Не зарекайся красть: нужда лиха
 Не ищи правды в других, ищи в себе
 Некраденый кусок скоро приедается
 Не надейся, Роман, на чужой карман
 Не обманешь — не продашь
 Не обманешь — не проживешь
 Не подмажешь — не поедешь (*если не дашь взятку, ничего не добьешься*)
 Неподмазанное колесо скрипит
 Не пойман — не вор
 Неправая нажива — детям не разжива
 Неправдой нажитое впрок не пойдет
 Не с деньгами жить, а с добрыми людьми (*добрые отношения дороже всяких денег*)
 Нет таких законных доходов, чтобы их не превысили незаконные
 Не тот вор, кто ворует, а тот, кто вора потакует
 Не тот вор, кто крадет, а тот вор, что концы не хоронит
 Не тот писарь, что хорошо пишет, а тот, что хорошо подчищает
 Не украдешь — не проживешь
 Не умеешь давать взятки — давай в морду. Тоже помогает
 Не ходи в суд с одним носом, ходи с приносом
 Об олигархах судят по делам, по которым они проходят
 Один в грехе, а все в ответе
 Один вор всему миру разоренье
 Один дает, другой берет, и дело движется вперед
 Одни раз украл — навек вором ославился
 Остался с носом (*так говорят про того, у кого не приняли взятку («пронос», «нос»), проносимую в государственное учреждение под полой*)
 Остерегайтесь человека, который говорит вам о своем благородстве: смотрите, как бы он вас не обворовал
 От большого немножко — не воровство, а дележка
 От каждого — по возможности, каждому — по занимаемой должности
 Отказ клиенту — единственная радость в серой жизни чиновника
 «Откат» — дело интимное
 «Откат» — это «черепаха», на которой стоят все «слоны» бизнеса
 От поблажки и вору плодятся
 От сумы и от тюрьмы не зарекайся

От трудов праведных не наживешь палат каменных
 Отучить закупщиков и чиновников от страсти к обогащению возможно. Но для этого надо принять закон, отменяющий сами деньги
 От черта крестом, от свиньи пестом, а от лихого человека — ничем
 Охотнее дарят богатому, чем дают займы бедному
 Очень богатые люди продали больше людей, чем купили
 Паны дерутся, а у холопов чубы трещат *(при столкновении власть имущих страдают подчиненные)*
 Перед богом ставь свечку, перед судьей — мешок
 Писал писачка, а имя ему собачка *(презрительно о чиновнике и о сочиненной им бумажке)*
 Плетью обуха не перешибешь *(невозможно, бесполезно противостоять силе, власти, деньгам)*
 Плоха вору пожива, где сам хозяин вор
 Под лежащий камень коньяк не течет *(если не преподнесешь взятку и подарок, дело с места не сдвинется)*
 Подсудимый считается виновным до тех пор, пока не докажет свою виновность
 Пожалей чужое — Бог даст свое
 Пожалел волк кобылу — оставил хвост и гриву
 Пока прохвост имеет пост, нельзя сказать, что он прохвост
 Пока свобода есть у чиновников, свободы у людей не будет
 Попал в стаю, лай не лай, а хвостом виляй
 Порожним не накланяешься *(простыми поклонами и просьбами, без взятки и подарка, дела не решишь)*
 Порядочные деньги редко водятся у порядочных людей
 Порядочный госзакупщик — тот, который делится «откатом» с коллегами, с начальством и с лицом, давшим «откат»
 Приказный проказлив: руки — крюки, пальцы — грабли, вся подкладка — сплошной карман
 Простота хуже воровства *(говорится неодобрительно о том, чьи простодушие, доверчивость, наивность, приносят ущерб)*
 Просьбы не доуки, как не пусты руки *(любая просьба будет выполнена, если дать подарок или взятку)*
 Против ветра не надуешься
 Приказчик — грош в ящик, пятак за сапог
 Пустили козла в огород *(допустили кого-то как раз туда, куда он стремился из корыстных соображений)*
 Пушок на рыльце стал огромной бородой *(о матером взяточнике)*
 Пчелка — и та взятку берет
 Пятно на мундире можно прикрыть орденом
 Раньше жизнь была — по блату, а теперь — по «откату»
 Распознать мздоимца так же непросто, как распознать, пьет ли рыба воду, в которой она плавает
 Речист, да на руку нечист
 Реформы начинаются там, где кончаются деньги
 Рука руку моет, а плут плута покроет
 Рука руку моет, вор вора кроет
 Рука руку моет, и обе белы бывают *(один другого покрывает в каких-либо нечестных делах)*
 Рыба ищет, где глубже, а человек — где лучше
 Самое верное средство остаться бедным — быть честным человеком

С богатым не судись, с сильным не борись
 С богатым судиться — все равно, что против ветра плевать
 С волками жить, по-волчьи выть
 Своя рубашка ближе к телу *(собственное благополучие дороже интересов других людей)*
 Своя рука владыка *(говорится о том, кто поступает только по своему желанию)*
 Сенат и Синод подарками живет
 Скажи мне, с чем ты пришел, и я скажу тебе, с чем ты уйдешь.
 Сказал бы словечко, да волк недалечко
 Сколько волка ни корми, он все равно в лес смотрит
 Сколько вору ни воровать, а кнута не миновать
 Спасибо в карман не положишь
 Спасибо в стакан не нальешь
 Спасибо на хлеб не намажешь
 Спасибо не булькает
 Спасибо — слово некрасиво, надо денежки платить
 Спасибом сыт не будешь
 Строгость российских законов компенсируется необязательностью их исполнения
 Стукни по голове молотом, не отзовется ль золотом?
 Стыд не дым, глаза не выест
 Судьям то и полезно, что в карман полезло
 Судья что плотник: что захочет, то и вырубит
 Судью одаришь — всех победишь
 Сухая ложка рот дерет *(если не одаришь кого-либо, то не расположишь в свою пользу, вряд ли добьешься желаемого)*
 Существование «откатов» в системе закупок товаров и оказания услуг для нужд военных организаций — это такое же «нормальное» явление, как существование паразитов на теле нечистоплотного человека
 Сытый голодного не разумеет
 Та корова и пала, что больше молока давала
 Те, кто вышел из народа, возвращаются назад только по приговору суда
 Те, кто создает правила, живут по исключениям
 Тем, кто любит колбасу и уважает закон, лучше не видеть, как делается то и другое
 Того, кто берет от жизни всё, могут взять самого
 Только курочка от себя гребет
 Тот всегда прав, у кого больше прав
 Ты — мне, я — тебе
 Ты считай, а вор придет, свое сочтет
 Увеличение богатства не то же самое, что уменьшение бедности
 У воды, да не намочиться?
 У воды, да не напиться?
 У кого-то пропало, а к нам с обыском
 Украсть — в беду попасть
 Умный госзакупщик принимает «откат» через глупого, а не напрямую от поставщика
 У нас в России три напасти — дороги, дураки и власти
 У нас нет высоких цен — у нас есть большие «откаты». Из них, собственно, и складывается цена.

Уровень демократии в нашей стране настолько высок, что никто не боится вслух, сами понимаете, о ком сказать, сами понимаете, что

У хлеба не без крох (тому, кто связан с чем-то прибыльным и сытным, всегда перепадает что-либо, будет, чем поживиться)

Хорошего человека не в силах испортить ни власть, ни деньги, потому что если Вы по-настоящему хороший человек, у вас не будет ни того, ни другого

Хочешь жить — умеи вертеться

Чаевые — это спасибо, передаваемое вручну

Чего у власти не отнять, так это искусства брать

Человеку, у которого нет денег, трудно оставаться порядочным

Чем более сердечен с вами секретарь конкурсной комиссии, тем больше шансов, что ваш конкурент уже получил этот заказ

Чем больше посредников, тем больше воды в вине

Чем дальше от войны, тем больше победителей

Чиновник — это шестеренка, которая исправно работает тогда, когда ее смажут

Чиновнику на то и руки привешены, чтоб брать

Честные люди — это подушка, на которой засыпают и жиреют мошенники

Честный госзакупщик не скрывает, что берет (все равно не поверят в такую честность)

Чтобы не запачкать рук, иногда нужно положить на ладонь банкноту

Что взято, то и свято (что приобретено, захвачено кем-либо, то ему и принадлежит)

Что мне законы, коли судьи знакомы?

Что наша честь, коли нечего есть?

Что полукавишь, то и поживешь

Что самому воровать, что вору стремянку держать — одно и то же

Чужим куском подавишься

Чужой хлеб горек

Шепот разума заглушает шелест купюр

Штраф — это взятка, которую платят состоятельные люди, дабы избежать наказания за свое преступление

Большие деньги можно сделать в двух случаях: при созидании нового государства и при его крушении. При созидании это процесс более медленный, при крушении — быстрый.

Маргарет Митчелл

Большое искусство — быть продажной душонкой, не имея ничего на продажу.

Станислав Ежи Лец

«Вилки» в законодательстве позволяют взяточникам есть икру ложками. Чем меньше будет «вилка», тем меньше «ложка».

Б.В. Грызлов

Власть и олигархи представляют собой сиамских близнецов, у которых хотя и отдельные головы, но общая система пищеварения.

В.И. Попов

Военная власть похожа на огонь: вблизи она жжет, издали согревает.

Г. Фуа

Военное министерство готовит три вида отчетов: один, чтобы обманывать общественность; второй, чтобы обманывать кабинет министров; и третий, чтобы обманывать самих себя.

Герберт Асквит

Всю жизнь мучила мысль: берут ли черти в аду? И если берут, то чем?

Валентин Домиль

В условиях демократии хапать можно безбоязненно, если: а) хапаешь не по-малому, а по-большому; б) если те, кого грабишь — лопухи; в) если умеешь делиться.

Андрей Нуйкин

Годы и те берут своё.

Валентин Домиль

Государство — это солнце, а каждый государственный служащий — это зеркало, отражающее это солнце, и не следует затуманивать зеркало коррупцией.

Джавахарлал Неру

Если бы все были богаты, то все были бы бедны.

Марк Твен

Если власть — это коренник русской государственной тройки, то пристяжные — закон и коррупция. Закон тощ и плохо подкован. Коррупция откормлена и сильна. Она тянет в сторону и временами перетягивает. Власть и закон не могут удержать российскую бричку. Ее заносит, и она съезжает в дороги.

А.И. Кирпичников

Если Вы должны 50 долларов — вы злостный должник. Если вы должны 50 тысяч — вы мелкий предприниматель. Если вы должны 50 миллионов — вы корпорация. Если вы должны 50 миллиардов — вы правительство.

Линн Уайт-младший

Закон — на улице натянутый канат,

Чтоб останавливать прохожих среди дороги,

Иль их сворачивать назад,

Или им путать ноги!

Но что ж? Напрасный труд! Никто назад нейдет!

Никто и подождать не хочет!

Кто ростом мал — тот вниз проскочит,

А кто велик — перешагнет!

В.А. Жуковский

Знаю, что никакими средствами, никакими страхами, никакими наказаниями нельзя искоренить неправду, она слишком уже глубоко вкорени-

лась. Бесчестное дело брать взятки сделалось необходимостью и потребностью даже и для таких людей, которые и не рождены быть бесчестными... Дело в том, что пришло нам спасать нашу землю, что гибнет уже земля наша не от нашествия двадцати иноплеменных языков, а от нас самих; что уже мимо законного управленья образовалось другое правленье, гораздо сильнейшее всякого законного. Установились свои условия, все оценено, и цены даже приведены во всеобщую известность. И никакой правитель, хотя бы он был мудрее всех законодателей и правителей, не в силах поправить зла, как ни ограничивай он в действиях дурных чиновников приставлением в надзиратели других чиновников. Все будет безуспешно, покуда не почувствует из нас всяк, что он так же, как в эпоху восстанья народ вооружался против врагов, так должен восстать против неправды. Как русский... я обращаюсь к тем из вас, кто имеет понятие какое-нибудь о том, что такое благородство мыслей.

Н.В. Гоголь

Иной человек, заключая все новые сделки и пряча все больше денег в сундуки, приходит, в конце концов, к мысли, что он умен и даже способен отправлять высокие должности.

Жан де Лабрюйер

Как невозможно не испробовать мед или яд, находящийся на кончике языка, так же невозможно тому, кто имеет дело с государственной казной, не испробовать хотя бы чуточку королевского богатства.

«Артхашастра» — древнеиндийский трактат по искусству управления государством (IV в. до н. э.)

Как станешь представлять к крестик ли, к местечку,
Ну как не порадеть родному человечку!

А.С. Грибоедов

Как счастье многие находят
Лишь тем, что хорошо на задних лапках ходят.

И.А. Крылов

Как в период эпидемии люди перестают стесняться своей болезни, так и больное общество перестало стесняться коррупции.

А.И. Курпичников

Когда приближается военный, люди прячут серебряные ложки и спроваживают подалеже жен и детей.

Бернард Шоу

Коррупция есть корень, из которого вытекает во все времена и при всяких соблазнах презрение ко всем законам.

Томас Гоббс

Коррупция — это движущийся автобус: можно впрыгнуть в него (то есть активно участвовать во взяточничестве), либо бежать позади (то есть быть аутсайдером, не включенным в существующую систему), но

нельзя стоять перед движущимся автобусом (то есть сопротивляться и жаловаться).

С. Роуз-Аккерман

Коррупция — это сорняк, основная часть которого хорошо укрыта и спрятана под землей, но именно она составляет его зловредную сущность.

А.В. Малько

Куда идешь? Иду к врачу.
И что несешь? Свою мочу.
А ты куда идешь, чудак?
И я к врачу, несу коньяк.
Себя вопросом озадачь,
Кому скорей поможет врач?

Фольклор

Легче угадать путь птиц на небесах, чем уловки хитроумных чиновников.

«Артхашастра» — древнеиндийский трактат по искусству управления государством (IV в. до н. э.)

Льгот чиновника лишать,
Что ребенка обижать!
Он, болезненный, без льгот
Все, что видит, тянет в рот.

Фольклор

Люди, кичащиеся своим богатством, смело совершают преступления в надежде, что им удастся избежать наказания путем коррумпирования государственной юстиции или получить прощение за деньги или другие формы вознаграждения.

Томас Гоббс

Мне всегда было непонятно: почему люди стыдятся бедности и не стыдятся богатства?

Фаина Раневская

От подношений и Боги становятся сговорчивыми.

Еврипид

Почему сын полковника не может стать генералом? Потому что у генерала есть свой сын.

Военный фольклор

Размеры моей благодарности будут безграничны в пределах разумного.

Семен Альтов

Русская история до Петра Великого — одна панихида, а после Петра Великого — одно уголовное дело.

Федор Тютчев

С возмущением говорил: «черт бы взял эти взятки!». На черта, впрочем, не надеялся: брал сам.

Эмиль Кроткий

Тот, кого однажды купили, потом уже продает себя сам.

Веслав Малицкий

Уж братъ, так братъ,
А то и когти что марать!

И.А. Крылов

У нас есть две армии: армия министерства обороны и просто армия. Первая всегда находится в контакте с властями и почти ежедневно проводит всяческие организации и реорганизации. Вторая почти никогда не вступает в контакт с властями и не испытывает на себе никакого влияния от этой организаторской деятельности.

Уильям Робертсон

Приложение 5 Основные определения коррупции

Определение коррупции	Источник
Коррупция — это социальное явление, характеризующееся подкупом — продажностью государственных и иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо узкогрупповых интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитете и возможностей	<i>Долгова А.И.</i> Криминология. М., 1999. С. 101
Коррупция — это общественное явление, обусловленное разложением власти, когда государственные (или муниципальные) работники или другие лица, имеющие право на выполнение государственных функций, используют свое служебное положение, статус и авторитет для личного обогащения или для соблюдения групповых интересов	<i>Бинецкий А.Э.</i> Коррупция. М., 2005. С. 38—39
Коррупция — это использование государственным, муниципальными или иными публичными служащими (в том числе депутатами и судьями) либо служащими коммерческих и иных организаций (в том числе международных) своего статуса для незаконного получения каких-либо благ (имущества, прав на него, услуг или льгот, в том числе неимущественного характера) либо предоставление последними таких преимуществ	<i>Максимов С.В.</i> Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2008. С. 10
Коррупция — противоправное деяние, совершенное лицом, обеспечивающим исполнение полномочий государственного органа или органа местного самоуправления, либо приравненным к нему лицом, заключающееся в незаконном получении материальных благ и преимуществ с использованием своего должностного положения или статуса органа (учреждения), в котором оно замещает государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, выборную муниципальную должность, должность государственной или муниципальной службы либо статуса иных органов (учреждений)	<i>Пекарев В.Я.</i> Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровнях: Монография. М., 2001. С. 37
Коррупция — это социальное явление, заключающееся в разложении власти, когда государственные (муниципальные) служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, используют свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах	<i>Проява С.М.</i> Экономизация коррупции: механизм противодействия. М., 2008. С. 7
Коррупция означает участие в совершении деяний, представляющих собой выполнение или невыполнение служебных обязанностей, в расчете на получение какого-либо преимущества, которое было лично или через посредников обещано, предложено или запрошено, или же принятие какого-либо преимущества, непосредственно предоставленного, будь то для себя самого или от имени другого лица, за выполнение или невыполнение служебных обязанностей	<i>Скобликов П.А.</i> Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в современной России. М., 2007. С. 41
Коррупция — подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и/или преимуществ, в том числе имущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу	Политическая коррупция в России (материалы «Круглого стола») // Государство и право. 2003. № 4. С. 106

Определение коррупции	Источник
Коррупция — преступная деятельность в сфере политики или государственного управления, заключающаяся в использовании должностными лицами доверенных им прав и властных возможностей в целях личного обогащения	Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. С. 215
Коррупция — это социальное явление, поразившее публичный аппарат управления, выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах	Государственное управление: Словарь-справочник. СПб., 2001. С. 250
Коррупция означает участие в совершении деяний или подстрекательстве к совершению деяний, представляющих собой ненадлежащее выполнение обязанностей (или злоупотребление служебными полномочиями), включая бездействие, в расчете на получение какого-либо преимущества, которое бы лично или через посредников обещано, предложено или запрошено, или же принятие какого-либо преимущества, непосредственно предоставленного, будь то для себя самого или от имени другого лица	Пункт «m» ст. 2 проекта Конвенции ООН против коррупции, рассмотренного 17—18 июня 2002 г. в Вене на 2-й сессии специального комитета ООН
Коррупция охватывает совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие	Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1979 г.
Коррупция означает требование, предложение, предоставление или принятие прямо или опосредованно взятки или другого не должного преимущества или возможность этого, которая приводит к нарушению надлежащего исполнения обязанностей или поведения, требуемых от лица, получившего взятку, противоправное преимущество или возможность этого	Программа действий по борьбе с коррупцией, принятая в 1996 г. Комитетом министров Совета Европы
Под коррупцией понимаются не предусмотренное законом принятие имущественных и неимущественных благ и преимуществ лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, или лицами, приравненными к ним, с использованием своего статуса и связанных с ним возможностей (продажность), а также подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ	Проект федерального закона «О борьбе с коррупцией» (проект № 96700358-2, принят Государственной Думой 14 ноября 1997 г., одобрен Советом Федерации 3 декабря 1997 г., отклонен Президентом РФ 19 декабря 1997 г.)
Коррупция (коррупционные отношения) — поиск, установление и поддержание противоправных отношений между специально указанными субъектами коррупции и иными лицами (физическими и юридическими лицами) с целью достижения каждой из сторон своих личных, групповых, корпоративных и корыстных целей	Проект федерального закона «О противодействии коррупции» (проект № 148067-3, внесен в Государственную Думу 5 ноября 2001 г.)
Под коррупцией понимается принятие субъектами лично, а также через доверенных лиц или посредников, не предусмотренных законодательством материальных, нематериальных благ и преимуществ, за деяния, которые могут быть выполнены с использованием официального статуса данных субъектов, связанных с этим статусом авторитета или возможностей, и подкуп таких субъектов физическими и юридическими лицами путем неправомерного предоставления указанных благ и преимуществ	Проект федерального закона «О противодействии коррупции» (проект № 148067-3, внесен в Государственную Думу 5 ноября 2001 г.)
Коррупция — правонарушение, совершенное путем активного или пассивного подкупа, равно вступление в коррупционные отношения субъектов коррупционных правонарушений (проступков) и иных лиц (физических и юридических) с целью достижения каждой из сторон своих личных, групповых, корпоративных, корыстных целей	Проект федерального закона «О противодействии коррупции» (проект № 148067-3, принят в 1-м чтении 20 ноября 2002 г.)
Коррупция — подкуп (получение, обещание, предложение, дача или вымогательство взятки), любое другое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и/или преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для любых других лиц вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу вне зависимости от совершения данных деяний или через посредников	Проект федерального закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике», подготовленной инициативной группой ученых во главе с В.Н. Лопатиным
Коррупция — это присвоение, хищение, получение обманным путем общественных ценностей или незаконное овладение ими, предпринятое государственными работниками с использованием служебного положения	Статья 382 Уголовного кодекса Китайской Народной Республики

Приложение 6

Список лиц высшего офицерского состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в отношении которых были возбуждены уголовные дела за коррупционные и иные корыстные преступления⁵¹⁵

№ п/п	Год	Воинское звание, ФИО, должность	Состав преступления	Исход уголовного дела
1	1992	Генерал-майор Родионов В.В., командир в/ч 65346	Получение взятки. Присвоение вверенного имущества. Злоупотребление должностными полномочиями. Мошенничество. Незаконные валютные операции	Судьба дела не выяснена
2	1993	Генерал-майор Ковалев Н.И., командир корпуса	Хищение государственного и общественного имущества в особо крупных размерах, совершенное путем злоупотребления служебным положением	Прекращено вследствие изменения обстановки
3	1994	Генерал-майор Ишутко В., главный инженер авиации ПВО	Превышение должностных полномочий. Незаконная продажа боевой техники	Осужден к 4 годам лишения свободы. Сбежал из зала суда. Находится в розыске
4	1995	Генерал-майор Захаров А.П., командир воинской части	Получение взятки путем ее вымогательства за ранее предоставленную квартиру	Направлено в суд. Данных об осуждении не имеется
5	1995	Генерал-лейтенант Сиваков А.С., заместитель командующего дальней авиацией по тылу	Злоупотребление должностными полномочиями. Присвоение вверенного имущества (стройматериалы и оборудование) для ремонта своей квартиры на сумму 8 млн руб.	Прекращено по амнистии
6	1995	Генерал-майор Бикетов В.Л., командующий пограничным округом	Превышение власти, злоупотребление должностными полномочиями. Незаконная перевозка грузов и валюты через границу	Прекращено по амнистии
7	1995	Генерал-майор Царьков В., начальник Главного управления торговли Минобороны России	Злоупотребление должностными полномочиями. Передал коммерческой структуре в качестве предоплаты за продовольственные товары 370 млрд руб. как беспроцентный кредит	Исход дела неизвестен
8	1996	Генерал армии Семенов В.М., главнокомандующий Сухопутными войсками	Хищение государственного имущества, совершенное путем злоупотребления должностным положением. Приобретение в собственность по заниженной цене государственной дачи	Прекращено в связи с вступлением в силу нового УК РФ, исключившего наказуемость деяния

⁵¹⁵ Данные таблицы приведены по: Константинов А. Коррупцированная Россия. М., 2006. С. 504—527; материалы периодической печати.

№ п/п	Год	Воинское звание, ФИО, должность	Состав преступления	Исход уголовного дела
9	1996	Генерал-полковник Котылев Н.И., начальник ГлавКУ МО РФ	Злоупотребление должностными полномочиями. Незаконное указание подчиненным занижить стоимость приватизируемой генералом дачи	Осужден в 1997 г. к условной мере наказания
10	1996	Генерал-майор Липский, командир воинской части	Злоупотребление должностными полномочиями. Причинение государству ущерба на сумму 50 000 руб. Добровольно возместил	Прекращено вследствие изменения обстановки
11	1996	Генерал-майор Семин М.Н., командир воинской части	Подделка документов. Неправомерное завладение чужим имуществом. Незаконное получение квартиры	Прекращено вследствие изменения обстановки
12	1996	Генерал-лейтенант Акпорисов В.В., начальник штаба военно-воздушных сил ВМФ	Уклонение от уплаты налогов. Занятие запрещенными видами индивидуальной трудовой деятельности. Неоднократное совершение растрат	Прекращено по амнистии
13	1996	Генерал-майор Кузнецов В.П., начальник управления	Превышение должностных полномочий, что принесло государству значительный материальный ущерб	Подлежало направлению в суд. Данных об осуждении не имеется
14	1996	Вице-адмирал Харников В.Т., командующий флотилией	Злоупотребление должностными полномочиями в корыстных целях. Присвоение чужого имущества. Мошенничество	Прекращено по амнистии
15	1996	Генерал-майор Кареев Ю.А., начальник управления РВСН	Незаконные сделки с валютными ценностями. Перечисление коммерческим структурам 5 млрд руб. и приобретение валюты у коммерческих структур на сумму 4 млрд руб.	Сведений не имеется
16	1996	Генерал-майор Малофеев В.И., начальник штаба части	Злоупотребление должностными полномочиями. Служебный подлог. Заключение договора со строительной фирмой на строительство 4-комнатной квартиры, которая была передана в собственность его дочери по подложным документам	Прекращено в связи с изменением обстановки
17	1996	Генерал-майор Бабенко А.Ф., начальник отдела	Растрата государственного имущества. Злоупотребление должностными полномочиями. По подложным документам получил деньги. Заменял жену, работавшую в части, военнослужащими по призыву и присваивал деньги	Прекращено по амнистии
18	1997	Генерал-лейтенант Хорьков В.Я., начальник тыла ЛенВО	Мошенничество. Получение взятки. Превышение должностных полномочий. Незаконное получение 4-комнатной квартиры в Санкт-Петербурге	Дело подлежало передаче в суд. Данных об осуждении не имеется
19	1997	Контр-адмирал Рудометкин А.П., командир воинской части	Злоупотребление должностными полномочиями из корыстной заинтересованности. Причинение ущерба государству на сумму свыше 600 млн руб.	Прекращено по амнистии
20	1997	Контр-адмирал Шкирятов В.Н., командир воинской части	Злоупотребление должностными полномочиями из корыстной заинтересованности. Причинение ущерба государству на сумму свыше 600 млн руб.	Прекращено по амнистии

№ п/п	Год	Воинское звание, ФИО, должность	Состав преступления	Исход уголовного дела
21	1997	Генерал-майор Егоров В.Н., военком Алтайского края	Присвоение и растрата чужого имущества в крупных размерах. Злоупотребление должностными полномочиями. По поддельным документам перечислил лицам, не имеющим отношения к Вооруженным Силам деньги, выделенные для строительства жилья военнослужащим	Прекращено по амнистии
22	1997	Генерал-майор Мелузов В.Г., командир воинской части (СКВО)	Присвоение чужого имущества на сумму 558 тыс. руб.	Прекращено по амнистии
23	1997	Адмирал Хмельнов И.Н., командующий Тихоокеанским флотом	Злоупотребление должностными полномочиями, повлекшее тяжкие последствия. Служебный подлог. Мошенничество. Незаконно выделил семье сына, не имеющего отношения к Вооруженным Силам, 2 квартиры. Получил от Минобороны 5-комнатную квартиру во Владивостоке, которую приватизировал и продал. После этого получил незаконно квартиру в Москве. Незаконно дал указание приобрести квартиру гражданке Пестриковой и произвести ремонт в квартире за счет средств Минобороны	Приговорен к 4 годам лишения свободы условно с испытательным сроком на 2 года
24	1997	Генерал-майор Парфенов И.Е., 12-е Главное управление Минобороны	Присвоение вверенного имущества. Злоупотребление должностными полномочиями. Расхищение продовольствия, присвоение автоприцепа	Прекращено по амнистии
25	1997	Генерал-майор Кулаков Э.Н., 12-е Главное управление Минобороны	Присвоение вверенного имущества. Изготовление поддельных документов. Служебный подлог. Злоупотребление должностными полномочиями. Присвоение 3 автомашин УАЗ	Подлежало направлению в суд. Других сведений не имеется
26	1997	Адмирал Ерофеев О.А., командующий Северным флотом	Злоупотребление должностными полномочиями. Систематическое направление в Москву для ремонта личной квартиры военнослужащих подчиненных воинских частей. Ущерб — около 66 млн руб.	Прекращено по амнистии
27	1997	Контр-адмирал Мирко М.А., начальник службы Северного флота	Злоупотребление должностными полномочиями. Содействие уклонению от военной службы	Прекращено по амнистии
28	1997	Контр-адмирал Федосеев В.В., заместитель командира части пограничных войск	Мошенничество на сумму 12 138 000 руб. Превышение должностных полномочий.	Дело направлено в суд. О результатах рассмотрения данных нет
29	1997	Генерал-лейтенант Кренделев А.Я., начальник штаба фронтальной авиации	Злоупотребление должностными полномочиями. Мошенничество. Подделка документов. Не сдал приватизированную квартиру в Санкт-Петербурге, представил фиктивную справку КЭЧ и получил квартиру в Москве	Прекращено в связи с изменением обстановки
30	1997	Генерал-лейтенант Патрушев В.Н., Главное управление кадров Минобороны России	Злоупотребление должностными полномочиями. Служебный подлог. Занимался подделкой документов для получения разрешения на получение огнестрельного оружия гражданину Азимову	Прекращено в связи с изменением обстановки

№ п/п	Год	Воинское звание, ФИО, должность	Состав преступления	Исход уголовного дела
31	1998	Генерал-майор Нерубаченко С.А., заместитель по тылу командующего армией, войска ПВО	Мошенничество в составе группы лиц. Присвоение вверенного имущества. Превышение должностных полномочий. По предварительному сговору с подчиненными совершил хищение авиационного двигателя. Используя служебное положение, мошенническими действиями присвоил 3-комнатную квартиру в г. Архангельске. Заключил и исполнял договор на хранение горючего со сторонними организациями по заниженным расценкам, что повлекло причинение государству убытков	Дело подлежало направлению в суд. Данных о результатах нет
32	1998	Вице-адмирал Прусаков В.Т., заместитель начальника академии, Санкт-Петербург	Мошенничество. Имея квартиру, скрыл этот факт от командования академии. Незаконно получил еще одну 3-комнатную квартиру	Осужден
33	1998	Генерал-майор Сулима В.В., командир части, Тихоокеанский флот	Злоупотребление должностными полномочиями. Систематически отдавал незаконные указания о безвозмездной передаче принадлежащего государству имущества (топлива, а также хранилищ и сооружений по перевалке топлива) коммерческим организациям для использования на длительное время	Прекращено по амнистии
34	1998	Контр-адмирал Моисеенко И.Д., командир части, Тихоокеанский флот	Злоупотребление должностными полномочиями. Создавал благоприятные условия для деятельности коммерческой организации, где работал сын, что повлекло причинение крупного материального ущерба на сумму свыше 1 729 тыс. руб.	Передано в городскую прокуратуру
35	1998	Генерал-майор Суханов Г.В., командир части, Северный флот	Злоупотребление должностными полномочиями. Незаконно приобрел квартиру в г. Адлере	Прекращено по амнистии
36	1998	Адмирал Степаненко В.А., руководитель госпредприятия, Северный флот	Злоупотребление должностными полномочиями. Из корыстной и иной личной заинтересованности систематически использовал свои должностные полномочия для строительства дачи командующему флотом адмиралу Ерофееву. Давал указания о снижении цен на заказы, о бесплатном выделении стройматериалов, автотранспорта, использовании служащих на строительстве, чем причинил ущерб на сумму свыше 114 тыс. руб.	Прекращено по амнистии
37	1998	Генерал-полковник Дурбажев В.А., заместитель главного командующего внутренними войсками МВД России	Злоупотребление должностными полномочиями. Отдал распоряжение о перечислении 8 млрд руб., поступивших для материально-технического обеспечения внутренних войск, в акционерный банк «Транскредит». Более полугодом, действуя в интересах банка, не использовал их по назначению, запрещал своим подчиненным их расходовать и не возвращал деньги в бюджет	Прекращено (основания неизвестны)

№ п/п	Год	Воинское звание, ФИО, должность	Состав преступления	Исход уголовного дела
38	1998	Генерал-майор юстиции Кудряшов А.С., начальник отдела кадров Главной военной прокуратуры	Превышение должностных полномочий. Получение взятки. Незаконное приобретение и хранение боеприпасов. Изготовление поддельных документов. Получал взятки за решение кадровых вопросов при распределении выпускников Военного университета. Давал указания подчиненным о выдаче заведомо подложных удостоверений работника прокуратуры посторонним лицам	Прекращено по амнистии
39	1998	Генерал армии Кобец К.И., заместитель министра обороны РФ	Получение взятки. Превышение должностных полномочий. Служебный подлог. Получал взятки в виде выгод имущественного характера: оплата финансово-промышленной компанией «Люкон» проектирования загородного дома, стройматериалов для строительства дома, строительного-монтажных работ при возведении личного дома на сумму свыше 300 тыс. долл. Способствовал незаконному получению и использованию денежных средств Минобороны России должностными лицами корпорации	Прекращено по амнистии
40	1998	Генерал-майор Смирнов А.А., начальник управления Приволжского военного округа	Получение взятки. Мошенничество. Присвоение или растрата чужого имущества. Превышение должностных полномочий. Совершал хищения денежных средств, предназначенных для выплаты денежного довольствия военнослужащим. За незаконное перечисление денежных средств получил взятки машинами и квартирой	Подлежало направлению в суд. Данных об исходе дела не имеется
41	1998	Генерал-майор Федоров В.В., начальник тыла пограничного управления, г. Калининград	Превышение должностных полномочий. Самовольно передал 3 квартиры, причинив существенный вред ФПС России	Данных об исходе дела не имеется
42	1998	Генерал-майор Кибис М., командующий войсками пограничного округа, Мурманск	Злоупотребление должностными полномочиями. Незаконно получил квартиру	Прекращено по амнистии
43	1998	Генерал-майор Соломонов В.А., заместитель командира соединения ВВС	Получение взятки. Незаконное приобретение оружия. Получил от подчиненной путем вымогательства взятку в размере 4 500 долл. Незаконно приобрел и хранил боеприпасы	Осужден
44	1999	Генерал-майор Марьяновский М.С., заместитель начальника управления Главного штаба войск ПВО	Злоупотребление должностными полномочиями. Мошенничество. Служебный подлог. Злоупотребляя служебным положением, получил на дочь 2-комнатную квартиру в г. Люберцы. Устроил дочь на службу в воинскую часть, где она, не являясь на службу, получала деньги	Направлено в суд. Данных об осуждении не имеется
45	1999	Генерал-лейтенант Попов А.Г., начальник штаба Уральского военного округа	Превышение должностных полномочий. Давал указания командиру воинской части 21765 о выделении военнослужащим для работы на личной даче в целях ее благоустройства	Прекращено в связи с изменением обстановки

№ п/п	Год	Воинское звание, ФИО, должность	Состав преступления	Исход уголовного дела
46	1999	Генерал-майор Тамгин А.В., начальник штаба соединения ПВО, Оренбург	Мошенничество. Злоупотребление должностными полномочиями. Получил 3-комнатную квартиру в Оренбурге, скрыв, что имеет 3-комнатную квартиру в г. Люберцы. Получив в часть две автомашины «Волга», не оприходовал их и обменял на квартиру	Прекращено по амнистии
47	1999	Контр-адмирал Морев В.М., командир части, Тихоокеанский флот	Злоупотребление должностными полномочиями, повлекшими тяжкие последствия. Присвоение и растрата чужого имущества в крупных размерах. Дал разрешение подчиненному продать похищенный последним дорогостоящий прибор. Вырученные от продажи деньги поделил с ним	Осужден
48	1999	Генерал-майор Виговский В.И., командир соединения, РВСН, Оренбург	Злоупотребление должностными полномочиями. Превышение власти. Мошенничество, служебный подлог. Принудил начальника КЭЧ выписать фиктивную справку о сдаче жилья. Путем обмана совершил хищение денежных средств, выделенных из местного бюджета на выплату компенсаций за сданное жилье	Прекращено в связи с изменением обстановки
49	1999	Генерал-майор Одринский В.И., начальник тыла Московского округа внутренних войск	Злоупотребление должностными полномочиями. Выделял солдат и материальные средства на благоустройство личной дачи инспектора Счетной палаты РФ Фоменко	Прекращено по амнистии
50	1999	Генерал-лейтенант Колтунов И.Н., начальник департамента МЧС России	Получение взятки. Злоупотребление должностными полномочиями. Организовал денежный зачет МЧС России с ООО «СКВМ-3000» на основании фиктивного акта, в результате чего государству причинен ущерб в размере более 45 млн руб. Получил от гендиректора ЗАО «Автометтранс» в качестве взятки 2 автомобиля «Мерседес-Бенц»	Прекращено по амнистии
51	2000	Контр-адмирал Козловский В.В., командир части, Тихоокеанский флот	Присвоение чужого имущества. Должностной подлог. С использованием служебного положения совершил присвоение имущества путем постановки на продовольственное обеспечение несуществующих военнослужащих и последующего получения за них компенсации взамен продпайка	Прекращено по амнистии
52	2000	Контр-адмирал Островский Д.Д., заместитель командира эскадры, Северный флот	Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления служебным положением	Прекращено по амнистии
53	2000	Контр-адмирал Челпанов А.В., командир части, Северный флот	Злоупотребление должностными полномочиями. Причинение материального ущерба государству	Прекращено по амнистии

№ п/п	Год	Воинское звание, ФИО, должность	Состав преступления	Исход уголовного дела
54	2000	Генерал-майор Попов О.М., начальник военного института РВСН	Мошенничество в крупных размерах. Скрыл от жилищной комиссии факт обеспеченности жильем по прежнему месту жительства. Представив не соответствующие действительности сведения, повторно получил от Минобороны России квартиру в Ставрополе, которую впоследствии приватизировал. Квартиру по прежнему месту службы приватизировал и продал	Подлежало направлению в суд. Сведений об исходе дела не имеется
55	2000	Генерал-майор Каравайцев В.Г., заместитель командующего армией РВСН, г. Владимир	Злоупотребление должностными полномочиями. Незаконно получил жилую площадь на свою жену	Прекращено по амнистии
56	2001	Генерал-майор Щербак В.В., начальник института ВДВ, Рязань	Злоупотребление должностными полномочиями. Получил квартиру сверх установленной нормы	Прекращено по амнистии
57	2001	Контр-адмирал Николаев А.А., заместитель начальника управления	Злоупотребление должностными полномочиями. Подделка документов. Подписал вкладыш о принадлежности к российскому гражданству на имя Аракельяна, не являющегося гражданином России. В результате последний поступил в Московский институт ФПС России и окончил его	Прекращено по амнистии
58	2002	Контр-адмирал Букин А.Н., начальник штаба части, Мурманск	Злоупотребление должностными полномочиями. Способствовал незаконному оформлению и использованию воинских перевозочных документов должностными лицами в/ч 31275	Прекращено по амнистии
59	2002	Контр-адмирал Мельников А.Н., начальник Центральной военно-морской библиотеки, Санкт-Петербург	Мошенничество. Получение взятки. Получил от ЗАО «Агропромсоюз» взятку в размере 2 млн долл. за общее покровительство и решение спорных коммерческих вопросов. Взятку обещал передать должностным лицам Калининградской области, однако деньги присвоил. По другой версии, путем обмана похитил у 3 граждан 2 млн долл.	Прекращено в связи с деятельным раскаянием
60	2002	Генерал-полковник Олейник Г.С., начальник Главного управления военного управления Минобороны России	Превышение должностных полномочий. В нарушение валютного законодательства перечислил бюджетные средства (450 млн долл.) за счет иностранной фирмы, что повлекло ущерб в размере 327 млн долл. Подписал соглашение с председателем правления АКБ «Восточно-европейский банк», согласно которому указанному банку были переданы на правах оперативного управления облигации на 54 млн долл. США. В результате государству был причинен ущерб на сумму свыше 60 млн долл.	Осужден
61	2002	Генерал-лейтенант Манник В.С., заместитель начальника Главного управления	Причинение имущественного ущерба путем злоупотребления доверием. Скрыл от жилищной комиссии факт наличия в собственности жилья у него и членов семьи и незаконно получил безвозмездную финансовую помощь на приобретение 2-комнатной квартиры	Прекращено по амнистии
62	2006	Генерал-лейтенант Петриченко А.П., начальник Центрального продовольственного управления Минобороны России	Превышение должностных полномочий	Осужден к 1,5 годам лишения свободы
63	2006	Генерал-майор медицинской службы Хвошук П.Ф., начальник управления планирования и медицинского снабжения ГВМУ МО РФ	Мошенничество в крупном размере	Осужден к 3 годам лишения свободы

Приложение 7

Перечень коррупционных преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации

Статьи УК РФ	Состав преступления
Коррупционные преступления в форме подкупа	
Пункты «а» и «б» ч. 2 ст. 141	<p><i>Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий</i></p> <p>Воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или права на участие в референдуме, нарушение тайны голосования, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссий референдума либо деятельности члена избирательной комиссии, комиссии референдума, связанной с исполнением им своих обязанностей,</p> <p>а) соединенные с подкупом, обманом, принуждением, применением насилия либо с угрозой его применения;</p> <p>б) совершенные лицом с использованием своего служебного положения, — наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет</p>
Статья 184	<p><i>Подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов</i></p> <p>1. Подкуп спортсменов, спортивных судей, тренеров, руководителей команд и других участников или организаторов профессиональных спортивных соревнований, а равно организаторов или членов жюри зрелищных коммерческих конкурсов в целях оказания влияния на результаты этих соревнований или конкурсов — наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок от шести месяцев до одного года, либо арестом на срок до трех месяцев.</p> <p>2. То же деяние, совершенное организованной группой, — наказываются штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до пяти лет.</p> <p>3. Незаконное получение спортсменами денег, ценных бумаг или иного имущества, переданных им в целях оказания влияния на результаты указанных соревнований, а равно незаконное пользование спортсменами услугами имущественного характера, предоставленными им в тех же целях, — наказываются штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев.</p> <p>4. Незаконное получение денег, ценных бумаг или иного имущества, незаконное пользование услугами имущественного характера спортивными судьями, тренерами, руководителями команд и другими участниками или организаторами профессиональных спортивных соревнований, а равно организаторами или членами жюри зрелищных коммерческих конкурсов в целях, указанных в части третьей настоящей статьи, — наказываются штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет</p>

Статья 204	<p><i>Коммерческий подкуп</i></p> <p>1. Незаконная передача лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением — наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на срок до двух лет.</p> <p>2. Те же деяния, совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, — наказываются штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет.</p> <p>3. Незаконное получение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное пользование услугами имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением — наказываются штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до трех лет.</p> <p>4. Деяния, предусмотренные частью третьей настоящей статьи, если они:</p> <p>а) совершены группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;</p> <p>в) сопряжены с вымогательством, — наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо лишением свободы на срок до пяти лет.</p> <p>Примечание. Лицо, совершившее деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, освобождается от уголовной ответственности, если в отношении его имело место вымогательство или если это лицо добровольно сообщило о подкупе органу, имеющему право возбудить уголовное дело</p>
Статья 210	<p><i>Организация преступного сообщества (преступной организации)</i></p> <p>1. Создание преступного сообщества (преступной организации) для совершения тяжких или особо тяжких преступлений, а равно руководство таким сообществом (организацией) или входящими в него структурными подразделениями, а также создание объединения организаторов, руководителей или иных представителей организованных групп в целях разработки планов и условий для совершения тяжких или особо тяжких преступлений — наказываются лишением свободы на срок от семи до пятнадцати лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет либо без такового.</p> <p>2. Участие в преступном сообществе (преступной организации) либо в объединении организаторов, руководителей или иных представителей организованных групп — наказываются лишением свободы на срок от трех до десяти лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо без такового.</p> <p>3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, — наказываются лишением свободы на срок от двадцати лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет либо без такового</p> <p>Примечание. Лицо, добровольно прекратившее участие в преступном сообществе (преступной организации) или входящем в него (нее) структурном подразделении либо объединении организаторов, руководителей или иных представителей организованных групп и активно способствовавшее раскрытию или пресечению этого преступления, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления.</p> <p>Указанные деяния признаются коррупционными в случае организации или участия в преступном сообществе (преступной организации), созданном для совершения тяжких и особо тяжких преступлений, предусмотренных чч. 2 и 3 ст. 174, чч. 2, 3 и 4 ст. 290, ч. 2 ст. 291</p>

Статья 290	<p>Получение взятки 1. Получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе — наказывается штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет. 2. Получение должностным лицом взятки за незаконные действия (бездействие) — наказывается лишением свободы на срок от трех до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет. 3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления, — накладываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет. 4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, если они совершены: а) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой; в) с вымогательством взятки; г) в крупном размере, — накладываются лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет либо без такового. Примечание. Крупным размером взятки признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера, превышающие сто пятьдесят тысяч рублей</p>
Статья 304	<p>Провокация взятки либо коммерческого подкупа Провокация взятки либо коммерческого подкупа, то есть попытка передачи должностному лицу либо лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческих или иных организациях, без его согласия денег, ценных бумаг, иного имущества или оказания ему услуг имущественного характера в целях искусственного создания доказательств совершения преступления либо шантажа, — наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового</p>
Части 1 и 4 ст. 309	<p>Подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу Подкуп свидетеля, потерпевшего в целях дачи ими ложных показаний либо эксперта, специалиста в целях дачи ими ложного заключения или ложных показаний, а равно переводчика с целью осуществления им неправильного перевода — наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок до трех месяцев. Деяния, совершенные организованной группой либо с применением насилия, опасного для жизни или здоровья указанных лиц, — накладываются лишением свободы на срок от трех до семи лет.</p>
Иные коррупционные преступления	
Статья 145.1	<p>Невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат 1. Невыплата свыше двух месяцев заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных установленных законом выплат, совершенная руководителем организации, работодателем — физическим лицом из корыстной или иной личной заинтересованности, — наказывается штрафом в размере до ста двадцати тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо лишением свободы на срок до двух лет. 2. То же деяние, повлекшее тяжкие последствия, — наказывается штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок от трех до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового</p>

Часть 3 ст. 159	<p>Мошенничество Мошенничество, то есть хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере, — наказывается штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок от двух до шести лет со штрафом в размере до десяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца либо без такового</p>
Часть 3 ст. 160	<p>Присвоение или растрата Присвоение или растрата, то есть хищение чужого имущества, вверенного виновному, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере, — накладываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо лишением свободы на срок от двух до десяти лет со штрафом в размере до десяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца либо без такового</p>
Статья 164	<p>Хищение предметов, имеющих особую ценность 1. Хищение предметов или документов, имеющих особую историческую, научную, художественную или культурную ценность, независимо от способа хищения — наказывается лишением свободы на срок от шести до десяти лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо без такового. 2. То же деяние: а) совершенное группой лиц по предварительному сговору или организованной группой; в) повлекшее уничтожение, порчу или разрушение предметов или документов, указанных в части первой настоящей статьи, — наказывается лишением свободы на срок от восьми до пятнадцати лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо без такового. Указанные выше деяния признаются коррупционными в случаях их совершения лицом путем мошенничества, присвоения или растраты с использованием своего служебного положения</p>
Статья 170	<p>Регистрация незаконных сделок с землей Регистрация заведомо незаконных сделок с землей, искажение учетных данных Государственного земельного кадастра, а равно умышленное занижение размеров платежей за землю, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения, — наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до ста восьмидесяти часов</p>
Пункт «б» ч. 3 ст. 188	<p>Контрабанда Контрабанда, то есть перемещение в крупном размере через таможенную границу Российской Федерации товаров или иных предметов, совершенное помимо или с сокрытием от таможенного контроля либо с обманным использованием документов или средств таможенной идентификации либо сопряженное с недекларированием или недостоверным декларированием, совершенное должностным лицом с использованием своего служебного положения, — наказывается лишением свободы на срок от пяти до десяти лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет либо без такового. Деяние признается коррупционным при наличии корыстной или иной личной заинтересованности</p>

Статья 201	<p>Злоупотребление полномочиями</p> <p>1. Использование лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, своих полномочий вопреки законным интересам этой организации и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам, если это деяние повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, — наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет.</p> <p>2. То же деяние, повлекшее тяжкие последствия, — наказывается штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет.</p> <p>Примечания. 1. Выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации признается лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в коммерческой организации независимо от формы собственности, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением.</p> <p>2. Если деяние, предусмотренное настоящей статьёй, причинило вред интересам исключительно коммерческой организации, не являющейся государственным или муниципальным предприятием, уголовное преследование осуществляется по заявлению этой организации или с ее согласия.</p> <p>3. Если деяние, предусмотренное настоящей статьёй, причинило вред интересам других организаций, а также интересам граждан, общества или государства, уголовное преследование осуществляется на общих основаниях</p>
Статья 202	<p>Злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами</p> <p>1. Использование частным нотариусом или частным аудитором своих полномочий вопреки задачам своей деятельности и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам, если это деяние причинило существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, — наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.</p> <p>2. То же деяние, совершенное в отношении заведомо несовершеннолетнего или недееспособного лица, — наказывается штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет</p>
Статья 203	<p>Превышение полномочий служащими частных охранных или детективных служб</p> <p>1. Превышение руководителем или служащим частной охранной или детективной службы полномочий, предоставленных им в соответствии с лицензией, вопреки задачам своей деятельности, если это деяние совершено с применением насилия или с угрозой его применения, — наказывается ограничением свободы на срок до трех лет, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.</p> <p>2. То же деяние, повлекшее тяжкие последствия, — наказывается лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.</p> <p>Деяния признаются коррупционными при наличии корыстной или иной личной заинтересованности</p>

Часть 3 ст. 210	<p>Организация преступного сообщества (преступной организации)</p> <p>Создание преступного сообщества (преступной организации) для совершения тяжких или особо тяжких преступлений, а равно руководство таким сообществом (организацией) или входящими в него структурными подразделениями, а также создание объединения организаторов, руководителей или иных представителей организованных групп в целях разработки планов и условий для совершения тяжких или особо тяжких преступлений, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, — наказываются лишением свободы на срок от десяти до двадцати лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет либо без такового.</p> <p>Примечание. Лицо, добровольно прекратившее участие в преступном сообществе (преступной организации) или входящем в него (нее) структурном подразделении либо объединении организаторов, руководителей или иных представителей организованных групп и активно способствовавшее раскрытию или пресечению этого преступления, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления.</p> <p>Преступление признается коррупционным в случае организации или участия в преступном сообществе (преступной организации), созданном для совершения тяжких или особо тяжких преступлений, предусмотренных чч. 2 и 3 ст. 174, чч. 2 и 3 ст. 285, чч. 2 и 3 ст. 286, ч. 3 ст. 287 УК РФ</p>
Пункт «в» ч. 2 ст. 221	<p>Хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ</p> <p>Хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, — наказываются лишением свободы на срок от четырех до семи лет</p>
Пункт «в» ч. 3 ст. 226	<p>Хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств</p> <p>Хищение либо вымогательство огнестрельного оружия, комплектующих деталей к нему, боеприпасов, взрывчатых веществ или взрывных устройств, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, — наказываются лишением свободы на срок от пяти до двенадцати лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо без такового</p>
Пункт «в» ч. 2 ст. 229	<p>Хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ</p> <p>Хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, — наказываются лишением свободы на срок от шести до десяти лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо без такового</p>
Статья 286	<p>Превышение должностных полномочий</p> <p>1. Совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, — наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет.</p> <p>2. То же деяние, совершенное лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления, — наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.</p> <p>3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, если они совершены: а) с применением насилия или с угрозой его применения; б) с применением оружия или специальных средств; в) с причинением тяжких последствий, — наказываются лишением свободы на срок от трех до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.</p> <p>Деяния признаются коррупционными при наличии корыстной или иной личной заинтересованности</p>

Статья 288	<p>Присвоение полномочий должностного лица Присвоение государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, не являющимся должностным лицом, полномочий должностного лица и совершение им в связи с этим действий, которые повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций, — наказываются штрафом в размере до сорока тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех месяцев, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок до трех месяцев.</p> <p>Деяния признаются коррупционными при наличии корыстной или иной личной заинтересованности</p>
Статья 289	<p>Незаконное участие в предпринимательской деятельности Учреждение должностным лицом организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность, либо участие в управлении такой организацией лично или через доверенное лицо вопреки запрету, установленному законом, если эти деяния связаны с предоставлением такой организации льгот и преимуществ или с покровительством в иной форме, — наказываются лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет со штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет</p>
Статья 291	<p>Дача взятки 1. Дача взятки должностному лицу лично или через посредника — наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет.</p> <p>2. Дача взятки должностному лицу за совершение им заведомо незаконных действий (бездействие) — наказывается штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до восьми лет.</p> <p>Примечание. Лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица или если лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о даче взятки</p>
Статья 292	<p>Служебный подлог Служебный подлог, то есть внесение должностным лицом, а также государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, не являющимся должностным лицом, в официальные документы заведомо ложных сведений, а равно внесение в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности, — наказываются штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет</p>

Преступления, связанные с коррупционными	
Статья 174	<p>Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем 1. Совершение финансовых операций и других сделок с денежными средствами или иным имуществом, заведомо приобретенными другими лицами преступным путем (за исключением преступлений, предусмотренных ст.ст. 193, 194, 198, 199, 199.1 и 199.2 УК РФ), в целях придания правомерного вида владению, пользованию и распоряжению указанными денежными средствами или иным имуществом — наказывается штрафом в размере до ста двадцати тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года.</p> <p>2. То же деяние, совершенное в крупном размере, — наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до четырех лет со штрафом в размере до ста тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев либо без такового.</p> <p>3. Деяние, предусмотренное частью второй настоящей статьи, совершенное: а) группой лиц по предварительному сговору; б) лицом с использованием своего служебного положения, — наказывается лишением свободы на срок от четырех до восьми лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет либо без такового.</p> <p>4. Деяния, предусмотренные частями второй или третьей настоящей статьи, совершенные организованной группой, — наказываются лишением свободы на срок от семи до десяти лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет либо без такового.</p> <p>Примечание. Финансовыми операциями и другими сделками с денежными средствами или иным имуществом, совершенными в крупном размере, в настоящей статье, а также в статье 174.1 настоящего Кодекса признаются финансовые операции и другие сделки с денежными средствами или иным имуществом, совершенные на сумму, превышающую один миллион рублей.</p> <p>Деяния признаются связанными с коррупционными в случаях приобретения соответствующих денежных средств или иного имущества в результате совершения любого из коррупционных преступлений</p>
Статья 175	<p>Приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем 1. Заранее не обещанные приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем, — наказываются штрафом в размере до сорока тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до двух лет.</p> <p>2. Те же деяния, совершенные: а) группой лиц по предварительному сговору; б) в отношении нефти и продуктов ее переработки, автомобиля или иного имущества в крупном размере, — наказываются ограничением свободы на срок до трех лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет со штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев.</p> <p>3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные организованной группой или лицом с использованием своего служебного положения, — наказываются лишением свободы на срок от трех до семи лет со штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев.</p> <p>Деяния признаются связанными с коррупционными в случаях приобретения или сбыта имущества, заведомо добытого в результате любого из коррупционных преступлений</p>
Статья 316	<p>Укрывательство преступлений Заранее не обещанное укрывательство особо тяжких преступлений — наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет.</p> <p>Примечание. Лицо не подлежит уголовной ответственности за заранее не обещанное укрывательство преступления, совершенного его супругом или близким родственником. Деяния признаются связанными с коррупционными в случае заранее не обещанного укрывательства преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 290 УК РФ</p>

Приложение 8

Перечень коррупционных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях

Статьи КоАП РФ	Состав правонарушения
Статья 5.16	<p><i>Подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах</i></p> <p>Подкуп избирателей, участников референдума, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, либо осуществление благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах — влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц — от трех тысяч до четырех тысяч рублей; на юридических лиц — от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей</p>
Статья 5.17	<p><i>Непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума</i></p> <p>1. Непредоставление кандидатом, лицом, являвшимся кандидатом, лицом, избранным депутатом или на иную выборную должность, либо избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума, иной группой участников референдума, кредитной организацией в установленный законом срок отчета, сведений об источниках и о размерах средств, перечисленных в избирательный фонд, фонд референдума, и обо всех произведенных затратах на проведение избирательной кампании, кампании референдума, неполное предоставление в соответствии с законом таких сведений либо предоставление недостоверных отчета, сведений — влекут наложение административного штрафа на кандидата, на лицо, являвшееся кандидатом, на лицо, избранное депутатом или на иную выборную должность, на уполномоченного представителя по финансовым вопросам избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, на должностное лицо кредитной организации в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей.</p> <p>2. Непредоставление, не предусмотренное законом неполное предоставление либо несвоевременное предоставление председателем избирательной комиссии, комиссии референдума в средства массовой информации для опубликования сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, фондов референдума либо финансовых отчетов кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений — влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей</p>
Статья 5.18	<p><i>Незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума</i></p> <p>Использование кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума, иной группой участников референдума при финансировании своей избирательной кампании или кампании референдума денежных средств, не перечисленных в избирательный фонд, фонд референдума, или денежных средств, поступивших в избирательный фонд, фонд референдума с нарушением законодательства о выборах и референдумах, а равно расходование иными лицами в целях достижения определенного результата на выборах, референдуме денежных средств, не перечисленных в избирательный фонд, фонд референдума, либо расходование денежных средств избирательного фонда, фонда референдума на не предусмотренные законодательством о выборах и референдумах цели — влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей; на юридических лиц — от тридцати тысяч до ста тысяч рублей</p>

Статья 5.19	<p><i>Использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума</i></p> <p>Использование в ходе проведения избирательной кампании, подготовки и проведения референдума кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума, иной группой участников референдума, их уполномоченными представителями по финансовым вопросам в целях достижения определенного результата на выборах, референдуме без компенсации за счет средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума материальной поддержки, оказанной гражданами, юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями юридических лиц, за исключением использования избирательным объединением, выдвинувшим список кандидатов, без оплаты из средств избирательного фонда недвижимого и движимого имущества (за исключением ценных бумаг, печатной продукции и расходных материалов), находящегося в его пользовании на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, а также использование анонимной материальной поддержки, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, — влечет наложение административного штрафа на кандидата, лицо, являющееся кандидатом, уполномоченного представителя по финансовым вопросам кандидата, избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей с конфискацией предмета административного правонарушения; на избирательное объединение — от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей с конфискацией предмета административного правонарушения</p>
Статья 5.20	<p><i>Незаконное финансирование избирательной кампании, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам</i></p> <p>Оказание финансовой поддержки избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума помимо их избирательных фондов, фондов референдума, либо бесплатные или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями, связанных с проведением выборов, референдума и направленных на достижение определенного результата на выборах, на выдвигание инициативы проведения референдума, на достижение определенного результата на референдуме, либо выполнение оплачиваемых работ, реализация товаров, оказание платных услуг, направленных на достижение определенного результата на выборах, на выдвигание инициативы проведения референдума, на достижение определенного результата на референдуме без документально подтвержденного согласия кандидата или его уполномоченного представителя по финансовым вопросам, уполномоченного представителя по финансовым вопросам избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума и без оплаты из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума, либо внесение пожертвований в избирательный фонд, фонд референдума через подставных лиц, либо оказание кандидату, инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума для проведения соответствующей избирательной кампании, кампании референдума материальной поддержки, направленной на достижение определенного результата на выборах, референдуме, без компенсации за счет средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, — влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц — от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц — от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей с конфискацией предмета административного правонарушения</p>
Статья 5.45	<p><i>Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума</i></p> <p>Использование лицом, замещающим государственную или муниципальную должность, либо находящимся на государственной или муниципальной службе, либо являющимся членом органа управления организации независимо от формы собственности (в организации, высшим органом управления которой является собрание, — членом органа, осуществляющего руководство деятельностью этой организации), за исключением политической партии, преимуществ своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата, списка кандидатов, выдвижения и (или) поддержки инициативы проведения референдума, получения того или иного ответа на вопрос (вопросы) референдума — влечет наложение административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей</p>

Статья 5.46	<i>Подделка подписей избирателей, участников референдума</i> Подделка подписей избирателей, участников референдума, собираемых в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, инициативы проведения референдума, а равно заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов) лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей, либо уполномоченным лицом, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, — влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей
Статья 5.47	<i>Сбор подписей избирателей, участников референдума в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом</i> Участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, в сборе подписей участников референдума в поддержку инициативы проведения референдума, а равно сбор подписей на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи — влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на должностных лиц — от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц — от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей
Статья 5.48	<i>Нарушение прав зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума, иных групп участников референдума при выделении площадей для размещения агитационных материалов</i> Нарушение прав зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума, иных групп участников референдума на размещение агитационных материалов на объекте, находящемся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности организации, в уставном (складочном) капитале которой доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, регистрации инициативной группы по проведению референдума превышает 30 процентов, а равно нарушение организациями, оказывающими рекламные услуги, условий размещения агитационных материалов — влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двух тысяч пятисот до трех тысяч рублей; на юридических лиц — от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей
Статья 5.50	<i>Нарушение правил перечисления средств, внесенных в избирательный фонд, фонд референдума</i> Невозврат жертвователю в установленный законодательством о выборах и референдумах срок пожертвований (их части), перечисленных в избирательный фонд, фонд референдума с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах, непременное перечисление в указанный срок в доход соответствующего бюджета пожертвований, внесенных анонимными жертвователями, а равно невозврат неиспользованных средств, предназначенных для внесения избирательного залога, — влечет наложение административного штрафа на кандидата, на лицо, являющееся кандидатом, на лицо, избранное депутатом, на уполномоченного представителя по финансовым вопросам инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на избирательное объединение — от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей
Статья 5.52	<i>Невыполнение уполномоченным лицом требований законодательства о выборах об обеспечении кандидатам, избирательным объединениям равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий</i> Невыполнение уполномоченным на то должностным лицом требований об обеспечении зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий в случаях, когда обеспечение таких условий предусмотрено законом, либо иное нарушение предусмотренных законодательством о выборах прав зарегистрированного кандидата, избирательного объединения при проведении ими указанных мероприятий — влечет наложение административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей

Статья 7.27	<i>Мелкое хищение</i> Мелкое хищение чужого имущества путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных частями второй, третьей и четвертой статьи 158, частями второй и третьей статьи 159 и частями второй и третьей статьи 160 Уголовного кодекса Российской Федерации, — влечет наложение административного штрафа в размере до трехкратной стоимости похищенного имущества, но не менее ста рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток. Примечание. Хищение чужого имущества признается мелким, если стоимость похищенного имущества не превышает сто рублей
Статья 15.14	<i>Нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов</i> 1. Использование бюджетных средств получателем бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, — влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц — от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей. 2. Использование средств государственных внебюджетных фондов получателем средств государственных внебюджетных фондов на цели, не соответствующие условиям, определенным законодательством, регулирующим их деятельность, и бюджетам указанных фондов, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, — влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц — от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей
Статья 15.21	<i>Использование служебной информации на рынке ценных бумаг</i> Использование служебной информации для заключения сделок на рынке ценных бумаг лицами, располагающими такой информацией в силу служебного положения, трудовых обязанностей или договора, заключенного с эмитентом, а равно передача служебной информации для совершения сделок третьим лицам — влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей

Приложение 9

Памятка. Как распознать коррупционера? (признаки возможной коррумпированности воинского должностного лица)

1. *Признаки, свидетельствующие о доходах и расходах, несопоставимых с денежным содержанием:*

— наличие у самого военнослужащего и его ближайших родственников в собственности дорогостоящего движимого и недвижимого имущества (элитные квартира, особняк, коттедж, дача, дорогостоящий автомобиль, яхта и т. п.);

— дорогостоящий образ жизни, дорогостоящие привычки (регулярное посещение дорогих ресторанов, различного рода ночных клубов, казино, боулинг- и фитнес-клубов, саун, тренажерных залов, престижных культурно-зрелищных мероприятий и т. п., приобретение предметов роскоши, одежды, обуви, товаров повседневного спроса в элитных бутиках и салонах);

— проведение отпусков за границей на дорогих и престижных курортах, в дорогостоящих туристических поездках;

- наличие в доме прислуги, гувернантки, няни для детей;
- учеба детей в престижных платных школах, лицеях, высших учебных заведениях, получение детьми образования за рубежом;
- наличие в служебном кабинете (в шкафах, сейфе, ящиках стола) многочисленных коробок конфет, бутылок с дорогостоящими алкогольными напитками, различного рода сувениров, подарочных наборов и т. п.

2. Поведенческие признаки:

— ведение постоянных телефонных разговоров по вопросам, не связанным с прямым исполнением должностных обязанностей, частое использование специфических выражений вроде «я от Ивана Ивановича (Петра Петровича)»;

— стремление скрыть от окружающих содержание телефонных разговоров (разговор шепотом, выход с мобильным телефоном в коридор или на улицу, использование выражений «это не телефонный разговор», «как договорились» и т. п.);

— постоянное обращение к другим должностным лицам и в различные службы и инстанции с ходатайствами о решении личных и служебных вопросов других лиц (о назначении на должность, о переводе к новому месту службы, о поступлении на учебу, о предоставлении квартиры, о производстве денежных выплат, об устройстве на госпитализацию в военно-медицинское учреждение, о выдаче путевки в военных санаторий и т. д. и т. п.);

— использование при исполнении должностных обязанностей в общении с другими военнослужащими и лицами гражданского персонала выражений, свидетельствующих о вымогательстве подношения: «перезвоните (зайдите) попозже (через недельку)», «у меня пока нет времени», «я пока занят, подождите», «делаю все возможное», «это будет дорого стоить», «все будет зависеть от полноты налитого стакана (от ширины накрытой поляны)», «скажите, что вы от меня» и т. п.;

— частый прием посетителей по личным вопросам, хотя такой прием не входит в круг должностных обязанностей, принятие от них мелких подарков;

— регулярное назначение кому-либо личных встреч за пределами служебного кабинета, в метро, на улице, в кафе и т. п.;

— отказ от назначения на другую, даже высшую воинскую должность, но не связанную с распределением финансовых и материальных средств, решением кадровых вопросов и т. п.).

3. Другие признаки:

— прямые жалобы на мздоимство, лихоимство, злоупотребление должностными полномочиями данного лица, поступающие в различные органы и инстанции;

— анонимные письменные и телефонные сообщения (в том числе по «телефонам доверия») о взяточничестве указанного должностного лица;

— фигурирование фамилии воинского должностного лица в сообщениях СМИ о причастности к коррупционным сделкам;

— наличие в среде военнослужащих постоянных разговоров и циркулирующих слухов о взяточничестве этого военного чиновника.

Примечание.

Практическое применение настоящей памятки требует большой осторожности и деликатности. Каждый из перечисленных признаков, взятый отдельно, носит лишь вероятностный, косвенный характер и не все-

гда может, будучи взятым в отдельности, служить основанием для обвинения воинского должностного лица в коррупции.

Так, например, наличие у офицера хорошего загородного дома вполне может объясниться получением им наследства от умерших родителей или родителей супруги; частое обращение в различные инстанции об улучшении кому-то жилищных условий, в устройстве ребенка в суворовское училище и т. п. может объясниться бескорыстным стремлением данного военнослужащего помочь семье своего сослуживца, погибшего в Чеченской Республике; поступление анонимки о взяточничестве воинского должностного лица может оказаться мстостью за его принципиальность и требовательность к подчиненным.

Памятка должна применяться комплексно. О более-менее высокой вероятности коррумпированности воинского должностного лица можно говорить только в том случае, если одновременно к нему применимы не менее половины из перечисленных признаков, причем их действие должно носить устойчивый, повторяющийся в течение длительного (например, в течение года) времени.

Приложение 10

Антикоррупционные структуры, созданные высшими органами государственной власти Российской Федерации

№ п/п	Наименование органа	НПА о создании	НПА об упразднении
Президент Российской Федерации			
1	Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по борьбе с преступностью и коррупцией	Указ Президента Российской Федерации от 8 октября 1992 г. № 1189	Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1603
2	Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности, борьбе с преступностью и коррупцией	Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1603	Указ Президента Российской Федерации от 28 октября 2005 г. № 1244
3	Совет при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией	Указ Президента Российской Федерации от 24 ноября 2003 г. № 1384	Указ Президента Российской Федерации от 3 февраля 2007 г. № 129
4	Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности	Указ Президента Российской Федерации от 28 октября 2005 г. № 1244	Является действующей
5	Межведомственная рабочая группа для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.	Указ Президента Российской Федерации от 3 февраля 2007 г. № 129	Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815

6	Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции	Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815	Является действующим
Правительство Российской Федерации			
7	Правительственная комиссия по борьбе с коррупцией в системе государственной службы	Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 сентября 1992 г. № 1761-р	Фактически не действует
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации			
8	Временная комиссия Совета Федерации по изучению проблемы борьбы с коррупцией	Постановление Совета Федерации от 22 апреля 1999 г. № 189-СФ	Постановление Совета Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ
Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации			
9	Комиссия Государственной Думы по проверке фактов участия должностных лиц органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в коррупционной деятельности	Постановление Государственной Думы от 19 марта 1997 г. № 1253-П ГД	Прекратила деятельность с 1 декабря 1999 г. в связи с истечением срока, на который была создана
10	Комиссия Государственной Думы по борьбе с коррупцией	Постановление Государственной Думы от 10 марта 2000 г. № 164-III ГД	Утратило силу в связи с истечением срока полномочий Государственной Думы 3-го созыва
11	Комиссия Государственной Думы по противодействию коррупции	Постановление Государственной Думы от 20 апреля 2004 г. № 412-IV ГД	Является действующей

Приложение 11

Учебный план и программа специального курса «Антикоррупционная политика в Вооруженных Силах Российской Федерации»

1. Пояснительная записка

Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г., в качестве одного из важнейших направлений предупреждения коррупции в обществе предусматривает осуществление комплекса мер по антикоррупционному просвещению и воспитанию российских граждан. Данное обстоятельство определяет необходимость введения во всех военных образовательных учреждениях специального курса «Антикоррупционная политика в Вооруженных Силах Российской Федерации».

Основная цель спецкурса — формирование у военнослужащих антикоррупционного мышления и антикоррупционного поведения.

Достижение указанной цели достигается решением следующих задач:

— сформировать у военнослужащих умений и навыков анализа и оценки данных о состоянии коррупции, ее прогнозировании, выяснении причин и выработки мер по противодействию ей;

— дать общее представление о состоянии коррупции в мире, в Российской Федерации и в Вооруженных Силах;

— сформировать у военнослужащих потребность в противодействии коррупции и неприятии коррупции как средства достижения личных либо коллективных целей.

В процессе изучения спецкурса военнослужащие должны приобрести следующие навыки:

1) иметь ясное представление о сущности коррупции, ее причинах и пределах возможного противодействия ей;

2) уметь адекватно реагировать на коррупциогенные ситуации, возникающие в повседневной жизнедеятельности;

3) знать особенности проявления коррупции в различных сферах общественной жизни, в том числе в условиях Вооруженных Сил;

4) знать и уметь применять на практике приемы противодействия коррупционному поведению;

5) владеть приемами и методами исследования коррупции в Вооруженных Силах как социального явления;

6) уметь планировать антикоррупционные мероприятия в рамках подразделения, воинской части, соединения;

7) знать методику организации и осуществления антикоррупционного воспитания подчиненных военнослужащих и владеть этой методикой.

2. Тематический план спецкурса

№ п/п	Наименование темы	Количество часов		
		Всего	Лекции	Семинары, практические занятия
1	Понятие и сущность коррупции как социального явления	4	2	2
2	Особенности проявления коррупции в военной организации государства	8	4	4
3	Правовое регулирование борьбы с коррупцией	8	4	4
4	Основные направления антикоррупционной политики в Вооруженных Силах	4	2	2
5	Антикоррупционная экспертиза актов военного законодательства	2	2	-
6	Организация антикоррупционного воспитания военнослужащих	4	2	2
ИТОГО		30	16	14

3. Программа спецкурса

Тема 1. Понятие и сущность коррупции как социального явления

Исторические корни коррупции. Множественность определений коррупции. Экономические, социально-политические, духовно-нравственные основы коррупции. Криминологическая характеристика коррупции.

Тема 2. Особенности проявления коррупции в военной организации государства

Характерные черты коррупции в Вооруженных Силах. Коррупция и военная служба. Коррупция в сфере социальной защиты военнослужащих. Коррупция в области финансово-экономической деятельности военных организаций. Бытовая коррупция в армии.

Тема 3. Правовое регулирование борьбы с коррупцией

Международно-правовое регулирование антикоррупционной политики. Характеристика российского антикоррупционного законодательства. Уголовно-правовые средства предупреждения коррупции.

Тема 4. Основные направления антикоррупционной политики в Вооруженных Силах

Понятие и сущность государственной антикоррупционной политики. Основные направления предупреждения коррупции в Вооруженных Силах. Формирование антикоррупционного военного законодательства. Использование антикоррупционного потенциала институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией в армии. Место и роль военных СМИ в предупреждении коррупции.

Тема 5. Антикоррупционная экспертиза актов военного законодательства

Понятие и сущность коррупциогенности законодательства. Основные коррупциогенные факторы военного законодательства. Методика осуществления антикоррупционной экспертизы актов военного законодательства.

Тема 6. Организация антикоррупционного воспитания военнослужащих

Сущность антикоррупционного воспитания, его цели и задачи. Основные направления формирования антикоррупционного сознания военнослужащих. Правовое воспитание военнослужащих и его роль и место в антикоррупционном воспитании. Основные приемы и средства антикоррупционного воспитания военнослужащих.

Приложение 12

**Результаты анкетирования
«Коррупция и Вооруженные Силы»**

(анкета была опубликована в журнале «Право в Вооруженных Силах» № 11 за 2007 г.)

№ п/п	Содержание вопроса	Варианты ответов	Распределение ответов		
			Количество ответов	Количество ответов в %	Количество опрошенных
1	2	3	4	5	6
1	Согласны ли Вы с утверждением, что в современных Вооруженных Силах и других войсках в сфере отношений военнослужащих и воинских должностных лиц все продается и все покупается?	— полностью согласен	17	21	80
		— в основном согласен	43	53	80
		— не согласен	17	21	80
2	Где, по Вашему мнению, больше развиты коррупционные отношения: в Вооруженных Силах и других войсках или в иных сферах общественной жизни («на гражданке»)?	— затрудняюсь ответить	4	5	80
		— в Вооруженных Силах (других войсках)	4	5	80
		— «на гражданке»	34	42	80
		— в равной степени	41	51	80
3	Приходилось ли Вам лично оказываться в ситуациях, когда при помощи денег, подарков или иной благодарности важный для Вас вопрос решался в органах военного управления и воинскими должностными лицами быстрее и эффективнее?	— часто	18	22	80
		— изредка	36	44	80
		— нет	27	34	80

1	2	3	4	5	6
4	В каких сферах повседневной жизнедеятельности Вам приходилось решать свои проблемы путем дачи взяток, подарков, подношений, оказания различного рода услуг воинским должностным лицам (можно отметить несколько позиций)?	— призыв на военную службу и предоставление отсрочек	5	6	80
		— поступление на военную службу по контракту	10	13	80
		— поступление на обучение в военное образовательное учреждение	12	15	80
		— распределение по окончании военного образовательного учреждения	8	10	80
		— перевод к новому месту военной службы	9	11	80
		— назначение на вышестоящую должность	8	10	80
		— направление на учебу	2	3	80
		— выплата денежного довольствия и иных дополнительных выплат	17	21	80
		— решение жилищной проблемы	14	18	80
		— оказание медицинской помощи	5	6	80
		— получение путевки в санаторно-курортное учреждение	6	8	80
		— предоставление отпусков	3	4	80
		— другое (укажите) ⁵¹⁶	5	6	80
		— не приходилось	31	39	80
5	В какой форме Вами решались возникшие проблемы (можно отметить несколько позиций)?	— передача денежных средств	21	26	80
		— дарение подарков	37	46	80
		— оказание встречных услуг (укажите, каких именно) ⁵¹⁷	14	18	80
		— другое (укажите)	—	—	80
		— такого опыта не имею	31	34	80
6	Когда по времени Вами передавались денежные средства, подарки, оказывались услуги и т. п. воинским должностным лицам?	— до того, как должностное лицо решило мою проблему	15	19	80
		— после того, как должностное лицо решило мою проблему	17	21	80
		— и до, и после	21	26	80
		— такого опыта не имею	31	35	80

⁵¹⁶ При покупке билетов на самолет.

⁵¹⁷ Оказание услуг родственникам командира.

1	2	3	4	5	6
7	В каких органах военного управления и какими категориями воинских должностных лиц, по Вашему мнению, наиболее часто решаются проблемы военнослужащих и лиц гражданского персонала путем получения взяток, принятия подарков и т. п. (можно отметить несколько позиций)?	— военные комиссариаты	49	61	80
		— командиры (начальники) воинских частей (учреждений)	27	34	80
		— командиры подразделений	11	14	80
		— штабы	9	11	80
		— органы воспитательной работы	1	1	80
		— финансовые органы	33	41	80
		— службы тыла	15	19	80
		— квартирно-эксплуатационные органы	18	23	80
		— помощники командиров (начальников) по правовой работе	1	1	80
		— военные прокуроры	21	26	80
		— военные судьи ⁵¹⁸	17	21	80
		— другое ⁵¹⁹	—	—	—
		8	Какие органы военного управления и какие категории воинских должностных лиц наименее подвержены коррупционным отношениям (можно отметить несколько позиций)?	— военные комиссариаты	5
— командиры (начальники) воинских частей (учреждений)	7			9	80
— командиры подразделений	21			26	80
— штабы	16			20	80
— органы воспитательной работы	36			45	80
— финансовые органы	9			11	80
— службы тыла	7			9	80
— квартирно-эксплуатационные органы	4			5	80
— помощники командиров (начальников) по правовой работе	23			29	80
— военные прокуроры	8			10	80
— военные судьи	11			14	80
— другое ⁵²⁰	—			—	—
9	Что, по Вашему мнению, способно остановить рост коррупции в воинской среде (можно отметить несколько позиций)?			— ужесточение уголовной ответственности за коррупционные правонарушения	30
		— повышение денежного довольствия должностным лицам органов военного управления	31	39	80
		— повышение качества отбора кандидатов на руководящие воинские должности	40	50	80
		— установление общественного контроля за деятельностью органов военного управления и воинских должностных лиц	11	14	80
		— регулярная ротация кадров на коррупционноемких воинских должностях	23	29	80
		—	—	—	—

⁵¹⁸ Довольно высокий, по мнению опрошенных, уровень коррумпированности военных судей подтверждает слова Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина: «Мздоимство в судах стало одним из самых мощных коррупционных рынков в России. Судебная коррупция встроена в различные коррупционные сети, действующие на разных уровнях власти: например, в сети по развалу уголовных дел и по перехвату чужого бизнеса» (Зорькин В. Мздоимство в судах стало одним из самых мощных коррупционных рынков // Известия. 2004. 25 октября).

⁵¹⁹ Видел только по телевизору — 1 ответ.

⁵²⁰ Никто не должен быть подвержен — 1 ответ.

1	2	3	4	5	6	
		— создание специального органа по борьбе с коррупцией в Вооруженных Силах	24	30	80	
		— другое ⁵²¹				
10	Укажите некоторые данные о себе: а) категория, к которой Вы относитесь:	— солдат (матрос), сержант (старшина), проходящий военную службу по призыву				
		— солдат (матрос), сержант (старшина), проходящий военную службу по контракту	1			
		— прапорщик (мичман)	16			
		— высший офицер	1			
		— старший офицер	26			
		— младший офицер	35			
		— член семьи военнослужащего	1			
		— пенсионер МО	1			
		б) Ваш возраст	— до 20 лет			
			— 21—25 лет	19		
— 26—30 лет	23					
— 31—35 лет	15					
— 36—40 лет	9					
— 41—45 лет	8					
		— 46—50 лет	3			
		— старше 50 лет	4			

⁵²¹ В ходе опроса высказаны следующие суждения и предложения:

- служба на одном месте не более 5 лет;
- обязательная служба в отдаленных местностях хотя бы один раз для каждого;
- обеспечение всех жильем немедленно;
- ввести в УК РФ конфискацию имущества и расстрел для коррупционеров;
- срочно внедрить кодекс чести офицера Вооруженных Сил Российской Федерации, в котором провозгласить такие качества, как порядочность, честность, бескорыстие, «чувство локтя», интеллигентность, мужество. Если такими качествами офицер не обладает, после третьего предупреждения — утрата доверия и увольнение с военной службы;
- не брать взяток при назначении на должность;
- не рассматривать расовую и религиозную принадлежность офицера при назначении на должность
- «...а вору дай хоть миллион, он воровать не перестанет» (И.А. Крылов);
- нужно довести эту информацию до министра обороны Российской Федерации.

**Общественное движение
«За права военнослужащих»
представляет периодические издания,
не имеющие аналогов и распространяющиеся
только по подписке:**

— **Журнал «Право в Вооруженных Силах»** — это комментарии «военных» законов, приказов руководителей «силовых» структур Российской Федерации, а также другие рубрики: «Увольняемому с военной службы», «Социальная защита военнослужащих» («Защити себя сам»), «Жилищное право и военнослужащий», «Дела судебные», «В записную книжку призывнику», «Армия с женским лицом», «Диалог с читателем» (ответы на вопросы читателей), «Правовая страница командира» и т. д. Каждый номер содержит тематические вклады, в том числе «Воспитательная работа в военных организациях», «Финансово-экономическая деятельность в военных организациях», «Новое военное законодательство». Выходит с июля 1997 года. Периодичность — ежемесячно. Объем журнала — 128 страниц. Подписной индекс по каталогу «Роспечать» на полугодие — 72527, на год — 20244.

— **«Право в Вооруженных Силах — консультант»** — серия книг, практических пособий и комментариев законодательства о военной службе, правах и льготах военнослужащих и уволенных лиц. Периодичность — один раз в месяц. Серия выходит с 1999 года. Объем каждой книги — 200—500 стр. Подписной индекс по каталогу «Роспечать» — 79205.

— **Электронное периодическое издание «Военное право»** — представляет собой компакт-диск, который содержит более 20 кодексов Российской Федерации; более 200 основных законодательных актов; свыше 400 указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства по военным вопросам; более 900 приказов директив, указаний руководителей «силовых» структур; справочники по действующим приказам; комментарии «военных» законов; примерные формы документов правового характера (жалобы, иски, рапорты и т. д.), диссертации и монографии по военно-правовой тематике; труды известных ученых — военных юристов дореволюционной России; другие необходимые материалы по военно-правовым вопросам. Периодичность — ежегодно. Подписной индекс по каталогу «Роспечать» — 82582.

ПОДПИСАТЬСЯ МОЖНО С ЛЮБОГО МЕСЯЦА!

Адрес редакции: 117342, г. Москва, ул. Бутлерова, д. 40.

**ОБЩЕСТВЕННОЕ ДВИЖЕНИЕ «ЗА ПРАВА ВОЕННОСЛУЖАЩИХ»
предлагает книги серии
«ПРАВО В ООУОУЖЕННЫХ СИЛАХ — КОНСУЛЬТАНТ»**

В.М. Корякин. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия: Монография

И.А. Долматович, Ю.М. Назаренко. Денежное довольствие и социальное обеспечение военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей

С.И. Ленишин. Правовой режим вооруженных конфликтов и международное гуманитарное право

Коллектив авторов. Военно-уголовное право: Учебник

В.В. Тараненко. Юридический справочник военнослужащего и гражданина, уволенного с военной службы, по решению бытовых вопросов

В.М. Корякин. Социальные гарантии военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (в схемах и таблицах)

С.В. Шанхаев. Прохождение военной службы по контракту: практические рекомендации (комментарии и разъяснения, судебная практика, алгоритмы действий, образцы документов)

В.В. Викторов. Справочник по страхованию для военнослужащих

С.В. Маликов. Военно-полевая криминалистика

А.И. Тюрин. Стимулирование исполнения обязанностей военной службы: практические рекомендации для командиров и начальников

Коллектив авторов. Военно-юридический энциклопедический словарь

С.А. Баранов, О.В. Пестов, А.А. Пискарев. Справочник военного автомобилиста

Коллектив авторов. Нарушения специальных видов военной службы: вопросы уголовной ответственности

Коллектив авторов. Комментарий к Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе» (издание 3-е, дополненное и переработанное)

В.М. Корякин. Работа с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации: вопросы теории и практики

В.М. Корякин, А.В. Кудашкин, К.В. Фатеев. Комментарий законодательства о дисциплинарной ответственности военнослужащих

А.С. Ковалев. Административное расследование и служебное разбирательство по поступкам военнослужащих: Практические рекомендации

В.В. Тараненко. Юридический справочник военнослужащих по тыловым вопросам

В.М. Корякин. Комментарий к Федеральному закону «О ветеранах»

В.М. Корякин. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по проблемам военного права

В.М. Корякин. Правовые основы воспитательной работы в Вооруженных Силах Российской Федерации (юридический справочник)

В.В. Тараненко. Социальные гарантии военнослужащих — участников боевых действий на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и членов их семей (вооруженный конфликт немеждународного характера и контртеррористические операции)

А.В. Кудашкин. Жилищное право: Учебник

В.М. Корякин. Право социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей

В.К. Белов. Юридический справочник призывника

А.В. Кудашкин, А.И. Тюрин, К.В. Фатеев. Увольнение с военной службы. Пребывание в запасе: Справочник

В.В. Тараненко. Как военнослужащему защитить свои права (судебный и несудебные способы защиты)

В.К. Белов, К.В. Фатеев. Судебная практика по применению законодательства о воинской обязанности, военной службе, статусе военнослужащих и об участии военных организаций в гражданских правоотношениях

Е.Н. Голенко, В.И. Ковалев. Трудовой кодекс Российской Федерации. Научно-практический комментарий (для командиров воинских частей, профсоюзных работников и гражданского персонала)

В.М. Калинин. Комментарий законодательства о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью военнослужащих

В.В. Викторов. Обязательное государственное страхование и единовременные пособия для военнослужащих, получивших повреждение здоровья

Коллектив авторов. Комментарий к Федеральному закону «Об обороне»

Указанные книги по ценам издательства можно приобрести в рабочие дни по адресу: г. Москва, ул. Бутлерова, д. 40 (м. «Профсоюзная», далее троллейбус № 85 до остановки «Улица Бутлерова»).

Телефон для справок: (495)334-92-65.

Корякин В.М.

Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия: Монография. Серия «Право в Вооруженных Силах — консультант». — М.: «За права военнослужащих», 2009. — Вып. 96. — 336 с.

Редактор *Тюрина О.А.*
Оператор компьютерной верстки *Тюрин А.И.*

Лицензия на издательскую деятельность ЛР № 030863 от 18 ноября 1998 г.

Подписано в печать 20.10.2008. Формат 60 x 88/16. Гарнитура Антиква.
Бумага газетная. Печ. л. 21. Тираж 1 800 экз. Заказ №

Издательство Общественного движения
«За права военнослужащих»
117342, г. Москва, ул. Бутлерова, д. 40

Отпечатано в полном соответствии
с качеством предоставленного электронного оригинал-макета
в ОАО «Ярославский полиграфкомбинат»
150049, Ярославль, ул. Свободы, 97

ISBN 978-5-93297-100-0



9 785932 971000 >