Бирюков Алексей Валерианович. Антикоррупционная правовая политика России: история и современность: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Бирюков Алексей Валерианович;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Кубанский государственный аграрный университет"].- Краснодар, 2014.- 185 с.

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования** подтверждается всеобщим интересом к ней, избытком теоретических разработок, статистическими данными, социологическими опросами населения, которые указывают на тяжелое положение с коррупционной преступностью в мире в целом и в России в частности.

Международное движение по противодействию коррупции Transparency International измеряет уровень восприятия коррупции (ИВК) в государственном секторе той или иной страны. ИВК за 2012 г. ранжирует 176 стран мира по шкале от 0 до 100 баллов, ноль обозначает самый высокий уровень восприятия коррупции, а сто – наименьший. ИВК России за 2012 год составил 28 баллов, предоставив ей 133 место из 176 возможных.

Это означает многомиллиардный ущерб для экономики, потерю авторитета государственной власти, преступную инверсию правоохранительной деятельности, деформацию морали. Опросы свидетельствуют о том, что 70 % россиян сталкивается с вымогательством взятки, две трети предпринимателей вовлечены в коррупционные отношения. В конечном итоге, это реальная угроза национальной безопасности.

С другой стороны, нельзя сказать, что данная тема мало и неполно исследована. Работ, посвященных коррупции, антикоррупционной литературы, планов, проектов, программ - огромное количество, что создает впечатление некой мистической непреодолимости данного явления, ставшего в некотором смысле национальной особенностью. Формирование мировоззренческой позиции, что это не так и что идентификация России может и должна быть осуществлена не по приметам гражданской безответственности и должностного безволия, а по признаку гражданской целеустремленности, высокого чувства долга, ответственности, которое, требует не косвенного, а постоянного внимания к данной теме.

**Степень научной разработанности темы** определяется ее укорененностью в истории России и соответственно повышенным вниманием к данному явлению государственной службы, на которое не могли не обратить внимания историки и юристы, социологи, специалисты по государственной службе и социальные футурологи. Среди них К.С. Аксаков, М.А. Бакунин, Н.А. Бердяев, Н.Я. Данилевский, И.А. Ильин, Б.А. Кистяковский, Н.М. Коркунов В.О. Ключевский, С.А. Муромцев, П.И. Новгородцев, Е.Б. Пашуканис, Л.И. Петражицкий, В.С. Соловьев, М.М. Сперанский, Г.П. Федотов, В.Г. Щеглов и др.

Коррупция является непосредственным предметом исследований Л.Н. Албастовой, К.Г. Беллестрама, О.А. Вагина, Е.В. Вавилина, В.А. Ванцева, Б.В. Волженкина, А.В. Галахова, В.И. Гладких, А. Гурова, Н.А. Егорова, И.А. Иванникова, С.В. Изосимова, Н.В. Исакова, В.А. Кабанова, Н.А. Камынина, В.А. Кандрина, А.И. Кирпичникова, А.П. Коробова, О. Крыштановской, В.П. Кудрявцева, И.А. Кулажникова, А.В. Куракина, А.В. Мазура, Л.С. Мамута, М.И. Левина, В.В. Лунеева, Е.А. Панфиловой, Р.М. Психопахова, Г.А. Сатарова, И. Л. Хромова и др.

Основательная работа проделана специалистами по исследованию коррупции как преступлению против конституционных прав и свобод, преступлению против собственности, против службы в коммерческих и иных организациях, преступлению против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Это работы Е.Г.Андреевой, Р.Ф. Аксанова, А.Я. Асниса, Ю.Н. Гармаева, С.А. Гордейчика, В.И. Динека, Н.А. Егоровой, Б.Д. Завидова, В.Н. Зырянова, Х.А. Ибрагимова. В.А. Канунникова, Н.И. Мельника, С.В. Изосимова, А.Г. Корчагина, А.П. К узнецова, С.Д. Макарова, А.С. Снежко, Л.А. Солдатовой, А.А. Эксанова, М.В. Феоктистова, В.Д. Холоденко, В.А. Широкова, Е.В. Яковенко, П.С. Яни и др.

История развития современной российской коррупции с избытком представлена в литературе И. Аксенова, М. Андреева, В. Белых, К. Благодарова, А. Волкова, В. Граждана, В. Дашкова, П. Дульмана, В. Ермолина, В. Корнева, М. Масай, В. Овчинникова, В. Скосырева, Е. Соломенко, И. Степанкова, А. Тарасова, О. Токмакова, Ю. Феофанова, А.Хадаева, В.Цыпина, С. Шевченко, В. Щедрина и др.

И все же, повышенное внимание, особенная «мода» на коррупционные исследования не позволяет со всей ответственностью утверждать, что теоретическая работа окончательно завершена, «ничего нового сказать или предложить уже невозможно. Интеллектуальные возможности исчерпаны». Более того, такая позиция ведущего криминолога современности указывает на необходимость бесконечное количество раз возвращаться к данной теме, поскольку, действительно, отступать дальше некуда. Поэтому необходимо еще раз исследовать эту сложную проблему с задачей найти ей наиболее оптимальное решение. Отказ от дальнейшей работы, кажущейся в таком статусе бесперспективной и ненужной, только укрепляет это преступное явление и, надо полагать, служит многосотлетней причиной его победоносного шествия.

Существует мнение, что отдельная часть чиновничества никогда не доводит начатое дело до конца. Отсюда необходимо более внимательно посмотреть на причины поражения в борьбе с коррупцией Петра I, Екатерины II и остальных реформаторов - «переустройщиков» России. Поэтому несогласие с позицией «всесделанного» по отношению к коррупции, является утверждением необходимости продолжать с нею настойчивую, упорную и бескомпромиссную борьбу до полной победы. В выигрыше будет Россия и ее имидж. Но для этого, по-видимому, не следует ставить утопическую задачу полного искоренения этого явления, а остановиться на программе-минимуме.

Вместе с тем, диссертант считает необходимым, в качестве основы данного исследования принять результаты, полученные сектором уголовного права и криминологии Института государства и права РАН по антикоррупционной проблематике. Представляется, что для этого не обязательно использовать весь исключительно содержательный материал 12 международных и российских конференций, проведенных Московским исследовательским центром по проблемам борьбы с организованной преступностью и коррупцией. Достаточно взять за основу антикоррупционные разработки самого профессора В. В. Лунеева. Они в виде «уроков» и послужат исходным пунктом для максимально конкретизированных предложений, отказаться от уточнения и совершенствования которых не предоставляется возможным до тех пор, пока не начнется действительно активная практическая работа по антикоррупционной программе, а не ее усиленная имитация, с заранее сформировавшейся уверенностью, что все это бесполезно и бессмысленно. Такая настойчивость важна и актуальна уже тем, что осуществляются в период законодательного оживления антикоррупционной деятельности: принятие законов «О противодействии коррупции», «О полиции», стратегических программ фронтального наступления на коррупцию.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления антикоррупционной правовой политики как универсального способа локализации современной коррупции в России.

**Предметом исследования** выступает исторически-традиционная национальная особенность российской коррупции, ее формы, виды и способы нормативно-правового, институционально-организационного и идеологически-ментального преодоления.

**Целью диссертационного исследования** является всесторонний историко-теоретический анализ особенности российской коррупции и на этой основе разработка системы нормативно-правовых, организационных и идеологических мер последовательного преодоления ее крайностей в современных условиях.

Для достижения этой цели в работе ставятся следующие **исследовательские задачи**:

-сформулировать рабочее определение коррупции, систематизировать и определить ее исторически развивающиеся формы, виды и правовые средства противодействия ей;

-дать характеристику современной коррупции, ее масштабам и угрозам;

-определить главные причины исторических антикоррупционных неудач и характерные особенности российской коррупции как системного элемента самодержавной власти и правового нигилизма должностных лиц;

-представить в качестве «уроков» итоги наиболее удачных разработок антикоррупционной политики современной России;

-охарактеризовать коррупциогенный потенциал и актуальные антикоррупционные превенции современной нормативно-правовой базы;

-проанализировать институционально - организационные условия развития отечественной коррупции и антикоррупционные институционально-организационные резервы ее преодоления;

-определить мировоззренческо - ментальные предпосылки российской коррупции и системно - идеологические возможности антикоррупционного противостояния.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в следующем: сформулировано расширенное и обоснованное определение коррупции, систематизированы и уточнены ее исторически развивающиеся формы, виды и правовые средства противодействия ей, предложено акцентировать внимание на внутреннем источнике саморазвития этого явления; дана характеристика современной российской коррупции как системного явления, определены ее масштабы и угрозы, аргументированы возможности ее неотвратимости в современных условиях; обоснованы главные причины исторических антикоррупционных неудач и характерные особенности российской коррупции как системного элемента государственной власти и правового нигилизма должностных лиц; систематизированы и представлены в качестве «уроков» итоги наиболее удачных разработок антикоррупционной политики современной России, выдвигавших на первый план законодательные, эаконоисполнительные и идеолого - ментальные предпосылки; охарактеризован коррупциогенный потенциал и актуальные антикоррупционные превенции нормативно - правовой базы современной России, ее обособленность и оторванность от практики; определены и охарактеризованы институционально-организационные условия способствующие развития отечественной коррупции и антикоррупционный, институционально-организационный тезаурус (потенциал, скрытый резерв) ее преодоления; проанализированы мировоззренческо-ментальные предпосылки российской коррупции и обоснованы системно-идеологические возможности антикоррупционного противостояния исторически сложившейся толерантности общественного мнения, а часто и открытой поддержки и одобрения им фактов коррупции.

**Основные положения, выносимые на защиту**:

1. Коррупция или взяточничество есть, особо опасное деяние против конституционных прав и свобод граждан, против государственной власти, интересов государственной службы, службы в органах местного самоуправления, в коммерческих и иных организациях, против собственности, выражающееся продажностью должностных лиц. Это систематизированный подкуп взятками, в поколениях откорректированный и отлаженный механизм незаконного вознаграждения должностных лиц, в корне подрывающий основы государства и права. Социальными основами коррупции является дисфункциональное противоречие между общественно-публичными и частными интересами должностного лица теоретически всегда отождествляемыми, а практически находящимися в состоянии динамической несоразмерности.

2. Основные формы коррупции соответствуют сферам их проявления и предстают экономической, политической и административной. Основные виды определяются особенностью критериев. Важной предстает старинная дифференциация взяток на те виды, которые стимулируют взяткополучателя выполнить закон, сделать свою работу успешно и в срок соответственно правовому регламенту и должностным инструкциям. Это взятка - «мздоимство». Другой вид взяток стимулирует нарушение закона и противозаконные действия должностного лица - это «лихоимство».

Дисфункциональная дифференциация взяток осуществляется по критерию состава правонарушения:

Первый вид дисфункциональной взятки предстает нарушением Конституции РФ. Это преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина, зафиксированные гл. 19 УК РФ;

Второй вид дисфункциональной взятки связан с преступлением против собственности, перечисленных в гл. 21 УК РФ;

Третий вид дисфункциональной взятки выступает преступлениями против службы и государственной власти – глава 30 УК РФ. Дифференциация взяток также осуществляется по времени их вручения. Среди них могут быть особо выделены растянутые во времени «хронические» взятки, представляющие собой форму постоянной оплаты должностного лица за требуемые действия или бездействия, общую благосклонность по службе. Тем самым воспроизводится обычай распределять взятки на «почесть» и «посулу».

Следующий вид взятки определяется предмета взятки. Это денежные, валютные, вещные, продовольственные взятки. А также взятки - услуги, взятки - кредиты, взятки льготных условий и других выгод и услуг, выраженных в денежном исчислении.

Также взятки можно делить по способу прикрытия их преступной сути. Это так называемые «сувенирные», «спонсорные», «благотворительные» и прочие взятки. Кроме того, существуют взятки - подкупа и взятки - благодарности, взятки - согласия и вынужденные взятки.

3. История российской коррупции свидетельствует, о том, что самые энергичные начинания осуществлялись царями - реформаторами Петром I, Екатериной II, Александром II. Однако не всегда они заканчивались удачей. Основная причина антикоррупционных неудач заключалась, в следующем:

Во-первых, в прямой заинтересованности вышестоящих лиц, в существовании данного должностного преступления, как награды («почести») для придворных фаворитов и универсальной претензии к политическим противникам.

Во-вторых, коррупция явилась следствием исторически сложившегося правового нигилизма должностных лиц, парадоксальным образом которые не всегда критически относились к средству и результату своей профессиональной деятельности.

В-третьих, коррупция – это есть логическое продолжение «свояченических» взаимовыгодных отношений, в которых одинаково заинтересованы должностные лица (как потенциальные взяткополучатели) и челобитчики (как потенциальные неудачные ходатаи по присутственным местам, с искусно сконструированными изобретательными чиновниками коррупционными капканами).

4. Современная мировая и вместе с ней российская коррупция достигли угрожающих масштабов, когда рейтинговое положение страны, ее престиж, перспективы дальнейшего развития экономики, политические интересы нации, правопорядок и сама мораль оказались под ударом противозаконных связей и отношений между государством и преступным миром. Причем, что особенно опасно, коррупционная инициатива чаще всего исходит от должностных лиц, призванных как раз бороться с преступностью. А потенциальными взяткодателями выступает подавляющее число граждан России: одни – в качестве активных взяточников, другие - в качестве пассивных, идущих на преступление под воздействием разных форм вымогательства со стороны должностных лиц, третьи предпочитают позицию стороннего, равнодушного наблюдателя, совершающегося на их глазах и за их счет такого преступления.

Наиболее ощутимыми угрозами современной коррупции является экономическая стагнация, настороженное отношение иностранных инвесторов к перспективам вкладов в коррумпированную экономику, недоверия к политической власти и другие угрозы.

5. Антикоррупционная политика выступает не просто стратегией и тактикой повсеместного наступления против этой тяжелой формы должностной преступности, но предстает специфическими направлениями последовательной теоретической разработки и практической реализации специальных мер. В наиболее полном виде они присутствуют в работах В.В. Лунеева. Среди них, на приоритетном первом месте, находится развитие мировоззренческо - ментальных антикоррупционных предпосылок преодоления коррупционной терпимости. До тех пор пока общественное мнение не преодолеет болезненной российской толерантности к коррупционному акту, борьба с взяточничеством в России - безрезультативна.

На втором месте по приоритетной значимости располагается институционально-организационная деятельность, целенаправленно подчиненная задаче преодоления коррупционных деформаций публично-государственной службы.

Третье место занимают специальные действия по антикоррупционному мониторингу нормативно-правовой базы, тщательное отслеживание и отфильтровывание коррупциогенных нормативных статей средствами правовой криминологической экспертизы.

6. В коррупциогенном отношении высоким потенциалом располагает нормативно-правовая база России, многие законы которой настоятельно нуждаются в специальном мониторинге для выработки эффективных мер правовой превенции коррупционным преступлениям. Осуществить такую работу позволяет удовлетворительно систематизированное законодательство, в достаточной степени учитывающее мировой опыт и особенности российской реальности. Вместе с тем законодательный потенциал, с одной стороны, концентрирует в себе многовековые возможности, не находящие практического применения (особенный нормативно-правовой тезаурус). С другой стороны, абсолютно неупорядоченную в нормативно-правовом отношении реальность (правовой нигилизм).

7. Основным источником коррупционной преступности является уголовная юстиция, которая не всегда может справляться с валом современной преступности и, в целях экономии сил, осуществляет выборочную регистрацию, обманную отчетность, дифференцированную работу по уходу от коррупционных скандалов, отягощенных высоким статусом коррупционеров, согласительным характером совершения, огромной латентностью и трудностью расследования. Вместе с тем, именно институционально - организационные условия тщательного контроля, создания атмосферы страха непримиримости и неприятия коррупции являются эффективным средством, способствующим адекватному решению государственным служащим конфликта интересов, лежащего в основе коррупции.

Наибольшая ответственность за взрывной характер коррупции, особенно в годы перестроечных преобразований, когда практически был прекращен контроль деятельности государственных структур, получивших статус «суверенности», ложится на некоторых представителей верховной власти. В случае утраты политической воли со стороны высших представителей государственной власти, может превратить ее в символическую власть. И это идеальное условие для невиданного расцвета коррупции.

8. Необходимо срочное введение инновационных способов локализации коррупционной деформации правовой политики России, тщательное отслеживание коррупциогенных зон, учреждений, должностей. Наступило время срочной организации адресных воздействий на структурно - статистические и функционально - динамические предпосылки антикоррупционной модели правовой политики. Уходят последние возможности для пропаганды достойной государственно - должностной службы, добровольное коррупционное тестирование политико-правовых лидеров и отбора должностных государственных функционеров, принятие чрезвычайных мер в отношении должностных лиц социального управления. Всего того, что предложено для первостепенной реализации в «Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан».

Борьба с коррупцией не должна и не может дальше продолжаться как спецоперация периодическим возвращением к теме. Ощутимое преодоление коррупции может предстать только итогом многостороннего развития общей и правовой культуры на пути к правовому государству и гражданскому обществу.

**Теоретико-методологические основы исследования** представлены классическими и современными политико-правовыми доктринами и концепциями формирования и обеспечения правопорядка. При этом были особо выделены историко - правовой, функционально - правовой, институционально - правовой, антропологический и аксиологический подходы. Вместе с тем, нашел широкое применение нормативно - юридический и формально - юридический методы познания.

Исследование сложной и скрытой динамики коррупционных деформаций политико-правовых процессов потребовало относительно новых технологий, способных учесть коррупциогенные предпосылки самого разного характера: статистических и динамических, структурных и функциональных, с учетом их экономического и политического, правового и нравственного, психологического и технологического характера. Поэтому была осуществлена систематизация частных методик, синтеза и анализа, индукции и дедукции, сравнения и моделирования. Метод компаративистского анализа применяется для выявления особенностей коррупции в различные периоды исторического проявления. Предмет деформационного политико - правового отношения потребовал использования методов теоретического правоведения, аксиологии, кратологии, теории управления и теории систем.

**Научно-теоретическая и практическая значимость** исследования определяется назревшей необходимостью применить результаты и выводы диссертационной работы для совершенствования процесса и результата законодательной и правоприменительной деятельности, тщательного мониторинга нормативно - правовой базы, совершенствования уголовной юстиции и стимулирования политической воли. Акценты были сделаны на теоретической части комбинированного политико-правового процесса, поскольку теория без практики – бессмысленна, а практика без теории - беспомощна. Тем самым создание проектов, программ, обсуждение методов и средств борьбы с коррупцией является необходимым преддверием практических действий. Реализованная теория гарантирует антикоррупционность практики, «чистоту рук» практических работников. Другое дело, захотят ли они иметь такие «чистые руки». Убедить их в этом теория, в том числе теория коррупции – не в состоянии. Ее заслуга только в том, что она выявляет главного виновника усугубляющейся коррупционной криминализации общества, им является дефицит политической воли или по – другому, практическое бездействие должностных лиц, призванных этим заниматься по долгу службы. Сформулировать этот тезис четко и ясно с применением СМИ и новейших информационных технологий, значит мобилизовать общественное мнение на непримиримую и, тем самым, успешную борьбу с коррупцией.

Результаты и выводы диссертационного исследования найдут применение в процессе преподавания общих и специальных курсов по теории государства и права, истории государства и права, конституционного, уголовного и административного права, политологии. Они понадобятся всем категориям практических сотрудников (работников) правоохранительных органов.

**Апробация результатов диссертационного исследования.**

Основные положения и результаты исследования изложены автором в монографии «Российская правовая политика по противодействию коррупции», в 8 публикациях, из них 3 в журналах Перечня ВАК и докладывались на конференциях.

Диссертация обсуждалась и рекомендована к защите Северо-Кавказским научным центром высшей школы Южного федерального университета.

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования и включает в себя введение, три главы, состоящие из девяти параграфов, заключение и список использованных источников и литературы