

УДК 343.97:328.185

В.Н. БОРКОВ,

кандидат юридических наук, доцент

Омская академия МВД России

РАЗВИТИЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВЫХ МЕР РАЗРЕШЕНИЯ ОБСТРЯЮЩЕГОСЯ ПРОТИВОРЕЧИЯ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И КОРРУПЦИЕЙ

В уголовно-правовой охране нуждаются не власть и интересы службы, а деятельность по осуществлению государственных функций. Противодействие коррупции следует признать в качестве самостоятельной функции государства. Концептуально важно подчеркнуть несовместимость власти и коррупции. Любая уступка, компромисс, институализация торговли публичным интересом приводят к разрушению государства. Изложенное позволяет утверждать, что противодействие коррупции возможно только путем усиления государственного контроля над властью.

Большинство населения России, в том числе и президент, признают отсутствие успехов в борьбе с коррупцией. «Сейчас критически важно, чтобы антикоррупционное законодательство заработало», – заявил глава государства [1]. Важную роль в обеспечении нормального развития любых правоотношений, в том числе и урегулированных антикоррупционными нормами, играет уголовный закон. Между тем его потенциал в предупреждении посягательств на публичные отношения не соответствует вызовам времени и характеру угроз.

В главе 30 УК РФ объектом должностных преступлений определены государственная власть, интересы государственной и муниципальной службы. Но, учитывая, что власть представляют конкретные люди, так как «вне должностей государственной службы государственная власть реально не существует» [2], а «...лица, за которыми признается право распоряжаться в определенном отношении властью, называются органами государственной власти» [3], получается, что должностные лица посягают сами на себя. При описании в УК РФ последствий преступлений, совершаемых должностными лицами, власть и интересы службы не упоминаются. Последствия состоят в нарушении прав и интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства (ст. ст. 285, 286, 286.1, ч. 2 ст. 292 УК РФ). При совершении халатности возможен еще и крупный ущерб (ч. 1 ст. 293 УК РФ), а также тяжкий

вред здоровью и смерть потерпевших (ч. ч. 2 и 3 ст. 293 УК РФ).

Подмена понятий, в результате которой власть является потерпевшей от преступлений должностных лиц, приводит к фактической безответственности самой власти. Вряд ли сегодня нужно соглашаться с Г.Ф. Шершеневичем в том, «... что государственной власти не могут быть установлены никакие границы ее деятельности» [4]. О том, что власть подзаконна, убедительно свидетельствует ч. 2 ст. 15 Конституции, в соответствии с которой «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Власть должна быть подконтрольна и подотчетна, «...единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). Власть исходит от народа и к нему должна быть обращена.

В преамбуле к Конституции закреплено, что именно народ Российской Федерации утверждает права и свободы человека и гражданина. Любое право ничего не стоит без обязанности его соблюдать. Поэтому следует согласиться с В.Л. Акуловым, который определяет государство как форму «...самоорганизации общества, которая конституирована на добровольно взятых на себя гражданами обязательствах и вытекающих из этих обязательств правах, закрепленных в Законе» [5]. А государственная власть, – продол-

жает философ, – «это формируемые гражданами органы управления (институты государства), наделенные полномочиями стоять на страже... взятых на себя гражданами обязательств и вытекающих из этих обязательств прав» [6]. Таким образом, власть является важнейшим и основным инструментом осуществления государством своей функции, содержание которой составляет «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина» (ст. 2 Конституции).

Получается, что власть является посредником между государством как концентрированным интересом всех и каждого и интересами отдельных граждан и социальных групп. Отождествление государства и власти лишает последнюю ориентиров в своей деятельности, создает благоприятную почву для произвола, делает ее неподконтрольной. Власть в лице ее представителей, в случае принятия противоречащих интересам народа и государства законов, иных решений должна отвечать за злоупотребление полномочиями. П.А. Кабанов пишет о таком криминологическом явлении, как тоталитарная преступность, под которой понимается совершение преступлений высшими должностными лицами государства, в том числе и с использованием своих полномочий или положения [6].

Сущность государства непосредственно воспринимается через деятельность органов власти и должностных лиц. «Теория государства для описания, объяснения и прогнозирования деятельности стороны государства использует понятие функции государства – характеристики именно того, что и как государство «делает» [7]. Поэтому и от преступлений должностных лиц нужно охранять не собственно власть и интересы службы, а деятельность по осуществлению государственных функций. «Функция государства, – уточняет В.А. Затонский, – это нечто, принадлежащее именно ему, то, от чего в процессе управления обществом государство не вправе отказаться, не исполнить, не осуществить, та работа, без которой данное государство на данном историческом этапе либо на всем протяжении своего развития обойтись не может... Сильное эффективное государство строго функционально...» [8].

Осуществление функций представителя власти, организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций в го-

сударственных органах является основным признаком субъекта должностных преступлений (п. 1 примечания к ст. 285 УК РФ). Злоупотребление должностными полномочиями и их превышение, взяточничество и другие преступления влекут за собой невыполнение государственных функций. Так, за совершение преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 285 УК РФ, был осужден судебный пристав, который по находящимся у него исполнительным производствам не принимал мер с целью выявления у должников имущества и необоснованно выносил акты о невозможности взыскания [9]. Заместитель начальника территориального управления Роснедвижимости превысил свои должностные полномочия, незаконно передав под застройку участок земли «в лесном массиве на берегу озера Байкал» [10]. Начальник бюро медико-социальной экспертизы «...зная, что в зависимости от группы инвалидности возникает право гражданина на получение социальной помощи в виде денежных выплат и льгот, с целью получения взятки...» «...умышленно снизил К. группу инвалидности, нарушая законные интересы последнего» [11]. В приведенных примерах уполномоченные должностные лица не выполнили государственные функции по защите нарушенных прав граждан, прав на благоприятную окружающую среду и социальное обеспечение в случае инвалидности.

Изложенное позволяет уточнить структуру охраны публичных отношений. Раздел X УК РФ следует назвать «Преступления против государства», а главы 29 и 30 соответственно «Преступления против государственной безопасности» и «Преступления против осуществления государственных функций». Представление об объекте должностных преступлений как об осуществлении государственных функций, то есть выполнении государством своего социального предназначения, делает очевидной социальную обусловленность уголовно-правовой охраны соответствующих отношений. Концепция уголовно-правовой охраны осуществления государственных функций способна выступить эффективным средством решения комплекса вопросов, связанных с системой запретов на совершение преступлений должностными лицами.

Противодействие коррупции в теории не рассматривается в качестве самостоятельной

функции государства. Ученые в зависимости от сферы деятельности пишут об экономических, социальных, правоохранных, политических и других функциях. Эти направления обеспечены уголовно-правовой охраной. В качестве примеров можно привести нормы, предусматривающие ответственность за воспрепятствование законной предпринимательской деятельности (ст. 169 УК РФ), нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2 УК РФ), незаконное освобождение от уголовной ответственности (ст. 300 УК РФ). Полагаем, противодействие коррупции также необходимо признать в качестве самостоятельной функции. Деятельный характер государственных функций обязывает разрабатывать не только новые способы предупреждения коррупционных отношений, но и устанавливать суровые санкции за уклонение от их реализации. В исследуемом аспекте актуализируется задача обеспечения неотвратимости ответственности за коррупционные преступления повышения эффективности уголовного судопроизводства.

Исключительный характер функции по противодействию коррупции состоит в том, что она должна реализовываться практически на всех направлениях деятельности государства. Причем необходимо пресекать как коррупционные отношения, возникающие внутри страны, так и торговлю государственными интересами на международной арене. Основаниями для признания противодействия коррупции в качестве самостоятельной функции выступают собственное содержание, способы, структура свое обеспечение. Ее специфика состоит в целенаправленной деятельности по укреплению государства как гаранта прав граждан и обеспечения безопасности.

Характерной чертой системы государственных функций является их тесная взаимозависимость. Решению социальных вопросов способствует развитие экономики, а экономика нуждается в образованных и здоровых кадрах. От уровня материального обеспечения во многом зависит эффективность деятельности правоохранительных органов. Противодействие коррупции является важным условием эффективной реализации практически всех государственных функций. При этом было бы неправильно и вредно рассматривать противодействие коррупции лишь в качестве од-

ного из направлений осуществления государством правоохранительной функции. Деятельность по противодействию коррупции шире правоохранительной. Проникновение коррупционных отношений во все сферы жизни общества, а в некоторых случаях ее фактическая институционализация свидетельствуют о невозможности решения проблемы только усилиями следователей, прокуроров и судей. Заявленная функция предполагает разработку государственной системы не карательных, а возможно, и поощрительных мер направленных на ликвидацию факторов, прямо порождающих или провоцирующих коррупцию, мобилизацию гражданского общества.

Но учитывая, что болезнь запущена и ситуация требует хирургического вмешательства, ведущую роль в борьбе коррупцией следует признать за уголовным законом. Непреходящий, практически вечный характер проблемы побуждает к постановке вопроса о целесообразности охраны правоотношений, развивающихся по поводу противодействия коррупции в рамках отдельной главы УК РФ. Например, государство контролирует доходы должностных лиц, сформирована соответствующая нормативная база, достоянием общественности становятся факты вопиющего несоответствия между официальными доходами отдельных чиновников и их фактическим материальным положением. Считаем, обнаружение подобных косвенных признаков коррупционного поведения, при наличии значительного, ничем не объяснимого превышения доходов должно считаться преступлением. Заметим, в случае криминализации предоставления неверных сведений в декларации или уклонения от декларирования своих доходов, при их значительном превышении, ответственность бы не связывалась с причинением конкретного вреда личности или организациям [12]. Поэтому такое сокрытие коррупционных доходов следовало бы рассматривать как посягательство именно на реализацию государством функции по противодействию коррупции.

По данным, приведенным председателем Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашным, в финансово-бюджетной сфере в 2010 г. выявлено нарушений законодательства на сумму 461,5 млрд рублей, в два раза больше, чем в 2009 г. «То есть средства пошли не на те цели, не на те

задачи, подчас еще неизвестно куда...» «Есть и прямые факты воровства, которые были выявлены в том числе и контрольным управлением президента – это почти 1 трлн рублей из 6-ти, которые шли на госзакупки» [13]. Чиновники без внешней помощи не смогли бы похитить такие суммы. Бюджетные средства переводятся на счета различных организаций. В целях пресечения коррупционных отношений должностных лиц и бизнеса в УК предусмотрена ответственность за незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК РФ). По данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, в 2008 г. по ст. 289 УК РФ были осуждены – 6, в 2009 г. – 2, а в 2010 – 8 человек. Не соответствующая реальной распространенности явления статистика объясняется взаимной заинтересованностью участников коррупционных отношений. Субъекты незаконного участия в предпринимательской деятельности вопреки запретам и ограничениям управляют коммерческими организациями в ущерб публичным интересам, так как используют свои должностные полномочия для предоставления им льгот и преимуществ. Законодатель не решает проблемы ответственности потребителей коррупционных услуг – физических и юридических лиц, которые извлекают имущественную выгоду из злоупотреблений чиновников.

Характеристика коррупции как угрозы не только экономической, но и государственной безопасности в целом побуждает к существенному пересмотру системы уголовно-правовых мер ее предупреждения. Так, при защите общественных отношений от наиболее существенных угроз действующий УК РФ формулирует составы, описывающие различные этапы реализации преступного умысла. Предпринимаются попытки определения признаков преступной деятельности, которая создает реальную опасность разрушения наиболее значимых общественных отношений. Опасность коррупционных отношений для государства и экономики актуализирует задачу формулирования запрета на организацию и руководство коррупционной группой, участие в ее деятельности. Коррупционная группа предполагает необходимое соучастие, объединение в преступных целях недобросовестных чиновников с другими лицами. Необходимо отразить такой

существенный признак коррупции, как заинтересованность в ней определенной части общества. Коррупцию постоянно подпитывают потребители коррупционных услуг, которые побуждают должностных лиц к предательству публичного интереса, поэтому они также должны выступать в качестве субъектов предлагаемого к криминализации преступления [14]. Рассматривать создание коррупционной группы как преступление позволяет легальное определение коррупции, где данное явление представлено как общественно опасная деятельность.

Повышенная опасность коррупционных преступлений свидетельствует о необходимости формирования трех рубежей охраны публичных отношений и соответствующей оптимизации системы норм. Первый рубеж охраны предполагает пресечение возникновения коррупционных связей. Он может быть выражен в запрете на создание коррупционной группы, которая представляет собой сговор чиновника и других лиц с корыстной целью. Вторым рубежом представят ныне действующие нормы о должностных преступлениях, которые предусматривают конкретные случаи хищений, получения взятки, злоупотреблений должностными полномочиями и их специальных видов. Третий рубеж могло бы обеспечить установление уголовной ответственности за сокрытие коррупционных доходов. Важно понимать, что оборотной стороной описываемых в данном составе «благоприятных» для чиновника последствий является причинение им вреда публичному интересу. При этом величина суммы незаконно нажитых коррупционером денежных средств прямо пропорциональна мере предательства интересов личности, общества и государства.

В государственном управлении, осуществляемом в интересах общества, законной деятельности должностных лиц противостоят коррупционные отношения. Последние глубоко проникают в легальную власть. Этому способствуют призывы узаконить торговлю публичным интересом и рассматривать ее в качестве «смазки для бизнеса», ослабить государственное влияние под ложным лозунгом: «меньше государства – меньше коррупции», принять должностные злоупотребления как неизбежное зло. Концептуально важно подчеркнуть несовместимость власти и коррупции. Любая

уступка, компромисс, институализация торговли публичным интересом приводят к разрушению государства. Изложенное позволяет утверждать, что противодействие коррупции возможно только путем усиления государственного контроля над властью.

Список литературы

1. Медведев: успехов в борьбе с коррупцией пока нет. – URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=284217> (дата обращения: 13.06.2011)
2. Ноздрачев А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. – 2005. – № 12. – С. 8.
3. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. I: Введение и общая часть. – СПб., 1914. – С. 37.
4. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: в 4 т. – М., 1910. Т. 1. – С. 217.
5. Акулов В.Л. Государство и государственная власть. – URL: <http://www.imperiya.by/authorsanalytics19-7384.htm> (дата обращения: 26.20.2011)
6. Кабанов П.А. Виктимология тоталитаризма: понятие, предмет, структура, задачи // Следователь. – 2008. – № 4. – С. 53.
7. Венгеров А. Теория государства и права. – URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/venger/03.php (дата обращения: 10.04.2011)
8. Затонский В.А. Эффективность государственности в личностном измерении: общетеоретическое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Н. Новгород, 2008. – С. 11.
9. Архив Фроловского городского суда Волгоградской области за 2008 г. – URL: http://frol.vol.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&dtid=6&did=63 (дата обращения: 20.07.2011)
10. URL: <http://www.sledcom.ru/corruption/inquest/detail.php?ID=57220> (дата обращения: 20.07.2011)
11. Уголовное дело № 34 // Архив Омского областного суда за 2003 г.
12. Борков В.Н. Должностные преступления: квалификация, система и содержание уголовно-правовых запретов. – Омск, 2010. – С. 79–87.
13. URL: <http://www.echo.msk.ru/programs/lex/741179-echo/> (дата обращения: 04.05.2011)
14. Борков В.Н. Наряду с коррупционерами уголовную ответственность должны нести потребители коррупционных услуг // Вестник Воронежского института МВД России. – 2009. – № 4. – С. 25–31.

В редакцию материал поступил 14.11.11

Ключевые слова: уголовно-правовая охрана осуществления государственных функций, государственная функция противодействия коррупции, государственный контроль над властью, коррупционная группа, потребители коррупционных услуг.