

КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

А.В. Куракин. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И КОРРУПЦИЯ. М.: NOTA BENE, 2009. 321 с.

Проблема противодействия коррупции – одна из важнейших для любого государства. Система публичного управления не может быть эффективной, если она глубоко поражена коррупционными проявлениями, блокирующими нормальную деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Для российского общества проблема коррупции сегодня приобрела особую значимость, поскольку ее масштабы достигли уровня социального бедствия. Заметный рост коррупции в России отмечают как российские исследователи фонда “Индем”, так и международные неправительственные организации. По данным международной антикоррупционной неправительственной организации “Трансперенси Интернешнл”, по Индексу восприятия коррупции в 2008 г. из 180 стран Россия заняла 147 место. В утвержденном Президентом РФ 31 июля 2008 г. Национальном плане противодействия коррупции отмечается, что, 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 национальной безопасности государства.

Проблемы противодействия коррупции достаточно длительное время находятся в центре внимания российских ученых-правоведов. Вместе с тем приходится констатировать, что на уровне научного восприятия борьба с коррупцией в основном ассоциируется исключительно с применением уголовно-правовых средств воздействия. Между тем, не отрицая важности неотвратимости уголовного наказания лиц, совершающих коррупционные преступления, подчеркнем, что реальные успехи в борьбе с этим негативным явлением могут быть достигнуты только при разработке и использовании комплексной системы мер, прежде всего административно-правового характера, направленных на предупреждение и пресечение проявления коррупции в органах власти и управления. В этой связи подготовка комплексного правового исследования, в котором рассматриваются именно административно-правовые средства противодействия коррупции на государственной службе Российской Федерации, представляется весьма своевременной и имеющей большую теоретическую и практическую значимость.

Структурно монография А.В. Куракина подчинена логике исследования, призванного наиболее полно охватить все аспекты как проявления коррупции в системе государственной службы, так и борьбы с ней. Исходя из этого, она включает в себя введение, четыре главы, состоящие из 14 параграфов, заключение и список использованной литературы.

В *первой главе* исследуются теоретические основы административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы РФ. В ее рамках автор обращается прежде всего к изучению сущнос-

ти и социальной характеристики коррупции в системе государственной службы России.

Социальная опасность коррупции государственного аппарата проявляется, как известно, в первую очередь в расстройстве его нормального функционирования, замене правовых механизмов реализации государственной власти в стране коррупционными. Автор справедливо обращает внимание на то, что в России указанная опасность усугубляется тем фактом, что в массовом сознании коррупция не воспринимается гражданами как социально негативное явление. Сохраняющаяся веками высокая коррумпированность российского государственного аппарата привела к тому, что физические и юридические лица воспринимают коррупционные схемы обращения в органы государственной власти и местного самоуправления как единственно возможные или даже как более привлекательные и простые по сравнению с законно установленными путями. Неудивительно, что по результатам опросов явным злом коррупцию считают лишь 2.5% граждан (с. 18). Все это также свидетельствует о невозможности искоренения коррупционных проявлений только карательными средствами. Противодействие ей должно включать формирование целого комплекса социальных, экономических, культурных и юридических средств, среди которых особо важное место занимают административно-правовые средства.

Кроме того, борьба с коррупцией в системе государственной службы осложняется также отсутствием единых подходов к пониманию самой сущности явления “коррупция”, что выражается также и в отсутствии его легального определения. К сожалению, не решил эту проблему и Федеральный закон “О противодействии коррупции” от 25 декабря 2008 г., разработчики которого вместо определения термина “коррупция” ограничились лишь перечислением посягательств, составляющих суть должностной преступности, казалось бы, конкретизирующих, а по сути, подменяющих понятие коррупции, каковое сформулировано в нем таким образом, что коррупция как преступное поведение трактуется как обычное взяточничество, цель которого – получение выгоды имущественного характера. Однако существует значительное множество форм проявления коррупции, не подпадающих под указанное определение. Поэтому вполне обоснованно в рецензируемой монографии отмечается, что коррупция не должна отождествляться со взяточничеством. Она имеет различные объективированные формы своего проявления (с. 54). На основе проведенного исследования автор более широко определяет коррупцию как явление в системе государственной службы, которое включает разнообразные противоправные деяния, состоящие в принятии государственным служащим лично или через посредников имущественных благ, осуществление государственным служащим должностных злоупотреблений с использованием своего статуса, а также подкуп государственного служащего физическими и юридическими лицами.

Во *второй главе* А.В. Куракин вполне обоснованно обращается к историческим аспектам развития административно-правовых средств борьбы с коррупцией в СССР и России.

Важный вывод, к которому автор приходит в результате исследования, заключается в том, что одной из причин неудач борьбы с коррупцией является отсутствие прямой ответственности в развитии административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы. Исторический анализ показывает, что российская государственная служба прошла длительный путь от восприятия мздоимства как основного или единственного способа материального содержания государственных служащих до осознания разрушительного характера этого явления. Однако административно-правовые средства борьбы с коррупцией до самого последнего времени использовались *ad hoc*, для конкретного случая, системы противодействия не существовало. Впрочем, и сегодня она только начинает формироваться.

Третья глава посвящена современному состоянию административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы. В ее рамках автор, в частности, анализирует формы проявления коррупции в системе государственной службы РФ и, констатируя их разнообразие, делает вывод о большой сложности разработки целостной системы мер юридической ответственности за их проявление (с. 186). Большим подспорьем в этом может служить зарубежный опыт противодействия коррупции, который также нашел свое отражение в рецензируемой работе. Характерным здесь является то, что в системе государственной службы США, Канады, стран Западной Европы предупреждение и пресечение коррупции осуществляются в первую очередь посредством реализации административно-правовых средств, что можно было бы учесть и в процессе развития законодательства о государственной службе в Российской Федерации.

В заключительной, *четвертой, главе* монографии речь идет об особенностях реализации административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе гражданской, военной и правоохранительной службы. А.В. Куракин демонстрирует интересный подход к данной проблематике, рассматривая не только специальные антикоррупционные механизмы, такие как административно-правовые запреты, урегулирование конфликта интересов,

но и анализируя антикоррупционный потенциал, например аттестации, ведения кадрового резерва, ротации кадров и т.д. Важное внимание уделяется также использованию в целях укрепления режима законности в системе государственной службы дисциплинарной ответственности. В этом плане перспективным выглядит предлагаемая автором разработка федерального закона “О дисциплинарной ответственности государственных служащих”. Вместе с тем вызывает некоторое удивление, что в работе практически не затронуты вопросы об ограничениях, налагаемых на государственных служащих. Думается, некоторые из них (ограничение совместной службы родственников, допуска на государственную службу лиц, имеющих судимость, и др.) имеют в том числе и очевидную антикоррупционную направленность.

В целом выход монографического исследования, по нашему мнению, стал знаковым событием в отечественной административно-правовой науке, поставив вопрос о формировании нового административно-правового института, потребность в котором диктует само время. Работа отличается широкой источниковедческой базой, информационной и статистической насыщенностью, характеризуется исследовательской глубиной и системностью, написана в хорошем научном стиле и, несомненно, обогащает современную науку административного права.

Монография А.В. Куракина “Государственная служба и коррупция” обязательно привлечет внимание как представителей юридической науки, так и специалистов-практиков, прежде всего самих государственных служащих.

К.В. Черкасов, зав. кафедрой государственно-правовых дисциплин Поволжского филиала Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, канд. юрид. наук, доц.;

С.Е. Чаннов, зам. зав. кафедрой административного права и государственного строительства Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, канд. юрид. наук, доц.