

УДК 343.9.018.3

Н. А. Подольный

## СИСТЕМНАЯ КОРРУПЦИЯ: ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И БОРЬБЫ С НЕЙ

N. A. Podolnyy

## SYSTEMIC CORRUPTION: PROBLEMS OF DEFINITION AND CONTROL

*Коррупция — многолика. Одна из форм ее проявления — системная коррупция. Данное понятие нормативно не закреплено. Однако, само явление существует и представляет собой чуть ли не самую большую угрозу, в сравнении с угрозами, исходящими от других видов коррупции. При этом, именно с системной коррупцией бороться сложнее. Ее латентность выше и выше противодействие, которое оказывается правоохранительным органам, которые стремятся выявить каждый конкретный факт такой коррупции. Выявление и раскрытие преступлений, составляющих системную коррупцию, часто является не только и не столько проблемой правоохранительной деятельности, сколько политической волей, направленной на пресечение противоправной деятельности конкретного высокопоставленного должностного лица. Эти проблемы находятся в центре внимания в данной статье.*

**Ключевые слова:** коррупция; системная коррупция; латентность; взяточничество.

*Corrupti — has many faces. One of the forms of its manifestations — systemic corruption. This normative concept is not fixed. However, the phenomenon exists and is almost the biggest threat compared to threats from other types of corruption. Thus, with the system corruption is to fight harder. Its latency is higher and above the opposition that it appears to law enforcement agencies who seek to identify each and every fact of corruption. Identification and disclosure of crimes constituting corruption system, not only and not so much a problem of law enforcement, but rather of political will, aimed at curbing illegal activities a specific high-ranking officials. These problems are the center of attention in this article.*

**Keywords:** corruption; systemic corruption; latency; bribery.

Опасность коррупции для общества несомненна. Но коррупция многолика. Степень ее общественной опасности часто зависит от формы ее проявления. Так, одно дело бытовая коррупция, когда достаточно сложно увидеть ее отличие от простой разовой благодарности за проделанную работу, пусть даже и должностным лицом, и другое дело, когда создается целая система, встраиваемая в государственный аппарат ради систематического получения дохода, за счет неправомерного использования должностного положения соответствующих лиц. Вполне очевидно, что второе проявление коррупции представляет гораздо большую опасность и влечет за собой гораздо больше негативных последствий, чем первое из названных проявлений.

Имя второго из названных проявлений — системная коррупция. Ее повы-

шенная общественная опасность в системном характере, проявляющемся в том, что она предполагает формирование длительных коррупционных отношений, ориентированных на постоянный доход от незаконного использования должностного положения соответствующих лиц. Она парализует деятельность государственного аппарата по целым направлениям его деятельности, что дискредитирует государственную власть в глазах населения, порождая тем самым недовольства, разочарование в способности государства быть справедливым. Государство способно в этом понести настолько невосполнимые потери, что они могут стать основой внутривнутриполитической нестабильности.

Опасность системной коррупции усугубляется и тем, что ее латентность в сравнении с другими видами коррупции

125

Гражданское и уголовное  
судопроизводство





несравнимо выше. Это объясняется высоким должностным положением лиц, вовлеченных в эти коррупционные связи. Свои должностные полномочия они используют не только для систематического получения дохода от незаконного использования своего должностного положения, но и для сокрытия совершаемых ими деяний. В связи с этим, деятельность по выявлению этих коррупционных отношений и изобличение в этом лиц, в них состоящих, возрастает с уровня просто правоохранительной деятельности до уровня политики, иногда даже общегосударственного масштаба. А это обозначает то, что от сотрудников правоохранительных органов на которых возлагается борьба с коррупцией требуется не только высокое профессиональное мастерство, но и значительное политическое мужество, готовность противостоять иногда невероятному противодействию высокопоставленных коррупционеров. Именно поэтому далеко не всегда наблюдается готовность со стороны правоохранительных органов бороться с системной коррупцией, что и ведет к ее высокой латентности.

Однако такая латентность вовсе не предполагает того, что системная коррупция скрыта от населения также, как и от официальной статистики. Напротив, она вполне зрима, видима, а в силу того, что основана на высоком должностном положении вовлеченных в нее лиц еще и дерзкая. Дерзость, при этом, прямо пропорциональна широте должностных полномочий соответствующих лиц, вовлеченных в коррупционные отношения: чем они шире — тем более дерзко ведут себя коррупционеры. Обладание властью, основанной на должностных полномочиях, порождает у обладающих ею лиц ощущение безнаказанности и вседозволенности, что и является основой дерзкого, а иногда даже циничного поведения. Зачем бояться и скрывать свои неблагоприятные поступки и действия, если сосредоточенной в руках власти достаточно для того, чтобы заставить не возмущаться всевозможных ревнителей и искателей правды, а правоохранительные органы смотреть в сторону противоположную той в которой эти неблагоприятные поступки совершаются.

Ярким примером этого стала преступная деятельность бывшего мэра Махачкалы Саида Амирова, которого население считало не иначе как хозяином города. 9 июля 2014 года он был осужден Северо-Кавказским военным окружным судом к 10 годам лишения свободы. В вину ему, в частности, вменялось убийство исполняющего обязанности начальника след-

ственного отдела СКР по Советскому району Махачкалы Арсена Гаджибекова. Поводом для совершения этого преступления стало то, что Гаджибеков, не спросив на то разрешение Амирова, провел обыск в рамках расследования уголовного дела в здании администрации Советского района Махачкалы, а также у чиновников близких к мэру Махачкалы [7]. Были установлены и иные многочисленные факты преступной деятельности и злоупотреблений со стороны Амирова и других близких к нему должностных лиц. Все они — результат масштабной коррупции центром которой и был Амиров. Не случайно его арест был воспринят, как начало масштабной борьбы с коррупцией в Дагестане [3]. Тотальный характер коррупционных связей Амирова вплоть до момента его осуждения порождал у жителей Махачкалы сомнения в возможностях правосудия вынести справедливый в отношении него приговор. Такие сомнения уже сами по себе являются свидетельством масштабов беззакония, которое окружало деятельность бывшего мэра. Такие сомнения, в частности, были основаны на том, что фактически неформальным главой всех судов города был председатель Федерального суда Кировского района Махачкалы Магомедсалам Амиров — брат Саида Амирова [5].

В свою очередь и население видя повседневное проявление безнаказанности со стороны высоких должностных лиц воспринимает это, как поведение, получившее дозволение от государства. Так, появляется восприятие того, что все без исключения должностные лица связаны круговой порукой, а потому протестовать или вслух возмущаться этим только себе делать хуже. Именно это лежит в основе того, что государство начинает отождествляться с системой коррупционных связей, что наносит ему непоправимый вред. Опровергнуть это, во многом иллюзорное, восприятие достаточно сложно, если не прибегать к средствам и методам эффективной борьбы с названным явлением. Любой довод будет восприниматься, как голословный, ничем не подкрепленный, если он не будет сопровожден фактами, свидетельствующими об успешности этой борьбы.

В этом отчасти и состоит повышенная опасность системной коррупции. Она формирует у значительной части населения ощущение безвыходности, беззакония, вседозволенности должностных лиц, создает благоприятные условия для процветания всех пороков, связанных с бюрократическим стилем

управления. По существу, она предполагает приватизацию государственной власти в определенной сфере управления, на определенной территории. Причем, устанавливаемая таким образом, монополия на эту власть иногда сопровождается формированием образа непогрешимого, высококвалифицированного управленца, а в сущности, хозяина. Такой образ может формироваться целенаправленно. Он встраивается в идеологическую систему соответствующего уровня. Но такие усилия, как правило, только усугубляют существующий диссонанс, поскольку население видит реальную картину, в которой центральное место занимают нелюбезные злоупотребления должностного лица, и в то же время слышит о том, насколько он благодетелен. Это способствует формированию условий социальной нестабильности, а потому системная коррупция приобретает для государства и общества значение особого социального явления, которое имеет достаточно серьезное влияние на геополитику. Именно этим отчасти можно объяснить то, что частью враждебной для России критики являются именно вопросы коррупции. При этом имеется в виду, именно, системная коррупция.

Так, еще в 2013 году обращено внимание на гигантские траты из бюджета на имидж губернатора Сахалинской области А. В. Хорошавина. Они составили 680 млн рублей за три года. Данный факт был оглашен на форуме Общероссийского народного фронта [10]. В последующем, в марте 2015 года А. В. Хорошавину было предъявлено обвинение в получении взятки в особо крупном размере. Ему было вменено в вину то, что он в 2011 году через своего помощника А. Икрамова потребовал шесть процентов от доходов, полученных компанией «Энергострой» за выполненные работы [9]. Примечательно, что в ходе проведенного в рамках данного уголовного дела обыска были изъяты на даче и в резиденции А. В. Хорошавина около одного миллиарда рублей в разных валютах, более 800 дорогостоящих ювелирных изделий, среди которых пишущая ручка стоимостью 36 миллионов рублей [1]. Как видно большие бюджетные траты на имидж губернатора и сами стали одним из источников незаконного обогащения самого же губернатора. Вполне очевидно, что уже само это пренебрежение законом со стороны высокого должностного лица является одним из раздражающих население факторов, который дискреди-

тирует власть, чем создает опасность для государства и общества.

Системная коррупция — это на сегодняшний день ахиллесова пята, точка уязвимости, которую можно использовать для достижения геополитических целей, приведя в движение достаточно широкие социальные массы. Поэтому одной из основных целей государства и общества должна являться борьба с этим опасным социальным явлением.

Одной из особенностей, характеризующих, как саму системную коррупцию, так и ее расследование, является сложность в ее выявлении. Часто бывает достаточно сложно обнаружить сам факт, к примеру, получения взятки. И это далеко не только по тому, что органы расследования наталкиваются на серьезное противодействие своей деятельности, но и в связи с некоторыми особенностями механизма совершения этих преступлений. Так, предметом преступлений, составляющих системную коррупцию, являются настолько значительные суммы, что их непосредственная передача, из рук в руки просто невозможна. Для этого используется совершенно иной, нежели при совершении преступлений, в которых проявляются другие, более простые виды коррупции, механизм. Он предполагает чаще всего использование офшорных зон, фирм-однодневок, маскировку под оплату выполнения каких-либо услуг (часто весьма незначительных). В связи с этим ключевыми действиями для выявления названных преступлений является не оперативный эксперимент, а система совершенно иных процессуальных и оперативно-розыскных действий, предполагающая серьезную аналитическую работу. Причем сложность и трудоемкость такой деятельности является еще одной из причин по которой преступления, составляющие системную коррупцию являются латентными.

Трудности в выявлении проявлений системной коррупции также заключается и в том, что соответствующие противоправные действия обычно часто маскируются их организаторами и исполнителями под вполне законные сделки. Хотя такие сделки отличаются определенными броскими, привлекающими к себе внимание чертами. Чаще всего это несоразмерность выполненной по соответствующему договору работы ее оплате. Однако и это далеко не всегда бывает очевидным, поскольку, понимая это должностные лица и лица, оказывающие им содействие в реализации криминальных замыслов, достаточно часто стремятся так замаскировать свою преступную деятельность, что названное





несоответствие не бросается в глаза. Достигается это тем, что определяются и так формулируются определенные работы, что достаточно сложно проверяющему или просто знакомящемуся с соответствующими документами определить, в чем же эта работа состоит, а потому и решить вопрос о соответствии ей определенного заработка.

Наиболее распространенными примерами произвольного определения явно завышенной стоимости работ являются многочисленные факты заключения договоров на осуществление консалтинговых работ, с достаточно размытым, четко не сформулированным предметом. Одним из многочисленных случаев использования данного вида договоров явилось хищение директором ОАО «Красногорский сырзавод» Сергеем Носовым двух миллионов рублей. Названная сумма была получена посредством заключения с предприятием и ООО «Инвест» на оказание консалтинговых услуг «прикрытием» для получения незаконного дохода могут выступать также договоры об оказании иного рода услуг. В частности, это могут быть договоры о чтении лекций. В этом, в частности, был обвинен депутат Государственной Думы РФ Илья Пономарев, который из фонда «Сколково» получил сумму в размере 750 тысяч долларов за чтение десяти лекций и научно-исследовательскую работу [6]. Причем, в ходе проведенного расследования, было установлено, что каждая из прочитанных лекций, продолжительность которых была от 3 до 18 минут, была оценена в 30 тысяч долларов [2]. Хищения бюджетных средств прикрываются также и, якобы, проводимыми научно-исследовательскими работами. Так, высокопоставленным сотрудникам ФГУП «НПО имени Лавочкина» первому заместителю гендиректора — финансовому директору предприятия Валерию Романову, зам. гендиректора генерал-лейтенанту ФСБ Сергею Солодовникову, зам. главы опытно-конструкторского бюро НПО по координации и планированию Виталию Вернигору, сотруднику отдела ФГУП Анатолию Шишкину, гендиректору и главному бухгалтеру ООО «НИИЦ МАИ—ЛАСТАР» Владимиру Анисимову и Игорю Корбуту было предъявлено обвинение в хищении 180 миллионов рублей. Как было установлено следствием названные суммы были получены за проведение абсолютно бесполезных исследований, проводимых в НИИЦ МАИ—ЛАСТАР. Названные исследования были призваны лишь создать видимость закон-

ности присвоения названных денежных средств [8]. Как видно, сложные схемы системной коррупции довольно часто включают в себя хищения, совершенные под видом сделок, основанных на договорах, особенностью которых является «размытый», четко не сформулированный предмет договора.

Одной из особенностей системной коррупции является то, что она включает в себя не только преступления, предусмотренные в ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», но и преступления, не оговоренные в этом законе, как коррупционные. В частности, как уже было в случае преступной деятельности С. Аминова, в систему коррупционной деятельности входили даже убийства неугодных коррупционерам должностных лиц. Наиболее часто в систему коррупционных действий входят разного вида хищения. Кроме того, центральное место может занимать присвоение или растрата, если коррупционная деятельность организована и реализуется высокопоставленными должностными лицами, в чью компетенцию входит право по распоряжению государственным имуществом или денежными средствами.

В связи с этим, вполне очевидно, что одним из наиболее существенных признаков системной коррупции является то, что она не ограничивается лишь коррупционными преступлениями, перечисленными в ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Она предполагает, что названные преступления лишь один из элементов коррупционной деятельности, наряду с которыми в нее входят также и иные преступления, призванные обеспечивать условия благоприятные для достижения вполне определенных корыстных целей. В связи с этим вполне уместно утверждать о необходимости различения понятия «преступление» и «преступная деятельность», исходя из того, что преступная деятельность может включать в себя целую систему взаимосвязанных и взаимообусловленных преступлений. При этом для системной коррупции характерно то, что она представляет собой наиболее сложную систему такой деятельности, поскольку может включать в себя значительное количество преступлений самых различных видов, конечной целью которой является коррупционная цель, состоящая в получении неправомерного дохода.

Другим признаком системной коррупции является то, что она для лиц, вовлеченных в нее — это постоянный про-

мысел, приносящий постоянный доход, который во много раз превышает установленную им заработную плату. Собственно и сама должность часто является для коррупционера привлекательной не из-за размера установленного оклада, а из-за возможности «конвертировать» должностные полномочия в немалые денежные суммы. Именно поэтому одним из элементов дееспособности, составляющей системную коррупцию, являются такие преступления, как злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) и превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ). То есть системная коррупция, используя государственную власть, ее же и поражает, делая неэффективной, слабой, неспособной к решению задач, встающих перед ней. В связи с этим системную коррупцию необходимо также рассматривать и как систему факторов, действие которых способствует формированию тенденции к деградации государства и, соответственно, общества. Обусловлено это тем, что население видя, с одной стороны, названную выше «приватизированность» государственной власти отдельными должностными лицами, а, с другой, — ее слабость и недееспособность, разочаровывается не

только в конкретных должностных лицах, но и в государстве в целом. Такое разочарование уже само по себе является фактором, несущим в себе для государства, подрывной эффект. Именно поэтому борьба с системной коррупцией должна являться первоочередной задачей, на решение которой должны направляться значительные силы и мобилизоваться значительные резервы.

Это в значительной мере усиливает ощущение масштабов существующей коррупции: она кажется больше и распространеннее. И это ощущение не беспочвенно. Действительно, системная коррупция это не только те деяния, которые названы в ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», но и другие преступления, правонарушения, которые так или иначе связанные с названными в этом законе коррупционными деяниями. Вполне очевидно, что к этим деяниям следовало бы относить и такие действия, которые создают соответствующие условия, облегчающие коррупционную деятельность. В связи с этим следовало бы проанализировать факты системной коррупции, расширить понятие коррупции в названном выше законе.

### Литература

1. В ходе обысков у Александра Хорошавина изъято около миллиарда рублей // Следственный комитет Российской Федерации : официальный сайт. — URL: <http://sledcom.ru/search?q=%D0%A5%D0%BE%D1%80%D0%BE%D1%88%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BD+%D0%BE%D0%B1%D1%8B%D1%81%D0%BA> (дата обращения 21.01.2016).
2. Генпрокуратура просит лишить неприкосновенности думца Пономарева за лекции по \$30 000 // Право.ru: информационный портал. — 2015. — 26 марта. — URL: <http://pravo.ru/news/view/117167/> (дата обращения 21.01.2016).
3. Гукемухов, М. Арест Амирова как начало борьбы с коррупцией? / М. Гукемухов // Эхо Кавказа. — URL: <http://www.ekhokavkaza.mobi/a/25004899.html> (дата обращения 21.01.2016).
4. Директора сырного завода судят за «липовые» договоры об оказании консалтинговых и юридических услуг // Право.ru : информационный портал. — 2011. — 15 нояб. — URL: <http://pravo.ru/news/view/64218/> (дата обращения 21.01.2016).
5. Кривенюк, А. Дагестанский пирог / А. Кривенюк // Совершенно секретно. — 2014. — 16 Июля. — № 11/306. — URL: <http://www.sovsekretno.ru/articles/id/4203/> (дата обращения 21.01.2016).
6. Петяев, А. О чем были лекции по \$30 000, которые депутат Пономарев читал для «Сколково» / А. Петяев // Forbes. — 2013. — 19 апр.
7. Рамазанов О. Строгая мера для бывшего мэра. Саиду Амирову вынесли приговор: 10 лет лишения свободы / О. Рамазанов // Lenta.ru. — 2014. — 9 июля. — URL: <http://lenta.ru/articles/2014/07/09/amirovprigovor/> (дата обращения 21.01.2016).
8. Руководители НПО имени Лавочкина обвиняются в хищении 180 млн рублей // MKRUS. — 2014. — 14 мая. — URL: <http://www.mk.ru/incident/2014/05/14/rukovoditeli-npo-imeni-lavochkina-obvinyayutsya-v-hischenii-180-mln-rublej.html> (дата обращения 21.01.2016).
9. Сахалинскому губернатору Хорошавину предъявили обвинение // Lenta.ru. — 2015 — 13 марта. — URL: <http://lenta.ru/news/2015/03/13/khoroshavin/> (дата обращения 21.01.2016).
10. Светлов, А. Затраты «на имидж» губернаторов / А. Светлов, Н. Щербаков // Городская еженедельная газета от Издательского дома «Гранд Экспресс». — 2013. — 18—25 дек. — № 51 (1059). — URL: <http://www.habex.ru/paper/580/10397/> (дата обращения 21.01.2016).



**ПОДОЛЬНЫЙ Николай Александрович**, доктор юридических наук профессор кафедры правоохранительной деятельности и исполнительного производства, Средне-Волжский институт (филиал), Всероссийский государственный университет юстиции (Российская правовая академия Минюста России) в г. Саранске. 430003, г. Саранск, ул. Федосеенко, д. 6. E-mail: ipk-saransk@yandex.ru

**PODOLNYY Nikolay Aleksandrovich**, doctor of law, Professor of the Department of law enforcement and Executive proceedings of Sredne-Volzhsy Institute (branch) Federal state budget educational institution higher education "Russian state University of justice" (Russian law Academy of Ministry of justice of Russia) to Saransk. 430003, Saransk, St. Fedoseenko, 6. E-mail: ipk-saransk@yandex.ru

For citation: ***N. A. Podolnyy*** Systemic corruption: problems of definition and control ***Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1(55).2016. pp. 125–130.***

