

Рустамов К.Э.,

диссертант Центра судебных экспертиз
Министерства юстиции Азербайджанской
Республики, член МОПИ

Бюрократизм как способ коррупции

Аннотация: Рассматриваются связи бюрократизма и коррупции.

Исследуются бюрократические проявления в деятельности управленческого аппарата, используемые в коррупционных целях.

Ключевые слова: бюрократизм; коррупция; управление; государство; аппарат; должность.

Недостатки в деятельности управленческого аппарата, будь он государственным или общественным, именуют бюрократизмом. Явление это многоликое и сложное: волокита, местничество, злоупотребления, делящиеся на преступления, административные и дисциплинарные проступки, как правило, находящиеся во взаимосвязи и во взаимозависимости.

Издавна слово «бюрократ» используется в негативном смысле, хотя в вольном переводе на русский язык оно означает «служащий, облеченный властью».

Бюрократизм является серьезнейшей аномалией управленческого аппарата. Его конкретные проявления различны в разные исторические эпохи и в разных социально-экономических системах, но суть этого феномена постоянна. Разделение труда привело к выделению в особую категорию людей, занятых исключительно делами управления обществом и конкретными сферами его жизни. Усложнение государственного аппарата явилось естественным следствием усложнения общественных процессов, многообразия функций государства. Уже пять тысяч лет назад в Египте существовала система должностей, свидетельствующая о появлении бюрократии. В Риме это явление стало развиваться со временем Юлия Цезаря и императора Августа, когда общественные долж-

ности перестали замещаться путем плебисцита и возникло особое сословие чиновников. Аналогичное положение сложилось в Византии, где существовала иерархия должностей, включающая в себя более шестидесяти разрядов чиновников. Такая же ситуация была в средние века в Западной Европе, на Руси и в других странах.

К признакам бюрократизма того времени, не утратившим актуальности и в наши дни, ученые относили шаблонность и рутину – следование раз принятому образцу; канцелярщину – бесконечное писание бумаг; казенное высокомерие, как в письмах, так и в обращении с людьми; мелочность и крючкотворство, волокиту, должностную бездеятельность.

В исследованиях советского периода существовало мнение, что бюрократия превратилась в самостоятельный, оторванный от народа класс. Однако, представляется более верной точка зрения, согласно которой бюрократизм не имеет собственных классовых оснований, у него нет своей идеологии, а бюрократия из-за присущих ей мимикрических свойств ограничивается идеями и практикой существующих организаций и управления, поворачивая их в нужное ей русло и одновременно раскрашивая их красками господствующей в обществе идеологии.

Проявления бюрократизма на всех этапах развития общества многогранны и, вместе с тем, стабильны в своих целях и стремлениях – власть и связанные с ней материальные и иные блага заставляют чиновника держаться за должность любыми средствами, отбрасывая все, что может грозить ее утратой, – риск, инициативу, ответственность, желание решить тот или иной ответственный вопрос.

Но это было бы полбеды, если бы бюрократия использовала все свои проявления лишь из страха потерять должность и связанные с ней материальные блага некриминального происхождения.

С нашей точки зрения, проблема в том, что в настоящее время должность для бюрократа – это основное средство для получения преступных доходов путем ее коррупционного использования. Таким образом, создается ситуация, ко-

гда бюрократизм, с одной стороны является способом остаться в должности, а с другой – средством коррупции в наиболее опасных ее формах: вымогательстве взяток, хищений имущества, корыстных злоупотреблениях служебным положением.

Оба указанных качества бюрократизма взаимосвязаны и взаимообусловлены. Так, чтобы остаться в должности, надо заниматься организованной коррупцией и делиться преступными доходами с руководством; а чтобы заниматься коррупцией надо заниматься бюрократией, т.е. искусственно удлинять, затягивать и т.п. принятие конкретных решений и совершение конкретных действий.

Указанные обстоятельства нашли свое отражение во всех международных документах по борьбе с коррупцией, определивших искоренение бюрократизма как один из основных ее элементов.

Так, Конвенции ООН «Против коррупции» предусматривает введение Кодексов поведения публичных должностных лиц (ст. 8), упорядочение и нормативное регулирование публичных закупок и управления публичными финансами (ст. 9), публичной отчетности (ст. 10), ограничение банковской тайны (ст. 40).

Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» предлагает криминализовать большинство проявлений бюрократизма, совершенных в коррупционных целях (ст. 12, ст. 14), а Конвенция ОЭСР предлагает в этих целях улучшение бухгалтерского учета (ст. 8).

Большое внимание данной проблеме уделено в Законе Азербайджанской Республики «О борьбе с коррупцией», определяющего требования финансового характера к должностным лицам (ст. 5), ответственность за их нарушение (ст. 6), недопущение совместной работы близких родственников (ст. 7), ограничения, связанные с получением подарков (ст. 8), правонарушения, связанные с коррупцией (ст. 9), ответственность за правонарушения, связанные с коррупцией (ст.ст. 10 - 11).

В частности, согласно ст. 9.3 Закона, к правонарушениям, создающим условия для коррупции относятся:

- необоснованное предпочтение физическим или юридическим лицам при принятии решений;
- необоснованный отказ или задержка в представлении сведений, их неполное или искаженное представление;
- требования сведений или документов, предоставление которых не предусмотрено законом;
- искусственные препятствия в осуществлении прав и законных интересов.

Криминалистические и уголовно-процессуальные аспекты борьбы с бюрократизмом как элементом коррупции состоят в поиске, анализе и фиксации криминалистической значимой информации о фактах бюрократизма и преобразовании ее путем производства процессуальных действий в доказательства.

Как отмечалось выше, бюрократизм – это аномалии в деятельности управленческого аппарата. О наличии отклонений в указанной деятельности можно говорить, если она регламентирована нормативными актами различных уровней. Общеизвестно, чем более деятельность регламентирована, тем менее в ней места для произвольных решений, но вместе с тем, мало места и для инициативы.

Как правило, управленческая деятельность регламентируется нормативными актами министерств и ведомств, основанными на законах и указах, должностными инструкциями, положениями, правилами и т.п.

Исходной точкой соприкосновения гражданина с должностным лицом является дата обращения в учреждение, что указывается в заявлении и журнале его регистрации. Однако, дата на заявлении и дата регистрации заявления не всегда точно отражают время обращения гражданина в управленческий аппарат, что может быть связано с рядом объективных и субъективных причин (болезнь заявителя, праздники и т.п.).

Большинство криминалистов при расследовании коррупционных проявлений (взяточничество, злоупотреблений служебным положением) рекомендует включить в предмет доказывания по делу именно обстоятельства первичного

обращения гражданина в учреждение и выявления нарушений требований тех или иных должностных инструкций, приказов, положений, что составит доказательственную базу по делу (4, с. 464 – 466; 5, с. 438 – 445; 6 с. 557 – 567).

Поведение должностного лица, противоречащее правилам службы, либо охраняемым законом правам и интересам граждан, содержащее признаки должностного преступления, в зависимости от способа действий, либо бездействия всегда оставляет соответствующие материальные и нематериальные следы. Следы бюрократизма, отраженные в документах или сознании людей, позволяют получить представление о способе коррупционного преступления, помогают правильно выбрать направление расследования и средства его осуществления.

Главные задачи расследования этих преступлений связаны с установлением факта нарушения должностным лицом различного рода служебных инструкций, положений, приказов и т.п. и выявлением причиной связи между допущенными должностными проступками в форме бюрократизма и коррупционными преступлениями.

Библиография

1. Криминалистика. Под ред. И.Ф. Крылова, М., 1980.
2. Криминалистика. Учебник для ВУЗов. Под ред. А.Г. Филиппова и А.Ф. Волынского, М., 1998.
3. Криминалистика. Учебник для ВУЗов. Под ред. Д.И. Сулейманова, Баку, 2000.