

УДК 34.09

Политико-правовые проблемы противодействия коррупции: состояние и перспективы



Галеев З.Г.

Кандидат политических наук, доцент кафедры философии и социологии Казанского государственного финансово-экономического института, член-корреспондент Международной Академии наук педагогического образования



Гуревич В.А.

Доцент кафедры гражданского и трудового права Казанского государственного технического университета им. А.Н. Туполева, Заслуженный юрист Республики Татарстан, эксперт Министерства юстиции РТ

Рассматривается состояние антикоррупционной деятельности, исследуются основные категории в рамках темы, анализируется действующее антикоррупционное законодательство РФ, вносятся предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: политический дух, политическая воля, социальные стереотипы, антикоррупционное законодательство, коррупционная составляющая, эффективность правовых норм, государственная гражданская служба.

Антикоррупционная деятельность, являясь одной из ключевых сфер в рамках политики достижения общенациональной безопасности в России, как известно, имеет различные проблемные проявления. В их числе актуализируются и политико-правовые проблемы.

Практически с начала 90-х годов в России активизируется процесс теоретического и практического обозначения темы коррупции и параллельно с ней – темы антикоррупционной политики. За это время в стране многое успели и преуспели сказать и сделать в этом плане и ученые, и политические руководители.

На сегодняшний день можно констатировать, что все возможные слова сказаны и уже ничего нового, похоже, не добавишь. В СМИ и даже в научной литературе по этому поводу рефреном проходит мысль: «Политическая воля включилась». Вместе с тем заметно бросается в глаза некая абстрактность анонимность критики из самых высоких инстанций коррупции и ее субъектов (агентов). Нет определен-

ности и конкретности. Так называемый «час икс» в этом деле все не наступает.

Конечно, само по себе признание проблемы коррупции руководством страны примечательно и даже замечательно. Однако оно еще не означает ее решения. Намерения есть, а поступки?

Итак, проблема, можно сказать, созрела и даже начинает перезревать. А это требует переосмысления некоторых ее политико-философских и правовых аспектов. Например, следующих: какова политическая трактовка коррупции, что такое «политический дух», «политическая воля», каковы их смысл и роль, каковы источники и ресурсы актуализации коррупции и политико-правовые возможности «антикоррупционной деятельности».

Существуют, конечно же, и другие аспекты.

Прежде всего, ответим на вопросы: что такое коррупция? Что она означает в сфере политики? В первую очередь, это – преступная деятельность. Сущность ее состоит в прямом или косвенном ис-

пользовании должностными лицами («служилыми людьми», чиновниками) доверенных им прав и властных возможностей (полномочий и ресурсов) в целях личного (частного) обогащения. «Наиболее типичные проявления коррупции – подкуп чиновников и общественно-политических деятелей, взяточничество за законное и незаконное предоставление благ и преимуществ, протекционизм – выдвижение работников по признакам родства, землячества, личной преданности и приятельских отношений» [1, с. 147].

Как видим, обойти стороной поставленные нами вопросы невозможно. Начнем с роли политики, а точнее, с политического управления.

Политическое управление, как известно, осуществляется на уровне общественной системы в целом. А это, на наш взгляд, предполагает регулирование ее развития. Или иначе, оптимизацию процессов и структур настоящего и стремлений в будущее всего общественного целого. Политическое управление невозможно без высочайшей степени системности, без овладения искусством возможного и даже, порой, невозможного.

Последние же предполагают наличие объекта (предмета) служения, культура. Лишь при наличии этого условия политическое управление обретает смысл и превращается в форму культурного, духовного существования человеческой активности. Получая определенность и меру, политическое управление сопрягает в себе тактическое (настоящее) и стратегическое (будущее). Таким образом, мы подходим к раскрытию «духа», «политической воли» в социально-политических процессах, в политическом управлении и, в частности, в деле управления «коррупционным потоком» и в «антикоррупционной политике». При этом следует помнить слова М. Вебера: «... всякое действие и, конечно, в определенных обстоятельствах также и бездействие сводятся в итоге к решению занять определенную ценностную позицию, а тем самым (что в наши дни особенно охотно не замечают), как правило, противостоять другим ценностям. Сделать выбор» [см.: 2, с. 348].

В этой связи к определениям коррупции, встречающимся в литературе, следует добавить некоторое исходное уточнение. Коррупция – это прежде всего «культурная травма», вызванная резонансной фокусировкой двух беспределов – «беспредела контроля» и «беспредела бесконтрольности». Происходит разрыв социальных тканей и процессов. Коррупция – это событие на ближней периферии этого разрыва [3, с. 275-277]. Оно определяет и вызывает рискованность происходящего для настоящего и будущего, т.е. носит судьбоносный характер. И поэтому несет угрозу национальной безопасности. Итак, что или кто может выступить в роли «врачевателя» и «компенсирующего интегратора» этих событий. Конечно же, политик, государственный деятель,

наделенный высоким «политическим духом» и доброй «политической волей». Именно дух объединяет, дает мощь и силу, значение и смысл.

Коллективные чувства и эмоции, в том числе чувства неприятия, недозволенности, отвержения коррупции, может вызвать и направить только дух. Включение духа – это и включение общих чувств и воли. Поэтому коррупцию как духовную «болезнь» общества, ее причины необходимо искать в природе и состоянии самого духа. Именно «высокий политический дух» Президента, государственного деятеля может указать выходы из тупиковых, «разрывных» ситуаций в процессе использования механизма неорганических изменений общественной жизни.

В условиях существования потребности в согласованном поведении, в том числе антикоррупционном, возникает и нужна не просто политика, а необходимы «политический дух» и «политическая воля» с высоким и добрым знаком и градусом проявления. Без институтов публичной власти здесь не обойдешься, а они служат удовлетворению общественно значимых интересов. Государство с бюрократическим аппаратом, правоохранительные органы, армия и т.д. могут реализовывать это различным образом. Власть может как искоренять пороки, преодолевать социокультурные разрывы, так и может прикрывать их, камуфлировать.

Итак, политическая власть как сосредоточение и выражение волевых отношений формируется на основе духа и осознанно. Она циркулирует между субъектом (тем, кто влияет) и объектом (тем, на кого влияют). Объектом могут выступать и актуальные (и потенциальные) коррупционные, и прокоррупционные группы. Беда, если субъект политики тоже приобщен к «коррупционному тренду». Правда, при этом субъект политики перестает быть таковым, теряет свое качество. Это и понятно. Поскольку в этом случае он теряет корневую (исходную) способность решительно воздействовать на поведение индивида, групп, общества с помощью имеющихся средств при достижении общих интересов.

Итак, мы подходим к тому вопросу, который был поставлен одним из основных в нашей теме. А именно: к «политической воле». Что такое «политическая воля»? Она по аналогии с родовым понятием «воля» проявляется, на наш взгляд, в следующем. Во-первых, она там, где веет дух. Вне духа она не существует и не включается. Это «сквозное» свойство и выражение духа.

Во-вторых, это осознанная целеустремленность «человека-политического» на выполнение тех или иных действий.

В-третьих, это способность (усилие и труд) принимать решения, делать правильный (адекватный) выбор со знанием дела.

В-четвертых, это готовность и способность к целеполаганию (постановке цели, принятию решения

действовать, выбору наиболее целесообразных способов и средств осуществления действия).

В-пятых, способность исполнять решение, т.е. доводить начатое дело до конца, до полезного результата.

Каков же предмет «политической воли»? На что она должна быть направлена в отношении коррупции?

На наш взгляд, на следующее:

– активный ввод бюрократии в транспарентное поле общественного (гражданского) контроля и конкретно ориентированной, адресно обозначенной критики;

– обеспечение гарантий антикоррупционной безопасности субъектов антикоррупционной политики;

– обеспечение режима неотвратимости наказания за экономические преступления и финансовые махинации;

– обеспечение адекватного и пропорционального привлечения коррумпированных работников и правонарушителей к уголовной ответственности;

– недопущение прорыва к рычагам власти мафиозно-коррумпированных элементов (индивидов и структур);

– перекрытие каналов финансирования социальных движений, носящих антиобщественный характер и направленность;

– недопущение переключения коорумпированными субъектами социального протеста масс в русло разрушительных социально-политических конфликтов;

– актуализацию и реализацию системной кадровой политики и позитивного карьерного роста с акцентуацией его репутационной составляющей.

Обратим внимание также на некоторые ключевые факторы, способствующие укоренению ростков коррупции и ее «живучести». Прежде всего отметим роль социальных стереотипов. Известно, что стереотипы – это заранее принятое, упрощенное представление опыта. Они распространяются с помощью языка или образа в определенных социальных группах и принимаются индивидами, становясь их тайными предубеждениями. Стереотипы чем-то сродни с менталитетом, являясь актуализированным его проявлением. Стереотипы также как и менталитет могут либо способствовать коррупции, либо противодействовать ей.

В этом плане, роль индивидуального и коллективного опыта антикоррупционной активности в большей мере реализуется тогда, когда вырастает в них степень полезной, созидательной и жизненной силы, ее оптимизации, выраженная в мере полезных дел и цепной реакции «коррупционной импотенции».

Стереотипы и социальное равнодушие, апатия переключаются друг с другом. В России известны такие негативные стереотипы, как «моя хата с краю,

ничего не знаю», «рука руку моет», «не подмажешь – не поедешь», «не вызывать огонь на себя», «все равно, ничего не изменить», «начальству виднее» и др., которые мешают вызреванию антикоррупционной активности индивидов.

Вместе с тем нельзя принижать и роль положительных стереотипов, т.е. тех образцов поведения, поступков, социальных отношений, которые могут обеспечивать общенациональный и общегражданский антикоррупционный «ценностный консенсус» в общественной системе.

Таким образом, определив некоторые изначальные, ключевые социально-политические аспекты коррупции и возможности противодействия ей, приступим к рассмотрению ее правовых аспектов.

Указ Президента РФ № 815 от 19.05.2008 г. «О мерах по противодействию коррупции» и Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 г. явились существенным шагом вперед в деле создания системы противодействия коррупции в стране, формирования антикоррупционного законодательства. Образован Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции, утвержден Национальный план противодействия коррупции, реализация основных мероприятий которого должна в конечном итоге привести к существенному совершенствованию государственной политики в этом направлении.

Анализ реализации государственной антикоррупционной политики в целом по России и в отдельных ее субъектах показывает, что определенный динамизм, конечно же, придан, но для достижения ощутимых результатов требуется кропотливая, напряженная работа во всех областях социально-экономической жизни. Думается, что оценивать качество проводимых сегодня мероприятий – дело неблагодарное и относительно преждевременное, но все же наряду с позитивными тенденциями приходится говорить и об элементах формализма, о создании видимости антикоррупционной деятельности, т.е. для отчета, для пресловутой «галочки». Так, по данным экспертов Национального института системных исследований проблем предпринимательства (НИСИП), систематически публикуемым в докладах «Мониторинга антикоррупционной деятельности в регионах России», одними из лидеров по созданию нормативно-правовой базы для борьбы с коррупцией были названы Мурманская область, Татарстан и Чувашия. Причем субъекты РФ оценивались по пяти конкретным показателям, а именно:

– по наличию закона о противодействии коррупции;

– программы по противодействию коррупции;

– специального органа по противодействию коррупции;

– наличию утвержденного порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов;

– утвержденной методики проведения такой экспертизы.

Конечно, всякий метод исследования содержит свои определенные ограничения и недостатки. Существуют иные методики оценок степени коррупционности отдельных субъектов РФ и это следует иметь в виду. Выводы и оценки экспертов НИСИПП поддерживает и известный политолог, президент Фонда «Индем» Г. Сатаров, который в интервью «РИА-Новости» подчеркнул, что в этих трех субъектах РФ подошли к проблемам коррупционности достаточно серьезно, особенно, по его мнению, заслуживает внимания система «Электронное правительство». Благодаря этой системе любой гражданин может увидеть движение государственных бюджетных средств, как и куда они расходятся, какие меры принимает исполнительная власть по ряду актуальных проблем. В то же время все понимают, что наличие хорошей законодательной базы – это еще не залог успеха в антикоррупционной деятельности, нужна принципиальная правоприменительная практика, достаточно устойчивая на всех уровнях чиновничества, т.е. сверху донизу. В ряде регионов страны ограничили лишь созданием специального антикоррупционного органа, где-то лишь принятием антикоррупционного закона. В результате там ощущается и будет ощущаться некое торможение, скрытое противодействие. И это тоже необходимо учитывать, таковы реалии жизни.

Исследования ученых, в том числе обсуждаемые на международных, всероссийских и республиканских конференциях по данной проблеме, предложения практиков-юристов, социологов, политологов, экономистов позволяют прийти к выводам, что если коррупцию в целом победить нельзя, то можно и нужно добиться снижения ее уровня и масштабов в пределах конкретного государства. Полагаем, что для этого необходимо добиться подлинной независимости российских судов, реальной свободы деятельности СМИ, эффективности норм антикоррупционного законодательства, что позволит ослабить всевластие и произвол чиновников различного уровня. Не менее важная задача – изменение менталитета граждан, так как за многие годы по причинам несовершенства законодательства, правоприменительной практики, судебной деятельности, наличия правового нигилизма они просто разуверились в самой возможности успеха в борьбе с коррупцией, по сути, отказывая государственной власти в доверии. Конечно, это – предмет отдельного пристального исследования, но достаточно отметить, что далеко не все россияне, о чем говорят многие опросы, хотят, чтобы было покончено с коррупцией. Как сообщил министр юстиции РФ А. Коновалов, выступая 21.05.2009 г. на «правительственном часе» в Государственной Думе, 25 % опрошенных вполне устраивает нынешняя ситуация.

А. Коновалов подчеркнул, что «реально в России гораздо больше людей, заинтересованных в том, чтобы уклониться от наказания за совершенное нарушение закона путем взятки, либо в приобретении необходимых преференций путем коррупционных схем, либо которые смирились и довольствуются вымогательством взяток за совершенно законные и адекватные действия со стороны чиновников» [4]. Это наводит, как говорят, на грустные мысли...

Наиболее серьезной проблемой продолжает оставаться коррупция в деятельности правоохранительных и судебных органов. В борьбе с этим делаются первые шаги, важно чтобы это не превратилось в очередную кампанию, лозунги и призывы. Сегодня для борьбы с так называемыми «оборотнями в погонах» (и без погон) применяются новые, более эффективные. Так, заслуживают внимания предложения о кардинальной перестройке работы Департамента собственной безопасности МВД РФ, когда руководитель ДСБ, непосредственно подчиняясь Министру, в то же время является непосредственным начальником для руководителей ДСБ соответствующих МВД, УВД в субъектах РФ – без подчинения последних министрам, начальникам УВД субъектов РФ. Следовало бы провести такую же перестройку в системе аппаратов органов Госнаркоконтроля, таможенной службы, ФСБ и др., что позволило бы более эффективно выявлять и своевременно документировать коррупционные действия сотрудников.

Что касается позорных фактов коррупции в рядах судебной системы, то здесь в плане противодействия им не все так просто, коррумпированность судебной системы, к сожалению, является оборотной стороной того, что судебная власть практически не подконтрольна и не подотчетна никому. С учетом этого следует еще и еще раз пересмотреть в законодательстве требования к лицам, претендующим на должность судьи, усилив в них наряду с профессиональным и морально-этический критерий. Сегодня для достойного материального обеспечения судей сделано все и даже больше, на этом фоне сам судебский корпус, судебское сообщество должны обеспечить принципиальный подход к очищению своих рядов от мздоимцев и предателей интересов правосудия. Пока это происходит крайне робко и очень избирательно, хотя в принципе речь идет о восстановлении со стороны населения должного уважения к суду. Кроме того, ожидаются изменения в законодательстве в части введения особых процедур для рассмотрения в суде споров граждан с государственными министерствами (ведомствами) с тем, чтобы свести здесь к минимуму коррупционную составляющую (давление на суд, «телефонное право» и др.). В соответствующем Постановлении Пленума Верховного суда РФ будет обобщена практика рассмотрения дел в отношении коррупции так называемых VIP-персон, «спецсубъектов» – высоко-

копоставленных должностных лиц, прокуроров, судей, депутатов различных уровней и др.

Серьезных усилий требует борьба с коррупцией в сфере экономики и финансов, банковской сфере. В условиях обострения финансово-экономического кризиса и неопределенности нынешней ситуации данная задача чрезвычайно актуальна. В этом отношении показателен телерепортаж «Первого канала» 11.05.2009 г., когда Председатель Правительства РФ В. Путин при посещении крупного государственного судостроительного завода, где с 1996 г. стоит недостроенная подлодка, отметил, что, к сожалению, ряд предприятий этой отрасли узлы и блоки кораблей заказывают за границей – в Греции, Южной Корее по цене значительно большей, чем предлагали российские предприятия... Подобные примеры не единичны, не удается пока и переломить ситуацию с выполнением работ и поставкой продукции для федеральных государственных, муниципальных нужд, хотя соответствующее законодательство о конкурсах в этой сфере принято очень давно, система «откатов» еще не ушла в прошлое, возникает вопрос – кто и как эти конкурсы проводит?

Объективно требуются реформы в сфере здравоохранения. Система обязательного медстрахования вопреки возлагаемым когда-то на нее надеждам не срабатывает в требуемом направлении, простые граждане практически остаются без качественной медпомощи. Реально медуслуги все больше становятся платными, хотя теоретически они условно-бесплатные. Растет теневой рынок услуг государственного здравоохранения; именно с ним состязаются частные лечебницы вместо конкуренции друг с другом, т.е. получается, что больные дают взятки (которые не влекут за собой налогов), сам же процесс лечения оплачивается дважды, так как уже финансируется строкой госбюджета. Дальнейшие комментарии излишни...

Необходимы и серьезные изменения в действующем законодательстве РФ о государственной гражданской службе в части существенного реформирования кадровых технологий. Ожидается, что это даст определенный антикоррупционный эффект. Не секрет, что на практике многие ключевые должности в каком-либо министерстве (ведомстве) стали товаром, т.е. некто, купив высокое назначение, потом возмещает свои расходы путем получения взяток. Правительство РФ открыло в Интернете специальный портал, где дается информация о потребностях госорганов в кадровых ресурсах. Любой гражданин размещает на сайте свое резюме и предлагает себя на вакантные места соответствующих госорганов, далее – прохождение конкурса. При такой прозрачности «протолкнуть своего» уже сложнее, и даже если это произойдет, не прошедшие конкурс вправе обратиться в суд по поводу законности и справедливости его проведения. Сейчас Правительство РФ

обязало своим распоряжением все государственные ведомства разместить на своих сайтах сообщения об открытии такого портала и ссылки на него.

Президент РФ Д. Медведев в интервью сербской газете «Вечерние новости» подчеркнул: «Борьба с коррупцией не должна превратиться в рутину или выливаться в кампанейщину. Результат не будет быстрым. Но главное... – не отступать и создавать в обществе атмосферу неприятия коррупции, ...один из главных барьеров в борьбе с коррупцией – это технологическая отсталость... Доступность информации о деятельности госорганов для людей, а также сведение к минимуму прямого общения чиновника и гражданина препятствуют выстраиванию “цепочки” коррупционного сговора...». В целом, в антикоррупционной работе следует использовать все имеющиеся сегодня формы и методы участия в ней широкой общественности, а также, возможно, вернуться к прежним, проверенным формам участия граждан в этой деятельности, закрепив их в нынешнем законодательстве. Таково требование времени. Поиск эффективных путей, способов противодействия коррупции, несомненно, должен быть продолжен.

Литература:

1. Политология: Энциклопедический словарь / общ. ред. и сост.: Ю.И. Аверьянов. – М.: Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993. – 431 с.
2. Вебер М. «Объективность» социально-научного и социально-политического познания // Избранные произведения: пер. с нем. / сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова; предисл. П.П. Гайденко. – М.: Прогресс, 1990. – 808 с.
3. Теоретическая социология: Антология. В 2 ч. / пер. с англ., фр., нем., ит. сост. и общ. ред. С.П. Баньковской. Ч.1.– М.: Книжный дом «Университет», 2002. – 424 с.
4. Шкель Т. Фильтр для коррупции // Российская газета. – 2009. – № 4914 (90). – 21 мая.

**Political and legal problems of corruption counteraction:
the state and the perspectives**

Z. Galeev

The Kazan State Finance and Economics Institute

V. Gurevich

Kazan State Technical University named after A.N. Tupolev

The state of anticorruption activities, main terms within this issue are examined, Russian applicable anticorruption legislation is analyzed and proposals concerning its improvement are presented here.

Key words: political spirit, political will, social stereotypes, anticorruption legislation, corruption constituent, legal norm effectiveness, civil service.

