

Р. С. Цейтлин, Р. А. Мусаев, Н. Н. Габдурахманова

НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционные меры, государственная служба.

Рассмотрены основные понятия и виды коррупции. Выявлена специфика появления и существования коррупции в России. Проанализированы вопросы, связанные с действием коррупции и противодействием ей в государственной сфере, ее проявлениям в простых бытовых правонарушениях, общественной жизни. Проведен анализ современного антикоррупционного законодательства, предложены меры по организации антикоррупционной деятельности.

Keywords: corruption, anti-corruption measures, public service.

The main concepts and types of corruption are considered, specifics of emergence and corruption existence in Russia is revealed. The questions connected with action of corruption and counteraction by her in the state sphere, to its manifestations in simple household offenses, public life are analyzed. The analysis modern anti-corruption legislations is carried out, measures for the organization of anti-corruption activity are offered.

Одной из актуальнейших проблем, современного мира, судя по количеству правонарушений, является коррупция [1]. Сегодня и этот общественный феномен превратился в один из атрибутов функционирования российского государства. Порожденные им взаимоотношения с гражданами привели к тому, что в обществе сложились недопустимые диспропорции в системе управления и функционирования государственных институтов, деформированное доверие к властям, вере и справедливости. В результате, мы имеем дело не с проблемой традиционного толка, а с целым набором составляющих ее действий, превратившихся в комплексную систему, угрозу стабильному существованию человечества. И по мере того, как коррупция приобретала такой общезначимый угрожающий характер, обозначились и противостоящие вокруг нее лагеря. Один из них составили ее противники, то есть те, кто решительно выступил с программой противодействия ей. Другой, напротив, рос за счет тех, кто не видел в ней угрозы и рассчитывал использовать открывшиеся ему перспективы обогащения. Несмотря на разницу программных и прочих заявлений, противостоящие стороны включали в свой состав не только первых лиц многих государств, правительств, руководителей и членов многочисленных парламентских комитетов, но и представителей гражданского общества, его организаций. В своих предвыборных и программных обещаниях почти все они не раз выносили проблему ликвидации коррупции на первое место. В этом противостоянии проявилась одна из особенностей этого процесса. Чем шире становился фронт противников коррупции, тем все искуснее и изощреннее становились действия ее защитников.

Мимикрируя, приспосабливаясь к особенностям общественно-политического и социально-экономического развития традиционных государств, они выдавали свои действия за поиск обновленных форм и методов развития стран, выдвигая на первый план тысячи уловок, менявших лишь характер и способы их проявления. Только во второй половине XX века некоторым государствам, успешно создававшим рыночную экономику, наконец, удалось поставить определенный заслон этой опаснейшей болезни челове-

ского общества. Причем, в качестве противоядия они использовали, как правило, обычные антикоррупционные программы, упор в которых был сделан на придание им приоритетного статуса в государственной политике. Первыми, кто это весьма успешно сделал, стали Германия, Великобритания, США, Франция, Грузия и ряд других государств мира [2].

Что касается некоторых государств Юго-Восточной Азии, то следует особо оттенить опыт борьбы с коррупцией, который явил миру Сингапур. Его успешное политическое, социальное и экономическое процветание - это результат деятельности таких реформаторов как Ли Куан Ю и Го Чок Тонгу, сумевших сконцентрировать на борьбу с коррупцией всю силу законов, административной власти и судебного корпуса.

Что касается коррупции в России, то ее негативные явления имеют не только давний исторический опыт, но и отечественную специфику. Свое исчисление российская коррупция ведет с пресловутых княжеских кормлений, когда на откуп их представителям на местах, еще в XI - XIII вв., вполне на законных основаниях, было отдано единоличное право вести сбор дани, вершить суд и управление на подведомственных территориях. Причем, в отличие от Запада, где коррупция сразу стала утверждаться в основном в средних слоях общества, выступивших союзниками королей, в России этот процесс тоже имел свои особенности. Слабость и малочисленность торгово-ремесленного и городского сословия, отсутствие у них соответствующих ресурсов, привели к тому, что главными союзниками правящей элиты и царской администрации стало дворянство, накопившее к началу XV века уже определенный капитал. Вот почему в тот момент борьба с коррупцией в стране явилась и частью прикрытия социального противостояния различных слоев политической элиты. В этой связи не удивительно, что зачастую главными борцами борьбы с коррупцией выступали и общероссийские монархи, стремив-

пились к укреплению основ власти, как, например, Иван IУ Грозный, Петр I и т.д.

Кстати, названная стратегическая линия расправы со своими политическими противниками получила продолжение во всей российской истории. Ее отстаивали практически все отечественные монархи, традиционно видевшие в крупном боярстве своих политических недругов. Названную традицию эффективно использовал Сталин, уничтожавший своих «коррупционеров», к сожалению, но уже в партийной среде. Перестройка в СССР в конце 80 – х годов, по идее, тоже была направлена на слом коррупционных настроений, возникших в среде партийно – государственных служащих. Но теперь большие надежды в этом плане уже возлагались на программные положения, что были задекларированы Б.Н. Ельциным в своем Указе от 4 апреля 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Этот Указ, по сути дела, первый подобного рода документ официально предусматривал формирование специальной комиссии во главе с вице-президентом А. В. Руцким, наличие обязательных деклараций для госслужащих об их доходах и имуществе, и ряд других административно – принудительных мер. Разочарование, возникшее в обществе в связи с реализацией данного Указа, было абсолютно ожидаемым. Поскольку удар не просто прошел мимо цели, но и затронул, прежде всего, ту часть общества, которая вообще не имела доступа ни к каким коррупционным механизмам. Речь шла об основной массе партийно-советской элиты и большинстве простых людей, не обладавших никакими соответствующими материальными и валютными ценностями, чтобы в огромных размерах спекулировать общественной и государственной собственностью.

Ситуация стала меняться только в 90 - х г. прошлого века, когда сформировалась и та атмосфера, в которой стало возможным появление новой постсоветской российской бизнес элиты, в основном вышедшей из сплава комсомольских, партийных и прочих чиновничьих слоев общества. Завершением этого процесса явился и наметившийся блок мафиозных лидеров и «рекитиров» промышленного, отечественного происхождения. Определенный вклад в новую поросль российской коррупции, в ее формирование внесли и представители нарождающегося крупного и среднего бизнеса, в т.ч. и из-за пределов РФ. Таким образом, формированию отечественной коррупции благоприятствовали как внешние, так и внутренние предпосылки. Речь идет не только о государственных чиновниках, верхушке партийного аппарата, комсомольских вожжах, но и о командном составе промышленной элиты. Столь быстрое их обогащение стало не только следствием, но и результатом слабой правовой проработки, неоднозначно идущих в стране экономических преобразований, не совсем четко проработанных правил большой игры вокруг неисчислимых природных ресурсов, открывших путь к запредельной коррупции. Вот почему возникшая разделительная линия между коррупционными действиями и простым нарушением уголовного законодательства, превышениями чиновниками своих должностных обязанностей и простым воровством, к сожалению, не срабатывала.

В результате, приходится согласиться и с теми утверждениями, которые свиде - детельствуют о том, что борьба с коррупцией в дальнейшем не стала основной и системной и для вновь избранных после Б.Н.Ельцина руководителей российского государства. Только столкнувшись с серьезнейшими последствиями механизма торжества, возникшим в стране на этой основе и, осознав несущую ими опасность, В.В.Путин и Д.А. Медведев попытались перехватить стратегическую инициативу в борьбе с этим злом. К сожалению, приходится признавать и то, что пока эффективность антикоррупционной деятельности в этом отношении, оставляет желать лучшего [3]. И это, несмотря на то, что оба руководителя имели собственные стратегии и планы борьбы с коррупцией. Путин В.В., как и его приемник Д.А. Медведев начали с создания Советов при Президенте «по борьбе с коррупцией». Путин В.В. даже принял решение поставить во главе Совета бывшего премьер-министра М. Касьянова, утвердил закон о госслужбе, с предписанием ряда ограничений для чиновников и настоял на принятии частных мер в Госдуме, требуя от нее поддержать Конвенцию ООН по коррупции. Споры в тот момент шли вокруг 20 ст. документа «О незаконном обогащении», что давала возможность коррупционерам различного уровня избежать полной потери своего имущества.

Д.А.Медведев, признав коррупцию «врагом номер один», сразу создал новый Президентский Совет «По противодействию коррупции», а также выступил в качестве инициатора принятия «Национального плана противодействию коррупции на 2012-2013 гг.». Одновременно внес ряд важных дополнений в действующий ФЗ «О противодействии коррупции». Они, в частности, касались особых мер противодействия коррупции в сфере государственной службы и в области нарушения верховенства закона. В 2011 г., незадолго до окончания срока своих президентских полномочий, он обязал региональных, муниципальных чиновников, руководителей государственных корпораций декларировать свои доходы, ввел норму увольнения чиновника по утрате доверия и усилил уголовную ответственность за взяточничество. В перечне изменений были обозначены ограничения и для тех лиц, кто замещал государственные должности РФ и аналогичные должности ее субъектов. Названным чиновникам было запрещено лично заниматься предпринимательской деятельностью или использовать близких людей в качестве доверенных лиц в управлении хозяйствующими субъектами независимо от их организационно-правовых форм [4]. В результате этих антикоррупционных мер только из высшего эшелона госслужащих уже сегодня на скамью подсудимых удалось отправить более 100 человек. Многие из них за запредельные коррупционные правонарушения получили реальный срок до 15 лет и выше [5]. Конечно, это капля в море на фоне той массы коррупционных действий, что существует в обществе. О состоянии коррупции в нашей стране

можно судить и по той оценке, что дала ей в конце 2011 г. Международная организация Transparency International. Согласно составленному рейтингу, Россия, среди коррупционных государств, занимает 143 место из 182. Ближайшими ее соседями стали Уганда, Нигерия, Мавритания, Коморские острова и т.д.

Сегодня в стране бытует мнение, что коррупция существует на двух уровнях: государственном и бытовом. Соответственно используются такие термины как «коррупция активная», «коррупция бытовая» или «административная»...Вводя эти понятия, исследователи, в основном, пытаются ухватить, отразить различные стороны и сферы их применения. И, если в случае с «административной коррупцией» тут все более или менее ясно, поскольку ее следует рассматривать через призму вымогательства взяток чиновниками у предпринимателей и руководителей хозяйствующих субъектов. То в случае с использованием термина «бытовая коррупция» сфера ее применения еще нуждается в дополнительном изучении. В одном случае к ней относят и беспредельное мздоимство, развращающее всю системную иерархию страны, в т.ч. государственный аппарат, законодательную сферу и профессиональные ценности их работников. Во втором случае, речь идет о той бытовой коррупции, где характер сделок в основном связан с нарушениями нравственности в человеческих отношениях. В массе своей это взятки, подкуп, «благодарность» за определенные услуги и т.д. В этом контексте, на наш взгляд, речь нужно вести не только о явной коррупции, но и о тех антиобщественных проступках, что нивелировали нравственные ценности, оскорбляли трудовую деятельность людей. Конечно, коррупционные отношения на государственном и бытовом уровнях существенно различаются. Однако, последние своей массовостью, всеобщностью охвата, разлагающим характером действий зачастую наносят не меньший урон предпринимательским структурам и правоохранительным органам, а также тем государственным и общественным институтам, что находятся в зоне их влияния, в частности здравоохранению, народному образованию, культуре, ЖКК и т.д. Опасность взяток на бытовом уровне заключается еще в том, что приобретая зачастую общенациональный характер, они, сливаясь в этом плане с коррупцией, на государственном уровне, утраивают свою совместную силу, придавая ей разрушительный, беспощадный характер. В результате, воздействие коррупции на общество проявляется не только в обесценивании трудовой деятельности человека, но и в том, что она оказывает разлагающее воздействие на всю систему управления страной, но и ускоряет загнивание крупного, среднего и мелкого бизнеса, отток капиталов и т.д. По данным ЦБ РФ, общие потери от коррупции уже колеблются в пределах 400-500 с лишним млрд. долларов в год. Только за первые 6 месяцев 2012 г. суммарный отток капитала из страны составил 46,5 млрд. долл. [6]. При этом, как правило, размер внутренних взяток беспрерывно растет. Если в целом по стране он составляет уже более 60 тыс. рублей, то в ряде регионов, в т.ч. в РТ в среднем пока доходит до 40 тыс. рублей [7]. И это не считая того, до 200 млрд. долл. вывозятся нашими бизнесменами совершенно бесконтрольно. Параллельно с этим идет эмиграция из страны образованной

молодежи, главным образом предпринимателей, различного рода специалистов. Их количество уже составляет в год до 300 тыс. человек, что резко снижает деловую активность общества. Можно еще до бесконечности приводить примеры, свидетельствующие о негативном воздействии коррупции на органы государственного и муниципального управления, страну и ее общественные структуры, как в частности, так и в целом. Поэтому, разрабатывая планы борьбы с этим общественным злом, необходимо, прежде всего, разобраться в тех коррупционных связях, что сложились в стране. И надо не просто разработать национальную антикоррупционную программу действий, стремящуюся распутать тысячелетиями сложившиеся взаимосвязи, но и выявить среди них иерархию проблем или, говоря научным языком, показать научно обоснованный порядок в наших намерениях. В этой связи, мы бы выделили следующие компоненты. Речь идет, прежде всего, о том, что связано с современным понятием отечественная коррупция, ее особенностями, в т.ч. и национальными колоритами. Еще раз следует вернуться и к прояснению вопросов, связанных с действиями коррупции и противодействию ей в государственной сфере, проявлениям в простых бытовых правонарушениях в общественной жизни и особенно в тех отраслях, где она наиболее опасна. На повестке дня также стоит вопрос и о том, что же необходимо сделать обществу, чтобы ограничить ее влияние не только в государственных, но и в других структурах управления обществом. Параллельно необходимо прояснить вопрос и об отечественных причинах ее живучести, раскрыть в них общее и особенное, а также то, что отличает коррупционные правонарушения в нашей стране от аналогичных преступлений в зарубежных странах. Особого подхода в данном анализе требует осмысление специфики коррупции на федеральном, региональном и местном уровне. И это далеко не полный перечень вопросов, нуждающихся ныне как в научном, так и в практическом осмыслении.

Рассматривая коррупцию, как социальный общественный процесс, следует согласиться и с тем выводом, что имея подобный исторический опыт, соответствующие кадры и огромный капитал, она просто так свои позиции не уступит. Конечно, многое зависит от того, насколько глубоко это явление сегодня деформировало профессиональные этику и долг государственного чиновника. Поскольку именно эти деформированные профессиональные качества и являются той основой, на которой паразитирует это опаснейшее для общества социальное явление. Сохранив в добром здравии, именно такие профессиональные качества, как служебная честь, достоинство, нравственность, профессиональный такт и верность своему делу можно поставить заслон перед многими коррупционными извращениями в обществе. Утверждая здоровые принципы этики государственного и муниципального служащего [8], мы подрываем одновременно силу и

влияние материальных и духовных возможностей их противников.

В тоже время не следует забывать и тот факт, что представляя собой системное, приоритетно-национальное явление, коррупция не просто затрагивает все виды деятельности в стране, но и несет в себе особый социально-юридический аспект. В этих случаях все ее виды правонарушений обязательно должны пресекаться, нести за собой уголовную, дисциплинарную, административную и прочие виды ответственности. Коррупция это не простое нарушение закона, это прямое и сознательное злоупотребление чиновника своим служебным положением, при котором данное должностное лицо наносит огромный материальный, физический, имущественный и прочий урон федеральным, региональным, муниципальным органам власти, военным структурам и институтам гражданского общества.

Нынешнее толкование коррупции дано в Федеральном Законе от 25.12.2008г. № 273 «О противодействии коррупции». Сейчас под ней понимаются не только «злоупотребление служебным положением, служебный подлог, дача, получение взятки, использование должностных и иных полномочий, коммерческий подкуп, но и всякое незаконное использование государственной собственности вопреки интересам общества и страны в своих корыстных интересах, предоставление выгод другим физическим лицам и прочие коррупционные преступления и деяния чиновника, которые отнесены к организации препятствий в отношении законной предпринимательской или иной деятельности, включая регистрацию незаконных сделок с землей.

Коррупционные правонарушения - это деяния, которые обладают признаками коррупции, за что правовыми актами предусмотрены гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность [9].

Нынешнее состояние коррупции в нашей стране сегодня определяется рядом причин. Во-первых, переходным состоянием государственных и общественных устоев, когда рвутся старые связи, и нет еще опыта в наработке новых правил. Во-вторых, прерывностью исторических корней и спонтанностью действий, неоднократно меняющегося государственного аппарата, неспособного в одиночку справиться с этим явлением. В-третьих, недостаточной профессиональной подготовкой государственных и муниципальных служащих. В-четвертых, традиционными недоработками в постановке правовой базы и сохранении культурных традиций прошлого. Таким образом, состояние коррупции в обществе определяется не только ее объемом и качеством, но и связью с государственными и муниципальными органами власти, их структурной зависимостью от состояния общественного производства, которое в современной России носит в основном, сырьевой углеводородный характер. Состояние отечественной экономики не только определяет специфику нашей коррупции, но и поражает мир ее объемами и темпами роста, содержанием и качеством антикоррупционной борьбы.

Стратегия антикоррупционной борьбы в РФ и РТ определена основными законодательными актами.

Для всей страны они сконцентрированы: в антикоррупционной правовой реформе и совершенствовании общего законодательства борьбы с ней; в профилактике коррупционных рисков и возможностей, особенно в государственном и муниципальном управлении, социальной сфере и экономике; в формировании антикоррупционной культуры и укреплении общественной поддержки борьбы с коррупцией. Определяя эти направления, следует подчеркнуть, что все усилия должны быть направлены на завершение административной реформы, укрепление внешнего и внутреннего контроля за деятельностью органов власти, создание национальной программы действий по борьбе с коррупцией, в осуществлении общенационального плана модернизации и формировании собственной инновационной экономики. Что касается РТ, то наряду с общими для всей страны закономерностями, одной из важнейших мер для нее в этом плане должно было быть полное запрещение государственным служащим права заниматься предпринимательской деятельностью, бизнесом, участвовать в работе государственных корпораций, их наблюдательных советов и советах директоров, на командных должностях естественных монополий. Несмотря на то, что уже в этом плане приняты нормативные акты, запрещающие данные виды деятельности для государственных и муниципальных служащих и лиц, замещающих их должности, к сожалению, в нашем законодательстве, имеется пробелы, позволяющие обходить названные запреты. Необходимо продумать и внедрить такие механизмы, которые позволят на практике наладить различные виды контроля и закрыть подобные возможности лицам, нарушающим этот закон.

Разумеется, в масштабах всей страны, необходимо провести и ряд политических изменений, создать институт парламентских расследований, ограничить возможность пребывания выборным лицам на государственных должностях не более двух сроков подряд, закончить реформирование правоохранительных структур, в том числе МВД, ФСБ, прокуратуру. Одной из главных антикоррупционных задач в этом плане, несомненно, является и более активное использование в этом процессе представителей общественности и институтов гражданского общества.

В перечне названных действий, призванных обеспечить системную профилактику и предупреждение коррупции, надо повысить и меры, связанные с прозрачностью отношений в бизнесе, поставить его под контроль соответствующих общественных структур на местах. Разумеется, аналогичные задачи перечня антикоррупционных мер должны быть полностью отражены и в республиканском законодательстве.

В данном конкретном случае речь должна также идти и о создании таких проверочных мер, как государственный и общественный независимый контроль над использованием бюджетных и внебюджетных средств, которые не только позволят отсеять неподготовленных лиц к исполнению

ими общественных обязанностей, но и создадут высокую профессиональную планку. Для этого необходимо провести радикальное совершенствование всего законодательства, регулирующего вопросы проведения аттестации, вынести процедуры проведения конкурсов из-под ведения конкурсных комиссий самих государственных органов, где они проводятся, расширить перечень различных конкурсных, аттестационных и прочих комиссий, задачей которых является регулировка кадрового набора, проверка его на антикоррупционную устойчивость. Прием на работу и оценка кадров должна вестись с позиций проверки их антикоррупционной устойчивости. Подобные комиссии должны уметь работать с новейшими информационными технологиями на основе формирования единой базы вакансий. Шире следует использовать и практику испытательного срока при замещении должностей государственной гражданской службы, детально регламентировать нормативные документы по роду их деятельности. В перечень действий следовало бы включить положения и о расширении механизма ротации при замещении должностей государственной гражданской службы, развитие института наставничества, установление особого порядка оплаты государственных служащих, применение комплексной оценки их деятельности и введение системы профессионально-функциональных групп при оценке их труда. Аналогично необходимо строго соблюдать требования, регламентирующие порядок трудоустройства как бывшего государственного, так и муниципального служащего [10], особенности трудоустройства тех лиц, кто покинул государственную службу и находится под эгидой нормативно-правовых актов. Разумеется, есть ряд проблем, связанных с трудоустройством лиц, связавших свою деятельность с государственной и муниципальной службой. Однако, наличие при этом подобных ограничений не должно способствовать распространению в их среде коррупционных настроений и взглядов. Пример конкретного разрешения подобных сложностей приведен

в Законе РТ от 4 мая 2006 г. № 34 ЗРТ «О противодействии коррупции в РТ» (с изменением от 19 января 2010 г [11].

В число антикоррупционных мер следует ввести и профессиональные конкурсы на низовом уровне, корпоративные награды за честность и профессионализм. Кстати, пора отказаться от различных иммунитетов, лицензий, делающих коррупционеров свободными от наказания. В частности, это относится и к депутатскому корпусу.

В заключении, следует отметить, что мы привели далеко не все положения, которые способны обуздать и ограничить распространение коррупции, в том числе и в нашей республике [12]. Но успешная практика борьбы с ней, является наилучшим средством и для оздоровления общественно-политической и экономической ситуации не только в стране, но и в ее регионах.

Литература

1. Коррупция и антикоррупционная политика. См. Словарь-справочник. М. Медия-пресс.- 2008.- с.96-135.
2. Regnum. 11. V11.2012.
3. Regnum. 11. V11.2012
4. ФЗ от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ.
5. Аргументы и факты, 14. от 4-10 апреля 2012 г., с.7.
6. Аргументы и факты, 24, 13-19 июня 2012 г. с.3.
7. Республика Татарстан», 10 мая 2012г.
8. <http://mdmst.tatarstan.ru/rus/corruptial.htm>.
9. Надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Методические рекомендации Генеральной Прокуратуры РФ и Прокуратуры РТ. Казань, 2008.
10. Ст. 64.1 ТК РФ, ст. 17 ФЗ №79-ФЗ и т. д.
11. РЗ от 4 мая 2006 г. № 34 ЗРТ (с изменением от 19 января 2010 г.)
12. Нафиков И.С. Понятие теневой экономики (в контексте ее изучения, как материальной основы организованной преступности). Вестник Казанского технологического университета. 2012.- № 12.- с.277 -280.

© **Р. С. Цейтлин** – д-р истор. наук, проф., дир. Высшей школы управления КНИТУ, vsu@mail.ru; **Р. А. Мусаев** – канд. филос. наук, зам. рук-ля Департамента по делам государственных служащих при Президенте РТ, vsu@mail.ru; **Н. Н. Габдурахманова** – зам. дир. Высшей школы управления КНИТУ, ст. препод. каф. государственного, муниципального управления и социологии» КНИТУ.