УДК 328.185

ЛЮБКИНА Н.А.

Антикоррупционная политика Российского государства в современных условиях

Статья посвящена обоснованию теоретических и практических выводов, предложений по совершенствованию деятельности органов государственной власти Российской Федерации по противодействию коррупции. Государственная политика противодействия коррупции должна включать в себя систему взаимосвязанных, взаимодополняющих мер, объединённых одной целью, в достижении которой участвуют государственные, общественные, политические, профессиональные, творческие и иные органы и организации.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, национальная безопасность, государственная политика, антикоррупционное законодательство.

В последние годы органами государственной власти России сделаны важные шаги по практической реализации антикоррупционной стратегии. Прежде всего обращает на себя внимание тот факт, что коррупция была официально признана одной из наиболее значимых угроз национальной безопасности, а ее преодоление – важнейшим национальным приоритетом. Тем самым была реализована одна из основополагающих функций государственной власти – проявление политической воли в решении данной проблемы.

В рамках реализации государственной стратегии по противодействию коррупции был принят комплекс важнейших документов, среди которых особое место занимают Указ Президента Российской Федерации «О мерах противодействия коррупции», а также утвержденный им в июле 2008 года Национальный план по противодействию коррупции, в котором был сформулирован перечень задач по решению данной проблемы. В апреле 2010 года Указом Президента Российской Федерации были утверждены «Национальная стратегия противодействия коррупции» и «Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы».

В декабре 2008 года был принят Федеральный закон «О противодействии коррупции», определивший правовые основы государственной антикоррупционной политики. Важнейшим положением данного закона стало нормативное определение коррупции, ранее отсутствовавшее в отечественном законодательстве. В соответствии с принятым законом, а также ратифицированными Российской Федерацией международными конвенциями (Организации Объединенных Наций против коррупции и Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию) в российское законодательство были внесены правовые положения, определяющие дополнительные меры ответственности за преступления коррупционного характера. Важно также отметить, что в Уголовный кодекс была возвращена такая норма ответственности, как конфискация имущества, в том числе за коррупцию.

Принятыми мерами удалось несколько стабилизировать ситуацию в этой области. Тем не менее кардинально улучшить ситуацию в этой сфере не удалось, что свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования государственной антикоррупционной политики и конкретизации отдельных направлений ее реализации.

Наиболее значимой проблемой в этой связи представляется отсутствие систем-

ности в реализации антикоррупционной стратегии. Несмотря на позицию Президента России Д.А. Медведева, согласно которой противодействие коррупции должно быть системным и охватывать все основные сферы жизнедеятельности, тем не менее на практике эта деятельность носит достаточно разрозненный характер. Более того, очевидно, что противодействие коррупции, по-прежнему являясь прерогативой правоохранительных органов, обретает в значительной мере ведомственный характер, что, наш взгляд, неоправданно, поскольку деятельность правоохранительных органов рассчитана в первую очередь на выявление и пресечение уже совершенного преступления или правонарушения, на сдерживание преступности, в том числе коррупционного характера. На предупреждение и профилактику коррупционных проявлений процессуальные средства оказывают лишь частичное воздействие. И именно в этом, на наш взгляд, заключается самая главная причина низкой результативности реализации антикоррупционной стратегии.

По нашему мнению, системное противодействие коррупции предполагает необходимость разработки и реализации не ведомственной, а именно государственной политики в этой области. При этом государственная политика – это не просто борьба за власть, как иногда определяют политологи, это сложная управленческая практика в данном случае по реализации важнейшего общенационального приоритета. Под государственной политикой понимается совокупность ценностных целей, государственно-управленческих мер, решений и действий, порядка реализации государственно-политических решений (поставленных государственной властью целей) и государственной системы управления.

Таким образом, это непрерывный цикл управления, в частности применительно к рассматриваемой проблеме – по противодействию коррупции. Учитывая, что коррупция без постоянного противодействия ей имеет свойство расширяться и мимикрировать, необходимо, чтобы со временем была выделена антикоррупционная функция государства как одна из его базовых задач. Речь в данном случае идет о необходимости создания механизмов, позволяющих уменьшить масштабы коррупции в краткосрочном плане, а также выработки и проведения антикоррупционной политики как постоянно действующей органичной функции государства. При этом эффективность данной функции в значительной степени будет зависеть от того, насколько активно в ее реализации примут участие структуры гражданского общества.

Поэтому в современной российской политической действительности речь должна идти не столько об антикоррупционной стратегии государства, а именно о политике государства в данной области. При этом антикоррупционная политика должна включать в себя разработку и осуществление разносторонних и последовательных мер государства и общества по устранению или минимизации причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни.

С учетом того, что коррупция представляет собой систему, следовательно, для борьбы с ней также необходимо применять систему. Это означает, что государственная политика противодействия коррупции должна включать в себя систему взаимосвязанных, взаимодополняющих мер, объединённых одной целью и задействующих в её достижении государственные, общественные, политические, профессиональные, творческие и иные органы и организации.

Основу политики в данном направлении должна составить прежде всего нормативно-правовая база. Именно несовершенство законодательства формирует питательную среду для коррупции.

На практике это проявляется в противоречивости многих законодательных актов. В целом ряде отраслей отечественного законодательства, особенно связанного с правоотношениями в социально-экономической и финансовой сферах, существуют так называемые «специальные дыры» для «правомерной» коррупции. Все это позволяет неоднозначно трактовать ту или иную норму закона. Любая же возможность толковать закон неоднозначно позволяет чиновникам использовать его в своих

интересах, что и порождает феномен коррупции. Поэтому не случайно, что законодательство с подобными «дырами» получило название «коррупциогенное». При этом очевидно, что подобного рода законодательство не рождается стихийно, оно активно лоббируется соответствующими представителями власти и бизнеса.

Обращает на себя внимание также наличие в ряде законодательных актов формулировок «вправе», «может», что дает возможность вариативного принятия решения, а также закрепления возможности единоличного разрешения должностным лицом значимых вопросов. Данное обстоятельство также способствует проявлениям коррупции в повседневной практике.

Помимо этого важнейшей проблемой отечественного законодательства является его бессистемность. Это выражается в том, что российское законодательство состоит из разновременных актов: принятых недавно, в начале 90-х годов прошлого века и даже еще в советское время. Они регулируют концептуально различные социально-экономические правоотношения. Кроме того, законодательные акты устанавливают одни правила, а подзаконные – их искажают и интерпретируют. Несогласованность норм, их отсылочный характер, противоречие друг другу, возможность их произвольного толкования и создают, таким образом, питательную среду для коррупции в самых разных ее проявлениях.

За прошедшие годы, несмотря на принятие ряда антикоррупционных законодательных актов, в том числе базового Закона «О противодействии коррупции», ситуация в этой области кардинально не изменилась и в ближайшей перспективе, очевидно, не изменится, если не будет осуществлен системный пересмотр всего отечественного законодательства на предмет коррупциогенности.

Особое внимание в процессе противодействия коррупции должно быть уделено организации государственной службы в Российской Федерации, поскольку именно в этой сфере наиболее прочно укоренилась практика коррупционных отношений. За последние годы руководством стран предпринят ряд мер, но все они, как и в случае с формированием законодательства, носят половинчатый характер. Более того, жесткость требований распространяется далеко не на всех представителей органов государственной власти. По свидетельству, например, Генерального прокурора России Ю.Я. Чайки, основную массу среди лиц, привлеченных за коррупционные преступления, составляют преподаватели, врачи и должностные лица низового звена[1], что, безусловно, не является показателем эффективности работы правоохранительных органов, поскольку наиболее опасные коррупционные преступления совершаются отнюдь не на низовом уровне. Главное же, что подобного рода исключения из правил крайне негативно воспринимаются общественностью, и именно они формируют так называемый правовой нигилизм населения страны, о котором так часто говорит Президент Российской Федерации Д.А. Медведев.

Отечественная система государственной власти, несмотря на непрекращающиеся попытки ее реформирования, попрежнему имеет множество недостатков организационно-институционального характера, способствующих развитию коррупции в этой среде. Это, в свою очередь, свидетельствует о том, что какое-либо существенное ограничение коррупции в Российской Федерации невозможно без корректировки основ системы государственной службы.

Важнейшим направлением преобразований в этой области должно стать установление публично-правового статуса для государственных служащих Российской Федерации, а также исчерпывающее урегулирование статуса всех публичных должностных лиц Российской Федерации.

Это, в свою очередь, предполагает выстраивание системы жёсткого и регламентированного кадрового отбора на должности государственной (муниципальной) службы, а также законодательное закрепление системы контроля за сделками и финансовыми операциями публичных должностных лиц и членов их семей и введение уголовной и (или) административ-

ной ответственности за «незаконное обогащение» публичных должностных лиц.

В то же время очевидно, что никакие преобразования в системе государственного управления не приведут к положительному результату, если не будет обеспечена консолидация усилий всех ветвей и институтов государственной власти, а также гражданского общества по противодействию коррупции.

Гражданское общество может обладать знаниями и связями, необходимыми для решения проблем, касающихся всех, в том числе проблемы коррупции, которыми не обладают ни органы государственной власти (местного самоуправления), ни частный сектор. И в его интересах вести борьбу против коррупции, поскольку главной ее жертвой становится именно гражданское общество. По мере того, как власть перемещается от центра к руководителям на местах, в сферу коррупции начинают вовлекаться новые действующие лица на местном уровне, состоящие, как правило, в непосредственном контакте с гражданским обществом. Таким образом, гражданское общество благодаря знанию местных проблем, в принципе, получает возможности выявлять, контролировать и в зародыше пресекать коррупцию в системе местного самоуправления, которыми не обладает никто. В свою очередь, это может стать хорошей тренировочной базой, необходимой для борьбы с коррупцией на общенациональном уровне.

Для этого необходимо предпринять целый комплекс мер. Прежде всего, необходима, на наш взгляд, государственная поддержка в создании общероссийской сети субъектов гражданского общества, вовлеченных в антикоррупционную деятельность. Помимо этого в поддержке нуждается также деятельность общественных организаций, отслеживающих случаи, практику и методологию коррупции в России и распространяющих полученную ими информацию. Это необходимо для того, чтобы повысить ответственность самого гражданского общества в решении задач по противодействию коррупции, а также исключить случаи недобросовестного использования антикоррупционной проблематики в интересах достижения конъюнктурных политических целей, нанесения ущерба международному имиджу России.

В этой связи очевидно, что важнейшим направлением антикоррупционной политики должно стать также изменение общественного мнения, восприятия коррупции. С этой целью необходимо, на наш взгляд, выяснить, как общество воспринимает и оценивает степень коррупционной пораженности и сами коррупционные проявления, а также определить основные источники ее возникновения с тем, чтобы найти ту точку отсчета, с которой в дальнейшем можно будет сверять успехи антикоррупционной реформы. При этом сама по себе статистика, в том числе в плане восприятия коррупции, не является надежным показателем этого прогресса. Лучшая форма измерения – это само общественное мнение. Обычный человек хорошо знает, в каком окружении он живет, и весьма четко представляет себе, что происходит вокруг. Коррупция, особенно на низшем уровне, непосредственно влияет на повседневную жизнь каждого. У рядовых граждан есть свой четко определенный взгляд на эту проблему, особенно когда коррупция сказывается на объеме и качестве услуг, предоставляемых им государством и частным сектором, и которые они уже оплатили.

При этом антикоррупционные меры не должны напоминать шумные кампании, к которым российское общество стало маловосприимчивым. Такие меры не увенчаются успехом, если не будут носить постоянного характера и пользоваться поддержкой всего общества. Если рядовые граждане и предприниматели привыкли, что при любом обращении к государственным структурам требуется «вознаграждение», то изменить отношение общества к коррупции будет чрезвычайно трудно.

Люди должны осознать всю серьезность проблем, связанных с коррупцией, а также увидеть, что можно сделать для борьбы с ней. Степень доверия общества зависит скорее от того, как эти меры осуществляются и какое воздействие они оказывают на поведение государственных служащих и общества в целом.

В этой связи чрезвычайно важно также осознание того факта, что без создания особой нравственной атмосферы в обществе по отношению к коррупции с целью ее деинституционализации какие-либо меры в этой области будут изначально обречены на провал.

Именно это и подтверждается в современной российской действительности. Несмотря на комплекс реализованных антикоррпуционных мер, уровень коррупции не снижается, а, напротив, возрастает. Все это свидетельствует о том, что реализуемые Президентом России инициативы в сфере противодействия коррупции еще не нашли массовой поддержки у населения страны. Налицо, с одной стороны, очевидно инфантильное отношение общества к борьбе органов государственной власти с коррупцией, а с другой – восприятие коррупции как вполне обыденного явления.

Важнейшей задачей в этом плане является формирование антикоррупционного мировоззрения у российских граждан – антикоррупционной этики.

При этом очевидно, что в формировании эффективной системы общенациональной этики поведения должны быть заинтересованы практически все составляющие гражданского общества: частный сектор, общественные организации, религиозные деятели, пресса, профессиональные организации и, конечно же, рядовые граждане, ежедневно испытывающие на себе последствия коррупции.

Таким образом, государственная политика в области борьбы с коррупцией должна предусматривать комплексное осуществление правовых, политических, организационных, технических и финансовых мероприятий, обеспечивающих развитие необходимых механизмов, реализация которых позволит создать серьезные предпосылки для коренного изменения ситуации в сфере противодействия масштабным проявлениям коррупции и антиобщественным действиям связанной с ней преступности.

[1] Из выступления Генерального прокурора России Ю.Я. Чайки на 247 заседании Совета Федерации 13 мая 2009 года. – Прим. автора.