

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

С коррупцией человечество борется со времен Древнего Рима. Однако в России союз олигархов с госчиновниками – куда опаснее всех предшествовавших разновидностей коррупции. Поэтому и нужна здесь как ключевой фактор политическая воля на самом верху государственной власти. Ведь коррупция размывает такие важнейшие конституционные принципы консолидации нашего общества, как принцип социальной справедливости и согласия в стране, препятствует формированию среднего класса как основы внутривластной стабильности в стране и инструмента контроля за исполнительной властью, потворствует масштабным злоупотреблениям и преступности, т.е. не только тормозит прогрессивное развитие всего общества, но более того – ставит под вопрос перспективы его динамичного планомерного развития.

Анализ коррупционного потенциала в нашей стране выявляет крайне негативную картину. Так, объем коррупционного рынка в России, по данным экспертов, составляет от 240 до 316 млрд долларов. А средний размер взятки, которую дают чиновникам сегодня, вырос с 10 до 130 тысяч долларов [1, с. 5]. И сажают чиновников, сроки дают, а дела все хуже. При этом характерно, что три года назад официальные источники называли сумму в 33,5 млрд долларов, которую в качестве взяток вынуждены были платить чиновникам российские бизнесмены, кроме того, еще свыше 3 млрд долларов уплачивается ежегодно рядовыми гражданами [2, с. 6]. Таким образом, административная рента, т.е. доходы чиновников, получаемые ими сверх официальных зарплат (а значит, нелегально и противозаконно), огромна. По данным агентства «Transperncy International», в рейтинге состояния коррупции в мире Россия занимает 143-е место из 180 обследованных государств [3]. Безусловно, эти данные не могут не вызывать озабоченность в силу того, что связанные с ними проблемы напрямую затрагивают вопросы национальной безопасности государства, личности, а в целом не способствуют сохранению за Россией статуса великой державы.

Оправдываются слова К. Маркса, сказанные им еще более 150 лет тому назад: «Бюрократы рассматривают государство как свою частную собственность». Вот в таких условиях Россия вступает в новый этап борьбы с коррупцией.

Президент России Д.А. Медведев еще в период предвыборной кампании в своих «январских тезисах» поставил ряд новых задач [4]. При этом он особо подчеркнул, что борьба с коррупцией должна стать национальной программой.

Когда на посту Президента РФ был В.В. Путин, главной его задачей в сфере борьбы с коррупцией стало укрепление Российского государства. С этим он успешно справился. Добился также политической и экономической стабилизации в стране. Однако наряду с укреплением государственности росла и укреплялась бюрократия.

Проблему борьбы с коррупцией новый Президент России Д.А. Медведев и поставил во главу угла своей деятельности, подчеркнув, что для становления России цивилизованным государством, она должна прежде всего стать государством правовым. А правовое государство, как известно, базируется на развитом гражданском обществе.

Опыт цивилизованных стран свидетельствует о том, что противостоять коррупции может только развитое гражданское общество и сформированное им же и на его основе правовое государство.

Что же представляет собой коррупция? Коррупция – это совокупность неписаных правил поведения и особой круговой поруки чиновников. К сожалению, коррупция в России проникла во все сферы общественной жизни. Суть этой проблемы состоит в том, что бюрократия как была, так и остается единственным правящим классом России. По степени закрытости, отдаленности от народа современный бюрократический аппарат превзошел своих предшественников [5]. «Это всесильный, замкнутый круг, действующий по законам иерархии, жесткий механизм власти, стоящий над законом и волей членов общества» [6, с. 4]. В конце концов, эта власть, если с ней не бороться цивилизованно, превращается в самодовлеющую организацию, ставящую во главу угла лишь собственные интересы, игнорируя общественные.

По данным Генерального прокурора России, из всего класса российских чиновников около 90 % коррумпировано [7, с. 34]. На заседании Координационного совета правоохранительных органов РФ 20 декабря 2007 г. в Ростове-на-Дону заместитель Генерального прокурора РФ И. Сыдорук вынужден был констатировать, что «все органы государственной власти пронизаны коррупцией» [8].

Сложившееся положение с бюрократизацией современной России имеет свою предысторию. Так, в годы, именуемые перестроечными, бюрократия нередко отождествлялась лишь с партноменклатурой, и казалось, что с уходом КПСС с политической арены не стало и самой бюрократии, рассматриваемой в тот период как абсолютное зло. Подобная узость подхода к проблеме не соответствует реальности [5, с.

49]. Современное чиновничество все так же тесно связано с политической деятельностью. Изменение политической системы в стране стало возможным благодаря появлению массового слоя бюрократии, не имеющего прямого отношения к партии, которую (в широких кругах ее членов) как раз и не устраивал номенклатурный способ формирования структур власти. Именно для этого слоя бюрократии такой демократический институт, как свободные выборы, стал единственной возможностью пробиться «наверх», не учитывая мнения вышестоящего начальства. Пришедший на смену коммунистической номенклатуре в первые годы после развала союзного государства аппарат, именуемый себя демократическим, оказался, по данным социологов, на 75 % аппаратом, работавшим не только в эпоху так называемой перестройки, но и состоявшим из людей, трудившихся еще во времена застоя [9].

По меткому выражению российских исследователей, рыночные реформы в России состоялись как совместные предприятия посткоммунистической бюрократии и новорусской буржуазии. Причем главным реформаторским действием был раздел государственной (общенародной) собственности. Он выразился в союзе госчиновника и предпринимателя. При этом оба партнера по негласным «правилам игры» имели равные материальные выгоды. В данном случае речь идет уже не о союзе чиновника и бизнесмена, а о некоем симбиозе, буржуазной бюрократии [10; 11]. Один из сподвижников Б. Ельцина Анатолий Чубайс с восторгом отзывался об этом периоде: «Мы назначали миллионеров...» [7, с. 24].

Это могло случиться только потому, что государство, его структуры фактически были разрушены, в том числе и эффективная правоохранительная система, сотрудники которой получали низкую заработную плату. И лучшие следователи ушли в частные сыскные агентства. К тому же в России никогда не было развитого гражданского общества и народ не контролировал исполнительную власть. Не было таких демократических традиций, которые сложились в Европе и США за 200 лет эволюции демократии.

Борьба с коррупцией ведется в России почти 20 лет. С 1991 года принят ряд подзаконных нормативных правовых актов (прежде всего, указов Президента России). В 1997 году Президент РФ в третий раз отклонил принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации проект федерального закона «О борьбе с коррупцией». В 2001 и 2002 годах проекты законов «О борьбе с коррупцией» и «О противодействии коррупции» дальше первого чтения в Государственной Думе Федерального Собрания РФ развития не получили. В 2003 году был создан Национальный антикоррупционный комитет. В 2006 году Государственная Дума Федерального Собрания РФ ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции, а также Конвенцию Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию». Однако, несмотря на формальное принятие некоторых нормативно-правовых актов, целенаправленной, системной, бескомпромиссной борьбы с коррупцией до последнего времени не было. А это говорит о несерьезности подхода законодателя к острейшей общественной проблеме.

Правда, за последние годы наказанию подверглись «оборотни в погонах» из силовых структур, прежде всего из системы МВД России. В 2007 году было выявлено 11 616 случаев взяточничества [12]. В 2008 году за коррупционные преступления были осуждены 8,5 тысяч человек из 12 тысяч привлеченных к суду. Однако это только вершина айсберга. До последнего времени не было соответствующего законодательства по борьбе с коррупцией, не было и настоящей борьбы с ней. Она носила скорее всего фрагментарный, несистемный характер (по выражению Д.А. Медведева, «точечные удары»). Это вынужден был признать в бытность Президентом РФ и В.В. Путин: «Несмотря на предпринимаемые усилия, нам до сих пор не удалось устранить одно из самых серьезных препятствий на пути нашего развития – коррупцию» [13].

По нашему мнению, на степень коррупции влияют по меньшей мере три фактора. Во-первых, кадры (мы приводили уже пример, что 90 % чиновничества коррумпировано). Во-вторых, это несовершенство законодательства, позволяющее чиновникам совершать самоуправство: «закон, что дышло, куда повернул, туда и вышло...». Вот эти две составляющие (кадры и законодательство) образуют слабые звенья, формируют бреши в антикоррупционной деятельности. Наконец, в-третьих, неотвратимость наказания, его адекватность причиненному вреду. Именно здесь в первую очередь важна роль правоохранительных органов, как «задающего генератора».

Руководство страны – и Президент РФ Д.А. Медведев, и глава Правительства РФ В.В. Путин – решает в правовом организационном и функциональном плане такие вопросы, как сокращение контрольных полномочий проверяющих органов, замена разрешительных процедур при открытии бизнеса на уведомительные, резко уменьшает перечень лицензируемых видов деятельности, а также товаров и услуг, требующих обязательной сертификации [14]. Президентом РФ Д.А. Медведевым созданы определенные структуры по борьбе с коррупцией, предложена программа противодействия ей. Государственной Думой принят Федеральный закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ.

Целесообразно, на наш взгляд, решить вопрос о введении в учебный процесс вузов и факультетов, где готовятся кадры для правоохранительных органов, особенно силовых ведомств, новой единой комплексной отрасли права – антикоррупционного права.

Следует отметить, что за последние двадцать лет, начиная с периода перестройки, внимание отечественных ученых привлекает общественная жизнь с ее системой рациональной бюрократии. В работах В.П. Макаренко, А.В. Бугалина, Б.П. Курашвили, А.Г. Худокормова, С.А. Денисова, А.Г. Каратуева осмысливается роль бюрократии в реформировании страны, исследуются трудности, которые при этом возникают. К сожалению, до сих пор отечественная наука еще не имеет объективной теории, объясняющей эволюцию российской бюрократии на различных этапах общественного развития.

Переходя к анализу положения с гражданским обществом в России, необходимо подчеркнуть, что гражданского общества европейского образца у нас никогда не существовало. Российское государство всегда господствовало над российским обществом. На этой почве формировалась бюрократическая традиция политической власти и практики: гражданин есть собственность государства. И все его действия либо определяются властью, либо являются покушением на власть [15, с. 30]. Государство стало всеобъемлющим инструментом для реализации задач, направленных на свое воспроизводство. Все сферы общественной жизни в этом случае требовали тотальной подконтрольности со стороны государства. Без этого само существование бюрократического государства становилось невозможным. В свою очередь, необходимость в полном контроле и соблюдении интересов государства требовала постоянного воспроизводства аппарата, который сможет осуществлять этот контроль и блюсти свои интересы. Именно засилье бюрократии, коррупция обусловили то положение, что из ВВП в фонд заработной платы в России шло (в лучшие годы, когда мы не вели войн, навязанных нам извне, или войн, которые мы сами обусловили) всего 35 % (даже в царской России этот показатель равнялся 52,5 %). Сейчас эта часть в России порядка 23 %, в развитых зарубежных странах – 70 %, а в Швейцарии – 80 %.

Если борьба с коррупцией плодотворной не будет, то не сформируется развитое гражданское общество, а следовательно, и правовое государство. Все это может не только существенно затормозить развитие России, но, более того, отбросить ее на много лет назад. Таким образом, с планом борьбы с коррупцией тесно взаимодействует программа ускоренного формирования гражданского общества и создания правового государства. А гражданское общество как система отношений, в которой индивиды и образуемые ими объединения в соответствии с их свободным волеизъявлением на основе права реализуют свои интересы, зиждется на частной собственности среднего достатка и зарождается с ее возникновением [16, с. 8]. Однако в России в связи с рядом объективных и особенно субъективных факторов отсутствуют многие предпосылки для формирования гражданского общества [17, с. 24]. Ведь наличие гражданского общества обуславливают три основных критерия: политический, юридический, социально-экономический. *Политическим показателем* гражданского общества выступает наличие демократического режима осуществления власти. Речь идет о правовых способах осуществления власти, о демократических приемах воздействия на население, осуществлении свободы личности, защите прав граждан, участии народа, политических партий в управлении государством. У нас же – полудемократический режим с сильным «оттенком» авторитаризма, отсутствует хорошо отлаженная, надежно функционирующая многопартийная система [7, с. 38; 18]. При этом следует подчеркнуть, что авторитарные методы как временная мера исторически оправданы. Так, например, Президент США Ф.Д. Рузвельт пришел к власти в зените великой депрессии в 1932 г., Президент Франции Шарль де Голль инициировал принятие в 1958 г. Конституции Пятой республики с ее положениями о режиме личной власти в период смуты в стране и на ее территориях, – оба политика правили временно авторитарно, так как демократические методы не «срабатывали».

Универсальным механизмом строительства гражданского общества выступает демократия. Однако в связи с тем, что в России нет развитой политической системы в части ее негосударственных институтов, коэффициент полезного действия демократии невысок. К тому же Россия «страдает» дефицитом народного волеизъявления. Это связано с имеющим место отстранением народа от прямого избрания глав исполнительной власти субъектов РФ, с неучастием народа в обсуждении важнейших законопроектов и с рядом других аналогичных аспектов, т.е. фактически с определенным удалением, отстранением широких народных масс от управления государством. Недемократическими являются и сложившиеся в России реалии, когда целый ряд глав исполнительной власти субъектов РФ (президенты республик, губернаторы, председатели правительств) в нарушение действующего законодательства по 3–4 срока подряд находятся во власти. Одновременно это способствует бюрократизации страны.

Юридическим показателем гражданского общества является наличие правового законодательства. В данном аспекте Россия также далека от идеала. Не случайно, видимо, В.В. Путин отмечал, что «принятые законы часто противоречат друг другу, будучи принятыми, не выполняются, постоянно подвергаются изменениям» [19, с. 17].

Социально-экономическим показателем гражданского общества является наличие среднего класса как опоры общества и государства. У нас этот класс составляет всего около 10 % от всего общества, т.е. фактически мы находимся в стадии начала формирования развитого гражданского общества [20].

В настоящее время в России, как отмечает председатель Конституционного суда РФ В.Д. Зорькин, почти четверть граждан России живет за чертой бедности, причем большинство из них имеют постоянную работу. По последним данным Росстата, 2,6 млн россиян «покинули» порог бедности, но почти половине россиян не хватает денег на еду [21]. Покупательная способность средней трудовой пенсии по старости, которую получают более 29 млн человек, лишь немного превышает прожиточный минимум [22, с. 13]. Из 74 млн трудоспособных граждан России 55 млн получают менее 5 тыс. рублей в месяц, когда только квартплата нередко составляет 2–2,5 тыс. рублей в месяц. С другой стороны, в противовес им с 2000 года количество только долларовых миллиардеров выросло с 7 до 100 человек, не говоря уже о многих десятках тысяч миллионеров. Все это свидетельствует о крайне неблагоприятном для внутривнутриполитической стабильности страны расслоении российского общества и накладывает определенный отпечаток на проблемы жизнеспособности российской государственности. Положение усугубляется последствиями мирового экономического кризиса.

Исходя из того, что средний класс является опорой внутривнутриполитической стабильности государства, высшее руководство уделило особое внимание его формированию в России. В ходе развития стратегии «Единой России» с участием В.В. Путина и Д.А. Медведева была поставлена сверхзадача: выйти на уровень 60–70 % среднего класса в численности населения в 2020 году [23]. Это, конечно, впечатляющие, амбициозные цифры. Они потребуют предельного режима работы от государственного аппарата в отношении, прежде всего правового регулирования вопросов жизнедеятельности среднего и малого бизнеса, и соответствующего надзора за новыми законами. Ведь в Европе, к примеру, малое предпринимательство составляет 50 % ВВП, у нас – чуть больше 10 % (по некоторым данным – 17 %) [24]. Здесь – огромный потенциал развития.

О мерах борьбы с коррупцией писалось и говорилось чрезмерно много. Главное, что необходимо сделать, – это лишить бюрократию административного ресурса (запретить надзорным органам проверять малый бизнес; избавить малые предприятия от мелочной опеки (ввести большую компьютеризацию отчетности). Первые шаги в этом направлении уже сделаны руководством России.

С гражданским обществом тесно связано и правовое государство. Ведь правовое государство – это государство, в котором правовыми средствами реально обеспечены права и свободы человека и гражданина и вся публично-политическая деятельность государства осуществляется в строгом соответствии с правом и законом. С гражданским обществом связаны и принципы правового государства – его несущие конструкции [17, с. 249].

Основополагающим фактором правового государства (объединяющим его с гражданским обществом) является и то, что изначально его идея была связана с утверждением суверенности народа, подчинением государства обществу. Ценностный смысл идеи правового государства как раз и состоит в создании такой системы государственно-правовых отношений, которая обеспечила бы примат права во всех сферах общественных отношений. Господство права и верховенство правового закона предполагают в связи с этим соответствующую правовую организацию самой системы государственной власти. Речь идет о конституционно-правовом, законном учреждении различных государственных органов, определении их компетенции и предметов ведения, места в системе, способов формирования, форм деятельности и т.д. В этом аспекте особо следует отметить неудачи административной реформы, которая проводилась в России с 2004 г. Данная административная реформа явила миру два основных изъяна. Первый – неэффективность трехуровневой системы управления, в которой верхний эшелон (министерства) не имел достаточных рычагов (в первую очередь финансовых) влияния и давления на нижние этажи в виде служб и агентств. Еще хуже эта вертикаль работала в направлении «снизу вверх». При неповоротливом бюрократическом аппарате дополнительные этапы документирования крайне замедляли прохождение документов.

Никоим образом структура, порожденная административной реформой, не способствовала излечению главной болезни национальной экономики – ее забюрократизированности.

Второй изъян административной реформы, на наш взгляд, кроется в недостаточной способности адаптироваться к новым реалиям отечественной экономики, что привело к появлению госкорпораций, которым передается государственное имущество и финансы. Иными словами, госкорпорации сами становятся субъектами управления, отбирая значительную часть функций у кабинета министров. Таким образом, ставка на госкорпорации свидетельствует, с одной стороны, о неэффективности административной реформы, а с другой – о курсе на развитие госкапитализма (мы это уже проходили в советское время), с третьей стороны, государственная собственность отдается в управление группе чиновников, которые распоряжаются ею как частной, т.е. фактически речь идет о безвозмездной приватизации.

С рассматриваемыми государственно-правовыми явлениями тесно связан такой принцип правового государства, как принцип неизблемости, гарантированности и реальности основных прав и свобод человека и гражданина. Этот принцип означает, что государство не только признает, но и реально гарантирует (обязано гарантировать в лице своих органов и должностных лиц) права и свободы личности, признаваемые мировым сообществом в качестве естественных, принадлежащих человеку от рождения, а потому неизблемых, неотчуждаемых государственной властью.

Не следует забывать и о том, что деформация общественного развития начинается там, где сдвигаются приоритеты и во главу угла ставится государство как самодовлеющая ценность, а человеку отводится подчиненное место. Тенденция в смещении приоритетов в отношениях «государство–личность» неизбежно ведет к формированию тоталитарных режимов.

О том, что человеку и его интересам в России длительное время отводилось подчиненное место, свидетельствуют факты. Так, по данным Российской академии наук, за 15 лет реформ самые бедные стали в 2 раза беднее, а 80 % населения России от реформ больше потеряло, чем приобрело [22].

Независимая судебная система, при которой нарушивший закон бюрократ может быть легко признан виновным, резко снижает потенциальную привлекательность коррупции.

Недостатком же борьбы с коррупцией в России является то, что до сих пор в ней не учреждены административные суды. В этом отношении многие постсоциалистические государства Восточной Европы опередили нас. А в таких европейских государствах, как, например, Германия, административные суды созданы были уже в период 1863–1878 гг. [25, с. 88]. Кстати, создание административной юрисдикции ознаменовало построение к 1880 году либерального, первого на немецкой земле современного правового государства [26, с. 64].

Таким образом, не вызывает сомнений тот факт, что коррумпированные действия препятствуют проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывают у граждан недоверие к государственным институтам, создают на международном уровне негативный имидж России и в полной мере рассматриваются как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

Литература

1. Куликов В. Антикоррупция // Российская газета. 2008. 5 июня.
2. Аргументы и факты. 2005. 25 мая.
3. <http://www.anti-corr.ru/indem/2005diagnost/2005diag/press.dok>
4. Январские тезисы Дмитрия Медведева // Российская газета. 2008. 24 января.
5. Воротников А.А. Бюрократия в Российском государстве: историко-теоретический аспект: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2005.
6. Смольков В.Г. Бюрократия // Социологическое исследование. 1999. № 2.
7. Соколов А.Н. Юридическая практика как критерий эффективности управления обществом: Монография / Под ред. А.Н. Соколова и В.М. Бочарова. Калининград, 2008.
8. <http://skavraz.rfn.ru>
9. Крыштановская О. Финансовая олигархия в России // Известия. 1996. 10 января.
10. Максимов А.А. Бандиты в белых воротничках: как разворовывали Россию. М., 1999.
11. Лурье О. Украденная Россия. М., 2002.
12. Прямая линия с А. Аникиным – начальником управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генпрокуратуры РФ // Комсомольская правда. 2008. 27 марта.
13. Ежегодное Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2005. 26 апреля.
14. Председатель Правительства Владимир Путин представил развернутую программу своего кабинета // Российская газета. 2008. 9 мая.
15. Макаренко В.П. Бюрократизм и сталинизм. Ростов н/Д, 1989.
16. Соколов А.Н. Гражданское общество и важнейшие гаранты его стабильности: Монография. Калининград: КЛЮИ МВД России, 2005.
17. Баранов П.П., Соколов А.Н. Теория государства и права: Учебное пособие. Ростов н/Д: Ростовский юридический институт МВД России, 2007.
18. Чиркин В.Е. Переходное постсоциалистическое государство: содержание и форма // Государство и право. 1997. № 1.
19. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства»: Стенограмма выступления. М., 2002.
20. Панина Т. Средний класс: трудности роста // Российская газета. 2008. 14 февраля.
21. Чистякова Н. Малоимущих становится меньше // Российская газета. 2008. 20 мая.

22. Зорькин В. Стандарт справедливости // Российская газета. 2007. 8 июня.
23. Леонидов И. На 12 лет вперед // Российская газета. 2008. 10 апреля.
24. Сидибее П. Мал бизнес, да дорог // Российская газета. 2008. 28 марта.
25. Соколов А.Н. Современное правовое государство Федеративной Республики Германия: Монография. Рига, 1992.
26. Соколов А.Н. Правовое государство: идея, теория, практика: Монография. Курск, 1994.