

© 2013 г. А. В. Бирюков

УДК 340

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ПРЕВЕНЦИИ СОВРЕМЕННОЙ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В РОССИИ

[Norm and law preventions of modern struggle with corruption in Russia]

The conditions that determine the ability to achieve significant success in the fight against corruption are considered. The implementation process is a sequential solution of three interrelated problems. Firstly, it is determined the effect of the relative differences of the formal representatives of the public interest in government and on this basis to the exercise of personal goals under the guise of state and socially significant. Secondly, it is identified the cause of a sample implementation of their duties, turns red tape and corruption. Thirdly, it is determined the means for overcoming the actual corruption. This is the most promising way to achieve apparent success in today's environment where civil society in Russia is clearly not ready to speak out against corruption traditions, and representatives of political power do not dare to show integrity in the practice of anti-corruption movement. The problem should be addressed by means of legal education and the practice of regulation.

Key words: acts, ordinances, regulations, guidelines and their implementation responsibility, harmony theory and practice of optionality, corruption conflict.

Представители Верховной власти России поставили перед собой и обществом трудную задачу по достижению видимых результатов в борьбе с коррупцией. Возможно ли добиться очевидного успеха в этом направлении в современных условиях, когда гражданское общество России явно не готово категорически выступить против коррупционных традиций, а представители политической власти не решаются проявить принципиальность не только в борьбе с бытовым взяточничеством, но и с коррупцией правительственно-политических элит. Нет Актуальность данной проблемы представители Верховной власти России затрагивают в каждом своем выступлении. Основными задачами при реализации этой предельно актуальной темы выступает прогнозирование главных трудностей, которые встретятся на данном пути. Противопоставлены формальные интересы представителей общественно-государственных структур по поддержанию

инструктивного порядка и заинтересованного осуществления ими личных интересов под видом государственно важных и общественно-значимых. В теории государственной службы данное явление может быть обозначено как «конфликт интересов». Его рассмотрение поможет решить вторую важную задачу, связанную с выборочной реализацией административной деятельности, оборачивающейся формализмом, бюрократизмом и коррупцией. В итоге, намечаются реальные предпосылки для указания средств и путей реального противодействия коррупционным злоупотреблениям в системе государственного управления.

Иерархия власти в России построена так, что обеспечивает свою «вертикаль» для оперативного прохождения команд «сверху вниз» и срочного сообщения о принятых мерах отчетом «снизу вверх». Дублирование команды, как правило, отсутствует, контроль выполнения производится по факту отчета. Реальный контроль осуществляется, в лучшем случае, выборочно. Для этого разработаны специальные способы (комиссии, ревизии, проверки), по итогам которых принимаются определенные санкции за всю сумму неисполненных предписаний. Но, нормативно-правовая база, Президентские и Правительственные Указы, Распоряжения, Предписания, а затем подзаконные акты, ведомственные постановления, приказы и должностные инструкции образуют трудно воспринимаемый поток регламентирующих указаний и служат не столько правилом деятельности, сколько ориентиром для механического составления отчетов об их выполнении. Важно не упустить время отправления экстренных и периодических отчетов, востребованных срочными распоряжениями и постоянно действующими законами.

В результате, для исполнителя проблемой не является выполнения требований законов, указов, инструкций и т.д., проблемой предстает своевременный отчет об их выполнении. Учитывая огромную массу отчетов, справок, информационных материалов можно видеть, что весь бюджет годового рабочего времени «низов» уходит на их подготовку и отправление. Еще сложнее ситуация у «верхов», поток «входящих» отчетов для которых умножается вместе с ростом числа исполнителей. Если исполнители не успевают выполнять распоряжения «верхов» то руководители не успевают читать отчеты «низов». Но достаточно и мозаичной информации о том, что попадает в их поле зрения для того, чтобы те и другие оказались в искусственно созданном мире измышленного «политико-правового пространства», которое ничего общего с реальностью не имеет.

Поэтому законодательная деятельность государства, государственно-руководящая работа верховной власти, предписательно-командная активность ведомств нуждаются в предельном ограничении, чтобы результаты их оперативно-распорядительной работы и стратегические рекомендации для подчиненных организаций и учреждений в сумме не перекрывали разумных масштабов. На первом месте нашей законодательной системы должна оказаться проблема самой государственной службы, ее методов, традиций, эффективности.

В исторически сложившейся системе социального управления отечественная коррупция находит идеальные условия для своего противозаконного развития. Она своеобразно поддерживается взаимным интересом потенциальных субъектов преступного сговора, всегда обостряясь при необходимости решить жизненно важную для гражданина проблему. Тогда на лицо все созревшие предпосылки коррупционного акта. И публично-государственный процесс «Предписание – Отчет о его исполнении» оказывается парадной стороной реальной жизни, протекающей в «тени» коррупции.

Коррупция современной России достигла угрожающих масштабов, когда рейтинговое положение страны, ее престиж, главное, перспективы дальнейшего развития экономики, политические интересы нации, правопорядок и сама мораль оказались под ударом противозаконных связей и отношений между государством и преступным миром. Причем, что особенно опасно, коррупционная инициатива чаще всего исходит от должностных лиц, призванных как раз бороться с преступностью. А потенциальными взяточдателями выступает подавляющее число граждан России, одни – в качестве активных взяточников, другие – в качестве пассивных, идущих на преступление под воздействием разных форм вымогательства со стороны должностных лиц, третьи – в качестве равнодушных наблюдателей, совершающегося на их глазах и за их счет тяжкого преступления.

Важен акцент как раз на данном коррупциогенном отношении «гражданин – должностное лицо», где одна сторона добивается демократического, справедливого и свободного общения с уполномоченными представителями государства, а другая сторона ищет частной выгоды от бюрократического использования публичной власти. Поэтому и в системосозидающих Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию особо подчеркивается, что для такого общества враг номер один – это коррупция. Устранение ее причин пред-

полагает совершенствование государственного и хозяйственного механизмов. «Сейчас уже вносятся изменения в законы, регулирующие деятельность сотрудников таможни и органов внутренних дел, прокуратуры и Федеральной службы безопасности, судей и служащих аппаратов судов, органов государственной власти, муниципальных органов. Крайне важно и то что антикоррупционная работа строится на использовании мер предупреждения, на создании атмосферы «невыгодности» коррупционного поведения» [1, с. 4-5].

Таким образом, своеобразие современной коррупции России заключается в том что она осуществляется под эгидой правоохранительных органов и неприкрытого воровства представителей высших эшелонов государственной власти. Она протекает открыто и логически объяснимо необходимостью «приватизации», «ваучеризации», «демократизации», которые должны положить начало так называемому процессу «первичного накопления капитала» для России, которая якобы ошибочно прервала свое естественное движение в рынок и теперь возвращается таким путем к исходным «справедливым» отношениям. Тем самым сама коррупция видится узаконенной. Она своеобразно поощряется нормативно-правовой базой, уделяющей максимум внимания вербальной логике законодательных актов, максимальной соразмерности преступления и наказания, не обращая никакого внимания на очевидный факт правового нигилизма должностных лиц. Подлинный смысл жизненного содержания правовой нормы оказывается глубоко скрытым многочисленными формальными фасадами. Воистину правы те, кто утверждает, что наши законы строги, но эта строгость смягчается необязательностью их исполнения. Поэтому есть смысл как раз сконцентрировать внимание на нормативно-правовом регламенте государственных служащих. И не просто на поточном производстве все новых нормативных актов. А на самом факте высокого процента коррупции и его болезненном источнике – государственной службе.

В этом отношении, безусловно, актуальным является, подчеркнута повышенное внимание к коррупции в решении профессиональных задач МВД. В.В. Путин огласил эти задачи на Коллегии МВД России как важнейшие. И они заслуженно заняли первое место наряду с безопасностью граждан, борьбой с экстремизмом, ксенофобией, повышением эффективности оперативной работы и т.д. Из 8 задач 3 выступили задачами антикоррупционными. Среди них те, которые у всех на слуху. «Бытовая коррупция на дорогах должна

быть искоренена...Актуальными задачами остаются декриминализация экономики и противодействие коррупции...Оздоровление сферы ЖКХ, на ее очистке от серых схем, воровства и коррупции» [2, с. 1].

Получается, что нормативно-правовые меры, озвученные 5 лет тому в Послании Президента РФ Федеральному собранию, выступали достаточно убедительными. «Во-первых, серьезно повышаются требования к государственным и муниципальным служащим. Речь идет о предоставлении дополнительных сведений об их доходах и имуществе – в том числе принадлежащих членам их семей... Достоверность декларируемых сведений будет тщательно проверяться вплоть до использования оперативно-розыскных возможностей. Во-вторых, государственные и муниципальные служащие обязаны соотносить свои действия с установленными правилами поведения на службе. Их невыполнение должно влечь дисциплинарную, а в необходимых случаях, административную, и уголовную ответственность. В-третьих, вводятся меры уголовного наказания за злоупотребление полномочиями лицами, которые исполняют управленческие функции в негосударственных организациях. Они будут соответствовать тем, что применяются к госслужащим. В-четвертых, вводится административная ответственность юридических лиц за передачу взятки от имени или в интересах юридического лица» [1, с. 4]. Такая работа, ее направленность и энергия, вселяли уверенность в успехе.

Однако внимательно присмотревшись можно видеть, что в каждом логически обоснованном тезисе заложено его противоречие отечественной практике. Во-первых «достоверность декларируемых сведений» о доходах и имуществе служащих. Очевидно, что здесь образуется новая коррупциогенная зона. И по правилам вводимого мониторинга, данное антикоррупционное предложение не может пройти антикоррупционный контроль, поскольку не препятствует коррупции, а переносит ее в другую точку. Проверяемому должностному лицу нужно будет делиться с проверяющим должностным лицом. Цепочка удлиняется. Ставки растут.

Во-вторых, нарушение установленных правил поведения «должно влечь...ответственность». Должно, но не влечет, поскольку ведомственный контроль всегда формален, а внешний блокируется ведомственной «честью мундира». Отдав своего подчиненного на суд контроля, может ли рассчитывать на собственную дисциплинарную безопасность его непосредственный

начальник. Писавший данный пункт автор не учитывает крепкой круговой поруки чиновничьих канцелярий. Предписательное долженствование, четко сформулированное Президентом РФ повисает в воздухе.

В-третьих, и в-четвертых – расширение списка лиц, ответственных за коррупцию, только отводит удар от государственных служащих, смягчая его силу, направленность и сам смысл. Вся антикоррупционная миссия предстает очередной кампанией, когда, уходящие угрозы экономических, финансовых, продовольственных, экологических и иных кризисов позволяет расслабиться и вернуться не к такой уж и актуальной, но всегда готовой быть подвергнутой самой строгой критике, коррупции.

Главной предпосылкой сложившегося положения, в крайнем случае, в источниках коррупционных предпосылок и в коррупциогенных зонах, выступает веками поддерживаемая государственной властью безгласность, максимальная закрытость механизмов и самого процесса принятия общественно важных решений. Нормативно-правовая база своими основными нормами формально соответствует высоким требованиям эффективного противостояния коррупции. Но не исполняется как должно, заинтересованно и эффективно. Потому что это было бы выступление законодателя, правоисполнителя и законотолкователя против себя.

То что касается всех членов общества, решается отдельной группой или должностным лицом, официально признанная компетентность и профессионализм которого предоставляет ему возможность действовать тайно, что значит – безответственно.

Тайна остается непреодолимым условием коррупционных процессов и нашего времени. Она позволяет создать необходимую для взятки «тень». И она требуется даже тогда, когда общественно-публичный деятель, должностное лицо ворует по мелочам.

В новейшее время, с точки зрения представителей Transparency International: «в России взятки платят все, чаще всего при контакте с правоохранительными органами и органами образования, граждане не считают действия органов власти по борьбе с коррупцией эффективными». Антикоррупционная деятельность носит больше рекламный и популистский характер, чем деловой и конструктивный и «серьезных попыток обуздать коррупцию в России не было» [3]. Системосозидающие антикоррупционные акты предшественников Путина не дали требуемых результатов, так как коррупция прогрессирует.

Теперь пришло время перманентной борьбы с коррупцией нового Президента В.В. Путина, выступающего практически с той же направленностью и теми же приоритетами. Представляется, что совершенствующейся отечественной коррупции может и должна быть противопоставлена система мер, эффективно блокирующих серьезные коррупционные угрозы, исходящие от экономической, политической и административной коррупции, устранением нормативно-правовых предпосылок, формируемых законодательством, властно-административными ведомствами и коррупциогенными зонами, среди которых контролирующие-исполнительные государственные учреждения, правоохранительные органы, фискально-таможенные системы и т.д.

Задача в сложившихся условиях России невероятно трудная, но при настойчивости, достаточном потенциале политической воли и последовательной организационной работе, вполне выполнимая.

Таким образом, современный этап борьбы с коррупцией, пока, что не давший ощутимых результатов, может и должен быть усовершенствован благодаря акценту на своеобразии своевременной коррупции, выступающей «узаконенной» правовыми нормами и политической значимостью общественных преобразований (Универсиады, Олимпиады, Сколково и т.д.). И, далее, встает задача адекватного выполнения антикоррупционного законодательства без подмены заложенного в нем общественного интереса частным интересом должностного лица.

На повестку дня эффективной борьбы с коррупцией становится проблема адекватного решения конфликта интересов должностного лица как главного источника отечественной коррупции. Для этого в практике социального управления важно не упускать с поля зрения контроля выполнения трех задач: 1. Максимального сближения общественно-значимых и персонально-личностных целей и интересов госслужащих. 2. Определить конфликт интересов главной причину выборочной реализации административной деятельности, оборачивающейся бюрократизмом и коррупцией. 3. Определить средства по действительному преодолению коррупции, среди которых на первом месте адекватное решение конфликта интересов должностного лица, преодоление толерантности общественного мнения к коррупционному акту, правовое воспитание государственных служащих и простых граждан.

По объему и исторической значимости реализация данного проекта требует огромной работы, сил, средств и заинтересованности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Послание Президента России Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября.
2. Расширенная Коллегия МВД России. Президент поставил задачи // Профессионал. 2013. №1.
3. Вертикаль взяток // Новая Газета, 2008, 7 июля.
4. *Плехова О.А.* Особенности коррупции в современной России // Гуманитарные и социальные науки. 2012. № 5. <http://www.hses-online.ru>.
5. *Гончаров В.Н.* Политическая информация в общественной системе // Гуманитарные и социально-экономические науки. 2011. № 3.
6. *Бирюков А.В.* Коррупционная угроза национальным интересам и презумпция невинности // Гуманитарные и социально-экономические науки. 2013. № 5.

REFERENCES

1. Message from the President of the Russian Federal Assembly // Rossiyskaya Gazeta. 2008. November 6.
2. Extended Board of the Russian Interior Ministry. The President set a task // Professional. 2013. No 1.
3. Vertical bribes // Novaya Gazeta, 2008, July 7.
4. *Plekhova O.A.* Features of corruption in modern Russia // Humanities and Social Sciences. 2012. No 5 . <http://www.hses-online.ru>.
5. *Goncharov V.N.* Political information in the public system // Humanities and Social and Economic Sciences. 2011. No 3.
6. *Biryukov A.* Corruption threat to national interests and the presumption of innocence // Humanities and Social and Economic Sciences. 2013. No 5.

Северо-Кавказский научный центр

высшей школы ЮФУ, Ростов-на-Дону, Россия

14 сентября 2013 г.