

Белых Е.Л.,
канд. ист. наук, профессор, зав. кафедрой общей и прикладной
политологии ФГБОУ ВО ОГУ им. И.С. Тургенева.

Антикоррупционная составляющая российской модернизации

Во второй части статьи автор уделяет преимущественное внимание анализу принципов, способов и механизмов практического противодействия коррупционным проявлениям. На основе сравнительного анализа российского и мирового опыта противодействия коррупции обосновывается факт отсутствия непосредственной корреляции между степенью строгости антикоррупционного законодательства и уровнем коррупции в обществе и государстве. Подчёркивается и аргументируется значимость такого механизма противодействия коррупции, как формирование в обществе антикоррупционного сознания, морально-психологического климата нетерпимости к любым коррупционным проявлениям и анализируется тот вклад, который могут внести и реально вносят в этот процесс институты и структуры гражданского общества. В сферу исследовательского интереса автора входит также глобальное измерение антикоррупционной проблематики. В статье присутствует анализ важнейших международных и российских официальных документов, посвящённых проблеме противодействия коррупции.

Ключевые слова: коррупционные правонарушения; коррупционные схемы; профилактика коррупции; злоупотребления полномочиями; злоупотребление служебным положением; коммерческий подкуп; антикоррупционное законодательство.

Belykh Eugene,
*Candidate of history, Associate professor, Head of the Department of General
and applied Political Science of science Orel State University*

Anticorruption component of Russia's modernization

The article analyzes problems and tasks of institutional support of Russia's modernization. Particular attention is drawn to the need for careful consideration and reconsideration of the experience of previous modernization. Reforms of the «great decade» N.S. Khrushchev are characterized by the author as a «incomplete modernization of socialism». The author thinks that the main reason of this situation was not only famous «voluntarism», but the totalitarian approach to reform, his failure of effective institutional support of Russia's modernization. The failure of Gorbachev's «perestroika» is linked with the same reasons such as unwillingness and inability to rely on the civil society structures. Significant place in the articles devoted to the analysis of the most significant blunders committed reformers «first wave» of the first stage of democratic reforms. The author also offers his

understanding of some features of the modern political system of the Russian Federation in the correlation with the overall strategy of modernization and its results. The author claims the need for nation wide consensus on the method and outcomes of today's modernization.

Keywords: *modernization; reform; institutional support; «Delegative democracy»; «Manual control», «vertical of power», the public consensus.*

Проблема противодействия коррупции, подразумевающего если не полное её искоренение (вряд ли это возможно, если учесть выше приведённые соображения относительно неизменности природы человека), то, по крайней мере, сведение к социально приемлемому минимуму, это, прежде всего, проблема поиска наиболее эффективных способов такого противодействия. В своё время один из соавторов проекта «шоковой терапии» А.Б. Чубайс в качестве самой эффективной антикоррупционной меры предложил существенно увеличить денежное содержание государственных служащих, чтобы они не испытывали никаких затруднений материального характера и не стремились к получению дополнительных нелегитимных доходов. Не только наша российская, но и мировая практика убедительно опровергает исходную посылку такой позиции, на многих примерах показывая, что «берут на лапу» и залезают в государственный карман не от бедности, а от жадности («...а вору дай хоть миллион, он воровать не перестанет»). Оклады наших чиновников уже вполне сопоставимы с окладами их западных коллег и продолжают неуклонно расти, что никак не сказывается в положительном смысле на коррупционном климате в стране. Не лишним будет также напомнить, что чиновничьи законные доходы ни в малейшей степени не зависят от реальных результатов их управленческой деятельности и никаких «баллов» им зарабатывать не нужно. Официально предписанное несколько лет назад декларирование доходов (а потом и расходов) депутатов и чиновников оказалось малоэффективным по причине отсутствия упоминания о каких-либо конкретных санкциях в случае отказа от такого декларирования. Надо полагать, принятый в порядке исправления этой досадной ошибки новый порядок, предусматривающий лишение депутатского мандата или должности за таковой отказ, поможет внести пусть и не коренной, но всё же перелом в ход нашей явно затянувшейся антикоррупционной кампании. То же самое относится и к тому альтернативному выбору, перед которым теперь поставлены депутаты: либо бизнес, либо законотворческая деятельность в статусе депутата, а совмещение не допускается.

Мировая практика показывает, что ужесточение антикоррупционного законодательства само по себе не даёт желаемых результатов, если отсутствуют или слабо представлены другие факторы, «работающие» в том же направлении (моральный тонус общества и пр.). США при очень строгом законодательстве не вошли в первую десятку самых «чистых» стран, в отличие от большой группы европейских государств, где это законодательство является гораздо более либеральным. В КНР за коррупцию в особо крупных размерах

предусмотрена высшая мера наказания в виде смертной казни, однако эта страна пребывает в первой десятке самых коррумпированных стран, не намного уступая России. Не будем оставлять без внимания и хорошо известный каждому юристу постулат, гласящий, что наибольший эффект в борьбе с любыми социально опасными девиациями даёт не суровость наказания, а его неотвратимость.

Недоумение вызывает тот не поддающийся рациональному истолкованию факт, что идея Чубайса (см. выше) до сих пор находит своих сторонников не только в чиновничьих кругах (что, наверное, следует признать вполне естественным), но и в академической среде, что в первую очередь относится к соискателям учёных степеней по общественным и гуманитарным наукам. Соискатель учёной степени кандидата политических наук В.Н. Прокуратов, соавтор капитальной монографии «Противодействие коррупции в современной России» (Орёл, АПЛИТ, 2012), в своей кандидатской диссертации «Политические механизмы противодействия коррупции в современной России: состояние, перспективы развития» ратует за «существенное увеличение денежного содержания государственных служащих с предоставлением гарантированного социального пакета», очевидно, считая эту меру одной из наиболее приоритетных в противодействии коррупции (см.: Прокуратов В.Н. Политические механизмы противодействия коррупции в современной России: состояние, перспективы развития. Автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата политических наук. Орёл – 2015. С. 21). Достаточно внимательно прочитать текст закона РФ о государственной гражданской службе (июль 2004 г.), чтобы убедиться в том, что наши госслужащие не обойдены государственным вниманием и вряд ли нуждаются в дополнительных мерах стимулирования их управленческого труда.

Вместе с тем мы готовы решительно согласиться с автором в том, что:

- акторы политических механизмов, задействованных в борьбе с коррупцией, должны получить реальную политическую поддержку руководства страны;

- институты и структуры гражданского общества, участвующее в работе этих механизмов, должны получить право контроля на всех уровнях публичной власти и государственного, равно как и муниципального управления;

- все механизмы противодействия коррупции должны быть нацелены, прежде всего, на профилактику коррупционных проявлений, а не на борьбу с их последствиями;

- работа антикоррупционных механизмов должна быть нацелена на регламентацию действий чиновников в сочетании с жёстким контролем за выполнением ими своих обязанностей и кодекса антикоррупционного поведения с целью устранения конфликта общественных интересов и личной заинтересованности при принятии ответственных решений.

Мы также решительно поддерживаем автора в том, что оклады и пенсии чиновников должны быть поставлены в прямую зависимость от фактических результатов их работы и от того, в какой мере они следуют принципам и нормам управленческой этики (там же).

От себя добавим, что апелляция к совести чиновников, уговаривание и увещевания пасторского характера следует признать абсолютно бесперспективными и бессмысленными, их результат был довольно точно предсказан И.А. Крыловым ещё в XIX веке: «...а Васька слушает, да ест».

Исключительно важную роль в профилактике и пресечении коррупционных проявлений могут сыграть соответствующие институты гражданского общества, которые, несмотря на положительную динамику последнего времени, всё ещё явно недостаточно задействованы в этом процессе. Конкретно их участие могло бы быть реализовано по таким направлениям, как: а) разработка и реализация образовательных программ антикоррупционной направленности; б) подготовка и проведение научно-практических конференций, круглых столов, семинаров и других публичных мероприятий, ориентированных на разъяснение причин, порождающих коррупцию и повышение эффективности механизмов для минимизации её проявлений; в) организация регулярных совместных обсуждений различных антикоррупционных проектов и программ при участии представителей общественных организаций, властных структур и бизнеса; г) создание в обществе соответствующего морально-психологического климата нетерпимости в отношении коррупции и конкретных коррупционеров, формирование антикоррупционного сознания людей.

При всей актуальности коррупционной проблемы для современной России, необходимо помнить и о её глобальном измерении, наличие которого обусловлено наднациональным характером объективных и субъективных причин, её порождающих (см. выше). В начале XXI столетия тема противодействия коррупции стала предметом обсуждения на уровне Организации Объединённых Наций. 31 октября 2003 г. Генеральная Ассамблея ООН резолюцией 58/4 приняла специальную международную Конвенцию против коррупции. Необходимость такой Конвенции обосновывалась серьёзностью порождаемых коррупцией проблем, создающих реальные угрозы для безопасности современных обществ, для демократических институтов и ценностей, для политической стабильности и устойчивого развития государств. В Преамбуле Конвенции констатировался тот ставший очевидным факт, что коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, затрагивающее общественную жизнь и экономику всех стран, «что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней».

Исходя из признания невозможности навязать суверенным государствам-участникам Конвенции какие-либо унифицированные в глобальном масштабе пути, средства и механизмы противодействия коррупции, в статье 5 Конвенции особо подчёркивается, что каждое государство-участник проводит эффективную и скоординированную антикоррупционную политику в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы и особенностями правосознания и политической культуры своего населения.

В 2006 г. Государственная Дума Российской Федерации ратифицировала данную Конвенцию, а в конце декабря 2008 г. был принят Федеральный закон N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», к которому в течение 2011 – 2015 гг. был принят ряд уточняющих и конкретизирующих дополнений. В статье 1 упомянутого закона даётся определение самого понятия коррупции, которое выгодно отличается от всех известных академических трактовок этого понятия тем, что носит предельно конкретный и исчерпывающий характер, в силу чего мы считаем вполне уместным привести его полностью. Итак, под коррупцией следует понимать: «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами». К коррупционным проявлениям относятся также все вышперечисленные действия, осуществляемые от имени или в интересах какого-либо юридического лица.

Под «противодействием коррупции» закон подразумевает «деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий: а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Основными принципами, на основе которых осуществляется противодействие коррупции, закон называет: признание, обеспечение и защиту основных прав и свобод человека и гражданина; законность; публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений; комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер; приоритетное применение мер по предупреждению коррупции; сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Отдельные статьи закона посвящены правовым основам противодействия коррупции; международному сотрудничеству России в области противодействия коррупции; организационным основам противодействия коррупции; мерам по профилактике коррупции с акцентом на формировании в обществе нетерпимости к коррупционному поведению и антикоррупционной экспертизе правовых актов и их проектов; основным направлениям деятельности государственных органов по повышению эффективности

противодействия коррупции, среди которых следует особо отметить введение антикоррупционных стандартов, обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов власти всех уровней, а также неукоснительное соблюдение принципа независимости СМИ и судебных органов; необходимости предоставления сведений о доходах и расходах государственных служащих; ответственности за коррупционные правонарушения и др.

Принятый семь лет назад антикоррупционный закон «работает» с нарастающей интенсивностью. Только за девять месяцев 2015 года в Российской Федерации было возбуждено более 9000 уголовных дел по фактам коррупции, и к различным тюремным срокам были приговорены 2,5 тысячи коррупционеров.

В российском обществе, на всех «этажах» его социальной стратификации растёт понимание той огромной опасности, которую сегодня представляет коррупция, ставшая во всех своих проявлениях одним из главных препятствий на пути к успеху российской модернизации. При этом, естественно, наибольшее значение с точки зрения реальных результатов противодействия коррупции имеет позиция российской политической элиты как единственной в обществе силы, которая способна с максимальной отдачей объединять и координировать усилия всех структур общественной системы на фронте борьбы с этим социальным злом. В конце января 2016 г. Президент РФ В.В. Путин, выступая перед активистами «Народного фронта» в Ставрополе, потребовал ужесточить реакцию компетентных органов на коррупционные действия чиновников и, в частности, более решительно и последовательно применять такую радикальную меру, как конфискация с передачей в государственный бюджет незаконных доходов, коррупционное происхождение которых не вызывает сомнений. Конечно, подчеркнул Президент, мы не победим коррупцию с помощью одной целенаправленной кампании, поскольку она достаточно глубоко проникла во все структуры нашего общества, но останавливаться ни в коем случае нельзя. Возвращение государству «украденных» у него коррупционерами денег – задача сложная и трудная. В 2015 г. по коррупционным каналам из российского государственного бюджета было «уведено» около 15 миллиардов рублей, а вернуть удалось только 600 миллионов.

Особую тревогу вызывает высокий уровень коррумпированности в рядах главных борцов с коррупцией – в правоохранительных органах. Многие уголовные дела по экономическим преступлениям расследуются недопустимо медленно и часто не доводятся до суда либо разваливаются в ходе судебного разбирательства. Самые отпетые казнокрады и мошенники порой умудряются оставаться безнаказанными и «приземляться» на каком-либо заранее подготовленном зарубежном «запасном аэродроме» – вместе с незаконно присвоенными суммами, украденными у государства или граждан.

Вот один из самых «свежих» сюжетов на эту актуальную тему, ставший предметом оживлённых дискуссий на российском телевидении. Некто Эдуард Зелёный с большой выгодой для себя занимался различными видами бизнеса –

от криминального наркотического до вполне легального коммерческого, не обременяя себя при этом такими «устаревшими» понятиями, как честь, верность данному слову, обязательность в отношении клиентов и т.п. После очередной, особо крупной и наглой аферы попал, наконец, в поле зрения «компетентных органов». Только по абсолютно доказанным эпизодам мошенничества ему было предъявлено обвинение в злоупотреблении доверием и присвоении мошенническим путём более 300 миллионов рублей. Пока долго и вяло тянулось следствие, он спокойно проживал в своём роскошном поместье в подмосковном элитном посёлке Никулина Гора под подпиской о невыезде, каковую с него взяли следственные органы в качестве меры пресечения вместо более подходящей для данного случая – взятия под стражу. Через какое-то время подписка о невыезде с него была снята. Следователь, который это сделал вопреки закону и логике, оперативно оформил свое увольнение из органов и отправился в «свободное плавание» весьма состоятельным человеком, а Зеленый беспрепятственно покинул пределы Российской Федерации, обосновавшись (предположительно) на своей собственной вилле в Майами, штат Флорида, США, и стал, таким образом, недостижимым для российского правосудия. Как Колобок из известной сказки, он сумел от всех уйти: от полиции, от следствия, от прокуратуры, от суда, но, в отличие от сказки, правоохранительная Лиса в данном сюжете так и не появилась.

Мировой и отечественный опыт однозначно свидетельствует о том, что на моральный тонус правоохранительной системы решающее влияние оказывают нравственные и деловые качества её лидеров. В своё время в полицейском ведомстве США коррупция процветала, не встречая должного противодействия со стороны её руководства, но после прихода Э. Гувера на должность главы ФБР был установлен жёсткий контроль этого ведомства над ведомством полицейским как на федеральном уровне, так и на уровне штатов. Был проведён ряд объективных расследований в отношении наиболее скандальных полицейских злоупотреблений коррупционного характера, за которым последовал не менее впечатляющий ряд судебных процессов. Результатом стало существенное оздоровление обстановки в правоохранительной системе США и реабилитация полиции в американском общественном мнении.

Коррупционность московской полиции (тогда ещё милиции) ещё сравнительно недавно была притчей во языцех, но с приходом к её руководству В. Колокольцева, возглавлявшего до этого Орловское областное Управление внутренних дел, ситуация стала быстро меняться в лучшую сторону, что, очевидно, и стало причиной последующего назначения Колокольцева на должность министра внутренних дел РФ – вместо Р. Нургалиева, зарекомендовавшего себя далеко не лучшим образом.

Среди институтов гражданского общества безусловный приоритет в противодействии коррупции принадлежит Общественной Палате при Президенте Российской Федерации и Общероссийской общественной организации «Народный фронт». Приведём только один впечатляющий пример: в течение 2015 года активисты «Народного фронта» сумели раскрыть

175 коррупционных схем и таким образом предотвратить реализацию 175 коррупционных сделок.

Вряд ли можно отнести к случайным совпадениям тот факт, что именно на пике антикоррупционной кампании в России, инициированной и вдохновляемой, прежде всего, Президентом РФ, в США одна ангажированная телевизионная компания подготовила и показала по ТВ сюжет, посвящённый разоблачению самого В.В. Путина, как едва ли не главного современного российского коррупционера. При этом, как и следовало ожидать, каких-либо внятных аргументов в пользу этого сенсационного утверждения приведено не было, если не считать таковыми аргументами невразумительные намёки на какие-то дворцы и яхты, якобы принадлежащие лично Президенту России, но построенные на бюджетные средства либо полученные от российских олигархов в качестве благодарности за проявленную Президентом «снисходительность» в отношении тех или иных, не вполне легитимных действий упомянутых олигархов. Подобно шилу из мешка из этой неуклюжей пиаровской акции выглядывает неукротимое стремление во что бы то ни стало очернить российского Президента, подорвать его репутацию как политического лидера и как человека, поставить под сомнение его искренность и порядочность, равно как и обоснованность его необычайно высокого рейтинга не только в России, но и во многих странах ближнего и дальнего зарубежья. Подобных «персональных» атак на советских лидеров не позволяли себе наши противники даже в самые худшие времена «холодной войны», объектом их критики были «коммунизм», «советская экспансия» и т.п., но переходить на личности, очевидно, считалось дурным тоном, этические нормы, хотя и по минимуму, но соблюдались. Для сегодняшних наших американских «партнёров» в развязанной ими новой информационной войне против России, надо полагать, этика стала чисто абстрактным понятием, уступив место прагматической целесообразности в духе Макиавелли: цель оправдывает средства.

Литература

1. Путин В.В. Послание Президента Федеральному собранию Российской Федерации, 4 декабря 2014 г. Российская газета, 5 декабря 2014 г.
2. Путин В.В. Демократия и качество государства // «Коммерсант», 2012, 6 февраля.
3. Подберёзкин А.И., Макаров В.В. Стратегия для будущего Президента России: русский путь. М., 2000.
4. Белых Е.Л. Приоритеты и проблемы российской модернизации: монография. Орёл, ОГУ, 2015.
5. Прокуратов В.Н., Моисеев В.В. Противодействие коррупции в современной России: монография. Орёл, АПЛИТ, 2012.

6. Федеральный закон N 273-ФЗ «О противодействии коррупции». (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/).
7. Международная Конвенция ООН против коррупции (http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml