
Евгений Евгеньевич ТОНКОВ,
декан юридического факультета НИУ «БелГУ»,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ



Солидарное общество как путь к преодолению коррупции

Национальный план противодействия коррупции в качестве одной из главных мер называет законодательное развитие механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. На это направлен и Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в соответствии с которым субъектами РФ принимаются долгосрочные программы противодействия коррупции, на различных уровнях органов государственной власти создаются консультативные и организационные структуры, различные общественные комитеты и комиссии.

Вместе с тем, данный механизм не является абсолютно новым и, в первую очередь, потому, что понятие «коррупция» известно в России уже длительное время. Коррупция сопровождает цивилизованное общество на всем пути его развития и тесно связана с проблемой осуществления управления государством. Особое место занимает проблема

коррупции органов государственной власти, которая уходит своими корнями в глубину российской истории.

Конкретные проявления коррупции полицейского аппарата России нашли отражение в трудах профессора Петербургской духовной академии Д.И. Ростиславова. В журнале «Русская старина» за май 1880 года он приводил факты сговора преступных групп и полицейских властей, отмечая, что в XVIII-XIX в.в. полиция, «получая от воров и разбойников хорошие подарки, любила им покровительствовать, поэтому потихоньку давала им возможность убежать даже из острогов или не преследовала их надлежащим образом, а сама между тем уведомляла их о тех, кто на них доносил».

Последующие годы развития Российской империи стали не только периодом совершенствования и укрепления разветвленного полицейского и чиновно-бюрократического аппарата, но одновременно и важнейшим этапом становления отечественной коррупции.

Традиции прошлых поколений получили такое мощное воплощение в современной России, возникшей на обломках тоталитаризма, что коррупция государственной власти пристально изучается не только национальной правовой наукой, но и юриспруденцией мирового сообщества. Деловые круги Запада и представляющие их интересы государственные структуры проявляют заметную обеспокоенность по поводу возможности осуществлять в нашей стране цивилизованную экономическую политику, нормально развивать бизнес, заниматься инвестированием на постсоветском пространстве.

На государственном уровне предупреждение и пресечение коррупции было названо приоритетной задачей еще в Указе Президента России от 4 апреля 1992 года «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»¹, но многие положения данного документа так и остались неостребованными. Между тем, только дееспособный и эффективный аппарат исполнительной власти способен обеспечить успешную реализацию государственной политики.

К особенностям современного государства относится формирование прочной системы коррумпированных связей, позволяющих безнаказанно осуществлять финансово значимые незаконные операции в сфере экономики, своевременно располагать достоверной информацией из правительственных кругов о прогнозируемой конъюнктуре, избегать правового воздействия со стороны фискальных органов. Во многом государство приобретает черты тех стран, в которых жестко осуществляется контроль общества для сохранения власти узкого круга лиц, одновременно являющихся и чиновниками, и бизнесменами.

1 Указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992 года «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // Ведомости Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 17. – Ст. 923.

Т.В. Григорова приводит убедительные факты и аналитические данные о гигантских масштабах и социальных последствиях коррупции как союза организованных преступных групп и представителей государства, подчеркивая, что «чем шире распространяется коррупция, тем изоощреннее становятся связи официальных должностных лиц с преступными структурами»².

Результаты других исследований показывают, что прямые потери от коррупционной деятельности составляют от 15 до 24 % годового российского бюджета³.

По справедливому замечанию А.В. Куракина, «безответственность и безнаказанность больше всего способствуют разрастанию и укреплению коррупции в системе государственной службы нашей страны»⁴.

Характерно, что Международный кодекс поведения государственных должностных лиц был принят еще в 1996 году. Именно в нем рассматривается понятие коллизии интересов и отмечается, что «в случае возможной или предполагаемой коллизии между обязанностями и частными интересами государственных должностных лиц, они действуют сообразно с мерами, установленными для того, чтобы уменьшить или устранить такую коллизию интересов»⁵.

Метастазы коррупции интенсивно проникают в экономику государства. При фактическом отсутствии открытости, подотчетности и подконтрольности коррупция, являясь совокупным продуктом монополизации государственной власти, неизбежно ве-

2 Григорова Т.В. Коррупция в России: сущность, причины возникновения и социально-экономические последствия. – Новосибирск, 1999. – С. 15.

3 Соловьев К.С. Уголовно-правовые и криминологические меры борьбы с коррупцией: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 10.

4 Куракин А.В. Административно-правовые средства борьбы с коррупцией в системе государственной службы // Журнал российского права. – 2003. – № 7. – С.89.

5 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 51/59 «Борьба с коррупцией» от 12 декабря 1996 г./Международные избирательные стандарты. Сборник документов. – М., 2004. – С. 129.

дет к авторитаризму и олигархии.

Коррупционный механизм представляет реальную угрозу правам и свободам личности в обществе, блокируя основные конституционные права граждан интересами преступных формирований путем лоббирования, протекционизма, а нередко – и прямого насилия. При отсутствии полноценной законодательной базы и уверенности в правовой защите обыватель вынужден вести себя по правилам, определяемым коррумпированными чиновниками. В общество уже проник вирус философии преступного мира, инфицируя социально-психологический климат и сознание социума.

Состояние криминализации государственного аппарата российского общества сегодня вызывает тревогу даже у тех, кто сам тем или иным образом причастен к созданию преступного механизма, запущенного легковесными манипуляциями с рыночными реформами. Размытость правосознания элитарных гангстеров и полное отсутствие какого-либо социального контроля за их деяниями инициируют не только катализацию безответственности, но и одновременно заканчивают разрушать остатки государственных устоев.

По достаточно резкому, но точному выражению О.Н. Петюковой, «провозглашенные в качестве высшей ценности права и свободы человека вне его юридической и нравственной ответственности на практике оборачиваются свободой произвола и беззакония, а свобода совести выступает как *свобода от совести*»⁶.

Опытно-экспериментальное преодоление кризиса в российском обществе инициировало возрастающее в геометрической прогрессии хаотическое усложнение социального устройства, невиданный ранее рост структурной и функциональной диф-

ференциации, институциональную неразбериху. Все это происходит на фоне значительного усиления влияния коррупции на социально-политическую и экономическую ситуацию в обществе.

Проблема необходимости преодоления негативных тенденций и выхода из полосы перманентной нестабильности требует незамедлительного решения и, в первую очередь, путем интеграции различных государственных и общественных структур в процессе противодействия экономической преступности.

По разделяемому нами мнению И.Н. Барцица, «коррупция стала неотъемлемым системным элементом государственного управления»⁷.

Являясь *атрибутивным признаком государственной власти*, неперенным спутником процесса государственного управления, коррупция развивается по спирали, начиная от мелкого клерка в районной администрации и заканчивая высокопоставленными чинами регионального или федерального правительства. Однако при всех различиях в должностном положении коррупционеров и величине получаемых ими преступных доходов неизменно соблюдается единый принцип, заключающийся в том, что немногочисленная группа лиц обогащается за счет большей части населения.

Социальная дифференциация российского общества уже перешагнула порог, за которым в его верхних и нижних слоях начинают формироваться взаимоисключающие интересы.

Коррумпированные представители государственного аппарата и организованная преступность извлекают обоюдную выгоду из своеобразного совместного предприятия.

Вот почему нередко *правоохранительные структуры воюют с коррупцией в тех*

6 Петюкова О.Н. Правовое содержание религиозной свободы в России: опыт, проблемы, тенденции // Государство и право. – 2009. – № 4. – С. 22.

7 Барциц И.А. Критерии эффективности государственного управления и глобальное управленческое пространство // Государство и право. – 2009. – № 3. – С. 16.

рамках, в которых их правоприменительная деятельность не затрагивает собственные противозаконные интересы.

Рассматривая гносеологическую сущность понятия «коррупция», мы полагаем возможным подразумевать в качестве ее системообразующего признака сложную совокупность преступных формирований, характеризующуюся созданием и использованием собственных структур с управленческими и исполнительскими функциями, дающими возможность не только оказывать мощное воздействие на институты власти, но и непосредственно проникать в них. Анализируемая совокупность является не арифметическим множеством независимых и хаотически возникающих преступных группировок, а упорядоченной системой, в которую вовлечена определенная часть населения региона и, прежде всего, предпринимателей, ставших фактическими донорами коррупции.

С большой долей вероятности можно констатировать наличие достаточно развитой региональной субкультуры, исповедующей образцы поведения, противоположные доминирующей культуре общества, и претендующей на право диктовать свою волю большинству граждан.

Это осуществляется постепенно, путем создания благоприятных условий ведения торговой и промышленной деятельности тем предприятиям, которые находятся в сфере финансовых интересов коррупционеров. Необходимым условием существования коррупции является наличие стабильных источников противоправного обогащения. В целях реализации данной задачи «мозговые центры» нечестных чиновников постоянно анализируют экономическую ситуацию в регионах для поиска новых каналов финансирования.

Экономические потери от коррупции гораздо шире и глубже, чем просто суммар-

ная величина взяток должностным лицам. Существенно видоизменяются направления деятельности коррупционеров. В своем большинстве они уже не связаны с преступным миром, что было характерно еще десятилетие назад. Наиболее предпочтительным направлением является скупка контрольных пакетов акций доходных предприятий региона и включение в совет директоров родственников или близких знакомых.

Современной коррупции свойственно значительное повышение экономической активности, увеличение удельного веса и укрепление собственных позиций в металлургической и горнодобывающей промышленности, топливно-энергетическом комплексе, кредитно-банковской системе. Экономическая целевая функция коррупции стала доминирующей, в связи с чем сегодня нет коррумпированных чиновников, которые бы не рассматривали в качестве первостепенной задачи извлечение преступного дохода.

Не менее значимой особенностью развития региональной коррупции является усиление ее воздействия на политическую ситуацию в провинциальном обществе.

Активно участвуя в избирательных кампаниях и щедро финансируя высокоэффективные избирательные технологии, коррумпированные чиновники начинают приобретать квалифицированное большинство в местных советах и законодательных собраниях, что позволяет им лоббировать и проводить в жизнь любые региональные законы и постановления, способствующие приоритетному развитию подконтрольных им хозяйственных сфер. Чтобы убедиться в этом, достаточно проанализировать составы многих региональных парламентов – большинство депутатских кресел заняты чиновниками или представителями бизнес-элиты.

Очевидно, что одним из ведущих факторов при этом выступает сознательная и

целенаправленная *легализация коррупции*, обусловленная корыстной или личной заинтересованностью представителей законодательной власти. В результате создаются политизированные коррупциогенные формирования, использующие в корыстных целях участие своих представителей в реализации государственных экономических программ, изымая при этом значительную часть прибыли крупных промышленных и перерабатывающих предприятий и оказывая влияние путем политического давления или насилия на распределение материальных и финансовых ресурсов. Тем самым подконтрольные им предприятия приобретают лидирующие позиции в экономике.

Сегодня уже нельзя отрицать тот факт, что коррупция стала важной составной частью современной действительности, фактическим атрибутом государственного управления. Хотя и в средние века человек знал, что такое беспредел чиновника, ему была неведома та коррупция, которая присуща цивилизованному обществу. С развитием и усложнением общественных отношений умножаются виды социального контроля и соответственно совершенствуется коррупция.

Отсутствие сдерживающих факторов и организация борьбы с коррупцией на уровне деклараций способствуют еще большему ее распространению, порождая в обществе правовой нигилизм. В победных реляциях правоохранителей, переполняющих средства массовой информации, чаще всего фигурируют врачи, получившие незаконное вознаграждение за выдачу фиктивного листка нетрудоспособности, или незадачливые преподаватели, взимавшие деньги со студентов под видом репетиторства.

Безусловно, эти факты мздоимства подлежат осуждению, но неужели на них должна быть направлена вся мощь многочисленных карающих органов под президентским

флагом национального плана противодействия коррупции?

Уровень преступности, как известно, директивами и приказами не снижается. Вот почему степень эффективности борьбы с коррупцией целесообразно определять не количественным анализом массива совершенных преступлений, а интенсивностью и качеством их выявления, привлечением к ответственности организаторов преступлений, крупных дельцов и чиновников, а не мелких служащих, являющихся во многом жертвами просчетов в социальной политике государства.

Так получилось, что государство в какой-то момент утратило возможность выполнять свою основную функцию в условиях реформы – служить надежным барьером против криминализации. Оно оказалось чересчур слабым для того, чтобы справиться с джинном, которого выпустило из бутылки, спровоцировав возникновение бедности и социального дна.

Цена российских рыночных реформ – это регресс многих социально-гражданских ценностей, деформация социальных отношений, а значит – не приближение, а удаление от модели гражданского общества.

Следует подчеркнуть опасность возрастающего влияния в обществе в период кризисной ситуации субкультуры преступного поведения. Общение с представителями преступного мира приводит к принятию их норм, ценностей, что соответственно ведет к девиантному поведению. Здесь кроется одна из причин тех опасных коллизий, которые сопровождают развитие российской правоохранительной системы.

На самом деле, искаженный характер развития рыночных отношений не только обусловил очевидную криминализацию общества, но и очевидный регресс нравственно-духовной среды, сопровождаемый процветающим правовым нигилизмом.

Приоритетная ценностная ориентация на богатство, не подкрепленная взвешенной и выверенной идеологией, привела к таким перекосам в общественном сознании, что самыми популярными образами стали физиономии бандитов и лавочников.

Идеалы личного обогащения фактически официально утвердились в качестве общего мерила ценностей, постепенно окрашивая собой всю общественную психологию. Персональный успех в достижении материального благополучия рассматривается как высшее благо. При этом социально значимыми оказываются не собственно человеческие качества, а результат их использования в конкурентной борьбе.

Обеспеченность и власть в средствах массовой информации представляются основными символами, своеобразным свидетельством приспособленности человека к новому общественному порядку.

Для современного общества в России характерны возникшие под влиянием коррупции и бюрократического произвола многочисленные маргинальные слои, причем ситуация усугубляется значительной территориальной неоднородностью населения. Жизнедеятельности цивилизованного общества противоправное поведение сотрудников властных структур угрожает не менее чем функционирование бандитских формирований.

Криминализация России стала своеобразной «платой за свободу», следствием глобального «социального аутсайдерства», когда многие люди оказываются вне существующего общества, выталкиваются из него. Это происходит в результате дефектности социализации, которая приобрела стихийный, неуправляемый характер. Российское общество фактически утратило систему социального контроля над процессом становления подрастающего поколения, многие традиционные институты социа-

лизации, такие как семья, школа, детские и молодежные организации, теряют свое значение, а на смену им, кроме горьковских университетов «улицы», ничего не пришло. Развешивание властями на улицах дорогостоящих билл-бордов с призывами не сквернословить и не брать взяток, кроме сожаления, других чувств не вызывают.

Особое внимание привлекает явление настойчивых попыток маргинальных слоев навязать свою волю и образ мышления большей референтной группе, сделать ее подчиненной и превратить свою антиобщественную среду в доминирующую. Понятно, что только усилиями правоохранительных органов невозможно предотвратить подобную угрозу.

Инфицированная коррупциогенным вирусом система не заинтересована показывать реальное состояние заболевания, поскольку это влечет негативные последствия для ее существования. В результате возникает парадоксальная ситуация, когда массовая коррупция, укрытие преступлений от учета, произвольное манипулирование статистикой составляют положительные факторы для органов государственной власти, выстраивают фундамент для иллюзорного движения вперед по пути укрепления безопасности и правопорядка.

Следует согласиться с О.Э. Лейстом, что авторитетность права зависит прежде всего от политико-правового режима, т.е. от отношения к праву лиц, облеченных властью, а также от его справедливости, эффективности и стабильности⁸.

Узкий диапазон осознания исключительно репрессивного значения функций правоохранительных органов инициирует прогрессирующий рост их отчужденности от общества. Проблема заключается в непонимании большей части населения того, что

8 См.: Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. – М.: Зерцало, 2002. – С. 65.

органы правопорядка не определяют состояние правоотношений и уровня преступности.

Правовая ситуация определяется не только, и не столько уровнем профессионализма и добросовестностью сотрудников правоохранительных ведомств, но в первую очередь уровнем развития общества, материальным благополучием граждан, их нормативной и ценностной культурой.

Нарушение законов, несоблюдение элементарных прав и свобод человека, массовый произвол должностных лиц, коррупция, рост преступности свидетельствуют о низкой правовой культуре всего российского общества.

Следует понимать, что «баланс между объективными и субъективными основаниями криминализации сложен и во многом зависит от расстановки политических сил в стране»⁹.

Эффективность данного процесса во многом подвержена влиянию факторов, находящихся в сфере правореализации, к числу которых относится фактическая обеспеченность правовых предписаний материальными и организационными ресурсами, в том числе и качественным выполнением своих обязанностей правоприменительными органами.

Характер взаимоотношений между государственными органами и населением представляет собой один из значимых индикаторов социально-политической ситуации в стране. Незаконные действия сотрудников органов государственной власти в отношении прав и свобод личности или даже пренебрежительное отношение воспринимаются гражданами очень остро и болезненно.

Проблемой выступает и то, что подчас государство не только неэффективно выполняет свои функции, но и само нарушает права граждан. Факты беззакония в деятель-

ности властных структур опасны не только тем, что причиняют непосредственный вред конкретному лицу, но и порождают правовой нигилизм общества.

В этом невольно усматривается поворот России от гражданского общества к историческим теням самодержавного прошлого, когда еще А.И. Герцен, подчеркивая правовую необеспеченность русского народа и полное отсутствие равенства перед судом, писал: «Русский, какого бы звания он ни был, обходит или нарушает закон всюду, где это можно сделать безнаказанно; и совершенно так же поступает правительство»¹⁰.

Рассогласование взаимодействия граждан и государства, являющееся итогом ошибочной, ориентированной на параметры государственной самооценки внутренней политики, находит свое выражение в смирении с коррупцией, колеблющемся поведении законопослушных граждан, в их реакции на ставшее привычным мздоимство чиновников, в негативных оценках способности государства обеспечить общественную безопасность, навести порядок не только в стране, но и во власти.

Есть ли выход из создавшейся ситуации? Нам представляется, что принятый Белгородской областью курс на построение солидарного общества в полной мере отвечает ожиданиям населения по противодействию коррупции.

Ориентиры солидарного общества - создание в регионе условий для реальной политической конкуренции, обеспечение доступа граждан к правосудию, свобода средств массовой информации.

Вот те направления стратегии, которые, подкрепленные политической волей руководства региона, приведут к преодолению коррупционных проявлений.

9 Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е. Криминология и проблемы криминализации // Журнал российского права. - 2004. - № 12. - С. 47.

10 Герцен А.И. Собр. соч. - М., 1998. - Т. 7. - С. 251.