

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ГРАМОТНОСТИ И ПРАВОСОЗНАНИЯ ГРАЖДАН: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ

Александр Васильевич Малько

*Директор Саратовского филиала Института государства
и права Российской академии наук, доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации*

E-mail: i_gp@ssla.ru

Виктор Александрович Затонский

*Доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Поволжского института
(филиала) Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России) в г. Саратове, кандидат исторических наук, доцент*

E-mail: zatonsky-va@yandex.ru

Антикоррупционная политика как средство оптимизации государственной жизни, повышения правовой культуры российского общества*

Аннотация: *вторая часть статьи посвящена анализу решающего фактора борьбы с коррупцией средствами антикоррупционной политики – совершенствования государственной службы. Административная сфера рассматривается как главное поле повышения качества государственной жизни, поскольку именно здесь происходит первичное удовлетворение притязаний любых субъектов права. Именно она связана с ощущением, а затем опытным знанием работающего и неработающего правового средства. От того, насколько эффективно организована публичная администрация, сколь законопослушно и отлаженно работают ее институты, зависит качество государственной жизни, уровень правовой культуры общества. Борьба с коррупцией – задача, в решении которой должны быть задействованы все политические, экономические, правовые, административные, морально-этические, психологические, педагогические рычаги в их согласованном, а не разобщённом виде.*

Ключевые слова: *коррупция, коррумпированный чиновник, антикоррупционная политика, государственный аппарат, государственная служба, административная реформа, правовые средства, концепция антикоррупционной политики.*

Aleksandr Vasil'evich Mal'ko

*Director of the Saratov branch of State and Law Institute of the
Russian Academy of Sciences, Doctor of Judicial Science, Professor,
Honored Science Worker of the Russian Federation*

* Начало статьи опубликовано в журнале «Правовая культура» № 2 за 2018 г.

Viktor Alexandrovich Zatonsky

Associate Professor of the State and Law Department of the Volga-region Institute (the brunch) of the All-Russian State University of Justice (RLA (Russian Law Academy) of the Ministry of Justice of Russia) in Saratov, Candidate of Historical Science, Associate Professor.

Anti-Corruption Policy as the Way to Optimize Civil Life and to Increase Legal Culture of the Russian Society

Annotation: *the second part of the article is dedicated to the analysis of the dominating factor of fight against corruption by means of anti-corruption policy which is improvement of state service. Administrative sphere is treated as the main area of increasing quality of state life because within it primary claims of any legal objects can be satisfied. This area is connected to the experimental of working and useless legal mean. Quality of legal life and level of public legal culture depend on the effectiveness of public administration organization and on how well function its institutes. Fight against corruption is a problem which can be solved only with the help of political, economic, legal, administrative, moral ethic, psychological, and pedagogical levels in coordinated manner.*

Keywords: *corruption, corrupt official, anti-corruption policy, state machine, civil service, administrative reform, legal means, concept of anti-corruption policy.*

Положения первой части статьи подвели нас к выводу о том, что современная российская коррупция может рассматриваться как своеобразная форма авторитаризма и тоталитаризма. Функционируя внутри механизма демократического государства, она выступает в качестве его разрушителя, разлагая изнутри всю систему государственности. Само государство, его аппарат по своей сути становится криминогенным и правонарушающим фактором общественной жизни. Кроме того, размах коррупционных проявлений закрепляет в российском обществе массовый, если не сказать всеобщий, правовой нигилизм и дилетантизм, который может в значительной степени активизировать процесс утверждения аппаратно-диктаторской власти.

Коррупцированный чиновник — угроза для демократической государственности. Государственный аппарат в целом не проявляет себя как источник действенной, реальной силы, способный осуществлять преобразования. Выстраивается «китайско-берлинская стена» отчуждения государства и общества. Государство перестает выполнять роль системы жизнеобеспечения, «кровеносной системы» общества, становясь, наоборот, «крововысасывающей» структурой, «вампиром» по отношению к собственному народу. Фактически Россия не имеет сейчас государственной власти как силы, способной открыто и эффективно использовать все государственные ресурсы, имеющиеся в наличии, при поддержке и сотрудничестве всех структур общества. Ни поддержки, ни сотрудничества при отсутствии настойчивой борьбы с коррупцией быть не может.

Состояние отчужденности государственной власти от общества, продолжающееся размежевание государственных и общественных интересов, изоляция граждан от сферы управления свидетельствуют об общей тенденции

ослабления государственного воздействия и о формировании закрытого аппарата управления публичными делами. В дополнение к коррупции появился ряд иных дублирующих нормальные отношения граждан и государства механизмов: деловое посредничество и протекционизм, предпринимательство чиновников, лоббизм (почти всегда сопряженный с коррупцией), организованные преступные кланы и т. д.

Результативность правовых средств все чаще определяет жизнь как отдельно взятого субъекта, так и всего российского сообщества. В этих условиях становится все более заметным разрыв между реальностью административно-государственного управления и требованиями современных стандартов качества правовой жизни в этой сфере, выработанными практикой развития многих государств, вступивших на путь реформ государственного сектора. Административная сфера без преувеличения — главное поле повышения качества государственной жизни¹. Именно здесь происходит первичное удовлетворение притязаний любых субъектов права. Именно она связана с ощущением, а затем опытным знанием «качественного» либо «некачественного» применительно к какому-либо правовому состоянию, иными словами, работающего и неработающего правового средства. Например, если с нарушением правовых требований предоставлены какие-либо публичные услуги в здравоохранении или образовании, они, следовательно, в правовом отношении некачественные, пусть даже результат при этом вполне удовлетворяет с потребительской точки зрения.

От того, насколько эффективно организована публичная администрация, сколь законопослушно и отлаженно работают ее институты, зависит качество государственной жизни. Иными словами, право как инструмент регулирования должно целенаправленно и последовательно приводить в соответствие со своими потребностями все стороны деятельности государственного аппарата, особенно его жизненно важную и наиболее активную часть — исполнительную власть. Это направление деятельности в правовом отношении обеспечит такие эффекты, как равенство субъектов не только перед законом, но и в процессе живого публичного администрирования, легализация различных сторон государственного управления, вытеснение теневых (негативных) проявлений государственной жизни. Самое важное — это повышение уровня законности в организации и деятельности субъектов публичного управления, придание праву более высокого статуса по сравнению с административным ресурсом и иными формами выражения воли российской бюрократии.

Большинство проблем в современной России возникает из-за некачественного выполнения государственными служащими своих обязанностей, их безответственности. Нельзя допускать, чтобы государственные дела решались в «самодеятельном» порядке, непрофессиональными лицами.

В настоящее время решающим фактором борьбы с коррупцией средствами антикоррупционной политики является совершенствование государственной службы.

¹ См.: Астанин В. В. Противодействие коррупции и предупреждение коррупционных рисков в деятельности государственных служащих. М., 2011.

Особое внимание при этом должно быть уделено реализации следующих основополагающих ее принципов¹: 1) обязанность государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина; 2) равный доступ граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой; 3) профессионализм и компетентность государственных служащих; 4) гласность в осуществлении государственной службы; 5) ответственность государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; 6) внепартийность государственной службы; отделение религиозных объединений от государства.

Невозможно не согласиться с тем, что «порядок комплектования государственного аппарата государственными служащими является во многом определяющим качество государственного управления в целом»². Сохраняющаяся же в настоящее время система родственных и иных связей при замещении государственных должностей, по справедливому замечанию М. Восленского, приводит к вырождению качества должностных лиц и государственного аппарата в целом³. «...Система блата стремится к своему вырождению, поскольку действующий начальник не подпускает близко возможного потенциального конкурента, и вокруг вождя скапливаются проходимцы и второсортные для государственной службы лица, подхалимы. И, наконец, вырождение системы доходит до своего апогея, когда к власти закрытыми методами внутригрупповой селекции приходят лица, являющиеся для общества антиподами, выродками»⁴.

Конкретизируя этот в целом точный диагноз, добавим, что высшей степенью вырождения системы является ситуация, когда в числе «закрытых методов внутригрупповой селекции» появляется такое позорное для отечественной государственной жизни явление, как продажа государственных должностей и должностей муниципальной службы. Происходящее при отсутствии целенаправленной антикоррупционной политики сохранение в России системы блата, системы добычи, равно как и проявлений национализма, в комплектовании государственного аппарата для Российского государства чрезвычайно опасно. Это вопрос национальной безопасности.

Вместо этих систем должна быть внедрена система заслуг, которая «предполагает, что на государственные должности приходят лица, победившие на организованных государством открытых и независимых конкурсах по выбору специалистов»⁵. Отбор лучших представителей общества для работы в государственном аппарате по системе заслуг следует рассматривать как один из основных аппаратных способов совершенствования качества механизма государства, недопущения вырождения системы российской государственности, повышения ее эффективности. Законодательно должны быть установлены

¹ Подробнее см.: Дёмин А. А. Государственная служба. М., 2013. С. 24–25.

² Там же. С. 49.

³ См.: Восленский М. Номенклатура. М., 1991. С. 165–172, 511.

⁴ Дёмин А. А. Указ. соч. С. 50.

⁵ Там же. С. 51.

специальные, достаточно высокие и жесткие требования к профессиональным качествам государственного служащего, его квалификации в области государственного управления.

Обязательным и безусловно соблюдаемым требованием должно быть получение специализированного образования для государственной службы наряду с общим образованием. Особого внимания требует система учебных заведений для подготовки кадров для работы в государственной администрации. При этом частные учебные заведения в принципе не могут готовить государственных служащих. Кроме того, существующая практика, при которой можно получить специализированное образование для работы в сфере государственной службы в федеральной и региональных Академиях государственной службы на платной основе, в аспекте борьбы с коррупцией выглядит не менее абсурдной. Государство, продавая специализированную подготовку, фактически делает верный шаг к тому, что и должности государственной и муниципальной службы станут восприниматься (и уже воспринимаются) как обычный товар. Культивирование частного интереса в системе подготовки специалистов государственной администрации — это прямой путь к усилению коррупционной активности. Подобная практика не только лишена антикоррупционного потенциала, но и создает для коррупции вполне конкретную мотивацию, а поэтому требует безусловной ликвидации.

Руководитель государственного органа для подчиненных — и суд, и законодатель, и полноправный администратор в одном лице. Служащие же, наделенные огромной властью, внутри организации доведены до положения винтика. Эта ситуация несвободы порождает несправедливость и теневые способы донастройки системы государственного управления, страхующей себя как внизу, так и наверху. В результате коррупция не только неизбежна, но и необходима для стремящихся «пробить» по тому или иному вопросу государственный аппарат. Для решения этой проблемы необходим внутрислужебный контроль с участием представителей общественности: юристов, специалистов в области организации кадрового дела, депутатов соответствующего уровня, судей, отставных госслужащих. В каждом органе государственного и муниципального управления следует создать государственно-общественную структуру коллегиального типа, которая, не вмешиваясь в выполнение текущей функциональной компетенции, будет иметь реальные управленческие полномочия по решению внутриорганизационных и, в первую очередь, кадровых и дисциплинарных задач, вопросов поощрения и рассмотрения жалоб сотрудников.

Следует добиваться такого программного результата, как разрушение первичных коррупционных связей, приводящих к тому, что система власти допускает любое произвольное решение, включая преступное, которое эхом повторяется и интерпретируется во всем государственном аппарате.

Снижение качества государственной жизни происходит вследствие коррупционного поведения, основанного на отношениях типа чиновник-чиновник. Это делает правовой инструментарий лишенным смысла. Первичной коррупционной связью в социальном механизме выступает поведение государственного

служащего, более широко — публичного лица. В системе внутрислужебной деятельности возникает своеобразная активность, которая индифферентна правопослушной модели действий и отклоняется от нее ровно настолько, чтобы, не нарушая закон, не исполнить его веление. Данное лицо в условиях круговой поруки, на основе полномочий, субсидированных вышестоящими субъектами, в сочетании с коллективно-согласительным стилем работы во внутриуправленческих связях вертикального и горизонтального типа проявляет признаки безынициативного, обезличенного исполнителя вышестоящей воли, действуя в абсолютно скрытом режиме, осуществляет неправомерные или не предусмотренные правом действия для достижения непубличных целей. Параллельно возникают локальные и индивидуальные коррупционные связи, использующие все ту же технологию широкого усмотрения и пренебрежения законностью.

В литературе не раз подвергалась критике система государственного управления, устроенного для удобства бюрократической прослойки, которая рассматривается как социальная группа, противопоставленная обществу, координирующая лишь те социальные процессы, которые выгодны для поддержания всевластия административного ресурса. Поэтому социально-правовым элементом коррупции следует признать такую внутриорганизационную связь публичных служащих, которая выражается в неисполнении запрограммированных правовыми предписаниями результатов, а проще говоря, в сознательном противодействии организации эффективного правоприменительного процесса. Эти отношения публичных служащих складываются внутри государственного органа и могут быть связаны как с недостаточной квалификацией служащих, с неразвитым правовым сознанием, правовым нигилизмом, дилетантизмом, так и с умышленным, хорошо организованным саботажем и даже активным противодействием правомерной деятельности по исполнению воли законодателя. В противовес ставится корпоративный или личный интерес, который материализуется в виде ведомственного указания, предписания — производных воли вышестоящего должностного лица. При этом публичный служащий не защищен от произвола иерархии руководителей. Он внутренне готов к любому, в том числе незаконному решению. Позитивный потенциал бюрократии «сгорает» в протекционистских войнах. Коррупционная сделка, идущая вслед за этим, уже вторичное звено в цепи коррупции.

С правовых позиций первичное коррупционное поведение недостижимо для регулирования. Не потому, что оно скрыто от общественного контроля, а вследствие его недоступности правовым запретам и средствам юридической ответственности. Можно создать лишь косвенный механизм воздействия на противоправно бездействующего, пассивного чиновника либо того, кто использует пробелы, коллизии и неопределенность нормативно-правовых положений как возможность «обходить» предписания закона. Важно создать систему, максимально четко и полно отображающую и воплощающую на практике персональную правосубъектность государственных должностных лиц.

Расщепить элемент коррупции возможно, сосредоточив основное внимание на административном поле, устранив неправомерные практики, гарантирующие эксплуатацию чиновника чиновником. Следует подавить возможности системной

нейтрализации законности бюрократией, сделать вторичным принцип управленческого усмотрения. Добиться этого можно, децентрализовав и индивидуализировав компетенцию служащих, повысив социальную ответственность лиц, замещающих любые должности, параллельно закрепив четкие и весомые гарантии защиты независимости чиновника от произвола вышестоящих инстанций.

Исходя из сказанного, можно с уверенностью констатировать, что антикоррупционная политика является одним из важнейших, жизненно необходимых средств оптимизации государственной жизни общества, поскольку она содержит в себе критерий (возможность) развития системы в целом. Формирование и осуществление такой политики будет означать развитие, повышение эффективности всей системы российской государственности, общества в целом. Иначе говоря, целенаправленная, настойчивая антикоррупционная политика может быть представлена в виде такого звена в цепи государственных задач, потянув за которое можно «вытянуть всю цепь».

Все больше ощущается необходимость в формировании Концепции антикоррупционной политики в современной России, которая бы включала в себя систему теоретических положений, отражающих взгляды на сущность, цели, принципы, приоритеты, механизмы реализации и пути оптимизации антикоррупционной политики в Российской Федерации. Данная Концепция выступает доктринальным документом, призванным стать ориентиром для субъектов государственной (и всей правовой) жизни российского общества.

Резюмируя вышеизложенное, сформулируем положения, которые, по нашему мнению, должны найти отражение в Концепции антикоррупционной политики в Российской Федерации.

1. Антикоррупционная политика — это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность институтов государства и гражданского общества по противодействию коррупции.

2. Данная деятельность имеет своей целью создание эффективного обеспечительного правового механизма, представляющего собой совокупность гарантированных государством стимулирующих и ограничивающих средств (юридических инструментов), позволяющих участнику правоотношений беспрепятственно (препятствие — коррупция) пользоваться определенным социальным благом в рамках правомочий дозволительного характера, составляющих содержание прав, свобод и законных интересов.

3. Указанная цель достигается путем разработки и постоянного осуществления разносторонних и последовательных мер профилактического, ограничивающего и ликвидирующего характера, имеющих в качестве объекта воздействия коррупцию как недопустимое препятствие на пути реализации прав, свобод и законных интересов субъектов правоотношений. Задача — устранение и минимизация коррупционных проявлений, причин и условий, порождающих коррупцию.

4. Антикоррупционная политика по своему характеру позиционируется, прежде всего, в сфере правоохраны, будучи связанной с формированием и реализацией норм антикоррупционного законодательства, с решением задачи системного противодействия коррупции.

5. Антикоррупционная политика — это постоянная борьба за государство, за оптимизацию государственно-правовой жизни современного российского общества. Она закрепляет в обществе ключевые, базовые ценности — наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой (вместо номенклатурной) государственности, высокий уровень правовой культуры общества и личности. Все это — важнейшие критерии качества государственной (и всей правовой) жизни общества.

Борьба с коррупцией — задача, в решении которой должны быть задействованы политические, экономические, правовые, административные, морально-этические, психологические, педагогические рычаги в их согласованном, а не разобленном виде. Только комплексное, совокупное их воздействие на общественные отношения может дать желаемый социальный эффект, привести к достижению поставленных целей. И в первую очередь нужны: а) четкая, сбалансированная и эффективная правовая политика с мощной антикоррупционной составляющей; б) специальная концепция антикоррупционной правовой политики — необходимый атрибут сильного демократического правового государства как определяющего субъекта государственной (и всей правовой) жизни общества.

Пристатейный библиографический список

1. Астанин, В. В. Противодействие коррупции и предупреждение коррупционных рисков в деятельности государственных служащих : учеб. пособие / В. В. Астанин. — М. : Европейский учебный ин-т МГИМО (У) МИД РФ, 2011. — 276 с.

2. Восленский, М. С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза / М. С. Восленский. — М. : Советская Россия : МП «Октябрь», 1991. — 624 с.

3. Дёмин, А. А. Государственная служба в Российской Федерации : учебник для магистров / А. А. Дёмин. — М. : Юрайт : ИД «Юрайт», 2013. — 425 с.

4. Затонский, В. А. Антикоррупционная политика как фактор повышения эффективности российской государственности // Антикоррупционная политика в современной России / под ред. А. В. Малько. — Саратов, 2006. — С. 205–221.

5. Затонский, В. А. Государственно-правовая жизнь общества // Правовая жизнь современного российского общества: уровни, срезы, сегменты / под ред. А. В. Малько. — М. : Юрлитинформ, 2016. — С. 217–253.

6. Концепция антикоррупционной политики в современной России: проект / под ред. А. В. Малько, А. П. Мазуренко. — 2-е изд., перераб. и доп. — Пятигорск, 2017.

7. Малько, А. В. Теория правовой политики / А. В. Малько. — М. : Юрлитинформ, 2012. — 328 с.

References

1. Astanin, V. V. Protivodejstvie korrupcii i preduprezhdenie korrupcionnyh riskov v deyatel'nosti gosudarstvennyh sluzhashchih : ucheb. Posobie [Action

against corruption and prevention of the corruptional risks : teaching manual] / V. V. Astanin. – М. : Evropejskij uchebnyj in-t MGIMO (U) MID RF, 2011. – 276 p.

2. Dyomin, A. A. Gosudarstvennaya sluzhba v Rossijskoj Federacii : uchebnik dlya magistrov [State service in Russian Federation : magisters' manual] / A. A. Dyomin. – М. : YUrajt : ID “YUrajt”, 2013. – 425 p.

3. koncepciya antikorrupcionnoj politiki v sovremennoj Rossii: proekt [Anti-corruption policy concept in modern Russia: project] / pod red. A. V. Mal'ko, A. P. Mazurenko. – 2-e izd., pererab. i dop. – Pyatigorsk, 2017.

4. Mal'ko, A. V. Teoriya pravovoj politiki [Theory of the policy of law] / A. V. Mal'ko. – М. : YUrlitinform, 2012. – 328 p.

5. Voslenskij, M. S. Nomenklatura. Gospodstvuyushchij klass Sovetskogo Soyuza [Nomenclature. Dominant Class of the Soviet Union] / M. S. Voslenskij. – М. : Sovetskaya Rossiya : МР «Oktyabr'», 1991. – 624 p.

6. Zatonskij, V. A. Antikorrupcionnaya politika kak faktor povysheniya ehffektivnosti rossijskoj gosudarstvennosti // Antikorrupcionnaya politika v sovremennoj Rossii: monografiya [Anti-corruption policy as the mean which increase the effectiveness of the Russian statehood] / pod red. A.V. Mal'ko. – Saratov, 2006. – P. 205–221.

7. Zatonskij, V. A. Gosudarstvenno-pravovaya zhizn' obshchestva // Pravovaya zhizn' sovremenno go rossijskogo obshchestva: urovni, srezy, segmenty [Nation and legal life of the society // Legal life of the modern Russian society: levels, sections, segments] / pod red. A. V. Mal'ko. – М. : YUrlitinform, 2016. – P. 217–253.