

RANKING OF THE URAL FEDERAL DISTRICT AMONGST OTHER DISTRICT OF RUSSIA IN TERMS OF HUMAN CAPITAL STATE

Abstract

The significance and effectiveness of territory rating were substantiated as an instrument of regional social and economic policy aimed to equalization of conditions of socio-economic development 2012 rating of Russian regions according to the human capital state and his dynamics over 2000–2012 is given (in Russian regions of top and bottom rating).

Keywords: the human capital condition in the regions of Russian Federation: rating, social and economic development.

УДК 316.3

А. Л. Коновалов

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ (КАК ПРИРУЧИТЬ ЗВЕРЯ, ИЛИ БЕГ ПО КРУГУ?)

Аннотация

В статье рассматривается проблема борьбы с коррупцией как сложившейся системой. Явление коррупции в России давно вышло за рамки простого криминального проявления. Масштабы коррупции угрожают экономической и национальной безопасности государства. Коррупция угрожает нормальному состоянию идеологии в обществе.

Ключевые слова: государственная политика, национальная безопасность, правовые акты, идеология, система безопасности.

Ни для кого не секрет, что коррупция появилась и развилась в недрах существующей системы управления, стала ее элементом, но может ли такая система эффективно бороться с ней. Складывается впечатление, что нашу государственную систему нельзя сравнивать с организмом, способным вырабатывать антитела для того, чтобы выйти из болезненного состояния окрепшим.

Об этой проблеме на государственном уровне заговорили давно. Указ Президента РФ от 17.12.1997 г. № 1300 (еще Б. Н. Ельцина) утвердил Концепцию национальной безопасности Российской Федерации [1]. Концепция дала опре-

деление национальной безопасности как безопасность ее многонационального народа — носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации. В разделе III концепции, об угрозах национальной безопасности, отдельный абзац посвящен криминализации общественных отношений, а явление коррупции — одна из ее составляющих, вследствие просчетов, допущенных на начальном этапе проведения реформ в экономической, военной, правоохранительной и иных областях государственной деятельности. Меры, предпринятые для борьбы с коррупцией с момента опубликования этого документа и в течение длительного времени, проанализировать несложно. Все они были фрагментарными, несистемными и поэтому должного эффекта иметь не могли.

К свойствам всякого явления, как известно, относится развитие [3]. Если процессом не управлять и не отслеживать его, то развитие будет проходить по своим внутренним законам и отнюдь не в сторону сокращения, свертывания. Поэтому в Послании Президента РФ Федеральному Собранию России в мае 2006 г. проблема коррупции уже признана серьезным препятствием на пути развития страны: «...бизнесмен с миллиардным состоянием и чиновник любого ранга должны знать, что государство не будет беспечно взирать на их деятельность, если они извлекают незаконную выгоду из особых отношений друг с другом. ... Несмотря на предпринимаемые усилия, нам до сих пор не удалось устранить одно из самых серьезных препятствий на пути нашего развития — коррупцию» [6].

Метастазы коррупционного явления настолько глубоко проникли во все сферы жизни нашего общества, что поставили под угрозу сам факт существования государства и выступают основным препятствием повышения уровня жизни населения, развития экономики, становления гражданского общества, борьбы с организованной преступностью. Поэтому борьба с ней вышла далеко за рамки антикриминальных мероприятий, и требует преобразований не только в государстве, но и в социуме в целом.

Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом РФ 31.07.2008 г. № 1568 стал качественно новым документом и этапом в борьбе [2]. Первоочередной задачей была определена: «1. Подготовка и внесение в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона “О противодействии коррупции”» — основного документа, призванного скоординировать деятельность всех структур и ресурсов государства. Впервые за время рассмотрения этого вопроса феномен коррупции зазвучал как социально-юридическое явление, а противодействие коррупции — как скоординированная деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции, уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и минимизации и (или) ликвидации их последствий. Впервые на столь высоком уровне и таком программном документе было сказано о привлечении ресурса общества к решению государственной проблемы: «...развитие института общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации...». Однако ограниченность этого документа заключается в том, что на его создание оказал влияние процесс реализации концепции административной реформы 2006–2010 гг. Собственно говоря, это невольно отмечается во вступительной части плана. Поэтому проблема борьбы с коррупцией ушла в нишу администрирования. Способна ли структура, зараженная неким недугом, сама создать лекарство для борьбы с этим недугом? Одним из пунктов программы ставит задачей «совершенствование норм, регулирующих осуществление закупок для государственных и муниципальных нужд, в целях исключения возможности их произвольного толкования, дискриминации и предоставления неоправданных преимуществ». На тот момент известный закон № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. уже работал, работает и сейчас [9]. Статья не ставит целью анализ этого нормативного документа, но прак-

тика однозначно говорит о том, что им как минимум созданы условия для неэффективного использования государственных финансовых средств.

Известна поговорка: «Не ошибается тот, кто ничего не делает». Может быть, не стоило так критично относиться к тому, что закон № 94-ФЗ был разработан и принят именно в таком виде. Однако планом противодействия коррупции предусматривалось принятие соответствующего федерального закона, и такой закон был принят, принят оперативно. В июле 2008 г. Президентом РФ был утвержден план, а в декабре этого же года принят Закон № 273-ФЗ от 25.12.2008 г. «О противодействии коррупции» [10]. Закон по своему назначению очень серьезный, требующий своей кропотливой подготовки и разработки. А впечатление таково, что он просто «стоял где-то за углом» и ждал своей очереди на выход. Тем не менее закон был принят и определил принципы и направления деятельности в борьбе с коррупцией. В этом законе одним из направлений определена антикоррупционная экспертиза нормативных документов. Появляется вопрос: как в этом случае могут сосуществовать два закона: № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. и № 273-ФЗ от 25.12.2008 г., фактически требующий его отмены или коренного изменения?

С этого места (мы имеем в виду хронологию издания нормативных документов антикоррупционной направленности) можно делать какие-то выводы. Уровень коррупции в России не только не снижается, но и продолжает расти вследствие ряда причин. Прежде всего это отсутствие действенной политической воли. Коррупция стала привычным явлением, нормой жизни. Ряд «специалистов» вообще утверждают, что коррупция — единственный реальный способ управления. Далее, пренебрежительное отношение к определению ключевых категорий, понятий, предмету управленческого воздействия ослабляют последующее исследование проблемы и разработку решений. Поэтому большинство разработок по противодействию коррупции касается отдельных направлений в отрыве от проблем оздоровления общества в целом.

Три ключевых понятия связаны с решением этой проблемы: государственная политика, коррупция, теневая экономика. Из данных определений вытекает правовое, организационно-управленческое поле и государственно-управленческий инструментарий.

Наряду с этим необходимо отметить российскую специфику проблемы коррупции. Прежде всего это масштабность. В том же Послании Президента РФ Федеральному собранию в 2006 г. уровень коррупции оценивается как угроза национальной безопасности [6]. И следующее: каким образом коррумпированная власть, уполномоченная на нормативно-правовую и государственно-управленческую инициативу, может бороться с коррупцией. Именно поэтому существующие антикоррупционные правовые акты и программы, ратификация международных конвенций по борьбе с коррупцией, деятельность различных центров и институтов, изучающих коррупцию, малоэффективны.

Масштабность явления можно оценить с помощью математической модели, разработанной специалистами [12, с. 23]: в 2011 г. уровень нецелевого расходования бюджетных средств (читай — разворовывание) составил 10 %, а среднегодовой темп роста ВВП — 6,5 %, в 2013 г. эти цифры соответственно будут выглядеть — 20 % и 6,1 %, в 2014 г. — 30 % и 5,7 %.

Взятка — это неявный налог на осуществление предпринимательской деятельности, но, находясь за пределами налогового оптимума, задерживает ее развитие. То же моделирование показало, что уровень взяточничества в системе бизнес — власть приводит к снижению темпов роста ВВП страны в год на 5 %. Это и есть то желаемое удвоение ВВП, которого не может добиться Правительство РФ.

Государственная политика — это сложная управленческая практика, в которой должны быть ценности, преследуемые управлением, а оно в первую очередь должно:

- выявить факторы, подрывающие систему ценностей;

– определить проблемы и задачи, подлежащие решению, меры решения, действия в пространстве государственного управления (издание нормативно-правовых актов, организационно-управленческие решения);

– постоянное сравнение текущих результатов с запланированным и коррекцией государственно-управленческой политики.

В этом и заключается непрерывность цикла управления, а полем управления в данном случае — борьба с коррупцией.

Здесь было бы не лишним от теоретических размышлений вернуться на некоторое время к хронологии основополагающих документов в борьбе с коррупцией. Очередное послание Президента РФ федеральному собранию состоялось 12.11.2009 г. [7]. Документ по своему значению очень объемный, затрагивает все сферы жизни общества, намечает пути развития на следующий период, а анализа проделанной работы не содержит в очередной раз. Прервался цикл непрерывного управленческого воздействия, который заключается в сравнении результатов с запланированным и своевременной корректировке. Раздел, посвященный борьбе с коррупцией, кажется невнятным и оторванным от действительности. Он сводится к чистке рядов МВД, несколько затрагивает деятельность судей, проблема совершенствования уголовного законодательства звучит оторвано от проблемы борьбы с коррупцией, а качественные требования к кадровому аппарату — просто как лозунг. Создается впечатление, что коррупция просто осталась в этой нише, и совершает свои рейды отсюда в другие сферы жизни общества. Что касается МВД, то складывается впечатление, анализируя итоги реформы, что это эксперимент был проведен только с целью отвлечь внимание общественности от аналогичных проблем в других государственных структурах.

Уже отмечалось, что причина неэффективности борьбы с коррупцией прежде всего кроется в какой-то несистемности, нелогичности этой работы, работой урывками, в то же время с элементами административной штурмовщины. В июле 2008 г. Президентом РФ утверждается Национальный план противодей-

ствия коррупции, безусловно, он носит характер стратегического документа. В целях его реализации в декабре того же года принимается закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [10]. А в 13.04.2010 г. Указом Президента РФ № 460 вновь утверждается «Национальная стратегия противодействия коррупции» [4]. Вновь признается, что коррупция — системная угроза безопасности Российской Федерации. Угроза системная, системной работы нет. Этот документ признает, что: «Анализ работы государственных и общественных институтов по исполнению Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ “О противодействии коррупции” и Национального противодействия коррупции, утвержденного Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568, свидетельствует о необходимости принятия Национальной стратегии противодействия коррупции, представляющей собой постоянно совершенствуемую систему мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера...». Если «Национальная стратегия противодействия коррупции» — это постоянно совершенствуемая система мер, то что такое тогда «Национальный план противодействия коррупции», если это не стратегический документ и по определению не постоянно совершенствуемая система мер, как признак стратегического документа? Два стратегических документа, которые, если внимательно вчитаться, просто существуют параллельно, не дополняя и не развивая друг друга, вносят только неразбериху, создают условия к бумаготворчеству, имитации бурной деятельности, а значит, как минимум невольно имеют обратный эффект. Наличие двух, равных по статусу, стратегических документов говорит еще и о двух фактах: отсутствии главного координирующего органа (Правительство РФ или администрация Президента РФ), отсутствии той самой политической воли, о чем уже упоминалось.

Государственное управление должно быть оформлено системой законодательной нормативистики. Вершину системы занимает Конституция Российской Федерации, второй уровень — федеральные конституционные законы, а следующий — доктрины и концепции, в т. ч. и противодействия коррупции, си-

темные и на длительный период времени, влекущие за собой пакет нормативно-правовых актов. Следующие уровни в системе законодательной нормативности последовательно занимают послания президента, указы президента и федеральные законы, постановления правительства, подзаконные акты.

В данном случае решить проблему на уровне интуиции невозможно, нужен алгоритмизированный управленческий подход. Используя методiku проблемно-ценностной декомпозиции, синтеза государственного-управленческих мер, идентифицируется большое количество управленческих задач, призванных достичь пять основных целей:

- увеличение эффективности и компетентности власти в государственном управлении, авторитета власти внутри и вне страны;
- повышение инвестиционных и иных экономических рейтингов России;
- снижение экономических издержек, оздоровление экономики;
- стимулирование цивилизованного рыночного прогресса;
- оздоровление социально-психологического состояния населения, утверждение справедливого распределения национальных ресурсов.

Достижение поставленных целей возможно с помощью построения проблемно-управленческого дерева государственной политики противодействия коррупции, в котором отражены шесть самостоятельных коррупционных явлений.

Первое явление — это кадровая коррупция. Она основывается на взаимосвязи двух субъектов — лица, наделенного правом назначения на должность, и лица, заинтересованного в получении должности. Общим отрицательным последствием кадровой коррупции стали неэффективность и некомпетентность чиновников и, как следствие, снижение авторитета государственной власти [12, с. 17].

В Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ от 22.12.2011 г. борьбе с коррупцией дается характеристика: «Такая масштабная и системная борьба с коррупцией только началась, и мы будем ее вести решительно, системно и последовательно» [8]. Отмечается, что Россия присоединилась к международным конвенциям в сфере борьбы с коррупцией. Появился термин

увольнения чиновников в связи с утратой доверия, но связано это только с процедурой проверки задекларированных расходов. Ничего не говорится в этом документе, более ранних и следующих о проблеме качественной составляющей служащих всех уровней и рангов. Сформулировано требование ввести контроль за расходами, но мысль эта не нова. Впервые она прозвучала в упомянутом уже Указе Президента РФ Б. Н. Ельцина № 1300 от 17.12.1997 г. в разделе IV «Обеспечение национальной безопасности РФ» как контроль за соответствием расходов и доходов. Имея в виду временной интервал опубликования этих документов (1997 и 2011 гг.), надо только догадываться каких усилий стоит соблюдение принципа последовательности в антикоррупционной борьбе, последовательности и системности.

Второе явление — это экономическая коррупция. В послании, кроме всего прочего, поставлена задача: «В первой половине следующего года взамен 94-го закона надо принять федеральный закон, предусматривающий создание федеральной контрактной системы. Новые процедуры должны препятствовать... формированию многомиллиардных коррупционных схем».

Третье явление — это сращивание бизнеса и власти, можно рассматривать как особую форму экономической коррупции. Отличается субъектным составом (присутствует лишь один субъект, является и носителем интереса, и носителем властных полномочий), мотивацией коррупционного поведения. Основные проблемы выражены в переманивании кадров с государственной службы в частный сектор для использования прежних связей; отсутствии координирующей межведомственной структуры по борьбе с рейдерством.

Четвертое явление — это идейная коррупция, напрямую связана с некомпетентностью власти, неэффективностью ее работы, выражается в монополизации и ограничении пространства властных решений. Идейная коррупция связана с отсутствием идеологии государства и навязываемой западной моделью ценностей.

Пятое явление — это теневая экономика. Теневым сектором является благодатной почвой для разрастания коррупции, т. к. находится вне поля правовой защиты. Коррупционная деятельность сама по себе — часть теневой экономики, и первая проблема напрямую связана с такой взаимозависимостью, — совпадением предмета коррупционной деятельности с предметом теневой экономической деятельности. Материальный эффект от коррупционной деятельности является частью теневого дохода. Вторая проблема связана с макроэкономическими финансовыми решениями государства, продуцирующими теневую экономику, — налоговая политика провоцирует массовое уклонение от налогов, наличному обороту, снижению потенциала безналичных расчетов и уход бизнеса в тень.

Шестое явление — это бытовая коррупция. Опасность данного вида заключается в том, что она, поражая основные сферы нашей жизни (образование, здравоохранение, дорожное движение и т. д.), становится нормой жизни.

Говоря о возможных методах борьбы с указанным явлением, надо отдавать себе отчет, что практически все трудоспособное население в той или иной степени участвует в различных формах коррупции. Одним из методов борьбы может стать легализация отношений (амнистия капиталов, легализация лоббизма в виде законодательного оформления продвижения отдельных интересов).

Меры по борьбе с коррупцией будут эффективны, если их реализовывать в комплексе. Коррупция не только самовоспроизводна, но и неоднородна, трансформативна. В этой связи особое значение приобретает стратегический подход к решению проблемы. Принятие отдельного специального федерального закона о противодействии коррупции имеет и такой политико-психологический аспект, как юридическое увековечивание коррупции и признание ее частью нашей действительности. Российскому обществу нужна политическая доктрина противодействия коррупции, доктрина, которая могла бы стать важной составляющей частью формирующейся идеологии этого общества. Поэтому в Указе Президента РФ № 297 от 13.03.2012 г. «О национальном плане противодей-

ствия коррупции на 2012–2013 гг. и внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ по вопросам противодействия коррупции» в части привлечения общественности к этой работе в качестве самостоятельных субъектов указаны Общественная палата Российской Федерации, Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Общероссийская общественная организация «Ассоциация юристов России», политические партии, саморегулируемые организации, общественные организации, объединяющие промышленников и предпринимателей.

Анализируя все сказанное выше, предлагается набор ключевых решений:

- политическая воля и публичное политическое решение;
- поэтапная программа охвата категории госслужащих мерами борьбы с коррупцией;
- добровольное ограничение части конституционных прав госслужащих;
- жесткая формализация деятельности госслужащих;
- введение механизма кадровых историй для госслужащих;
- введение парламентской процедуры проверки законопроектов на коррупционность;
- ужесточение наказаний за все виды коррупционных проявлений.

Политическая воля является основным, необходимо, чтобы руководство страны действительно и на деле системно занималось этой проблемой. Примеры и результаты того, когда ее существование просто периодически обозначалась, нам видны и сейчас из исторического пространства. Еще в 1847 г. В. Г. Белинский писал Н. В. Гоголю: «А вместо этого она (Россия) представляет собою ужасное зрелище страны, где люди торгуют людьми, не имея на это и того оправдания, каким лукаво пользуются американские плантаторы, утверждая, что негр не человек; страны, где люди сами себя называют не именами, а кличками: Ваньками, Васьками, Степками, Палашками; страны, где, наконец, нет не только никаких гарантий для личности, чести и собственности, но нет даже и полицейского порядка, а есть только огромные корпорации разных служебных воров и грабителей!»

К основным управленческим решениям по противодействию коррупции относятся подготовка и издание нормативных документов:

1. Указ Президента РФ «Об утверждении Государственной концепции противодействия коррупции».

2. Кодекс поведения лиц, замещающих государственные должности РФ и субъектов РФ, государственных и муниципальных служащих РФ.

3. Тарифно-квалификационный кодекс РФ.

4. Федеральный закон «О доверительном управлении имуществом лиц, замещающих государственные должности РФ и субъектов РФ, государственных и муниципальных служащих».

5. Федеральный закон «О паспортном контроле».

6. Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе”».

7. Федеральный закон «О нормотворчестве».

8. Указ Президента РФ «Регламент Администрации Президента РФ».

9. Постановление Государственной думы Федерального собрания РФ «О внесении изменений в Регламент Государственной думы Федерального собрания РФ».

10. Постановление Совета Федерации Федерального собрания РФ «О внесении изменений в Регламент Совета Федерации Федерального собрания РФ».

Обоснованность указанных предложений зиждется на том, что они соотносятся с действующим законодательством, логике законов управленческой деятельности, а так же интуиции, как обязательного элемента творческой деятельности.

Библиографический список

1. Указ Президента РФ 17.12.1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации».

2. Указ Президента РФ 31.07.2008 г. № Пр-1568 «Национальный план противодействия коррупции».

3. Указ Президента РФ 12.05.2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.».
4. Указ Президента РФ 13.04.2010 г. № 460 «О национальной стратегии противодействия коррупции и национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы».
5. Указ Президента РФ 13.03.2012 г. № 297 «О национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 гг. и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по противодействию коррупции».
6. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10.05.2006 г.
7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.11.2009 г.
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 22.11.2011 г.
9. Федеральный закон Российской Федерации № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
10. Федеральный закон Российской Федерации № 273-ФЗ от 25.12.2008 г. «О противодействии коррупции».
11. Распоряжение Правительства РФ «1789-р от 25.10.2005 г. «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.»
12. Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Вып. № 6. М.: Научный эксперт, 2006.

Alexander Kononov

STRUGGLE AGAINST CORRUPTION (HOW TO TAME THE BEAST OR RUN ON A CIRCLE?)

Abstract

The anticorruption problems as the formed system are described in this article. The phenomenon of corruption had exceeded the limits of the common crime in Russia ago. The scale of corruption threaten to economic and national safety. Corruption is a threat for the social ideology.

Keywords: public policy, national safeness, law, ideology, security system.