

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ Б. Н. ЕЛЬЦИНА

КОРРУПЦИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ГЕНЕЗИС, ФОРМЫ, ТЕХНОЛОГИИ,
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ

Монография

Екатеринбург
Издательство Уральского университета
2014

УДК 343.35(470)
ББК 66.3(2РОС)3
К68

*Издание подготовлено при финансовой поддержке Института государственного управления и предпринимательства Уральского федерального университета имени первого Президента России Б. Н. Ельцина
(грант на издание коллективных монографий 2014 года)*

Рецензенты:

профессор, доктор социологических наук К . О . Магомедов
(РАНХИГС, г. Москва),
профессор, доктор социологических наук М . Б . Перфильева
(СПбГЭУ, г. Санкт-Петербург)

Меньшенина, Н. Н.

К68 **Коррупция в Российской Федерации: генезис, формы, технологии, противодействие:** монография / Т. Е. Бейдина, С. Б. Быстрянец, Н. Л. Захаров, Л. В. Мась, Н. Н. Меньшенина, А. Г. Наронская, М. В. Пантелеева, О. В. Погулич, С. С. Соколова, Н. В. Устинова, А. В. Чечулин / под общ. ред. проф. Н. Н. Меньшениной ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федерал. ун-т. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2014. — 202 с.

ISBN 978-5-7996-1365-5

Монография посвящена актуальным проблемам исследования коррупции в современной России. Проведен концептуальный анализ категории, определен с помощью конкретно-социологических и правовых методов уровень ее системности и включенности в государственное и муниципальное управление, рассмотрены проблемы, связанные как с коррупционной активностью, так и противодействием коррупции в субъектах РФ, представлены социальные механизмы противодействия коррупции в современной России, в частности, исследован феномен «культуры-доверия» как технологии противодействия коррупции в сфере общественного сознания.

Монография предназначена для студентов, магистрантов, аспирантов, обучающихся по направлениям: государственное и муниципальное управление, менеджмент, политология, социология, юриспруденция. Монография может заинтересовать научных работников, исследующих проблемы коррупции и лоббизма, также широкий круг государственных и муниципальных чиновников и общественности.

Библиогр.: 141 назв. Табл. 4. Рис. 13.

УДК 343.35(470)
ББК 66.3(2РОС)3

© Уральский федеральный университет, 2014
ISBN 978-5-7996-1365-5 © Меньшенина Н. Н., Бейдина Т. Е., Быстрянец С. Б. и др., 2014

ВВЕДЕНИЕ

В современном мире коррупция является «уже не локальной проблемой», как говорится в преамбуле Конвенции ООН против коррупции, а «транснациональным явлением, которое затрагивает общество и экономику всех стран»¹, и получило определение «социальной пандемии»². Еще в XVII в. английский философ Томас Гоббс писал, что коррупция есть корень, из которого вытекает во все времена и при всяких соблазнах презрение ко всем законам³. А в современной российской политической, социологической и юридической науках коррупцию фиксируют как «фактор системной дестабилизации общества и государства»⁴.

По данным международной организации Transparency International (2010 г.), «в индексе восприятия коррупции Россия набрала 2,1 балла, заняв 154 место среди 178 стран мира (аналогичная позиция у Папуа-Новой Гвинеи, Таджикистана, Конго и Гвинеи-Бисау)»⁵. По данным той же организации за 2013 год, Россия заняла уже 133 место из 176⁶. Однако за последние десять лет рейтинг России опустился на 49 позиций (в 2000 г. Россия находилась на 84 месте), что свидетельствует о значительно развернувшихся масштабах коррупции в стране. По словам директора Центра антикоррупционных исследований Е. Панфилова, «страны, которые набирают ниже 3 баллов по индексу восприятия коррупции, попадают в зону национального позора»⁷. Согласно рейтингу Всемирного банка и Международной финансовой корпорации «Doing Business», Россия в 2013 г. заняла 112 место из 185, между Палау и Сальвадором (данный показатель определяет условия для ведения бизнеса)⁸.

Кроме того важно понимать, что решить проблемы коррупции без участия самого общества и его граждан невозможно, поскольку, как показывают многочисленные ис-

¹ Конвенция ООН против коррупции (принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml.

² Многоликая коррупция. Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления. М.: Альпина-Паблицерз, 2010 г. С. 29.

³ Гоббс Т. Левиафан М.: Мысль, 2001. С. 198.

⁴ Бейдина Т. Е. Факторы эффективности национальной безопасности Российской Федерации: коррупциогенный фактор как дестабилизатор системы управления безопасностью /Т. Е. Бейдина, О. В. Лобцова // Вестник Забайкальского гос. ун-та. 2013. № 03 (94). С. 54; Меньшенина Н. Н. Коррупция как фактор системной дестабилизации на Дальнем Востоке России // Россия и АТР. 2008. № 2. С. 116-124.

⁵ Шабанова М. А. Социэкономика. М.: Экономика, 2012. С.146.

⁶ Центр антикоррупционных исследований : Официальный сайт. <http://www.transparency.org.ru>.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

следования, коррупция в общественном сознании становится обыденным явлением, носящим массовый, а главное, социально приемлемый характер. Так, по данным Transparency International (2012 г.), 41 % опрошенных российских бизнесменов на вопрос «Почему коррупцию в стране не удастся победить?» ответили, что «коррупция воспринимается обществом как норма жизни»⁹.

Как видно из вышеуказанной статистики, коррупция в современной России не только является многоплановым явлением, но она уже приобрела статус институционального феномена. Традиционно в российской науке коррупция рассматривалась прежде всего как экономическая проблема, что подтверждает и определение коррупции в Федеральном законе «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, а именно: «коррупция представляет собой злоупотребление служебным положением, дачу и 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»¹⁰.

Многие ученые (социологи, политологи и юристы) выступают против данного сужения сущности коррупционных действий, опираясь при этом на ратифицированную нашей страной Конвенцию ООН 2003 года, утверждающую международные нормы трансляции данной категории, под которой «понимают использование любых неправомερных преимуществ, как материальной, так и нематериальной выгоды»¹¹. Очевидно, что, по сравнению с международными нормами, российский закон недостаточно дифференцирует виды коррупции и не выделяет выгоды неимущественного характера, что затрудняет управленческим наукам выработку социальных механизмов противодействия ей. На наш взгляд, это обусловлено тем фактом, что сам механизм данного явления имеет в основе своей политические корни, а именно — нелегальное лоббирование властных интересов. В научной литературе, в отличие от нормативных документов, уже звучит необходимость уточнения категориального аппарата корруп-

⁹ Центр антикоррупционных исследований: Официальный сайт. <http://transparency.org.ru/v-rossii/41-rossiiskikh-biznesmenov-schitaet-cto-korruptcia-eto-norma-zhizni>.

¹⁰ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://nbrilev.ru/zakon_o_korruptcii.htm.

¹¹ Конвенция ООН против коррупции (принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml.

ционных и лоббистских действий, выявления их видов, выделения политической, в том числе выборной, и экономической коррупции, затем — введения данных понятий в систему законодательного регулирования¹².

Однако для того, чтобы эти понятия были введены в систему правового регулирования, философы, социологи, политологи, экономисты должны дать им соответствующую, точную для практического применения научную трактовку. Весь секрет в том, что категория коррупции в российской науке изучена слабо. Нет четко определенных эмпирических подходов, посвященных ей монографических исследований. В то же время, большинство публикуемых материалов о коррупции носят публицистический характер и не дают системного представления обо всех сторонах изучаемого явления. Предлагаемые меры в них по ограничению его негативного влияния не содержат конкретных управленческих и правовых предложений. Обычно проблему коррупции в России затрагивают при изучении лишь других негативных социальных явлений, таких, как организованная преступность и бюрократизм, в результате чего недооценивается ее значение.

В качестве информационных источников о различных проявлениях коррупции авторы монографии использовали конкретно-социологические методы анализа проблемы, статистические и нормативно-правовые источники, официальные документы и периодическую печать, работы российских и зарубежных ученых. В качестве нормативных источников исследования нами использованы такие документы, как: Конституция Российской Федерации, федеральные законы и законы субъектов федерации, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, ведомственные нормативно-правовые акты, подзаконные акты субъектов федерации. Кроме того использованы рекомендации и статистические отчеты международных организаций по борьбе с коррупцией, материалы научно-практических конференций, диссертационных исследований по данной проблеме.

Проблемы коррупции достаточно давно находились в поле зрения западных исследователей, интерпретирующих данное явление в определенной плоскости. Мы не могли, по отношению к ним, не сделать вывода о том, что в основе их исследований лежит только исторический подход, ретроспективно отражающий проблему коррупции в СССР и западных странах в 1960-1980 гг. Западные исследователи увязывают ее существование с деятельностью политической элиты и существующими политиче-

¹² Антикоррупционная политика РФ и ее субъектов: состояние и перспективы развития. Материалы научно-практического семинара. Владивосток: изд-во ДВГУ, 2010. 178 с.

скими режимами. В большинстве своем данные исследования, во-первых, рассматривают отдельные факты коррупционных проявлений и сведены к описанию их деталей. В них, как правило, не раскрывается содержание выявленных закономерностей и отсутствует анализ причин происходящего и раскрытия закономерностей. Вторым недостатком их исследований является не достаточно корректное категориальное употребление понятий, что вызывает необоснованное увеличение количества форм, относимых ими к коррупционным. К ним предлагается отнести коммерческий подкуп, протекционизм и лоббизм, проявления которых наблюдаются только в частных корпорациях, коммерческих банках, крупных фирмах. На наш взгляд, данный подход вряд ли правильный, т. к. коррупция представляет собой явление, тесно связанное с природой властных отношений, где обязательными участниками выступают коррумпированные представители государственного аппарата, наделенные властными полномочиями. Тем не менее, несмотря на недостатки исследований российских и западных ученых, их представления о коррупции легли в основу теоретической и эмпирической базы данной работы.

Таким образом, как политическая, так и правовая системы Российской Федерации, к сожалению, до недавнего времени нигде не транслировали и не регулировали понятие «коррупция». Рассматриваемая группа общественно опасных деяний, всегда характеризующаяся высоким уровнем латентности и связанная с деятельностью прежде «теневой» политики, трудно анализируема. Государственная дума Российской Федерации около 15 лет пыталась обсудить проекты законов о лоббизме и коррупции. Однако, принятый и уже вступивший в силу Федеральный Закон «О противодействии коррупции»¹³, являющийся первой ласточкой, очень абстрактно, формально юридически, определяющий данное общественно-опасное явление, содержит достаточное количество пробелов регулирования коррупционной активности, как чиновников, так и обычных граждан РФ. Несмотря на принятие данного закона, актуализацию проблемы на уровне государственной политики и общественного мнения, науки, обслуживающие исследование коррупции, до сих пор не дают конкретного ответа на очень многие вопросы данного, ставшего уже системным, явления.

Соответственно, мы выделяем следующие основные **исследовательские задачи** монографии:

- 1) провести концептуальный анализ категории;

¹³ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://nbrilev.ru/zakon_o_korrupcii.htm.

- 2) понять национальные источники коррупционного поведения чиновников в России;
- 3) исследовать ее генезис и технологии в соответствии со спецификой общественного развития России;
- 4) определить с помощью конкретно-социологических и правовых методов уровень ее системности и включенности в государственное и муниципальное управление через различные сферы общественной актуализации (политическая, медийная, тендерная, собственно юридическая);
- 5) рассмотреть проблемы, связанные как с коррупционной активностью, так и противодействием коррупции в субъектах РФ;
- 6) выявить социальные механизмы противодействия коррупции, специфичные для условий современной России;
- 7) исследовать воздействие «культуры-доверия» как технологии противодействия коррупции в сфере общественного сознания (механизма педагогического воздействия и адаптации);
- 8) на основе исследования проблемы выработать практические рекомендации по противодействию коррупции в современной России.

Авторский коллектив монографии представляет ученых ведущих вузов Российской Федерации:

Руководитель — Меньшенина Наталья Николаевна, профессор, кандидат философских наук, Институт государственного управления и предпринимательства Уральского федерального университета имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (введение, параграфы 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 3.3);

Бейдина Татьяна Евгеньевна, профессор, доктор политических наук, основатель политологической школы Забайкалья, Забайкальский государственный университет, г. Чита (параграф 3.1);

Быстрянец Сергей Борисович, профессор, доктор социологических наук, Санкт-Петербургский государственный экономический университета (параграф 3.3);

Захаров Николай Львович, профессор, доктор социологических наук, Санкт-Петербургский государственный экономический университета (параграф 1.4);

Мась Лидия Васильевна, профессор, кандидат юридических наук, Северо-западный институт Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Санкт-Петербург (параграф 3.2);

Наронская Анна Гегамовна, доцент, кандидат политических наук, Институт государственного управления и предпринимательства УрФУ (параграф 2.2);

Пантелеева Марина Васильевна, профессор, кандидат политических наук, Школа региональных и международных исследований Дальневосточного федерального университета, Владивосток (параграфы 1.1, 1.2);

Погулич Оксана Викторовна, доцент, кандидат социологических наук, Забайкальский государственный университет, г. Чита (параграф 3.1);

Соколова Светлана Станиславовна, доцент, Институт государственного управления и предпринимательства УрФУ (параграф 3.3);

Устинова Наталья Вячеславовна, доцент, кандидат политических наук, Институт государственного управления и предпринимательства УрФУ (параграф 2.4);

Чечулин Алексей Викторович, профессор, доктор философских наук, Санкт-Петербургский государственный университет (параграф 2.3).

Важным итогом сотрудничества авторского коллектива является, на наш взгляд, междисциплинарный характер монографии. В ней интегрированы исследования, выполненные в области философии, политологии, социологии, государственного и муниципального управления, менеджмента и права. Таким образом, данная работа стала подтверждением тенденции междисциплинарного исследования проблемы коррупции, которая появилась на рубеже XX и XXI вв. в мировой и отечественной науке. Для организаторов данного проекта было важно участие наших коллег в данном исследовании. Как руководитель проекта выражаю глубокую признательность и благодарность всем авторам, принявшим участие в его осуществлении, и надеюсь на продолжение дискуссии, поскольку стремление специалистов различных отраслей знания и научных школ к нахождению точек соприкосновения является признаком подлинного интереса к глубокому научному поиску.

Издание подготовлено на средства Института государственного управления и предпринимательства УрФУ (грант ИГУП 2014 года на издание коллективных монографий).

Н. Н. Меньшенина, профессор, кандидат философских наук,
Институт государственного управления и предпринимательства

Уральского федерального университета
имени первого Президента России Б. Н. Ельцина

1. КОРРУПЦИЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КАТЕГОРИИ

1.1. Генезис коррупции в России

Генезис коррупции в России, так же как и в других странах, имеет свои давние корни и специфику. В России коррупция исторически складывалась в процессах общественно-государственного обмена двух типов: во-первых, мздоимства — получения неправомерных преимуществ за совершение законных действий и, во-вторых, лихоимства — получения неправомерных преимуществ за счет незаконных действий.

Однако стоит отметить тот факт, что коррупция в России явление достаточно сложное, формирующееся, прежде всего под влиянием особого менталитета россиян, выраженное в особых коммуникационных видах российской национальной культуры. В связи с этим фактором, российские ученые выделяют пять этапов формирования коррупции в России¹⁴. Тем не менее, мы считаем необходимым выделить шестой этап развития коррупции в России, который имеет несомненно свои, специфические черты в развитии данного явления.

1 этап. До 1715 года.

Для данного этапа характерен тот факт, что становление российской государственности происходило в очень сложных условиях. Великолепно этот этап развития коррупции в России анализируется российскими историками и государствоведами. Так, В. С Соловьев отмечает, что нашествие монголо-татар, а затем установление их ига над северо-восточными и северо-западными землями привело к тому, что произошел прорыв, некая дискретность естественно исторического пути развития русских земель. Сложилась качественно новая ситуация: демократические вечевые тра-

¹⁴ См., например: Добренков В. И., Исправникова Н. Р. Коррупция: современные подходы к исследованию. М.: Академический проект; Альма-Матер, 2009; Кузовков Ю. В. История коррупции в России: М.: Анима-Пресс, 2012; Крюкова Н. И. Возникновение и история коррупции в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013, № 12; Павленко Н. И. История России с древнейших времен до 1861 года [Электронный ресурс]. URL: <http://Royallib.ru>; Политическая коррупция в России (материалы круглого стола) // Государство и право. 2009. № 4; Ромашина Е. В. Классификация научных подходов к определению коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7; Соловьев В. С. Империя коррупции [Электронный ресурс]. URL: <http://www.victoriaxu>; Староверов А. М. Коррупция в России [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org>; Тихомиров Ю. А., Трикоз Е. Н. Право против коррупции // Журнал российского права. 2007. № 5; Штейман В. История коррупции в России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.s-pravdoy.ru/dosie.html>.

диции уходили в прошлое, теперь русские князья должны были считаться не с мнением народного собрания (вече), а с мнением золотоордынских ханов и их наместников в русских землях — баскаков. От их расположения зависело, получит ли русский князь ярлык (грамоту) на свое княжение или нет. За ярлыком надо было ехать в Сарай — столицу Золотой Орды, ехать туда без подарков хану, его чиновникам, было нельзя. Фактически эти подарки были взятками, и такая практика стала нормой. Все хорошо понимали, что чем дороже и больше подарков привезет князь в Орду, тем больше шанс, что его просьба будет решена положительно, особенно, если речь шла о получении ярлыка на Великое княжение Владимирское. Большую роль при решении вопроса о получении ярлыка играло и то, сколько денег (ордынский выход) обещал платить Орде претендент. Таким образом, возникла ситуация, при которой для получения властных полномочий надо было платить, и это отрицательно сказывалось на менталитете элиты складывающегося русского государства. Князь и его окружение, вынужденные постоянно возить подарки в Орду, стали воспринимать это как норму, а, как правило, люди, вынужденные делать подарки, сами не возражают против того, чтобы их получать. Система подношения дорогих подарков тем, кто был облечен властными полномочиями, превратилась в обязательное правило, и воспринималось уже не как вид взятки, а как своего рода проявление знака уважения.

Специфика формирования единого русского государства заключалась еще и в том, что политические предпосылки объединения русских земель явно опережали экономические. Необходимо было как можно скорее объединиться, чтобы свергнуть иго Орды, поэтому при объединении доминировало насилие. Московское княжество именно силой оружия присоединяло к себе другие русские земли. Причем процесс объединения земель в единое государство на рубеже XV-XVI происходил очень быстро. К началу вступления Ивана III на престол (1462-1505) территория Московского государства по подсчетам историков составляла 430 тыс. кв. километров, а к концу правления Василия III (1505-1533) она выросла в шесть раз. На карте Европы появилось мощное государство с обширной территорией, которое оказывало все большее влияние на международную политику, и с которым необходимо было считаться¹⁵.

Политический строй Московского государства развивался в сторону централизации, но достаточно оформленного государственного аппарата еще не было. Административно-территориальное деление было архаичным. Власть на местах была переда-

¹⁵ См. подробнее: Соловьев В.С. Империя коррупции [Электронный ресурс]. URL: <http://www.victoriaxu>.

на в руки наместников и волостелей, которые получали в управление отдельные территории (уезды, волости). За выполнение административных и судебных функций они получали в свое распоряжение судебные пошлины и часть налогов с населения, собранных сверх установленных податей в казну, т. е. они как бы «кормились» за счет населения управляемых ими территорий. Такая служба и называлась «кормлениями». Наместники и волостели назначались из Москвы. Кормления по своей сути были вознаграждениями за прошлую военную службу, поэтому «кормленщики» старались получить с населения в свою пользу как можно больше доходов. К тому же подчиненные им органы управления состояли не из государственных чиновников, а из собственных слуг. Произвол со стороны кормленщиков их слуг был довольно обычным делом. Государство стремилось ограничить произвол и злоупотребления кормленщиков, несколько ослабить их власть, поскольку население страдало от их поборов и жаловалось центральным властям. Государство пыталось поставить деятельность кормленщиков под свой контроль как «снизу» со стороны выборных представителей местного населения, так и «сверху» со стороны центральных государственных органов. Однако установить действенный контроль над деятельностью кормленщиков не удалось, поскольку сама система кормлений создавала благоприятную почву для коррупции. В 1555 году система кормлений была официально отменена, на практике она в той или иной форме и продолжала существовать вплоть до XVIII века¹⁶.

По мере развития Московского государства формировались и центральные органы власти, среди которых особое место занимали органы центрального управления — приказы, роль которых постоянно возрастала. Во второй половине XVI века в стране сложилась довольно разветвленная приказная система. Особенностью приказной системы было то, что почти каждый приказ выполнял не только управленческие функции, но и судебные. Весьма благоприятно на развитии политической системы и на борьбе с коррупцией сказались реформы «Избранной Рады» — так назывался правительственный кружок, сложившийся в конце 40-х годов XVI века вокруг молодого царя Ивана Грозного. Избранная Рада провела в период своего существования, т. е. до конца 1550-х годов ряд очень важных реформ, способствующих политической централизации страны и в значительной степени ограничивающих злоупотребление людей, облеченных властью.

В 1550 г. был издан новый Судебник, получивший название Ивана IV или «Царского». Он был составлен на основе Судебника Ивана III (1497 г.). В нем были отра-

¹⁶ См. Староверов А. М. Коррупция в России [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org>.

жены изменения в Российском законодательстве, основное внимание уделялось проблемам управления и суда. Согласно Судебнику усилилась роль центральных судебных органов, и возросло значение царского суда. Впервые в Судебнике 1550 г. вводились наказания для бояр и дьяков-взяточников¹⁷.

Однако данные Реформы в определенной степени ограничивали и власть царя. Несомненно, что дальнейшее осуществление реформ благотворно сказалось бы на будущей российской государственности, но этого не произошло в связи с вступлением России в период Смутного времени. Избранная Рада прекратила свое существование, ведущие ее члены подверглись репрессиям, а Иван Грозный стал проводить новую внутреннюю политику, получившую название опричнины и направленную на безраздельное укрепление его личной власти. Методом осуществления опричнины был террор. Опричнина в сочетании с затяжной Ливонской войной, длившейся 25 лет и закончившейся поражением России, подорвала все нравственные устои общества, повсюду царили беззаконие и коррупция.

Вступление России в начале XVII века в период Смутного времени еще более усугубили ситуацию, и даже возникла реальная угроза потери национальной государственности. Последствия всех этих событий давали знать о себе еще очень долго. Фактически приходилось восстанавливать не только разрушенную экономику, но и государственность. Это восстановление шло по пути дальнейшей централизации. Система местного самоуправления, сформировавшаяся в результате реформ избранной Рады, была ликвидирована, и, по сути, произошел возврат к системе кормлений. В XVII веке власть на местах сосредоточилась в руках воевод, назначаемых из центра. Это были отставные военные, их служба не оплачивалась государством. Воеводу и его людей содержало местное население. Контроль над деятельностью воевод был слабым, особенно в отдаленных уездах, что создавало благоприятную почву для злоупотреблений.

Усилилась коррупция и в центральных органах власти, где складывался бюрократический аппарат. Вначале он был еще очень малочисленным. При Иване III — не более 200 человек, но в XVII веке насчитывалось уже 4,5 тыс. человек. Разросшаяся приказная система была весьма запутанной, приказы часто дублировали деятельность друг друга, поэтому одно и то же дело могло находиться в разных приказах. Давало о себе знать также и несовершенство судопроизводства и законодательства. К тому же государство стремилось сосредоточить именно в центре различные судебные дела и,

¹⁷ См. там же.

поэтому, по большинству судебных дел приходилось ехать в Москву. Воеводы на местах решали лишь самые незначительные судебные случаи. Столичные приказы были буквально завалены нерешенными судебными делами, их прохождение двигалось очень медленно, они «волочились», откуда и произошла знаменитая московская «волокига». Служащие приказов, дьяки и подьячие, рассматривали в первую очередь дела тех, кто давал взятку, а кто не имел такой возможности, тот вынужден был томиться в ожидании неопределенно долгое время¹⁸.

Московские цари предпринимали попытки ограничить взяточничество и казнокрадство, но преодолеть их так и не смогли. Одной из мер по усилению контроля за приказной системой было создание при царе Алексее Михайловиче Тайного приказа (приказ Тайных Дел). Он был полностью подчинен царю и состоял только из дьяков и подьячих, бояре в него не входили. Приказ призван был объединить в руках царя нити контроля за государственным управлением. По словам современника, приказ Тайных Дел был создан «для того, чтобы царская мысль и дела исполнялись все по его хотению, а бояре б и думные люди о том ни о чем не ведали». Однако вскоре после смерти Алексея Михайловича приказ Тайных Дел был закрыт. Распространение взяточничества и казнокрадства подрывало доверие к власти, принципам государственного управления, вызывало серьезные социальные потрясения. Недаром XVII век вошел в историю России как «бунташный». Ярким примером того, к каким последствиям может привести коррупция в сложное для государства время, является Соляной бунт 1648 г. в Москве. Непопулярные меры правительства в налоговой системе усугублялись лихоимством высокопоставленных чиновников. Особенно отличились возглавлявший Земский приказ Л. С. Плещеев, который по ложным обвинениям сажал людей в тюрьму и освобождал только за взятку, а также руководитель пушкарского приказа П. Т. Трахониотов, который присваивал жалованье служилых людей. Поэтому во время бунта его участники потребовали выдать упомянутых лихоимцев народу, что и было сделано. Палач вывел Плещеева на площадь, и толпа буквально растерзала взяточника. На следующий день печальная участь постигла и Трахониотова. Его водили с колодкой на шее по столице, а затем казнили. Это послужило хорошим уроком для других чиновников, хотя взяточничество и не прекратилось¹⁹.

Таким, образом, во-первых, коррупция в основном была законным видом деятельности для этого этапа развития России. Одобрялась и поощрялась общественным

¹⁸ Кузовков Ю. В. История коррупции в России: М.: Анима-Пресс, 2012. С. 108-115.

¹⁹ Соловьев В. С. Империя коррупции [Электронный ресурс]. URL: <http://www.victoriaxu>.

мнением, в основном не имела государственных рестрикций, соответственно, формировалась как устойчивый компонент российского национального менталитета. Во-вторых, в данный период формирования российской государственности особым типом политической культуры была система «кормлений», то есть государственные чиновники могли обеспечивать любые свои жизненные потребности за счет средств, поступающих от лиц, заинтересованных в их деятельности. В, третьих, тем не менее, этот этап был известен и тем фактом, что именно Судебниками Ивана III и Ивана IV судьям впервые нормативным путем запрещалось брать посулы (взятки), в противном случае, по отношению к нарушителям законодательство предусматривало соответствующее наказание. Данный факт свидетельствует о первом государственном запрете в России на определенный вид коррупции.

2 этап. 1715-1801 гг.

Для этого этапа характерно то, что первая четверть XVIII века вошла в историю России как время петровских реформ, оказавших огромное влияние на развитие российской государственности. Подготовленные в значительной степени всем предшествующим социально-экономическим развитием страны, реформы, тем не менее, не носили плавного характера. Они привели к тому, что в развитии России произошел стремительный скачок, сопровождавшийся внедрением многочисленных новшеств, которые не органично и спокойно вписывались в российскую действительность, а врывались резко и жестко, часто насильственно навязывались «сверху». Это было связано с целым рядом причин: во-первых, реформы проходили в условиях войны, поскольку большую часть правления Петра I Россия провела в состоянии войны, а во-вторых, у царя не было четкого плана их осуществления, и они шли довольно хаотично, спонтанно, под давлением конкретных обстоятельств. Естественно, что это вело к огромным потерям и издержкам. Во-вторых, реформы, проведенные Петром I, завершили процесс складывания в России абсолютной монархии. Суть абсолютизма была выражена еще в «Воинском уставе» (1715 г.): «Его величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответу дать не должен; но силу и власть имеет свои государства и земли, яко христианский государь, по своей воле и благомнению управлять»²⁰. Абсолютному монарху принадлежала вся полнота законодательной, исполнительной и судебной власти, он являлся также главнокомандующим вооруженных сил страны. Московское государство превратилось в Российскую импе-

²⁰ Соловьев В. С. Империя коррупции [Электронный ресурс]. URL: [http:// www.victoriaxu](http://www.victoriaxu).

рию. В октябре 1721 г. после победы в Северной войне Петр I принимает титул «Отца Отечества, Императора всероссийского».²¹

Абсолютистские режимы к этому времени уже существовали в большинстве стран Западной Европы. Но на Западе абсолютизм, являвшийся по своей природе феодальным режимом, возникал в условиях существования капиталистических отношений, и существовало своеобразное «равновесие» сил буржуазии и дворянства. В России этого не было. Поэтому можно говорить о том, что в России сложился особый тип абсолютизма, отличный от западного. Отличие заключалось, прежде всего, в том, что существовала фактическая самостоятельность государственного режима по отношению к гражданскому обществу, что ставило его над обществом.²²

Проведенные Петром I реформы государственного аппарата и управления имели колоссальные последствия для развития российской государственности. Фактически именно при Петре I были заложены основы тоталитарного государства в нашей стране. Петр I сумел создать так называемое «регулярное государство» — полицейско-бюрократическое по своей сути, в котором жизнь каждого человека жестко регламентировалась. Для такого типа характерна система всеобъемлющего контроля, паспортного режима, доносительство. При Петре I был создан огромный бюрократический аппарат, который постепенно разрастался, и его роль в управлении государством все больше возрастала. Интересы же бюрократического аппарата вступали в противоречие с интересами общественного развития, поскольку критерием успешной работы чиновников являлось, в первую очередь, упорядоченное делопроизводство, а не реальное состояние дел. К тому же, содержание постоянно увеличивающегося бюрократического аппарата требовало все больших расходов, которые зачастую явно превышали материальные ресурсы государства, что стало отчетливо проявляться уже при Петре I, и, прежде всего, в работе местных органов власти. Естественно, что нехватку финансирования чиновники компенсировали поборами с населения.

Петр I не имел иллюзий в отношении оценки моральных качеств людей, заполнявших многочисленные канцелярии, и с подозрением относился к чиновникам. Как отмечает один из исследователей данного периода истории России Н. И. Павленко²³, что царь едва ли не в каждом из них готов был видеть казнокрада, мздоимца, вымогателя, человека, не знающего границ в утолении жажды наживы за счет ограбления

²¹ См. там же.

²² См. там же.

²³ Павленко Н. И. История России с древнейших времен до 1861 года [Электронный ресурс]. URL: <http://Royallib.ru>.

государства и отдельных подданных государя. Исходя из подобных оценок чиновников, Петр I большое внимание уделял созданию контролирующих органов, которые создавались одновременно с аппаратом управления. Показательно, что в 1711 году в один и тот же день были учреждены Сенат и институт фискалов. Фискалы должны были тайно проведывать, доносить и обличать, не вмешиваясь в ход самого дела. Они подчинялись только обер-фискалу, должность которого была учреждена при Сенате. Именно ему они и докладывали обо всех выявленных нарушениях²⁴.

В 1718-1721 гг. были созданы новые исполнительные органы центральной власти — ими стали коллегии, заменившие запутанную приказную систему (к тому времени существовало 44 приказа). Дела в коллегиях рассматривались и решались коллегиально. Одна из коллегий — юстиц-коллегия — ведала судебными делами. Петр даже предпринял попытку отделить судебную власть от административной, но этого ему сделать не удалось²⁵.

Большое значение в петровском государстве имел карательный орган, именовавшийся Преображенским приказом. Он возник еще в конце 17 века и вел следствия, а также суд по политическим делам. В 1718 г. создается еще один карательный орган — Тайная канцелярия. Она тоже осуществляла следствие и суд по политическим делам, но в ее компетенцию в основном входили дела, касающиеся Петербурга и округа. Важную роль играл и «Кабинет» — так называлась личная канцелярия Петра I²⁶.

В 1722 г. в России был создан важнейший контрольный орган — прокуратура. При сенате была учреждена высшая в стране должность генерал-прокурора, а в коллегиях — прокуроров. В отличие от фискалов, прокуроры, обнаружив нарушение законности, должны были его исправить. Генерал-прокурор был наделен очень большими функциями и мог быть назначен или отстранен только царем. Он руководил заседаниями Сената и осуществлял контроль над его деятельностью. В указе, изданном Петром I, о должности генерал-прокурора говорилось следующее: «Сей чин, яко око наше и стряпчий о делах государственных». Первым генерал-прокурором был назначен П. Н. Ягужинский²⁷.

Но несмотря на наличие развитой системы контроля коррупция в России при Петре I, продолжала существовать. Причем замечены в злоупотреблениях были весьма высокопоставленные лица, в том числе и те, кто по долгу службы должен был сам

²⁴ См. там же.

²⁵ Соловьев В. С. Империя коррупции [Электронный ресурс]. URL: [http:// www.victoriaхu](http://www.victoriaхu).

²⁶ См. там же.

²⁷ Кузовков Ю. В. История коррупции в России: М.: Анима-Пресс, 2012. С.112-115.

бороться с лихоимством, и даже люди из ближайшего окружения царя. Так, в казнокрадстве был уличен сибирский губернатор князь М. П. Гагарин. Ему вменялось в вину не только кража казенных денег, но и получение взяток, вымогательство подношений у купцов и присваивание чужих товаров. Он даже дошел до того, что присвоил себе три алмазных перстня и алмаз в гнезде, предназначенный для жены Петра I — Екатерины. Злоупотребления были столь очевидны, что проворовавшийся губернатор даже не стал отрицать их, и в своей челобитной на имя царя просил лишь о сохранении жизни для того, чтобы уйти в монастырь. Однако такой милости от Петра он не получил и в назидание другим казнокрадам был публично повешен в июле 1721 г. перед зданием юстиц-коллегии. Заслуга в разоблачении князя Гагарина принадлежала обер-фискалу Нестерову. А через несколько лет в январе 1724 г. был публично колесован и сам обер-фискал Нестеров, который, как оказалось, также был замешан в очень серьезных злоупотреблениях. Петербургскому вице-губернатору Я. Н. Корсакову за казнокрадство после пыток публично жгли язык, а затем отправили в ссылку. Такая же участь постигла и сенатора князя Григория Волконского. В подрядных машинациях были уличены высокопоставленные вельможи, пользующиеся доверием царя, адмирал Ф. М. Апраксин, канцлер Г. И. Головкин, А. В. Кикин, У. Синявин. Неоднократно привлекался к следствию по обвинению в казнокрадстве и фаворит царя — Александр Меншиков, и только снисходительность Петра I к своему любимцу позволила князю избежать сурового наказания. Впрочем, как полагают многие историки, Меншиков вполне мог разделить судьбу других казнокрадов, если бы император прожил еще несколько лет²⁸. Однако реформы Петра I не только не ликвидировали условия для коррупции в России, но даже создали более благоприятную почву для нее.

После смерти Петра I в России наступила эпоха дворцовых переворотов, характеризующаяся неустойчивостью и неопределенностью политической власти, фаворитизмом и взяточничеством. Большую часть времени этой эпохи на престоле находились женщины, некоторых из них можно было назвать императрицами лишь по формальным признакам. Естественно, что это создавало благоприятные условия для злоупотреблений, тем более, что чиновникам часто задерживали, а иногда и вообще не платили жалованье, поскольку денег на содержание бюрократического аппарата у казны катастрофически не хватало. Ситуация несколько улучшилась в период правления Екатерины II, в России даже были сделаны первые шаги по созданию правового государства. Были проведены меры по упорядочению судопроизводства, но кор-

²⁸ Соловьев В. С. Империя коррупции [Электронный ресурс]. URL: [http:// www.victoriaxu](http://www.victoriaxu).

рупция продолжала существовать. Еще в начале своего правления Екатерина, столкнувшись с чиновничьим самоуправством, была возмущена: «Сердце Наше содрогнулось, — писала она в своем указе, — когда Мы услышали ... что какой-то регистратор Яков Ренберг, приводя ныне к присяге Нам в верности бедных людей, брал и за это с каждого себе деньги, кто присягал. Этого Ренберга Мы и повелели сослать на вечное житие в Сибирь на каторгу и поступили так только из милосердия, поскольку он за такое ужасное ... преступление по справедливости должен быть лишен жизни»²⁹.

При Павле I ситуация только обострилась. Бумажные деньги (ассигнации), которыми выплачивалась зарплата чиновникам, стали обесцениваться, и служащие опять обратились к извечному источнику своего дохода — взяткам. И усердно из него черпали.

Итак, во-первых, на втором этапе развития коррупции в России получение взятки стало считаться преступлением, т. к. чиновники стали получать фиксированную зарплату. Во-вторых, число чиновников росло так быстро, что из-за нехватки средств жалование им выплачивалось нерегулярно. Взятки снова стали источником дохода, особенно для чиновников низших рангов, и, после смерти Петра I, система кормлений была восстановлена буквально вскоре. В-третьих, необходимость возвращения чиновничества к фиксированному жалованию, как мере противодействия взяткам, поняла только Екатерина II. В-четвертых, при Павле I жалование, которое выдавалось чиновникам бумажными деньгами, значительно обесценивалось по сравнению с металлическими. В очередной раз, необеспеченность бюрократии денежным довольствием вновь привела к росту коррупции.

3 этап. 1801-1901 гг.

Этап характеризуется тем, что Указы Александра Первого, изданные вплоть до 1811 г., оставляли в силе законодательные акты Петра Первого и Екатерины Великой. Царь Александр I хорошо представлял себе реальное положение дел в стране с мздоимством и лихоимством. Однако данные виды коррупции довольно прочно обосновались уже не только в центре, но и в губерниях, и судебной системе. Рост должностных преступлений показывал, что реформирование законодательства необходимо. В системе высшей государственной власти России того периода не было ни одного чиновника, который бы не понимал вреда от взяточничества и лихоимства. Все в государстве говорили не только о причинах, но и средствах, и методах искоренения долж-

²⁹ Политическая коррупция в России (материалы круглого стола) // Государство и право. 2009. № 4. С. 25.

ностных преступлений, особенно — лихоимства³⁰. Однако в период правления Александра I, с задачей этой российское государство также не справилось.

Вступивший на престол после подавления восстания 14 декабря 1825 г. в Петербурге Николай I потребовал создать Свод показаний декабристов о внутреннем состоянии России. Этот документ отчетливо показал всю степень беззакония в государственном управлении, суде, финансах. Причины крылись в бесконтрольном механизме государственного управления и сопутствующей ему коррупции практически во всех эшелонах власти. Николай I понимал, что изменить положение в стране можно лишь путем реформ, что нужно пойти на уступки «духу времени». В тоже время он боялся этих реформ и их последствий. Выход из создавшегося положения Николай I видел в усилении личной власти, бюрократизации и милитаризации страны, борьбе с инакомыслием и усилением карательных органов. Чиновничий аппарат стал разрастаться невиданными темпами. К концу правления Николая I он увеличился по сравнению с началом века примерно в шесть раз, а численность населения России увеличилась за это время лишь в два раза³¹. Проверить правдивость тысяч отчетов, поступающих в различные органы власти, было практически невозможно, к тому же руководили большинством учреждений, в том числе и министерствами армейские генералы, плохо знакомые с новым для них делом. В такой ситуации руководители попадали в некую зависимость от своих подчиненных. Среднее чиновничество стало играть в управлении государством все большую роль. Это признавал Николай I, сказавший однажды, что «Россией правят столоничальники». Понимали это и сами чиновники, что способствовало распространению коррупции.

Безнаказанно творить злоупотребления чиновникам в России помогало и то, что в стране со времен Соборного Уложения 1649 г. не было составлено нового единого свода законов. Существовало множество манифестов, указов, положений, которые зачастую противоречили друг другу, чем очень ловко пользовались опытные бюрократы в своих корыстных целях. Николай I приказал составить Свод законов Российской империи, что, по его мнению, должно было способствовать наведению порядка в стране без изменения ее политического строя. Свод законов был составлен и утвержден в 1833 г., однако в условиях наличия всеобщей коррупции это не изменило ситуации в стране. Чиновничество в России именно при Николае I превратилось в некое подобие сословия, неуязвимого и сознающего свою силу. Это сословие с некоторыми

³⁰ Соловьев В. С. Империя коррупции [Электронный ресурс]. URL: [http:// www.victoriaxu](http://www.victoriaxu).

³¹ См. там же.

видоизменениями благополучно существует и по сей день, представляя реальную угрозу для развития страны, по-прежнему занимаясь мздоимством и лихоимством. Именно поэтому, Николай I возложил задачу борьбы с лихоимством и мздоимством на учрежденный им 25 мая 1826 г. особый Комитет при Общем собрании Петербургских департаментов Сената. В том же году он учреждает Третье отделение Собственной его Императорского Величества Канцелярии для борьбы с должностными преступлениями чиновников, отмечая особо важной задачей — борьбу со злейшими проявлениями лихоимства в России. Однако борьба эта и контроль за деятельностью чиновников были непоследовательными и выборочными. К иным лихоимцам отношение правительства было снисходительным³². Именно поэтому, несмотря на отрицательное отношение в обществе и государстве к данным проявлениям коррупции, борьба эта ничего не дала³³.

Поражение России в Крымской войне показало всю несостоятельность политики Николая I, необходимость осуществления реформ, что и было сделано в 1860-1870-е годы Александром II. Одной из первых реформ была судебная реформа (1864 г.) Суд становился бессловным, гласным, независимым и состязательным. Вводился также суд присяжных. Казалось, что реформы Александра II могут коренным образом изменить историю страны и к тому же покончить с коррупцией, но этого не произошло, поскольку проведенные реформы не были подкреплены реформами в политической сфере. Самодержавная власть сохранилась, к тому же, после убийства Александра II народолюбцами на престол вступил его сын Александр III, который стал проводить политики контрреформ и укреплять монархический строй. Огромное значение в борьбе с воровством имела созданная во времена правления Александра II «Система публикации имущественного положения чиновников». Периодически, раз в год, выходили книги, которые так и назывались «Список гражданским чинам» такого-то ведомства. В них указывались поощрения, награды, размер жалования, наличие наследуемого и приобретенного имущества, включая имущество жены, детей и ближайших родственников. Также значительную роль в борьбе с коррупцией, как отмечал В. С. Соловьев, выполнили три редакции «Уложения о наказаниях» (1845, 1866, 1885).³⁴ Уложения о наказаниях не только предусматривали наказания за получение взятки через жену, детей, родственников и знакомых, но и признавали преступление

³² См. подробнее: Соловьев В. С. Империя коррупции [Электронный ресурс]. URL: <http://www.victoriaxu>.

³³ Там же.

³⁴ Там же.

оконченным, хотя деньги и вещи еще были не отданы, но обещаны по изъявленному им желанию или согласию. Очень важным был тот факт, что предусматривались некоторые завуалированные формы и способы получения взятки: под предлогом проигрыша, мены, продажи или другой мнимой законной и благовидной сделки. Чиновникам запрещались сделки с лицами, вступившими в отношения подряда или поставки по тому или иному ведомству. Считалось, что подряд или договор в таком случае лишь прикрывают взятку, данную чиновнику за незаконное благоприятствование подрядчику при сдаче работ или вещей в ущерб казне. За совершение таких сделок обе стороны подвергались наказанию, равному ущербу от совершенной сделки, чиновник же — увольнялся (исключался) из службы, согласно ст. 485, отделения VI, главы XI «Уложения о наказаниях»³⁵. Однако бюрократический же аппарат очень скоро приспособился к новым условиям и понял, что пореформенная Россия открыла новые широкие возможности для всевозможных злоупотреблений, придав им некоторый цивилизованный вид. Предпринимательская деятельность в России полностью зависела от разрешений чиновников, вымогающих солидные взятки. Громадные средства, в том числе и государственные, направлялись не на инвестиции в промышленность, а оседали в карманах чиновников. Коррупция стала явно мешать развитию рыночных отношений. Для ограничения взяточничества и вымогательства при Александре III было принято специальное решение, запрещавшее совмещение государственных должностей с должностями в акционерных обществах и банках. Однако чиновники нашли выход и стали «проталкивать» в эти организации своих родственников.

Таким образом, во-первых, в 19 веке коррупция фактически превратилась в существенную черту механизма государственного управления. Особенно же она ужесточилась при Николае I. Во-вторых, Судебная реформа 1864 года, проводимая Александром II, и не подкрепленная политической реформой, не смогла создать эффективных условий для борьбы с коррупцией. Бессловный, состязательный, гласный суд не смог противостоять самодержавной власти России. В-третьих, бюрократический же аппарат создал свою систему коррупционных предпочтений, в предпринимательской деятельности России того времени. В-четвертых, выросло количество чиновников, вымогающих солидные взятки.

4 этап. 1901-1917 гг.

Правление последнего российского императора Николая II также характеризуется расцветом коррупции, в которой были замешаны не только чиновники всех рангов, но

³⁵ Там же.

и близкие к императору люди и даже члены императорской фамилии. Достаточно вспомнить деяния «святого старца» Григория Распутина, открыто бравшего взятки за решение всевозможных дел, в том числе и за назначение на высокие государственные должности. Также, доподлинно известно, что помещики всех губерний Правобережной Украины ежегодно собирали для полицейских немалую сумму. Киевский губернатор И. И. Фундуклей объяснял это тем, что если помещики не будут выделять средства на содержание чиновников полиции, «то средства эти они получают от воров»³⁶. Однако данный период развития коррупции в России также имел свои особенности:

Во-первых, после 1903 года в России было введено «Уголовное уложение», которое было более проработано, чем «Уложение о наказаниях». Оно юридически разделило понятия «лихоимство» и «взятка». Взятка рассматривалась как самостоятельное преступление, нарушающее принцип безвозмездности службы. Предполагалась обязательность наказания за взятку независимо от места будущей службы лиц, совершающих данные действия. Лихоимство (лиходательство) предлагалось считать преступным лишь при неисполнении служебных обязанностей или злоупотреблении властью³⁷.

Во-вторых, в России, в отличие от других стран Европы, продолжался рост только низовой коррупции. Российская империя по критерию бюрократизации входила в пятерку самых развитых стран мира, хотя и была там явным аутсайдером³⁸. По данным Б. Н. Миронова, в 1910 г. на каждого служащего в государственном управлении приходилось: в России — 270 человек, в Англии — 137, в США — 88, в Германии — 79, во Франции — 57³⁹.

В-третьих, рост взяточничества имел место в связи с военными поставками и заказами, сделками с недвижимостью, освоением и получением новых земель с полезными ископаемыми (особенно в период русско-японской войны 1905 года), основанием новых кооперативных обществ. Все это требовало усиления борьбы с коррупцией в аспекте неотвратимости наказания за взяточничество. К лицам, совершавшим данные преступления, не применялись милости, учрежденные Всемилоштивейшим Манифестом от 11 августа 1904 года⁴⁰. Так, по отношению к ним не могли быть отменены решения суда, сокращены сроки заключения. Единственным случаем историки называют дело известного банкира Рубинштейна Д. Л., занимавшегося финансовыми ма-

³⁶ Соловьев В. С. Указ. соч.

³⁷ См. Староверов А. М. Коррупция в России [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org>.

³⁸ Там же.

³⁹ Там же.

⁴⁰ Староверов А. М. Указ. соч.

хинациями, используя посредничество Г. Е. Распутина. По настоянию Александры Федоровны он был освобожден от судебного преследования и ссылки в Сибирь, на которой она же и настаивала в период его обвинения. По одной из версий, она помогла Рубинштейну уйти от преследования потому, что через него императрица передавала деньги в Германию своим обнищавшим немецким родственникам, которых Вильгельм II лишил с начала войны всех источников дохода. Данный факт даже расследовался Чрезвычайной следственной комиссией Временного правительства, но не был доказан.⁴¹

Пятый этап, который несомненно имел свои причины и характерные особенности, мы бы назвали «советским», занимал период с **1917 по 2000 год**. Именно коррупция, наряду с другими противоречиями общества, стала причиной вызревания революционных настроений в стране и в конечном итоге способствовала приходу к власти большевиков.

Во-первых, проводимая большевиками в период гражданской войны политика «военного коммунизма» привела к возникновению новой бюрократии, взявшей на себя распределительные функции. После окончания гражданской войны и перехода к миру сдается новый управленческий аппарат, но отказаться от привлечения к этой работе старых чиновников большевики не смогли из-за отсутствия своих подготовленных кадров. Поэтому постепенно стало происходить своеобразное сращивание новой бюрократии со старой дореволюционной, в результате чего и возникла советская бюрократия, в значительной степени унаследовавшая все пороки прежних времен, и, прежде всего, коррумпированность. Во-вторых, уже в период нэпа данная проблема показала себя со всей очевидностью: выявляются многочисленные случаи взяточничества, расхищения государственных средств, сырья с госпредприятий. Все это вынудило молодое советское государство принять жестокие карательные меры. В 1922 г. вышел закон, по которому за взятку полагался расстрел. В последующем жесткие карательные меры по борьбе с коррупцией вошли в постоянную практику советского государства, особенно при И. В. Сталине, что, несомненно, повлияло на уменьшение коррупции. В-третьих, в тот период (особенно время правления Л. И. Брежнева) отчетливо прослеживалась взаимосвязь «власть и богатство», причем богатство не в классическом понимании этого понятия. Чиновнику не нужны были деньги для приобретения автомобиля, особняка, квартиры и т. д. Все это давало ему положение во власти. Приобретая автомобиль на деньги, полученные за взятку, чиновник наверняка

⁴¹ Там же.

попал бы в тюрьму, а то и под расстрел. К тому же просто купить автомобиль в СССР тогда было невозможно, а пользоваться по своему усмотрению казенным автомобилем с персональным водителем, положенным чиновнику по штату, законом не возбранялось. Поэтому в высших эшелонах власти шла ожесточенная борьба за место во властных структурах, а не за получение взяток. Бюрократический аппарат при И. В. Сталине значительно вырос и окреп, появилась номенклатура, которая по своей сути и положению в обществе очень напоминала сословие бюрократов, сформировавшееся при Николае I. Особенно наглядно это сходство стало проявляться в период Л. И. Брежнева, особенно в последние годы его жизни. Даже в общих принципах проводимой государственной политики период «развитого социализма» очень напоминал времена Николая I в период «апогея самодержавия». Для характеристики этих двух периодов очень подходит один термин — стагнация. Коррупция стала проникать во все эшелоны власти, дискредитируя ее и вступая в вопиющие противоречия с потребностями общества. Несомненно, что коррупция в значительной степени усугубила кризис эпохи социализма и приблизила распад СССР. Именно в последний период правления Л. И. Брежнева взяточничество стало все шире проникать и в такие сферы общества как здравоохранение и образование, чего раньше в СССР практически не наблюдалось. В-четвертых, необходимо отметить, что в 80-х годах 20 века коррупция как феномен не признавалась, более того, утверждалось, что данное явление не характерно для социалистической системы и присуще только буржуазному обществу. Первым громким делом о коррупции было расследование деятельности фирмы «Океан». Оно было выделено как Сочинско-Краснодарское дело, по которому обвиняемым проходил первый секретарь Краснодарского обкома КПСС, член ЦК КПСС Медунов. Это был первый признанный крупный коррупционный скандал, в который были вовлечены высшие слои государственной власти СССР. В-пятых, борьба с коррупцией активизировалась во времена правления Ю. В. Андропова. Коррупция была признана «темным пятном» в социалистическом организме. Достаточно вспомнить крупные антикоррупционные расследования по делу Моспромторга (директор Елисеевского гастронома Соколов Ю. был расстрелен), а также — «хлопковое дело», по которому проходили и министр МВД СССР, и зять генерального секретаря Брежнева Л. И. В-шестых, распад СССР и образование самостоятельных государств из бывших республик сопровождалось политическими, экономическими и социальными кризисами, конфликтами на национальной почве.

Становление новой российской государственности происходило в экстремальных условиях гиперинфляции, безработицы, поспешной ваучерной приватизации, скорее похожей просто на разграбление госимущества. Происходила криминализация общества на фоне бездействия правоохранительных органов и ожесточенной борьбы за власть. Именно в это время формируются те тенденции, которые в значительной степени объясняют громадные масштабы коррупции в наши дни:

1) происходит приватизация собственности, в результате которой ее владельцами становятся либо сами представители номенклатуры, либо те, кто имел с ними связи и таким образом получил доступ к приватизации;

2) в процесс приватизации в той или иной степени были включены представители криминального мира, которые тоже оказались связанными с представителями номенклатуры, многие из них затем сумели легализовать свой бизнес и криминальные нравы;

3) произошел возврат к временам «кормлений». В условиях невыплаты зарплат люди разных профессий, в том числе врачи и преподаватели, сотрудники правоохранительных органов и др. стали использовать свою работу для получения дополнительных доходов, одни, чтобы выжить, другие, чтобы обогатиться;

4) произошло дальнейшее увеличение бюрократического аппарата, костяк которого составила прежняя номенклатура. Этот бюрократический аппарат и сейчас имеет в стране огромную власть и использует ее в своих корыстных целях;

5) значительная часть представителей крупного и среднего бизнеса «сформировалась» через злоупотребления и откровенный криминал;

б) коррупция получила широкое распространение в обществе, в нее были вовлечены все слои российского общества, и она превратилась в норму жизни, особенно в сфере бизнеса, политики, бюрократического аппарата.

Шестой этап развития коррупции в России мы определяем в следующем периоде: **с 2000 года по настоящее время**. Поскольку уровень коррупции уже превысил все допустимые нормы, она буквально парализует общество, становясь серьезной преградой на пути развития демократии, экономики, государственности, порождает безнравственность и преступность. Многие ученые характеризуют коррупцию в Российской Федерации того времени как фактор системной дестабилизации развития государства и общества⁴². Согласно отчету международной организации Transparency

⁴² См., например, Бейдина Т. Е. Формы эффективной национальной безопасности РФ: коррупционный фактор как дестабилизатор системы управления безопасностью // Вестник ЗабГУ. 2013. № 3; Меньшенина Н. Н. Коррупция как фактор системной дестабилизации на Дальнем Востоке России // Россия и АТР. 2008. № 2. С. 116-124.

International за 2012 год, Россия в рейтинге коррумпированности занимает в настоящее время 143-место из 180 стран мира, соперничая в этой области не с развитыми западными странами, а с африканскими⁴³.

Президент, правительство и Государственная Дума России хорошо понимают положение дел и вырабатывают комплекс мер по борьбе с коррупцией, объявляя борьбу с коррупцией приоритетным направлением политики государства. Коррупция вновь объявлена врагом номер один. В России уже разработан президентский пакет антикоррупционных нормативных актов и есть основания полагать, что после его реализации в стране начнется действенная борьба с коррупцией. Именно в 2000 г. Россия присоединилась к ряду международных правовых актов, регулирующих борьбу с коррупцией. Так, в конце 2005 г. В. В. Путин внес в государственную Думу Российской Федерации закон о ратификации Конвенции ООН о борьбе с коррупцией от 31 октября 2003 года⁴⁴. В марте 2006 Конвенция ООН против коррупции была ратифицирована, а в июле 2006 г. президент подписал закон о ратификации Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. 20 ноября 2009 г. Государственная Дума приняла закон «Об общих принципах организации предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций», который позволяет взимать плату с граждан за предоставленные государственные услуги и государственные функции. Однако несмотря на принятие нескольких важнейших государственных нормативных актов и документов по противодействию коррупции (Национального Плана Противодействия коррупции⁴⁵, утвержденного Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым 31 июля 2008 г. (Пр-1568) и ФЗ «О противодействии коррупции»⁴⁶, принятого Государственной Думой РФ 19.12.2008 и одобренного Советом Федерации 22.12.2008) сама категория в российской юридической и политической науках в данный период остается недостаточно развитой. Философия, как мировоззренческая наука, так же неохотно исследует предмет коррупции. Декабрь 2008 г. ознаменовался в современной России принятием целого пакета антикоррупционных нормативных актов. В определении коррупции, которое закреплено в

⁴³ Центр антикоррупционных исследований: Официальный сайт. <http://transparency.org.ru/v-rossii/41-rossiiskikh-biznesmenov-schitaet-cto-korruptciia-eto-norma-zhizni>.

⁴⁴ Конвенция ООН против коррупции (принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml.

⁴⁵ Национальный план противодействия коррупции от 31 июля 2008 г. пр-1568.

⁴⁶ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ.

главном из них — ФЗ-273⁴⁷, сущность ее замеряется только в отношении злоупотребления должностным положением, вопреки законным интересам общества и государства, и в целях получения выгод только имущественного характера. Очень много вопросов возникает по поводу данного, очень общего, толкования самого явления. Многие ученые, политологи и юристы, выразили свое сомнение в пользу такого сознательного сужения сущности коррупционных действий. Однако появление данного нормативного акта было несомненно прогрессивным действием. В марте 2011 г. Путин В. В. заявил о необходимости принятия правовой нормы, обязывающей чиновников отчитываться о своих расходах. Соответствующий закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности и иных лиц их доходам» был принят и подписан президентом в начале декабря 2012 года.

Важным мероприятием явилось заседание Совета по противодействию коррупции, состоявшееся 30 октября 2013 г.⁴⁸. Президент России Владимир Путин призвал искоренять коррупцию из властных органов и раскритиковал проведенную в 2011 г. либерализацию антикоррупционного законодательства. Председатель Комитета Госдумы по безопасности и противодействию коррупции Ирина Яровая предложила расширить законодательную базу нормами, регулирующими отношения в сфере противодействия коррупции. Эксперты отмечают своевременность законодательной инициативы Ирины Яровой, однако видят трудности на пути ее практической реализации. Документом, который предложила на рассмотрение Госдумы депутат Яровая, предлагается прописать в российском законодательстве понятия «коррупционное правонарушение» и «коррупционное преступление», а также определить круг деяний, относящихся к коррупционным. Так, под коррупционным деянием предлагается понимать «виновное деяние, нарушающее законодательство РФ о противодействии коррупции и влекущее дисциплинарную, административную, уголовную и /или/ гражданско-правовую ответственность», а под преступлением — общественно опасное виновное деяние, сопряженное с незаконным использованием физическим лицом своего должностного положения в целях получения выгоды для себя или третьих лиц, либо незаконным предоставлением такой выгоды другим физическим лицам. Выделяется 41 коррупционное преступление «с учетом наличия факта использования физическим лицом своего служебного положения вопреки законным интересам общества и государства, а также в корыстных или иных личных интересах». Законопроект

⁴⁷ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Российская газета. 2008 г., 30 декабря.

⁴⁸ <http://tass-analistic.com/opinion/989>.

предусматривает введение самостоятельной уголовной ответственности за хищение бюджетных средств и средств госкомпаний и госкорпораций — до 15 лет лишения свободы. Согласно документу за хищение бюджетных средств в особо крупном размере /свыше 6 млн руб./ организованной группой или при исполнении госконтракта по оборонзаказу последует наказание от 7 до 15 лет лишения свободы со штрафом от 3 млн до 5 млн руб. Виновный будет лишен права занимать определенные должности на период до 20 лет. Кроме того, законопроект вводит дополнительный контроль над расходами чиновников, которые подозреваются или обвиняются в коррупции. Одновременно с возбуждением уголовного дела их расходы и доходы проверяют на соответствие. Президент считает, что либерализация законодательства, касающаяся наказаний для взяточников, должным образом не работает. «Только 8 % взяточников осуждены к реальным срокам лишения свободы, большинство приговорены к штрафам, которые преступники не платят, находят всевозможные нормативные лазейки», — констатировал Путин на заседании Совета по противодействию коррупции⁴⁹.

Президент напомнил, что решение о либерализации / законодательства/ в этой сфере было принято в 2011 году. «Мы тогда все с этим согласились, надеясь, что это будет обращением к совести людей, которые совершают правонарушения. Но, судя по всему, практика показывает, что эта либерализация не работает должным образом и нужно проанализировать, что здесь происходит», — указал глава государства. Путин В. В. обратился к членам Совета, поручив им представить соответствующие предложения.⁵⁰ Он также отметил, что число привлеченных к ответственности взяточников за первую половину 2013 года выросло почти на треть — на 32 %, за первую половину текущего года за получение взятки осуждены почти около 700 человек, 692, если быть более точным⁵¹. По мнению Путина, «антикоррупционная политика государства должна основываться на принципе неотвратимости наказания за подобные правонарушения и на всех направлениях борьбы с коррупцией надо действовать последовательно, наступательно». Глава государства подчеркнул, что «надо более жестко пресекать коррупцию внутри правоохранительных органов и судебной системы». Путин В. В. считает, что «проявления коррупции в структурах, призванных обеспечивать правопорядок, ощутимо подрывают доверие общества к власти и проводимой государством политики»⁵².

⁴⁹ <http://tass-analistic.com/opinion/989>.

⁵⁰ Там же.

⁵¹ Там же.

⁵² Там же.

Таким образом, рассмотрев генезис коррупции в России мы выделили шесть этапов становления данного феномена в России: первый этап — этап становления российской государственности — до 1715 года. Второй этап — этап петровско-екатерининских реформ — с 1715 г. по 1801 г. Третий этап — этап антикоррупционных реформ Николая I, при котором коррупция превратилась в механизм государственного управления, длился с 1801 по 1901 год. Четвертый этап — этап реформирования госаппарата при Николае II, сущностью которого была борьба с «низовой», губернской коррупцией — с 1901 года по 1917 год. Пятый этап — революционный — длился с 1917 по 2000 гг. Последний этап, шестой, назовем его современный или этап реформ Путина, в процессе которого активно реформируется государственный аппарат и создается новое антикоррупционное законодательство.

1.2. Сущность и виды коррупции в современной России

Рассмотрев генезис коррупции в России, определив специфику ее развития в различные исторические этапы становления российского государства, мы определяем дальнейшую гипотезу нашего исследования: коррупция все активнее становится фактически одним из атрибутов функционирования российского государства, неотъемлемой составляющей его взаимоотношений с гражданами, что порождает не только недопустимые диспропорции в системе управления и функционирования государственных институтов, но и влияет на формирование общественного сознания, которое утрачивает доверие к власти и веру в справедливость.

Для дальнейшего исследования нашей гипотезы нам необходимо определить сущность коррупции как социального явления, причины ее возникновения и, соответственно, те виды и формы ее проявления в государственной и общественной жизни современной России. Переходя к вопросу определения сущности коррупции как социального и политического явления необходимо упомянуть, что исследование данного явления достаточно давно находились в поле зрения западных исследователей, интерпретирующих данное явление в определенной плоскости. Среди них можно выделить работы Кларка В., Скотта Д., Вейли Д., Хатингтона С, Крамера Д., Мертона Р., Гросманна Г., Клина Г., Блэквела Р., Палмера Л., Вятра Е. и др. В основе их исследований лежит только исторический подход, ретроспективно отражающий проблему коррупции в СССР и западных странах в 1960-1980 гг. Они увязывают ее существование с деятельностью политической элиты и существующими политическими режи-

мами. В большинстве своем исследования западных ученых рассматривают отдельные факты коррупционных проявлений и сведены к описанию их деталей. В них, как правило, не раскрывается содержание выявленных закономерностей и отсутствует анализ причин происходящего и раскрытия закономерностей. Вторым недостатком является необоснованное увеличение числа форм коррупционных проявлений. К ним предлагается отнести коммерческий подкуп, протекционизм и лоббизм, проявления которых наблюдаются в частных корпорациях, коммерческих банках, крупных фирмах. На наш взгляд, данный подход вряд ли правильный, т. к. коррупция представляет собой явление, тесно связанное с природой властных отношений, где обязательными участниками выступают коррумпируемые представители государственного аппарата, наделенные властными полномочиями. Именно такой разрыв в определении сущности коррупции был преодолен в исследованиях современных российских ученых.

Анализ следует начать с констатации того, что по своей сути государство — это сугубо чиновничья структура, которую иногда шуточно обозначают как структуру «слуг народа». Не обладая никакими ресурсами, кроме административных, государственная система в определенных условиях будет стремиться обратить свой единственный — административный — ресурс (т. е. способность к силовому воздействию) в конкретные материальные блага «для себя». Это и является истоком, родником, из которого проистекает сложная болезнь государственного устройства, которая и является коррупцией.

Прежде всего, возникает необходимость определить, что понимается под термином «коррупция», т. к. в обществе, в научном мире и в практической сфере не существует однозначного понимания этого явления. В статье 8 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, которая была подписана 12 декабря 2000 г. в Палермо, коррупция определяется как умышленные уголовно-наказуемые деяния, которые включают: а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей; б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физи-

ческого или юридического лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей⁵³.

Коррупция (*corruptio*) в Римском праве понималась самым общим образом, как (разламывать), портить, разрушать, повреждать, фальсифицировать, подкупать и обозначало противоправное действие, например в отношении судьи. Это понятие произошло от сочетания латинских слов «*correi*» — несколько участников в одной из сторон обязательственного отношения по поводу единственного предмета и «*rupture*» — ломать, повреждать, нарушать, отменять. В результате образовался самостоятельный термин, который предполагал участие в деятельности нескольких (не менее двух) лиц, целью которых является «порча», «повреждение» нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества⁵⁴. В Большом юридическом словаре коррупция понимается как «общественно опасное явление в сфере политики или государственного управления, выражающееся в умышленном использовании представителями власти своего служебного статуса для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме, а равно подкуп этих лиц»⁵⁵. В документах ООН о международной борьбе с коррупцией дано определение «коррупции» — как злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц или групп⁵⁶.

По-нашему мнению, словосочетание «злоупотребление государственной властью» некоторым образом вводит в заблуждение, т. к. сокращает поле деятельности рассматриваемого явления и затушевывает истинную опасность, исходящую от него. На самом деле государственная власть — это система управления обществом, а социальная опасность от коррупции — это ущерб, наносимый обществу. Следовательно, коррупция — это злоупотребление управлением общественной властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц или групп. Это всегда необходимо помнить, когда мы употребляем дефиницию «злоупотребление государственной властью» в контексте характеристики коррупции как социального явления.

⁵³ Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности // Российская газета. 2004. 03 февраля.

⁵⁴ Грант М. История древнего Рима. Москва: Изд-во ТЕРРА. 2003.

⁵⁵ Большой юридический словарь. Москва: Изд-во Инфра-М, 2000. С. 288.

⁵⁶ См. подробнее: Справочный документ о международной борьбе с коррупцией: Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности // Российская газета. 2004. 03 февраля; Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный секретариатом ООН. A/CONF. 169/14. 1995. 13 Apr. [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.un.org/russian/.

Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определяет коррупцию как 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 лицами⁵⁷.

Итак, из данного определения видно, что коррупция: во-первых, всегда связана с государственной службой, государственной властью, в силу этой прямой зависимости неизбежно оказывает в большей или меньшей степени воздействие на характер и содержание власти, ее репутацию в обществе. Это позволяет утверждать, что коррупция приобретает, помимо криминального, политический характер; во-вторых, коррупция выходит за пределы взяточничества; в-третьих, она включает в себя nepотизм (nepотизм — замещение должностей предпочтительно родственниками в нарушение общего и справедливого порядка) и многочисленные формы незаконного присвоения публичных средств для личного, группового или корпоративного использования; в-четвертых, коррупция, как злоупотребление властью, может осуществляться для получения выгоды не только в целях личного, но и корпоративного, кланового интереса. Это не всегда прямо связано с присвоением материальных ценностей, так как корпоративный интерес порой преследует политические цели: создание политических условия, обеспечивающих возможности «легального», «законного» захвата, присвоения в будущем материальных и финансовых средств.

В большинстве случаев коррупция наносит прямой экономический ущерб личности, обществу и государству. Кроме того, необходимо учитывать, что коррупция злоупотребляет управлением, общественной властью для получения выгоды в личных целях, в интересах третьих лиц или групп. Необходимо постоянно учитывать антиобщественный характер коррупционной деятельности. Если перевести это в практическую область, то можно констатировать, что в основе коррупции лежит незаконная двусторонняя сделка (в коррупцию всегда вовлечены две стороны: тот, кто подкупает, и тот, кто, будучи подкуплен, действует вразрез со своим служебным долгом), в результате которой лицо, находящееся на государственной службе, нелегально «прода-

⁵⁷ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ.// Российская газета. 2008 г., 30 декабря.

ет» физическим и юридическим лицам свои служебные полномочия или услуги, основанные на авторитете должности, власти и связанных с ней возможностей, а «покупатель» получает возможность использовать государственную структуру в своих целях: для обогащения, законодательного оформления привилегий, ухода от предусмотренной законом ответственности, общественного контроля. Иначе говоря, превращение государственным служащим своего рабочего места в коммерческий товар составляет суть коррупции, несущей реальную угрозу нормальному, законному функционированию системы государственной власти и управления.

Коррупцию необходимо различать в узком и широком смысле. Коррупция в узком смысле — это явление, когда должностные лица намеренно пренебрегают своими обязанностями или действуют вопреки этим обязанностям ради определенного материального вознаграждения. Коррупция в широком смысле — это взяточничество и самостоятельное чиновничье предпринимательство. Взятничество специфицируется в коррупции тем, что чиновника подкупают не ради нарушения его обязанностей, а ради их исполнения. Взятничество порождается неопределенностью обязанностей чиновника, дефицитом (часто искусственно созданным) административных и финансовых возможностей государства. На разных этапах «вручения» взятки ее различают как «взятку-поощрение» и как «взятку-вознаграждение». Подкупающая сторона в любом случае в данных процедурах выступает как «страдательная».

Чиновничье предпринимательство характеризуется тем, что здесь формально нет подкупающей стороны. Заказчик служебного нарушения здесь — это сам исполнитель, извлекающий доход (предпринимательский или рентный) из монополии на принятие или согласование определенного решения. В табл. 1 мы показали виды коррупции, которые классифицируются по двум критериям: уровню распространения коррупционных отношений и степени регулярности коррупционных связей.

Таблица 1

Виды коррупции

| | |
|---|--|
| Уровень распространения коррупционных отношений | Низовая коррупция (в низшем и в среднем эшелонах власти) Верхушечная коррупция (у высших чиновников и политиков) Международная коррупция (в сфере мирохозяйственных отношений) |
| Степень регулярности коррупционных связей | Эпизодическая коррупция Систематическая (институциональная) коррупция Клептократия (коррупция как неотъемлемый компонент властных отношений) |

Итак, общий смысл действия коррупции сводится к процессу принятия или не-принятия должностным лицом решений, ведущему к присвоению данным должностным лицом не принадлежащих ему ресурсов и получению корыстных выгод от реализации этих ресурсов. Можно привести следующие примеры (по понятным причинам без указания конкретных личностей и обстоятельств): 1. ректор университета возглавляет комитет по бюджету в Законодательном Собрании, формирует в бюджете субъекта федерации свой вуз «отдельной строкой»; 2. декан юридического факультета, единственного на территории субъекта федерации является председателем избирательной комиссии этого субъекта федерации; 3. должностное лицо принимает противоправные решения в пользу второго лица, извлекая незаконное вознаграждение; 4. чиновник под давлением государственных органов принимает незаконные решения; 5. принятие и лоббирование нужных частному бизнесу, а не обществу, законов. В связи с этим, мы бы предложили под коррупцией понимать систему злоупотребления административным ресурсом и должностными полномочиями, выражающуюся в использовании лицом, выполняющим управленческие функции, своих полномочий вопреки законным интересам общества и государства в целях извлечения корыстных выгод и личного преимущества, как материального, так и нематериального характера.

Принято различать две формы коррупции: верховая и низовая, вертикальная. **Верховая** (вершинная, элитарная, деловая коррупция, т. е. та, с помощью которой решаются крупные проблемы бизнеса) коррупция вовлекает в процесс высшее и среднее чиновничество (например, высокая цена материального вознаграждения за формулирование законов, госзаказы, изменение форм собственности). **Низовая** коррупция вовлекает среднее и нижнее чиновничество в бытовую коррупцию, с помощью которой граждане решают свои повседневные проблемы: выплаты гаишникам, оформление документов на дачные участки, взятки в судах, медицинских учреждениях, военкоматах. Верховая коррупция (самый опасный для государств вид политической коррупции) представляет собой процесс взаимодействия коррумпированных чиновников, свидетельствующий о переходе единичной коррупции в стадию укореняющихся организационных форм.

Виды коррупции также дифференцируются по сферам общественных отношений и по отношению должностного лица к ветви власти: а) по сферам общественных отношений — экономическая, социальная, политическая, военная, международная; б) по отношению должностного лица к ветви власти — государственная (собственно государственная) и муниципальная. **Под экономической коррупцией** мы понимаем

извлечение корыстной выгоды должностных лиц через незаконное использование ресурсов хозяйственного механизма государства. **Социальную коррупцию** характеризует извлечение корыстной выгоды должностными лицами через незаконное перераспределение государственных ресурсов в пользу узких олигархических групп за счет уязвимых слоев населения. **Сущностью политической коррупции** является извлечение корыстной выгоды должностного лица через незаконное присвоение властных административных ресурсов в целях обеспечения доступа к власти определенных олигархических клановых группировок. **Международную коррупцию** можно определить как извлечение корыстной выгоды должностными лицами (или группой должностных лиц) в целях незаконного распределения международных геополитических и экономических ресурсов. Например, иностранная «помощь» странам или субъектам хозяйственной деятельности, «уводящим» государственные средства за границу. Кстати, международная коррупция сегодня довольно неисследованный феномен. Современный период изменения геополитической картины мира (события на Украине) формирует новые образцы международной коррупции в глобальном плане. Так, США, теряя, но пытаясь сохранить свою главную роль в однополярной системе международных отношений, зачастую совершают диффузные действия, которые очень близко граничат с использованием своего международного статуса в корыстных интересах даже не американского государства и общества, а в корыстных интересах отдельных кланов и заинтересованных групп США. Причем в данные коррупционные проявления они втягивают и Канаду, и европейские государства.

Очевидны проявления военной, информационной, политической и международной коррупции США, Канады и Евросоюза по отношению к бывшим республикам СССР, в настоящий момент, современным Украине и Молдавии. Так, интересен пример с тем как еврочиновников обвиняют в отмывании денежных средств. Более половины выделенных Молдавии грантов вернулись обратно в Евросоюз. Об этом заявил эксперт стратегического управления, глобализации и стратегий социальной коммуникации Виорел Чуботару. По его словам, как передает Infotag, «от 50 до 80 % объемов грантов, предоставленных Молдове, возвращаются обратно в ЕС тем европейским компаниям, которые власти РМ вынуждают нанимать для “освоения” предоставленного финансирования»⁵⁸. «Эти фирмы работают со специалистами Молдовы, оплачивая им рабочий день в размере 40-100 евро, в то время как европейцы с такой же профессиональной квалификацией получают по 500-1,5 тысячи евро в день. Это ли не

⁵⁸ <http://gorchakovfund.ru/news/8162>.

коррупция? По-моему, коррупция это не только взяточничество, но это явление имеет и другие формы. Причем это все санкционируется государственной властью на высшем уровне», — заметил он⁵⁹. Чуботару пояснил, что «ЕС поддерживает в Республике Молдова сверх коррумпированный режим, который обворовывает не только страну, но и завладевает огромными финансовыми ресурсами, поступающими из Брюсселя»⁶⁰. «Где результаты от перечисления миллиардов евро? Ведь европейские эмиссары отлично видят, чем занимается этот псевдоевропейский режим в Кишиневе, навязанный нам не путем выборов, а диктатом всяких “Фюле” и “Шубелей”. Вот уже 15 лет как мы внедряем программы по борьбе с коррупцией, широко финансируемые европейскими фондами и с участием европейских экспертов. И мы видим их “результаты”», — сказал он⁶¹. Напомним, что ранее делегат ЕС в Кишиневе Дирк Шубель сообщил, что одних лишь грантов за период правления альянса Молдавии получила от Евросоюза в размере свыше 550 млн евро⁶².

Государственная и муниципальная коррупция в политике и экономике трактуется как извлечение корыстной прибыли через распоряжение государственными и муниципальными ресурсами. Конечно же, это только схематическое представление видов коррупции. В жизненных проявления некоторые виды конвергируют и приобретают другие формы. Типология коррупционных отношений представлена в табл. 2.

Одно из важных условий распространения всех этих видов коррупции в органах власти и управления современной России можно представить в следующей упрощенной схеме, заключающейся в том, что, возникая в сфере государственного управления, она имеет тенденцию к своему дальнейшему распространению. Это объясняется тем, что существует возможность представителей органов власти и управления распоряжаться не принадлежащими им ресурсами и принимать решения не в интересах государства и общества, а исходя из своих личных корыстных побуждений. Если говорить о государственных служащих, то они могут распоряжаться, например, таким ресурсами, как: бюджетные средства, государственная или муниципальная собственность, государственные заказы или льготы. Однако если отобрать у чиновника распределительные функции, то весь чиновничий аппарат потеряет смысл своего существования. Поэтому государственные служащие выступают в роли субъектов корруп-

⁵⁹ Там же.

⁶⁰ Там же.

⁶¹ Там же.

⁶² Там же.

Типология коррупционных отношений

| Критерии типологии коррупции | Виды коррупции |
|---|--|
| Кто злоупотребляет служебным положением | Государственная (коррупция госчиновников) Коммерческая (коррупция менеджеров фирм) Политическая (коррупция политических деятелей) |
| Кто выступает инициатором коррупционных отношений | Вымогательство взяток по инициативе руководящего лица Подкуп по инициативе просителя |
| Кто является взяткодателем | Индивидуальная взятка (со стороны гражданина) Предпринимательская взятка (со стороны легальной фирмы) Криминальный подкуп (со стороны криминальных предпринимателей, например, наркомафии) |
| Форма выгоды, получаемой взяткополучателем от коррупции | Денежные взятки Обмен услугами (патронаж, nepotизм) |
| Цели коррупции, с точки зрения взяткодателя | Ускоряющая взятка (чтобы получивший взятку быстрее делал то, что должен по долгу службы) Тормозящая взятка (чтобы получивший взятку нарушил свои служебные обязанности) Взятка «за доброе отношение» (чтобы получивший взятку не делал надуманных придирок к взяткодателю) |
| Степень централизации коррупционных отношений | Децентрализованная коррупция (каждый взяткодатель действует по собственной инициативе) Централизованная коррупция «снизу вверх» (взятки, регулярно собираемые нижестоящими чиновниками, делятся между ними и более вышестоящими) Централизованная коррупция «сверху вниз» (взятки, регулярно собираемые высшими чиновниками, частично передаются их подчиненным) |

ционной деятельности, ибо только они обладают властными полномочиями для принятия решений и осуществления действий, ведущих к возникновению коррупционных отношений. Предполагая, что каждый стремится преумножить свою прибыль, можно прийти к выводу, что коррупция — это естественное экономическое проявление, связанное с деятельностью конкретных лиц, облеченных полномочиями для принятия решений в системе органов государственной власти и управления. Являясь специфическим элементом общественно-политической, экономической жизни общества и государства в целом, для коррупции являются характерными также целый ряд характерных обстоятельств, присущих иным институтам общества и государства.

К условиям, порождающим коррупцию, принято относить те, которые свойственны как России, так и большинству стран, находящихся на стадии модернизации, но в

первую очередь переживающих переходный период от централизованной экономики к рыночной экономике:

- непродуманный переход к рыночным отношениям на фоне глобализационных процессов в мире;
- кардинальные изменения государственного управления;
- трудности преодоления наследства тоталитарного периода;
- экономический упадок и политическая нестабильность;
- период модернизации и реформирования общества и государства является благоприятным для расширения коррупционных возможностей;
- неразвитость и несовершенство российского законодательства, его отставание от развития социально-экономических отношений,
- неэффективность институтов органов власти, которые проявляются в плохом качестве законов, в несовершенстве всей правовой системы, в нечеткости законодательских процедур, избыточности двусмысленностями, коллизиями и пробелами, многочисленными отсылочными нормами, что позволяет чиновникам создавать себе идеальные условия для вымогательства и шантажа граждан (клиентов);
- неподконтрольность довершения законодательного регулирования, которое перекладывается на подзаконные акты органов исполнительной власти, создающая условия для появления нечетких, «закрытых», плохо доступных инструкций, создающих дополнительные условия для коррупции.

Российские ученые⁶³, исследующие коррупцию, выделяют системные причины, объясняющих сложившуюся в России тревожную ситуацию с коррупцией, но среди них выделяют девять наиболее важных⁶⁴.

Во-первых, недостатки правового регулирования. Наличие в законах и подзаконных правовых актах недостатков, создающих предпосылки для различных коррупци-

⁶³ См., например: Бейдина Т. Е. Формы эффективной национальной безопасности РФ: коррупционный фактор как дестабилизатор системы управления безопасностью // Вестник ЗабГУ. 2013. № 3 (94); Кузьминов Я. И. Механизм коррупции и их особенное проявление в государственном аппарате // Административное право. Теория и практика. М.: 2002; Левин М. Коррупция в России: классификация и динамика / М. Левин, Г. Сатаров // Вопросы экономики. 2012.; Любимов А. П. История лоббизма в России. М. Фонд «Либеральная миссия», 2005; Меньшенина Н. Н. Коррупция как фактор системной дестабилизации на Дальнем Востоке России // Россия и АТР. 2008. № 2.; Многоликая коррупция. Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления. М.: Альпина-Паблицерз, 2010; Сатаров Г. А. Диагностика российской коррупции. Социологический анализ. М.: Индем, 2002.

⁶⁴ См., например, работы Афанасьева М. Н., Алексеева С. С, Гулиева В. Е., Дубнова А. П., Дубовцева В. А., Санохина В. М., Лепехина В. А., Лунеева В. В., Шабанина В. А. и других.

онных злоупотреблений. Отсутствие в законодательных актах регулирований прямого действия позволяет чиновникам трактовать закон в свою пользу на основании внутриведомственных распорядительных актов или принимать произвольные решения. К таким признакам коррупционности нормативных актов можно отнести множество диспозиций правовых норм, широкие возможности ведомственного нормотворчества, отсутствие детализированных запретов и ограничений для государственных и муниципальных служащих в реализации ими своих полномочий, контроля, в том числе, общественного за деятельностью органов власти. Важным в этом плане может быть, когда принимаются нормативные акты в интересах определенной социальной группы. Это дает возможность определенной группе лиц или структуре влиять на государственные ведомства. Так, 16 декабря 2005 г. в первом чтении был принят Госдумой закон об обязательном страховании всех предприятий, на которых эксплуатируются так называемые опасные объекты (предприятия нефте-, газо-, угольно перерабатывающей промышленности и прочие). Проект обязывает покупать страховку на сумму от 14,8 млн. руб. до 1,7 млрд. руб. в зависимости от опасности объекта. Расплывчатость формулировки «оценка состояния готовности объекта к предупреждению, ликвидации ЧС». Как считают в комиссии Госдумы по противодействию коррупции, что это прямое приглашение к коррупции. Тарифы на этот вид страхования должен устанавливать закон, а не Правительство⁶⁵.

Во-вторых, слабость региональной государственной власти, заключающаяся в отсутствии не только социального, но и политического согласия в обществе и государстве. В стране постоянно возникают противоречия между исполнительной и законодательной властями (на региональном уровне особенно), что ставит под угрозу процесс развития российской государственности.

В-третьих, рост преступности и других негативных процессов говорит о дезорганизованности работы правоохранительных органов. После первоначальной дезориентации они быстро вписались в процессы формирования бюрократического капитализма, обслуживая, в первую очередь, интересы «новых русских» и используя свои возможности в собственных корыстных интересах.

В-четвертых, отсутствие национальной стратегии развития и политики «минимизации» с самого начала формирования современного российского государства. У российских либералов и демократов тогда отсутствовала какая-либо стратегия нацио-

⁶⁵ Коррупция на службе государства // Коммерсант. 03.02.2005. С.14.

нального экономического развития. Идеология «минимизации государства», исповедуемая некоторыми реформаторами, на практике свелась к полной минимизации регулирующей роли государства (что ни в коей мере не соответствует реалиям высоко развитых западных государств). Преодоление данной ситуации, к сожалению, займет длительный период государственно-политического развития страны.

В-пятых, «раскрепощение новой бюрократии». После полного устранения идеологической номенклатуры в 1991-1992 гг. наступила эра полного раскрепощения бюрократии. Она получила свободу, граничащую с анархией. Это означало вместе с тем и наступление эры «беспредела». По мнению некоторых политических деятелей, в частности С. Глазьева, главная причина коррупции — это тотальная безответственность исполнительной власти периода начала перестройки⁶⁶. В рамках действующей Конституции и российского законодательства исполнительная власть и до сих пор ни за что ни перед кем не отвечает. Чиновник высокого ранга назначается либо правительством, либо президентом — без обсуждения кандидатуры в органах представительной власти. Реальной процедуры оценки кадров в России при назначениях на высшие должности сегодня нет, т. к. отсутствует ответственность исполнительной власти перед представительной властью, перед судебной, перед законом и обществом.

В-шестых, мощный слой чиновничества, заинтересованный в закреплении и сохранении такой ситуации, в результате которой происходит их обогащение за счет выполнения государственных функций. Коррупция проникает во все сферы государственного управления в экономике, и прежде всего, в системе приватизации государственной собственности; распределения бюджетных средств; предоставления льгот и преференций (в том числе по государственным заказам, экспорту и импорту, налогам, лицензированию и т. д.); получения кредитов и субсидий. Распространению коррупции способствует мнение, что коррупция есть естественная норма поведения чиновников в период перехода к рыночным отношениям. Кроме того, правонарушения со стороны чиновничьего аппарата обычно связаны с управленческой деятельностью, которая, несмотря на провозглашение открытости, остается в значительной степени конфиденциальной. Также следует учитывать, что в период социальной трансформации коррупция может превратиться в прямую угрозу национальной безопасности и перспективам развития государства. Общемировая тенденция в этом вопросе весьма тревожна. Имеющиеся оценки дают основание предположить, что ущерб от корруп-

⁶⁶ Салье М. Мафрупция, мафрупция!!! Мафия и коррупция. М., 1994. 263 с.

ции достиг в мире 500 млрд. дол США, т. е. 1 % мирового ВВП⁶⁷. По данным Европейского банка реконструкции и развития средние затраты на взятки для фирм, оперирующих в России, достигают 4-8 % годового дохода⁶⁸.

Седьмая причина — это экономический упадок и политическая нестабильность. Постоянно осознаваемый политический и экономический риск, связанный с инфляцией, отсутствием четких регулятивных механизмов, формирует определенный тип экономического поведения, рассчитанный на кратчайшую перспективу. Политическая нестабильность вызывает чувство неуверенности и среди чиновников самого разного уровня, что создают дополнительные возможности совершения коррупционных действий.

Восьмая причина развития коррупции в современной России — это низкая эффективность правоохранительной системы по противодействию коррупции в органах государственной власти и управления, а именно:

- в совершаемых должностных преступлениях, как правило, нет прямых и непосредственных потерпевших, а также свидетелей, заинтересованных в обнаружении таких фактов. Практически обе стороны заинтересованы в сохранении проводимой сделки в тайне;

- преступные коррупционные действия совершаются высокоинтеллектуальными способами и наличием современных методов защиты от разоблачения;

- лицам, относящимся к сфере органов власти и управления, имеется больше возможностей избежать реальной уголовной ответственности, чем остальным гражданам.

Девятая причина — слабость и неразвитость гражданского общества государства, в связи с чем происходит все более заметный отрыв общества, его институтов от государственной и муниципальной власти. Отсутствие у граждан и государства устоявшихся демократических и политических традиций формирует безответственное отношение к использованию коррупционных форм обеими сторонами общественного процесса.

Таким образом, определив сущность, виды и формы проявления коррупции, их интерпретации в нормативных и научных исследованиях, важно также понимать, что решить вопрос борьбы с коррупцией только при помощи законодательной базы, без участия самого общества и его граждан, невозможно, поскольку, как показывают многочисленные исследования, коррупция в общественном сознании по форме стано-

⁶⁷ Сосунова И. Социальная сфера жизнедеятельности государства и стратегические риски. М.: МГУ, 2003. С. 235.

⁶⁸ См. там же.

вится обыденным явлением, носящим массовый, а главное — социально приемлемый характер. Так, по данным Transparency International (2012 г.), 41 % опрошенных российских бизнесменов на вопрос «Почему коррупцию в стране не удастся победить?» ответили, что «коррупция воспринимается обществом как норма жизни»⁶⁹. При этом, сформировалась своеобразная «двойная мораль» при обсуждении вопросов коррупции в обществе: граждане, говоря о коррупции, подразумевают преступления чиновников на государственном уровне, а не в повседневной жизни — подношения и подарки врачам, учителям, сотрудникам ГИБДД, пожарникам и пр., не осознавая, что все это создает реальную угрозу национальной безопасности, т. к. приводит к несоблюдению стандартов практически во всех сферах: в строительстве, производстве продуктов питания, здравоохранении, образовании, дорожном движении и других сферах общественной жизни.

1.3. Современные коррупционные технологии

Технология — это четкое и однозначное знание (обычно в виде набора правил или алгоритма), позволяющее из исходных компонентов получить желаемый конечный результат⁷⁰. Когда же речь заходит о коррупционных технологиях, подразумеваются, как правило, формы ее проявления с указанием возможных механизмов реализации — опосредованных и непосредственных, внутренних или внешних по отношению к совершаемому действию. В научной среде на сегодняшний день принято деление всех технологий на технологии некоммуникативной направленности (внешние, опосредованного формализованного действия) и коммуникативной (внутренние, характеризующиеся непосредственным характером действия).

1.3.1. Коммуникативные технологии коррупции

К коммуникативным технологиям мы предлагаем относить технологии, обеспечивающие организацию и проведение того или иного коррупционного действия, направленные на создание предметной инфраструктуры (например, организационно-правового каркаса, социальных и экономических параметров действия предмета и объекта). Очень хорошо это иллюстрируется на коррупции в избирательном процессе.

⁶⁹ Центр антикоррупционных исследований: официальный сайт. <http://transparency.org.ru/v-rossii/41-rossiiskikh-biznesmenov-schitaet-cto-korruptcia-eto-norma-zhizni>.

⁷⁰ Викизнание [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.wikiznanie.ru/ru-wz/index.php>.

Важнейшей некоммунитивной технологией коррупционных действий в этой сфере выступает избирательное законодательство, обеспечивающее общие «правила игры» для субъектов избирательного процесса, системы избирательных комиссий, осуществляющих организацию выборов и передачу власти вновь избранным представителям, использование административных рычагов давления на избирателей.

Коммуникативными технологиями являются технологии, выстраивающие непосредственное (внутреннее) взаимодействие между объектом и предметом коррупционных отношений. Например, кандидату на выборную должность и его команде в рамках электорального маркетинга добиться оптимального воздействия на избирателей для достижения целей избирательной кампании с помощью специальных коррупционных средств и методов (подкуп избирателя, «карусель» и т. д.).

В данном случае имеют место использования как самостоятельных, довольно изученных видов коммуникативных технологий, как лоббизм, паблик-релейшнз (связи с общественностью), джи-ара, инвест-ара, создание имиджа кандидата (имиджмейкерство), политическая реклама, так и новых — связанных с использованием возможностей, представляемых в настоящее время информационным пространством.

В российской практике встречаются различные виды коммуникативных коррупционных технологий, например, использования **«административного ресурса»** в разного рода политических кампаниях. Основными из них являются:

1. **Разнообразные злоупотребления должностным положением**, которые могут выражаться, например, в создании для кандидатов «от власти» «режима наибольшего благоприятствования» при организации встреч с электоратом под видом всевозможных совещаний работников здравоохранения, образования, культуры; в использовании в предвыборной кампании служебных помещений, средств связи, транспорта, государственных СМИ, оргтехники, кадров; в распространении агитационных материалов через школы, поликлиники, детские сады, жилищные конторы, отделы социального обеспечения⁷¹. Так, на различных выборах для сбора подписей в поддержку одного из кандидатов привлекаются студенты дневных отделений государственных вузов (с минимальной оплатой, зачастую и без нее). При этом избирательные комиссии даже не пытаются применить к таким кандидатам предусмотренные законом меры воздействия.

2. **Скрытый подкуп** (например, избирателей). Поскольку типично выдвижение на пост главы исполнительной власти уже действующего Президента, губернатора, то к

⁷¹ См., напр.: Чередниченко В. А. Социологический анализ факторов избирательных процессов в России // Вестник МГУ. Сер. 18. 1998. № 4. С. 64; Вишневский Б. Нет слова — нет проблемы // Российская Федерация сегодня. 2002. № 3.

выборам приурочивается выплата и / или повышение пенсий, пособий, заработной платы и других задолженностей⁷². Применительно к коррупционной деятельности, подкуп необходимо рассматривать предельно широко, не только как передачу материальных ценностей (при финансировании избирательной кампании кандидата, даче взяток членам избирательных комиссий и т. п.), но и как оказание нематериальной помощи в обмен за поддержку. Несколько реже применяется **договорная схема подкупа** (около 9 % случаев). Суть ее состоит в том, что заключаются фиктивные договора с избирателями на оказание различных услуг (проведение агитации, распространение листовок и т. д.). В одних случаях оплата по договорам производится сразу после заключения, в других — предусматривается последующее оказание кандидатом (если он становится депутатом) каких-либо услуг избирателям. Так, во время проведения выборов в Государственную Думу один из кандидатов распространял газету, содержащую договор, смысл которого сводился к тому, что в случае его избрания, проголосовавшие за него, получают все мыслимые и немыслимые блага⁷³.

3. Административное давление на... (например, на избирателей), которое может выражаться в настойчивой агитации лиц, работающих в государственных учреждениях, проголосовать за нужного кандидата. Иногда имеет место прямое принуждение к голосованию, выражающееся в различных угрозах избирателям (например, не проголосуешь за нашего кандидата — уволим, либо не допустим к сдаче экзаменационной сессии и т. п.). Это могут быть рейды правоохранительных органов и различные проверки избирательных штабов, информационная блокада, запрет на регистрацию соперника на этапе сбора подписей или за несколько дней до выборов, инициирование накануне выборов процедуры незаконного привлечения кандидата-конкурента к уголовной ответственности⁷⁴. Так же важно то, что избирательные комиссии в большинстве своем находятся под контролем местных властей и весьма «избирательно» относятся к кандидатам, в зависимости от того, поддерживают их власти или нет. По экспертным оценкам, сегодня минимум 3-5 % голосов добавляется нужному кандидату

⁷²См.: Жданова Н. Л. Административный ресурс в рамках предвыборных кампаний: новый вид коррупции? // Предотвращение коррупции в процессе избирательных кампаний. СПб., 2000.

⁷³См. подробнее: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А. А. Вешняков. М.: НОРМА. 2008; Ищенко Е. П. Коррупция и грязные избирательные технологии // Организованная преступность и коррупция: исследования, обзоры, информация. 2005. № 4.

⁷⁴Подробнее см.: Гиззатов Э. Искушение властью. Административный ресурс в избирательных кампаниях: сущность и методы противодействия [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pressclub.host.ru/apn.shtml>.

только за счет махинаций в избирательных и счетных комиссиях⁷⁵. Чтобы избежать ситуации «административного давления» кандидаты стараются сами обеспечить себе альтернативу. В этом случае от одного и того же избирательного штаба выдвигается второй (дополнительный) кандидат, который не ведет никакой агитации (действует как подставная фигура). Если ко дню голосования никаких эксцессов не происходит, то он снимает свою кандидатуру, дабы не «оттянуть» голоса у основного, либо участвует в выборах, но набирает мизерное число голосов, поскольку избиратели о нем ничего не знают.

4. Следующий по распространенности вариант после подкупа — **«прикормка»** (более 20 %), когда будущий кандидат создает благотворительный фонд или организацию под названием, содержащим либо его фамилию, либо иной признак, который прочно с ним ассоциируется, и занимается благотворительной деятельностью. В период выборов избирателям «напоминается» о благотворительной помощи.

5. Более 10 % опрошенных сталкивались с технологией, условно именуемой **«автобус»**. Такое название она получила из-за того, что для получения необходимых голосов избирателей, их в организованном порядке привозили (как правило, в автобусе) на участок для проведения досрочного голосования за «нужного» кандидата. Непосредственно до или после этого избирателям выдавалась гуманитарная помощь, а иногда и денежное пособие.

Белорусские политологи выделяют **«защищенные» и «коалиционные» формы** коррупционных коммуникаций. **Защищенные коммуникации в коррупции** — это действия, когда посредником необязательно является одно лицо. Это может быть цепочка нескольких заинтересованных лиц, которые осведомлены лишь только о своих целях и функциях. Например, государство имеет пакет акций успешного предприятия, предприниматель получает его в управление с одновременным контролем реализации продукции и денежных потоков. Если продукция экспортная, то часть денег оседает за пределами государства, якобы для закупки сырья. На самом же деле — используется для приобретения недвижимости или обучения детей в престижных европейских вузах и т. д. Естественно, что чиновники, стоящие у истоков этой коррупционной схемы, вознаграждаются⁷⁶. Так, Игорь Метлицкий подчеркивает, что технология «защищенная» форма коррупции характерна для начальных периодов возникновения отношений такого рода. По мере их развития и проникновения в государствен-

⁷⁵ См. там же.

⁷⁶ Республика [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.respublika.sb.by/>.

ные структуры строятся и формируются новые схемы, основу которых составляют глубоко латентные связи. Современная схема такой технологии появилась в Европе достаточно недавно. Суть ее состоит в том, что коррупционер связан только с одним посредником, который в свою очередь контролирует весь механизм коррупционного контракта. Опасность таких «операций» очевидна: выпадение (по разным стечениям обстоятельств) из структуры посредника приводит к тому, что вся коалиция редко становится достигаемой для правоохранительных органов⁷⁷. Чаще всего коалиция по своему составу неоднородна: внутри ее образуется ядро, представленное наиболее заинтересованными лицами, которые осуществляют постановку целей, контролируют деятельность членов сообщества и распределяют сверхплату. Они решают вопрос о привлечении к коррупционным контрактам чиновников из числа постоянного состава, а непосредственно к сделкам — «временщиков» (для решения отдельных задач). Вариант такой коалиционной схемы — технология «обменной коррупции».

Коррупционная коммуникация «вырожденной коалиции»⁷⁸ построена на привлечении к схеме специалистов в области современных психотехник (например, нейролингвистического программирования). Роль такого специалиста состоит в том, чтобы обеспечить манипулирование психическим ресурсом чиновника, который даже не предполагает, что за его действие или бездействие кто-то получит сверхплату. Например, референт министра приносит руководителю на подпись значимый для коалиции документ (акт или решение) в то время, когда чиновник менее всего готов контролировать ситуацию (или ситуация специально моделируется). Министр его подписывает, но сверхплату получает референт.

Одна из самых грязных коррупционных технологий состоит в том, что чиновник использует свой статус для имитации нарушения со стороны юридического лица или другого чиновника в целях получить сверхплату за реализацию интересов третьих лиц. Например, государственное предприятие стоит в шаге от процедуры банкротства. Шансы у кредиторов предприятия получить свои долги практически отсутствуют. Поэтому они распродают долговые обязательства за 10-15 % от номинала. Эти обязательства скупают структуры, которые связаны с чиновником, отвечающим за вывод предприятия из кризиса. Вдруг «неожиданно» предприятие получает от государства кредит на санацию, а антикризисный управляющий полностью погашает задолженность перед кредиторами. Таким образом, 90 % долговых обязательств идут в

⁷⁷ См. там же

⁷⁸ Республика [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.respublika.sb.by/>.

карман дальновидному чиновнику. Понятно, что тем, кто помогал ему проводить «операцию», придется заплатить⁷⁹.

Таким образом, мы выделили коррупционные технологии коммуникативной направленности, *специфика которых состоит в том, что* это технологии маркетингового типа, определяющие альтернативность отдельных субъектов данного вида отношений, определяющих возникновение острой конкуренции между ними. Они базируются на постоянном непосредственном соотнесении самого субъекта коррупционных отношений с конъюнктурой рынка — интересами, потребностями, ценностными ориентациями, поведением и типом культуры общества и государства.

1.3.2. Некоммуникативные коррупционные технологии

Итак, рассмотрев коррупционные технологии коммуникативной направленности, необходимо дать анализ и технологиям коррупции некоммуникативной направленности. До сих пор, в политологическом и юридическом знании, к сожалению, не проведено четких границ между этими понятиями, что, соответственно, вызывает затруднения по применению данных категорий на практике. Более того, нет ни одной научно-исследовательской работы, которая бы рассмотрела, хотя бы на концептуальном уровне, проблему некоммуникативных технологий в коррупции.

Именно некоммуникативные, внешние, опосредованные, а, следовательно, скрытые от внимания большинства граждан и организаций нашего общества, технологии коррупции тормозят крупномасштабные экономические и социальные преобразования, а также само развитие государства в целом. Как следствие, расширяется сектор теневой экономики, уменьшаются налоговые поступления, делается неэффективным использование бюджетных средств. Развитие некоммуникативных технологий коррупции в нашей стране способствовало созданию обширных и устойчивых интегрированных структур с сетевой формой организации — организованных преступных сообществ, созданных для совместного извлечения дохода из коррупционной деятельности. Участники таких сообществ объединяются не только для извлечения прибыли из своей противоправной деятельности, но и для эффективного осуществления инвестиций в расширение коррупции как особого рынка криминально-коррупционных услуг. Коррупционная деятельность при этом превращается в бизнес, когда коррупционер относится к своей должности как к бизнесу, пытаясь максимизи-

⁷⁹ Республика [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.respublika.sb.by/>.

ровать «доход». От единичных разрозненных сделок коррупционеры переходят к организованным и скоординированным действиям, объединяясь в преступные сообщества, образующие коррупционные сети.

В последние годы наметился переход коррупции на более высокий уровень, когда именно коррупционные сети и являются основой и наиболее сильным инструментом коррупционных сделок. Деятельность коррупционных сетей проявляется в формировании взаимосвязей и взаимозависимостей между чиновниками по вертикали управления, а также по горизонтали на различных уровнях управления между разными ведомствами и структурами. Эти взаимосвязи и взаимозависимости направлены на систематическое совершение коррупционных сделок, как правило, с целью личного обогащения, распределения бюджетных средств в пользу структур, входящих в коррупционную сеть, повышения прибылей, их максимизации или получения конкурентных преимуществ финансово-кредитными и коммерческими структурами, входящими в коррупционную сеть. Руководителями коррупционных сетей часто являются самые высокопоставленные российские чиновники и политики⁸⁰.

Напомним, что мы предлагаем понимать под некоммуникативными технологиями в коррупции те способы и формы проявления, которые обеспечивают организацию и проведение того или иного коррупционного действия, направленные на создание предметной инфраструктуры (а именно: организационно-правового каркаса, социальных, технических и экономических параметров действия предмета и объекта). Например, использование государственного и муниципального бюджета, нормативных актов, бюрократических услуг, системы госзакупок, процессов лоббирования по принятию нужных коррупционеру нормативных актов, рейдерства, оборота земель и т. д. Например, как отмечалось на координационном совещании правоохранительных органов ДФО (декабрь 2009 г.), в Приморском крае одним из подходящих поводов для совершения преступлений стало перераспределение земельного фонда в рамках строительства объектов саммита АТЭС. Основным способом совершения преступлений является незаконное выведение из собственности муниципальных образований земельных участков при осуществлении строительной деятельности. Как известно, противоправная деятельность позволяет приобретать государственные и муниципальные земли по ценам в десятки раз ниже рыночной стоимости. Наносится колоссальный ущерб государству и муниципальным образованиям. Такие преступления могут со-

⁸⁰ См.: Крюков С. Декриминализация действий, связанных с незаконным оборотом наркотиков [Электронный ресурс]. URL: <http://NARCOM.ru>.

вершаться только организованными группами, располагающими значительными финансовыми средствами, коррупционными связями в органах власти и контролирующих органах. Например, продолжается расследование по уголовным делам, возбужденным в отношении членов организованной преступной группы по фактам мошеннических действий с земельными участками, выделенными под строительство сооружений и инженерных коммуникаций города Владивостока (ч. 4 ст. 159, ч. 2 ст. 327, ч. 2 ст. 187 УК РФ). Члены ОПГ путем подделки официальных документов совершили хищение земельных участков, являющихся государственной и муниципальной собственностью Администрации Владивостока, с причинением ущерба на сумму свыше 100 млн. рублей. Всего по данным уголовным делам выявлено более 15 эпизодов хищений путем мошенничества, 18 эпизодов подделки документов, 5 эпизодов изготовления и сбыта платежных документов⁸¹.

Очень хорошо некоммуникативные технологии коррупции иллюстрируются на коррупции в избирательном процессе. Важнейшей некоммуникативной технологией коррупционных действий в этой сфере выступает избирательное законодательство, обеспечивающее общие «правила игры» для субъектов избирательного процесса, системы избирательных комиссий, осуществляющих организацию выборов и передачу власти вновь избранным представителям, использование административных рычагов давления на избирателей. Так, порядок финансирования избирательных кампаний регламентируется федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации о выборах. Наиболее значимыми из них являются: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁸², Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. №175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁸³, Федеральный закон от 10 января 2003 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»⁸⁴. Согласно указанным нормативным актам для финансирования избирательной кампании кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды. Исключение составляют лишь кандидаты, избирающиеся в органы местного самоуправления, которые не производят финансирование своей избирательной кампании, если это не установлено Законом

⁸¹ Антикоррупционная политика России и ее субъектов: состояние и перспективы развития. Материалы научно-практического семинара (г. Владивосток, 26 февраля 2010 г.). Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та. 2010. С.11.

⁸² См.: Собрание Законодательства Российской Федерации. 2007. № 24. Ст. 2253.

⁸³ См.: Собрание Законодательства Российской Федерации. 2007. № 24.

⁸⁴ См.: Собрание Законодательства Российской Федерации. 2007. № 2. Ст. 171.

субъекта Российской Федерации, и при условии, что численность электората в избирательном округе не превышает пяти тысяч. Избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков могут создаваться за счет: а) собственных средств кандидата, избирательного объединения, избирательного блока; б) средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, избирательным блоком; в) добровольных пожертвований граждан; г) добровольных пожертвований юридических лиц; д) средств, выделенных кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку соответствующей избирательной комиссией, в случае, если это предусмотрено законом.

При этом в законе установлены ограничения на внесение пожертвований в избирательные фонды кандидатов (например, смотри ст. 58 закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Кроме того законодательно определены предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, избирательным блоком, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры расходования средств избирательных фондов.

Анализ нарушений, допускаемых при финансировании избирательных кампаний, показал, что наиболее часто встречаются следующие некоммуникативные технологии коррупционного характера: 1. теневое финансирование в обход избирательных фондов кандидатов («черной наличностью»); 2. превышение предельных размеров избирательных фондов; 3. поступления из запрещенных законом источников. Дадим характеристику основным из этих технологий:

1. По мнению большинства опрошенных экспертов, официальное финансирование политических кампаний отражает менее трети реальных расходов кандидатов на выборные должности. Основная же часть денежных средств поступает **«черным налом»** от различных финансово-промышленных и иных групп, лоббирующих свои интересы. Прямым следствием **«черного финансирования»** является **«черная политика»** и, как результат, ее антинародный характер. Как говорится, кто платит, тот и заказывает музыку. Теневое обеспечение выборов требует наличия специальной неформальной структуры, объединяющей кандидата со спонсорами. На выборах регионального уровня используется как минимум четырехзвенная цепочка: крупные коммерческие организации (кампании, предприятия, банки) — общественный фонд, контролируе-

мый кандидатом, — подставные фирмы-однодневки, обналичивающие деньги, — имиджмейкерские конторы и СМИ⁸⁵.

2. Поскольку достаточно часто при финансировании электоральных кампаний встречается **превышение предельных размеров избирательных фондов**, интересным представляется вопрос о том, сколько же стоит депутатский мандат? Закон разрешает кандидату в депутаты Государственной Думы, выдвинутому по одномандатному округу израсходовать из избирательного фонда не более 6 млн. рублей, политической партии, избирательному блоку — не более 250 млн. рублей⁸⁶. Что касается предельной суммы легальных расходов на выборах, проходящих в субъектах Российской Федерации, то она, как нам представляется, зависит не столько от уровня экономического развития региона, сколько от фантазии местных законодателей. В частности, предельный размер расходов из избирательного фонда кандидата на пост Губернатора Саратовской области не должен превышать 15 тысяч минимальных размеров оплаты труда (около 9 млн. рублей)⁸⁷, а предельная сумма расходов на избирательную кампанию депутата областной думы вообще не ограничена.⁸⁸ Согласно ст. 58 Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, в фонды референдума:

- а) иностранным государствам и иностранным юридическим лицам;
- б) иностранным гражданам, за исключением случая, предусмотренного п. 10 ст. 4 названного закона;
- в) лицам без гражданства;
- г) гражданам Российской Федерации, не достигшим возраста 18 лет на день голосования;
- д) российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30 % на день официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов;

⁸⁵ См.: Орлов Д. Выборы под контролем: Огромные финансовые ресурсы, современные избирательные и информационные технологии позволяют попавшим к кормилу власти возвращаться к нему снова и снова // Новое время. 2007. № 44.

⁸⁶ См.: Ст. 66 Федерального закона от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

⁸⁷ См.: ст. 55 Закона Саратовской области от 15 апреля 1996 г. «О выборах губернатора Саратовской области» (в ред. Закона Саратовской области от 12 января 2000 г.

⁸⁸ См.: Ст. 41 Закона Саратовской области «О выборах депутатов Саратовской областной думы».

- е) международным организациям и международным общественным движениям;
- ж) органам государственной власти и органам местного самоуправления;
- з) государственным и муниципальным учреждениям и организациям;
- и) юридическим лицам, имеющим государственную и (или) муниципальную долю в уставном (складочном) капитале, превышающую 30 % на день официальной публикации решения о назначении (проведении) выборов;
- к) организациям, учрежденным государственными и муниципальными органами, а также организациям, учрежденным юридическими лицами, указанными в пп. «д» и «и»;
- л) воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам;
- м) благотворительным организациям, религиозным объединениям и учрежденным ими организациям;
- н) анонимным жертвователям;
- о) юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах, референдуме.

Согласно нашему опросу⁸⁹, запрещенные законом источники финансирования по вполне понятным причинам не указал никто из респондентов. Однако 12 % граждан в качестве финансового источника назвали средства иностранных организаций, а почти 17 % — средства криминальных организаций. Таким образом, анализ материального обеспечения избирательных кампаний, показал, что в современной России на федеральном и региональном уровнях сложилась практика почти полностью нелегального финансирования выборов.

Для более предметного представления некоммунитивных технологий коррупции следует ее представить в виде формулы, которая вместе с раскрытием ее сущности дает возможность определить и форму ее проявления. Одним из первых это сделал американский профессор Роберт Клитгаард, создатель знаменитой «формулы коррупции»:

$$K = M + P - O,$$

где K — коррупция, M — власть монополий, P — произвольность решений, O — ответственность.⁹⁰

⁸⁹ Пилотажное исследование «Источники финансирования избирательной кампании. Владивосток — Екатеринбург». Интервью с 14 экспертами. 2014. Руководитель: проф. Н. Н. Меньшенина. Индекс: ИФИК-14.

⁹⁰ Викизнание [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.wikiznanie.ru/ru-wz/index.php/>.

Иными словами, в данном случае, коррупция определяется степенью монопольной власти и права принимать произвольные решения, которыми наделены государственные чиновники, а также мерой их ответственности за свои действия. По этим составляющим коррупции можно выстраивать формы коррупционных проявлений. С учетом составляющих элементов этой формулы ряд российских ученых выделяют следующие характерные коррупционные технологии некоммуникативной направленности, скрывающих потенциальную возможность коррупции, а именно: «рынок бюрократических услуг», «чиновник на содержании», «чиновничье предпринимательство», «сети взаимных обязательств» и «экономика обязательств»⁹¹.

1. «Рынок бюрократических услуг».

Данная форма коррупции проявляется в виде:

- вознаграждения за получение выгодных контрактов в форме оплаты. Это осуществляется в виде консультационных услуг, установления непомерно высоких гонораров за публикации или лекции. Оказание государственным служащим разного рода услуг и иных «знаков внимания», поездок в заграничные командировки, на отдых и лечение за счет заинтересованных в решении вопросов партнеров;
- служебное мошенничество и другие формы хищения;
- получение «комиссионных» за размещение государственных заказов;
- латентного вымогательства взяток, в том числе незаконных вознаграждений, за ускоренное решение вопросов, выдачу документов;
- устройства на работу родственников, друзей, знакомых;
- усложненность бюрократических процедур.

В этом плане созданию коррупционных условий способствует бюрократия, которая, развиваясь в сфере социального управления, вырабатывает способы специализации управленческого труда, формируя соответствующие специфические интересы и ценности. Это вырабатывало определенный тип личности, ориентированный на соблюдение принятых в бюрократической среде норм и правил, создавая вид внешнего благополучия, исполнительности и целесообразности. При таком подходе бюрократические органы власти видят свою задачу действовать не с пользой для дела в указанных для нее пределах, а выполнять указания, предъявленные свыше, то есть соблюдать формальности, по которым и оценивается сама деятельность управленца и его отношение к исполнению своих служебных обязанностей. Немецкий социолог

⁹¹ См. подробнее: Кузьминов Я. И. Механизм коррупции и их особенное проявление в государственном аппарате. Административное право. Теория и практика. М., 2002.

М. Вебер отмечал, что, с одной стороны, государство нуждается в огромном административном аппарате для проведения в жизнь своих интересов, с другой, рост самостоятельности и значения бюрократии ведет к потере управляемости, угрожающей стабильности и даже существованию всей системы. Одновременно, как государство создает и стимулирует различные административные структуры с целью реализации своих интересов, бюрократия стремится извлечь из существующей ситуации свои собственные выгоды, превращаясь в само ориентированный институт.

2. «Чиновник на содержании других организаций».

Среди данных нарушений в современный период можно выделить следующие:

– многие виды прямого или завуалированного совмещения должностей на государственной службе и в негосударственных коммерческих организациях;

– оказание государственными служащими прямых или косвенных услуг негосударственным коммерческим организациям за прямое или завуалированное вознаграждение, представление тех или иных льгот, выгод и преференций, в которых эти организации заинтересованы. Практически сюда можно отнести различные виды «крышевания» (рынков, отдельных фирмы, конкретных предпринимателей и др.);

– использование государственными служащими личного либо ведомственного влияния и неформальных связей для оказания услуг негосударственным коммерческим организациям за вознаграждение. В этом плане характерным являются использование для разборок между коммерческими организациями силовых структур. Так, сегодня криминальный захват предприятий, получивший название «рейдерство», превратился как бы в узаконенный властями бандитизм, но с формулировкой «спор хозяйствующих субъектов». При этом используются и оружие и другие средства физического воздействия. Например, 25.09.2005 г. при захвате заводоуправления ОАО «Привод» рейдерской кампанией «Русэлпром» в г. Лысьва, Пермской обл. получил огнестрельное ранение в живот один из сотрудников этого предприятия. Подобным образом происходили захваты предприятий: летом 2005 г. карельского завода ДСП, 24.04.2004 г. в г. Кропоткин (Краснодарский край) ЗАО «Маслоэкстракционный завод Кропоткинский», 11.09.2005 г. ФГУП «Производственный и НИИ по инженерным изысканиям в строительстве» был избит руководитель. Власти не препятствуют в отдельных случаях, а способствуют таким проявлениям.

Примером этому может служить деятельность самарской группы РБЕ во главе с бизнесменом Шокиным, которая смогла приобрести объекты Минобороны — ЦСК ВВС, военный санаторий «Волга», самарский загородный парк и 238 объектов муни-

ципальной собственности. Это удалось осуществить, потому что указанному предпринимателю способствовали прокурор области и мэр города⁹². В 2006 году в Санкт-Петербурге была ликвидирована рейдерская группа тамбовской ОПС. По делу проходят 27 человек, в том числе и чиновники из налоговых служб, милиции. Рейдеров арестовали при попытке захвата местного нефтяного терминала компании, которая стоит 600 млн. долл.⁹³.

- доведение информации о принятых, но еще не опубликованных решениях государственных органов по вопросам, представляющим интерес для коммерческих структур. Например, проверка рынков на предмет выявления продукции, завезенной контрабандным путем;

- установление платы за услуги, предоставление которых входит в круг служебных обязанностей чиновника.

3. «Чиновничье предпринимательство».

Среди данных нарушений в современный период можно выделить:

- учреждение коммерческих структур с использованием имущества государственных предприятий, на которых работает должностное лицо, использование должностного положения в процессе приватизации государственной и муниципальной собственности (приобретение этих объектов в свою собственность, а в случае акционирования — получение контрольного пакета акций);

- неправомерная (из корыстных побуждений) передача коммерческим организациям финансов и кредитов, предназначенных на государственные нужды;

- лоббирование прохождения, принятия соответствующих контрактов, программ, тем, других документов, позволяющих получить преимущества определенным лицам. Особенно это проявляется при проведении конкурсов;

- размещение заказов на определенной фирме;

- бюрократический рэкет (эти явления имеют одинаковую природу и отличаются лишь тем, что, если коррупционер получает вознаграждение за услуги по взаимному согласию с предпринимателем, то чиновник-рэкетир вымогает взятку у бизнесмена помимо его воли);

- монополия ведомств на предоставление услуг;

- взыскивание обязательных платежей или наложение штрафов за нарушения действующих норм.

⁹² См. подробнее: Иванов Е. Пираты XXI Века. // Аргументы и факты. 2007. № 17.

⁹³ См. там же.

В новых условиях, прежде всего с изменением самой обстановки в социально-экономической, политико-правовой сферах деятельности, наряду с традиционной формой взятки, как коммуникативной технологии в коррупции, появились ее современные модификации, имеющие явно некоммуникативный характер своего действия. Вместо конверта с деньгами теперь фигурируют действия, определяющие изменения в имущественном положении лиц, вовлеченных в коррумпированные отношения. К ним относятся такие действия, как корыстное использование государственного и муниципального бюджетов, криминальное лоббирование, инвестирование коммерческих структур за счет средств госбюджета, создание лжепредприятий, перевод государственной собственности в акционерные общества, предоставление возможности вывоза стратегического сырья за рубеж и многое другое, что очень трудно идентифицируемо и доказуемо.

4. «Система взаимных обязательств» и «экономика взаимных обязательств».

Принятие должностным лицом решения, из которого извлекает выгоду вторая сторона, а лицо получает вознаграждение при обоюдном согласии.

Характерным примером может служить получение заказов, минуя конкурсные процедуры. Также к системе взаимных обязательств можно отнести использование власти для незаконного получения материальных благ целой группой должностных лиц, коллективно извлекающих выгоду из нарушения законов и норм. В частности, сюда можно отнести организованное в 2000-х годах вымогательство взяток у водителей сотрудниками органов, обеспечивающих безопасность дорожного движения. Подобные коррупционные схемы, составляя как бы своеобразный рынок коррупционных услуг, используются и на других участках деятельности, где непосредственные руководители являются как бы координаторами подобных коррупционных отношений. В этом случае распространение коррупции среди чиновников приводит к тому, что в ней оказываются заинтересованными и подчиненные, и начальники.

Итак, обращаясь к некоммуникативным технологиям коррупции, необходимо отметить, что к ним относятся различные виды нарушений конституционных, административных, уголовных и иных норм права лицами, осуществляющие функции управления во всех сферах деятельности. Приведенный перечень некоммуникативных технологий коррупции являются наиболее встречающимися в современный период развития России. В связи с этим для предупреждения и пресечения коррупции в системе управления необходимо различать их по способам проявления и принимать соответствующие не только законодательные, но и организационные меры.

1.4. Корреляция моделей поведения российского чиновника с мотивами и формами осуществления коррупции

1.4.1. Феномен российской коррупции в сфере государственного и муниципального управления

Коррупция в разных формах ее проявления преследует Российское государство с древнейших времен и является существенным препятствием в развитии. Не случайно многие революции и смуты проходили в нашей стране под лозунгами борьбы с коррупцией. Коррупция наших дней препятствует экономическому развитию, с одной стороны, а, с другой — выстраивает непроходимую стену между властью и гражданами. Динамика коррупции за последние два десятка лет свидетельствует о «прогрессе» коррупции. Об этом, опираясь на данные МВД, следственного комитета, Генеральной прокуратуры, свидетельствует журнал «Коррупция в России»⁹⁴. В 2000 году зарегистрировано 7,0 тыс. взяток, в 2005 году — 9,8 тыс., в 2007 — 6,7, в 2008 — 8. Наивысшую точку зарегистрировали в 2009 году — 13,1 тыс. В 2010 году число зарегистрированных взяток опустилось до 12,0 тыс., в 2011 году — до 11,0 тыс. В 2012 году в России было зарегистрировано 9 тыс. случаев взяток. По данным авторитетного центра по исследованию коррупции «Transparency International» в 2013 г.⁹⁵ Россия находилась на 127 месте после таких стран как Доминиканская Республика и Гватемала, имея чуть лучшие показатели, чем Кения и Гондурас.

Понятие «коррупция» в его самом общем смысле — незаконное использование индивидом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды⁹⁶. Данное определение, по своей сути, ставящее акцент на интересы государства и общества, — это и есть определение понятия «коррупции», именно в сфере деятельности государственных и муниципальных служащих. Данное определение между тем самое общее и несет в себе оттенок юридического определения, призванного дать номинации действиям. Нам же необходимо для более полного анализа такого явления как коррупция в государственной и муниципальной сферах определить его социальные границы и природу. Отталкиваясь от ис-

⁹⁴ Статистика коррупционной преступности // Коррупция в России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://korrossia.ru/>.

⁹⁵ Corruption perceptions index 2013 [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.transparency.org.

⁹⁶ См. напр.: Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

ходного определения, соответственно коррупционером может считаться любой чиновник, государственный или муниципальный, который использует должностные возможности для достижения личных целей, игнорируя или вопреки интересам общества и государства. Однако необходимо признать, что использование чиновником своих должностных полномочий и в личных интересах, и в интересах государства и общества, когда оба эти процесса совпадают, не является коррупцией.

Например, генерал, отдающий приказ подчиненному-портному сшить мундир для парада — использует должностные полномочия, действует в личных целях (мундир для себя), но при этом — здесь нет коррупции, так мундир генералу нужен и для реализации общественных и государственных интересов

Это первая пограничная точка нашего определения — совпадение и расхождение личных и государственно-общественных интересов. Если с этической точки зрения, философской — граница вполне явна, то с юридической и социологической точек зрения мы сталкиваемся с рядом проблем. Другая проблема — степень реализации личного интереса и государственно-общественного. Например, донос на сослуживца или интрига «в интересах дела» дает доносчику или интригану определенные карьерные и денежные преференции. Можно ли считать интригу и донос коррупцией? Вредит ли степень личной заинтересованности делу? А поэтому, как определить коррупционный вред от личной заинтересованности в поле государственно-общественного? Необходимо признать, что, с юридической точки зрения, здесь вообще невозможно идентифицировать коррупционную составляющую.

Проблема вторая — любое действие при исполнении должности, выходящее за рамки государственно-общественных интересов, нужно считать коррупцией. В этом случае разговоры в служебном помещении, не относящиеся к профессиональной деятельности или прием пищи — все это коррупция. В данном случае возможна нормативная регулировка — установка рабочего регламента с четким равенством всех чиновников перед установленными нормами регламента. Но и здесь не все так просто. Любая иерархическая система (а государственное и муниципальное управление не может быть ни чем иным как иерархической системой) предполагает дифференциацию должностей, а с ними различие и ответственности и преференций должностных лиц в зависимости от их статуса. А значит невозможно установление единого нормативного регламента.

Это только две исходные проблемы регулирования деятельности чиновников, можно перечислить и другие, но у всех их один корень — чиновник живой человек и

он не может не осуществлять свой личных интересов. В истории человечества по-разному пытались свести к минимуму личный интерес чиновника. Например, в Османской империи, как правило, высшие должности занимали личные рабы султана. Раб — только лишь «говорящее орудие», а значит и его действия, и его имущество, и даже жизнь — в общем, все, принадлежит султану. В древнем Вавилоне, чтобы вступить в ряды чиновников, мужчина должен был пройти обряд кастрации, тем самым, избавиться от существенной доли личных интересов. Философ Платон, описывая идеальное государство, считал, что источником всех бед чиновников (или личных интересов) является семья (с привязанностью человека к близкими и детям), институт которой нужно заменить другой системой, при которой дети будут воспитываться исключительно в государственных учреждениях, а удовлетворение бытовых, пищевых и сексуальных потребностей человек будет получать в специальных учреждениях.

В российской истории мы имеем особую форму использования личного интереса в общественных целях — это яркие примеры самоотверженного служения чиновничества государству. Таковы сподвижники Петра, Екатерины, чиновники-коммунисты эпохи Сталина. Феномен самоотверженного служения, особый феномен, рассмотренный в других работах⁹⁷, но для его реализации необходимы как минимум ряд условий: харизматический лидер, культ этого лидера и четко работающий репрессивный аппарат. Плеяда самоотверженных деятелей, в том числе и чиновников, (творческое меньшинство по Тойнби) способны обеспечить исторический прорыв государству, но отнюдь не искоренить коррупцию, достаточно вспомнить такие яркие имена, как генералиссимус А. Меншиков и маршал Г. Жуков.

Необходимо признать — именно личный интерес является предпосылкой возможности коррупции, но именно личный интерес и лежит в основе реализации государственно-общественных интересов. Поэтому успешная государственно-муниципальная система та, в которой урегулированы личные и общественные интересы чиновника. Важнейшими регуляторами личных и общественных интересов являются институты социального контроля.

⁹⁷ См. напр.: Захаров Н. Л. Организационное поведение государственных служащих. М.: ИНФРА-М, 2013.

1.4.2. Классификация коррупции в сфере государственного и муниципального управления

Анализ явления предполагает его классификацию. Отталкиваясь от сути: коррупция — это использование должностных полномочий в личных интересах для получения выгоды. Отметим, что личные интересы также могут выглядеть по-разному. Человек может стремиться к получению личного удовольствия, решению проблем своей семьи, родственников, друзей, иногда просто единомышленников. Собственно и выгода не всегда может ясно просматриваться. Поэтому главными вопросами, помогающими найти признаки коррупции, являются:

- для кого осуществлено коррупционное действие?
- как осуществлено коррупционное действие?

Первый вопрос открывает мотивы коррупции. Второй — способы осуществления.

На основании пилотажных исследований⁹⁸ выделены три группы мотивов:

1. Коррупция исключительно в личных целях.

Назовем ее «личностной». По мнению экспертов, это довольно редкое явление, типичное преимущественно для молодых чиновников. Особенность этого мотива в том, что чиновник совершает злоупотребление исключительно для себя, как правило, впервые. Чаще всего этот мотив возникает под влиянием СМИ, которые транслируют установку: «чиновники — коррупционеры», как бы «разрешая» чиновнику оправдать эту установку в соответствии с принципом — «лучше быть, чем слыть». К данному мотиву зачастую присоединяется еще один мотив, типичный для российской социокультурной общности⁹⁹: «Это действительно запрещено? А если попробовать?»

2. Коррупция в интересах близких людей.

К близким могут быть отнесены родственники, друзья, коллеги, представители групп, к которым чиновник испытывает сопричастность. Некоторые эксперты назвали такую коррупцию «клановой». Термин «клановый» возможно имеет ряд ограничений по применению к данному классу мотивов, но, не имея лучшего, сохраним данное наименование. Данный мотив имеет по меньшей мере три разновидности:

2.1. Незаконные действия чиновник совершает либо при прямом попустительстве, либо по косвенному или прямому указанию вышестоящих и при одобрении коллег.

⁹⁸ «Мотивы совершения незаконных действий государственными и муниципальными служащими Санкт-Петербурга». Пилотажное исследование. Интервью с 12 экспертами. 2014. Руководитель д. с. н., проф. Н. Л. Захаров. Индекс: МНС-14.

⁹⁹ См. напр.: Захаров Н. Л. Организационное поведение государственных служащих.

Назовем это «коррупцией профессиональных групп». Эти незаконные действия совершаются в интересах определенного государственного (муниципального) органа (отдела, департамента, комитета, ведомства и т. п.), при этом доля прямой или косвенной выгоды непосредственного участника коррупционного действия может существенно колебаться от минимума к максимуму и выражаться как прямо в денежной, или иной материальной форме, а может оказать влияние на приобретение коррупционером более высокой должности или получения престижных наград. Данный вид коррупции самый опасный, потому что он перерождает государственную систему, превращая ее в средство для извлечения выгоды («доходное место» Александра Николаевича Островского) группы людей, узурпировавших государственные подразделения.

2.2. Чиновник совершает незаконные действия в интересах социальной группы, с которой он себя идентифицирует. Назовем это «коррупцией групп идентификации». Как правило, это группы меньшинств, отвергаемых социумом. Таковыми могут быть группы иностранцев в чужой стране (вплоть до середины 20 века наиболее организованными являлись евреи Европы), группы сексуальных меньшинств (в настоящее время это становится бедствием для Западной Европы и США), наконец, просто преступные группы, имеющие идеологию враждебную государству (например, это итальянская и русская мафия, близки по своей природе к мафии различные «революционные» — террористические организации). Данный вид коррупции разрушает не только государственную систему, но и начинает размывать систему ценностей, составляющих основу социо-культурной общности, образующей государству. Причем источником перерождения служат действия, являющиеся образцом. Например, в современных США при конкурсе на вакантное место чиновника, работодатель выберет представителя меньшинств, чтобы его не обвинили в дискриминации. В таком случае работодатель поступит в соответствии с принятым паттерном, а по сути нарушит ключевую демократическую ценность — «равенства».

2.3. Совершает незаконные действия чиновник и в интересах своих родственников. Именно такую коррупцию в буквальном смысле и можно именовать клановой. Учитывая, что это термин использован для более высокой таксономической группы, назовем этот феномен — «коррупцией родственного клана». Сегодня это такой вид коррупции, которой в Европе, включая и Россию, научились противодействовать, но для народов Азии (включая и Россию) такой вид коррупции остается типичным. Заметим, что в эпоху средневековья, весьма эффективная государственная система империи Тюрков, охватывающей территорию от Каспия до Японского моря, основыва-

лась именно на кланово-родственной системе¹⁰⁰. История Тюркской империи показывает, как родственные интересы могут работать на благо государства. Между тем в современных условиях, хотя такой вид коррупции и ограничен, но возможен. Если государственная система игнорирует родственные интересы чиновника.

Следующая таксономическая группа — способы осуществления коррупции. Первый и наиболее распространенный способ — использование должности для личного присвоения государственной собственности, контролируемой или охраняемой чиновником. Самое яркое недавнее скандальное дело — дело Минобороны. А самым ярким коррупционером, использующим этот способ, в нашей истории был, пожалуй, А. Меньшиков. Хотя самой масштабной коррупцией была приватизация 1990-х годов. Такой способ коррупции возможен либо есть реализация такого вида «коррупция профессиональных групп», либо при отсутствии контроля. Примечательно, что главной особенностью здесь является утрата контроля, поэтому такой тип коррупции наиболее типичен для высших должностей, которые могут быть неподконтрольны в силу некоторых объективных обстоятельств.

Второй способ — использование должности как орудия вымогательства. В данном случае должность чиновника есть некая монопольная позиция, ставящая просителя-клиента в безвыходное положение, при которой чиновник может вымогать у клиента некую выгоду.

Третий способ — чиновник использует свою должность как орудие подкупа или сделки. В этом случае чиновник использует те или иные преференции (гранты, награды и т. п.) своей должности для подкупа или другого должностного лица или заинтересованного клиента.

Если у первого способа инструментом криминального деяния является кража, то у двух других — взятка, а также кроме того такой инструмент, не поддающийся криминальной оценке как «блат»¹⁰¹.

Способы осуществления взяток:

1. Прямая взятка — вручение денег или иных ценностей.
2. «Откат» — участие в доли прибыли или получение зарплаты у тех или иных коммерческих структур, за «помощь» в «выигрыше» конкурса, тендера и т. п.
3. «Гонорар» за «публикацию книги» (в 1997 г. как аванс за публикацию книги А. Чубайс, будучи госслужащим высокого ранга, получил 90 тыс. долларов), «кон-

¹⁰⁰ Гумилев Л.Н. Древние тюрки. М-Л.: Наука, 1967

¹⁰¹ См. например: Фасмер М. Этимологический словарь. С.: Апрель, АСТ, 2009 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://fasmer-dictionary.info/>

сультацию» (наиболее типичная форма взятки в 1990-е годы для сотрудников налоговой инспекции), «лекцию» (чиновник высокого ранга якобы проводит занятия).

4. «Родственный бизнес» — преференции родственникам. Например, дочь депутата Госдумы А. Ткачева, студентка, стала совладелицей трех компаний¹⁰². Также весьма распространенное явление — устройство на работу на высокооплачиваемые должности в коммерческие организации родственников должностных лиц или создание коммерческих организаций под патронажем государственного служащего его родственниками или друзьями

5. Особым инструментом коррупции является «блат». Он использует те же приемы, что и взятка, но в нем явно не просматривается денежная составляющая, вместо денег и иных материальных ценностей используется услуга. А поэтому, дать юридическое определение криминальному действию не всегда представляется возможным.

Между тем любое общество, любое государство для своей защиты всегда старались выработать систему социального контроля.

1.4.3. Система социального контроля за деятельностью государственного и муниципального чиновника

Обращаясь к определению коррупции, от которого отталкиваемся, в нем есть важный момент — «незаконное использование...». Данное определение подчеркивает, что именно закон является регулятором деятельности чиновника, способным предотвратить коррупцию. По всей видимости, это самое распространенное заблуждение современности. Существует распространенное мнение, что стоит принять закон и явление исчезнет. Закон — это только лишь винтик сложного механизма социального контроля. Мы можем сколько угодно выточить самых качественных винтиков, но если двигатель не включен — ничего не заработает. Необходимо подчеркнуть, закон — это часть системы правового регулирования, которая входит в такой важный институт социального контроля как государственный. Кроме него есть и такие регуляторы, как общественные (в настоящее время осуществляемые в основном через СМИ, и в немалой мере через церковь) и групповые (клановые, соседские, коллегиальные и т. п.).

¹⁰² Полонский Д. Должна ли отчитываться о доходах родня чиновника? //Коммерсант.ru 19.07.2010 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/Doc/1407641>.

Согласно Р. Мертону¹⁰³ аномия (в нашем случае такая ее форма как коррупция) есть обычное социальное действие, утратившее над собой социальный контроль. При этом Р. Мертон указывал на то, что нормы могут быть «декларируемыми» (попросту неработающими) или «институциональными» (действенными, за которыми стоит соответствующий институт, реализующий социальный контроль). Исходя из Р. Мертона и принимая как минимум три института социального контроля, существующие регулятивные нормы возможно классифицировать, как указано в табл. 3.

Таблица 3

Классификация действенности норм

| Нормы | Действия | Применяются санкции: | | |
|--------------------|----------------|----------------------|--------------|-----------------|
| | | Групповые | Общественные | Государственные |
| Институциональные | Недопустимые | Да | Да | Да |
| Институциональные | Презируемые | Да | Нет | Да |
| Институализируемые | Осуждаемые | Нет | Да | Да |
| Институализируемые | Отвергаемые | Да | Да | Нет |
| Институализируемые | Нетрадиционные | Да | Нет | Нет |
| Декларативные | Привычные | Нет | Нет | Да |
| Нерегулируемые | Непривычные | Нет | Нет | Нет |

Исходя из данной классификации, нормативные акты, противоречащие нормам групп и общественных институтов, будут только декларативными, т. е. недействующими. Действенность норм также зависит и от способов, каким осуществляется социальный контроль. В группах социальный контроль строится на двух механизмах — доверии и взаимонаблюдении членов групп. Утрата членом группы доверия приводит к потере им статуса внутри этой группы. А пренебрежение к групповым нормам порождает различные виды санкций от стигмации до физических и экономических наказаний. Общественные институты используют механизм репутации. Утрата репутации ведет к потере социального статуса. Государственный контроль осуществляется через правовой механизм.

Преращение действенных норм в недейственные связана также и с деформацией механизмов социального контроля. В группах это может быть связано с утратой доверия членов группы друг к другу или угасании взаимоконтроля. Последнее можно представить на примере. Появление автомобиля у советского чиновника — с необходимостью вызывало живейший интерес у сослуживцев. В среде современных чинов-

¹⁰³ См.: Мертон Р. Социальная структура и аномия // Социс. 1992. № 2-4.

ников на это никто не обратит внимание. Хотя подарок чиновнику, сделанный посетителем, несомненно, заинтересует сослуживцев и в наше время.

Необходимо отметить, что в среде государственных и муниципальных служащих взаимоконтроль довольно высок, а поэтому если проявляется коррупция, то, следовательно, она воспринимается чиновниками как допустимое поведение и может существовать только в том случае если и «вверху» и «внизу» она допускается. Соответственно изменение ситуации предполагает, главным образом, изменение групповых норм и образцов поведения «верхами», при их длительном контроле над формированием антикоррупционного поведения.

Немаловажную роль всегда играл общественный контроль. До 1917 г. в нашей стране общественный контроль реализовался через институт церкви, отчасти через СМИ (где значительную роль играла публицистика и художественная литература). В советское время ключевым институтом социального контроля становится партия (ВКП(б)-КПСС), которая подчинила себе все другие институты общественного контроля. Для сравнения — в католических и мусульманских странах ключевую роль в социальном контроле всегда играла церковь. В англоязычных странах и, особенно, в США — первоначально пресса, а затем и другие СМИ. В современном Китае ключевую роль играет Коммунистическая партия Китая. В настоящее время трудно назвать какой-либо социальный институт, способный претендовать на роль ведущего в системе общественного контроля. Отсутствие такого института дезориентирует не только чиновничество, но и всех граждан нашей страны. Примечательно, что такой институт пытаются заменить профессиональные институты. Институт чиновничества находится в стадии становления. И, возможно, он может стать ключевым регулятором и играть роль репутационного механизма. Механизм социального контроля государства обладает всеми необходимыми инструментами, но очень часто оказывается бездействующим. История нашей страны показывает, что коррупция снижалась, если на это была воля «верхов». Соответственно, пока нет государственной воли, будет коррупция.

Итак, можно с уверенностью утверждать, что коррупция стремится к минимуму, если действуют три составляющих социального контроля. На сегодня мы должны признать, что эти три ключевых механизма социального контроля просто не направлены на коррупцию.

1.4.4. Предпосылки коррупции чиновников и социальные регуляторы их поведения

Наиболее типичнейшая причина, на которую указывают как предпосылку коррупции, — низкий уровень зарплаты чиновников. При этом на него указывали и столетия назад и в настоящее время. Но даже высокие заработки не исключают коррупции. И причины коррупции более глубоки.

Коррупция — это прежде всего феномен типичный для государственной системы. Коррупции не существует за пределами государства. Поэтому ее не может быть в социумах изолированных от государственных систем (первобытных племенах или обществах, изолировавших себя от взаимодействий с государством, чаще всего такими оказываются отчужденные секты). С появлением государственных образований и, как следствие, с обезличиванием социальных коммуникаций, появляется потребность в создании таких форм социального регулирования, которые, с одной стороны, поддерживали бы сложные системы, а с другой, не мешали им развиваться. Государственная система как сложная система находится в постоянном процессе изменений и испытывает последствия деформаций, возникающих в процессе изменений. Поэтому сама по себе изменяющаяся государственная система может служить предпосылкой для возникновения коррупции. Итак, первая предпосылка — естественный процесс изменения государственной системы.

Любая государственная система плотно переплетена с социо-культурной общностью, из которой государственность вырастает. А значит, несет на себе штамп «ментальности». Или другими словами, исходя из теории социальных регуляторов¹⁰⁴, стержнем любой социо-культурной общности являются по меньшей мере три социальных регулятора, оказывающих влияние на своеобразие государственной службы (как и муниципальной): поведенческий социальный регулятор, организационный социальный регулятор и этический социальный регулятор. Поэтому вторая предпосылка — противоречие требований профессиональной государственной системы с особенностями социо-культурной общности.

Следует признать и другие предпосылки — специфические групповые или региональные традиции и особенности личностей, приходящих на должности государственных служащих. Данные предпосылки могут дать объяснение, почему тот или

¹⁰⁴ Захаров Н. Л. Регуляторная теория мотивации. Прага: Изд-во Чешского технического университета, 2009.

иной человек стал коррупционером, но не дадут понимания, почему коррупция оказывается возможной. Поэтому главное внимание сосредоточим на особенностях функционирования государственной системы в российской социо-культурной среде как основной предпосылки коррупции.

Социальные регуляторы поведения чиновника. Государственная (муниципальная) служба, как и любая другая профессиональная деятельность, определяется заданностью профессиональных функций, т. е. профессия требует от индивидов наличия определенных поведенческих черт. Поэтому профессиональная деятельность обусловлена, с одной стороны, действующим поведенческим регулятором (своим собственным социокультурной общности), а с другой стороны, собственно профессиональными требованиями. Как следствие, формируется типичный поведенческий образ профессиональной деятельности.

Поведение российского индивида характеризуется комплексом черт, обозначаемых как импульсивность¹⁰⁵, что настраивает индивида: на нерегламентированные и спонтанные действия, проявляя при этом находчивость (инициативу); на то, чтобы быть побуждаемым аттрактивными мотивами.

Вместе с тем, российский индивид — государственный служащий — должен иметь определенный набор поведенческих черт, необходимых для осуществления профессиональной деятельности. Важнейшим качеством профессиональной деятельности, необходимым чиновнику, является *целерациональность*¹⁰⁶, которая характеризуется как *планомерное* действие, побуждаемое *рационально осознанными мотивами*.

Вместе с тем целый комплекс исследований в сфере государственной службы убедительно доказал, что во все времена функционально заданная, требуемая профессиональной деятельностью модель поведения для чиновников — целерациональность — реализовалась слабо. Индивидуальное поведение государственных служащих больше подчинено импульсивности¹⁰⁷.

Результаты указанных исследований убедительно доказали, что *мотивация* государственного служащего является *аттрактивной* (а не рациональной).

Следующий аспект анализа поведения — взаимодействие государственных служащих. Особенностью социального действия российских индивидов является то, что они настроены на коллективное взаимодействие, сутью которого является принцип

¹⁰⁵ Захаров Н. Л. Организационное поведение государственных служащих.

¹⁰⁶ См., например: Вебер М. Основные социологические понятия // Избранные произведения. М., 1990. С. 625, 636-639; Weber M. Economy and Society. Vol. 1. Berkeley, 1978. P. 24-25.

¹⁰⁷ Захаров Н. Л. Организационное поведение государственных служащих, указ. соч.

«будь, как все, и следуй за лидером». Между тем, профессиональные требования к деятельности государственного служащего, сформулированные еще в XIX в. М. Вебером¹⁰⁸, имеющие важное значение в настоящее время, о чем свидетельствуют работы специалистов¹⁰⁹, исследующих функционирование государственной службы, а также нормативно-правовые документы, регламентирующие деятельность государственных служащих¹¹⁰, являются следующими:

- государственный служащий независим от действий и мнений окружающих и подчиняется только служебному долгу, который нормативно определен и регламентирован;
- подчиняется руководителю, служебной дисциплине и контролю в строгом соответствии со служебными правами и обязанностями, которые также нормативно определены и регламентированы.

Исходя из этого, принцип взаимодействия государственных служащих может быть выражен формулой «следуй служебному долгу, определяемому законом, и несли личную ответственность». Как видно, регулятивные принципы взаимодействия, типичные для российских индивидов, и принципы, необходимые для профессиональной деятельности государственных служащих, существенно отличаются. В этой связи, опираясь на данные социологических исследований, необходимо установить реальный характер взаимодействия государственных служащих.

Рассмотрим характер взаимодействия государственных служащих как представителей одного сообщества. Прежде всего, необходимо определить, что регулирует действия государственных служащих — норма или образ действия коллектива. В целом

¹⁰⁸ Вебер М., указ. соч.

¹⁰⁹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М. 1997; Бахрах Д. Н. Государственная и муниципальная служба. Екатеринбург, 1993; Государственная кадровая политика: Концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации. / Под общей редакцией С. В. Пирогова. М. 1996; Государственная служба: культура поведения и деловой этикет. / Под общ. ред. Е. В. Охотского. М. 1998; Граждан В. Д. Государственная служба как профессиональная деятельность. Воронеж. 1997; Магомедов К. О. Социология государственной службы. М. 2000; Пикулькин А. В. Система государственного управления. М. 2000; Романов В. Л. Прохождение государственной службы. М. 1997; Социальное управление. М. 2000; Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. М. 1998 и др.

¹¹⁰ Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 1496; Положение о федеральной государственной службе: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2267; Указ Президента Российской Федерации «О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы» // Российская газета. 1996. 3 февраля; Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации». № 119-ФЗ. // Российская газета. 1995. 5 августа; Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г.

те или иные эмпирические факты социального действия государственных служащих направляются определенными регулятивными принципами. Выделим их в следующем виде:

Эмпирические факты

1. «Фактически каждым третьим из опрошенных служащих признается умение работать в команде»¹¹¹
2. «Руководители подбираются под команду» — отмечают 42,3 % респондентов¹¹².
3. «Одевайся как положено» — отмечают 73,7 % респондентов¹¹³
4. «Отрицательное отношение складывается и к добросовестным людям, которые стремятся сделать карьеру на государственной службе (отметили 50 % экспертов и 45 % респондентов)»¹¹⁴
5. 80 % опрошенных предпринимателей указали на то, что в органах государственной власти существует почти легально тарификация коррупции¹¹⁵.

Регулятивные принципы

Адаптивность к коллективному взаимодействию

Проявление принципа: «будь как все».

Проявление принципа: «будь как все»

Действие регулятора: «не выделяйся»

«Будь как все» в его анонимной форме: «бери по чину».

Приведенные эмпирические факты представляют собой и позитивные, и негативные явления. Указанные регулятивные принципы относятся к такому поведенческому регулятору, как коллективизм. Первые три факта демонстрируют проявление общего принципа коллективизма: «будь, как все». Третий факт: «одевайся, как положено» — норма внешнего поведения рассматриваемого принципа. Четвертый факт — это инструмент коллективной репрессии, определяемый нами как зависть¹¹⁶, направленный против нарушителей принципа. Пятый факт — анонимная форма воплощения рассматриваемого принципа. Именно наличие тарификации коррупции («бери по чину!»¹¹⁷, перефразируя слова гоголевского городничего) свидетельствует, что даже в анонимной форме устанавливается определенный порядок функционирования указанного принципа, что показывает его высокую устойчивость и способность к воспроизводству (как в социально адекватном, так и в анонимном виде).

¹¹¹ Магомедов К. О. Социология государственной службы. М.: ВВИА, 2007. С.43

¹¹² Там же, с.85.

¹¹³ Магомедов К. О. Социология государственной службы. С. 47.

¹¹⁴ Магомедов К. О. Социология государственной службы. С. 164.

¹¹⁵ Магомедов К. О. Социология государственной службы. С.81.

¹¹⁶ Захаров Н. Л. Организационное поведение государственных служащих. С.119.

¹¹⁷ Гоголь Н. В. Ревизор. Собр. соч. Т. 5. М., 1994. С. 189.

Учитывая, что данный принцип существует и в позитивном, и в аномийном действии, можно предположить, что он определяет поведенческие проявления российских чиновников. Вместе с тем, именно с этим поведенческим принципом связаны и проявление таких качеств, как скромность, нестяжательство и их более высокая форма — честность, порядочность, т. е. качества, которые, к сожалению, население не связывает с образом чиновника.

Итак, современному государственному служащему свойственна установка *«не выделяйся и соответствуй своему статусу»*, но в настоящее время она реализуется в аномийных действиях. *Следовательно, отсутствуют механизмы ее позитивной реализации.*

Из приведенных данных следует, что в сфере государственной службы действует типичный для российского социума механизм взаимоотношений индивидов и лидера: *«следуй образцу, заданному лидером»*. Негативное проявление этого феномена зафиксировано в результатах исследования. Вместе с тем, данный регулятивный принцип имеет и позитивное выражение. Например, большинство руководителей, определяя критерии отбора сотрудников и признавая отбор *«угодных»*, отмечают, что главным критерием отбора при всем при этом является профессионализм и порядочность. Так, 70 % руководителей отмечают профессионализм и качества работоспособности как условие выдвижения служащих; а 56 % — порядочность¹¹⁸. Следовательно, критерии — профессионализм и порядочность — используются и при отборе лояльных (*«угодных»*) работников. Но в силу того, что критерии профессионализма каждого конкретного руководителя ограничены его личным опытом, возникает технологический произвол в кадровой работе. Источником аномии является *«не отбор угодных»*, а отсутствие сформировавшейся системы кадровой политики, управляющей фильтрацией кадров и их карьерой. Актуальная для современной России проблема, имеющая исторические корни, — отсутствие единой системы объективной оценки кадров.

В России традиционная основа кадровой политики — принцип отбора на основании преданности — сложился давно. Данный принцип исторически закрепился и вытекает из природы коллективистской регуляции, направляющей индивида следовать не норме, а образцу. Поэтому принцип *«следуй модели поведения лидера»* в России в ближайшем историческом будущем, по всей видимости, неустраним. И, возможно, нет смысла его устранять. Необходимо этот принцип привести в соответствие с этическими требованиями общества. Для этого его необходимо довести до логического завершения: лидер тоже должен следовать модели поведения вышестоящего лидера.

¹¹⁸ Магомедов К. О. Социология государственной службы. С. 161.

Единая иерархическая пирамида функционирует, пока данный принцип в ней реализуется абсолютно. Нарушение его приводит к появлению отдельных «независимых» лидеров, тем самым пирамида рушится. Действующая в среде государственной службы поведенческая регуляция настраивает индивидов-госслужащих иметь набор взаимоисключающих черт, в результате чего возникает противоречивая социологическая модель поведения государственного служащего.

- Во-первых, с одной стороны, государственный служащий должен действовать целерационально, т. е. следовать технологической дисциплине и рациональному целеполаганию. При этом ни правовые (как стройная документальная система регуляции поведения), ни традиционные установки профессиональной деятельности не сложились. С другой стороны, чиновник, как российский индивид, настроен действовать импульсивно, что обнаруживается в низкой технологической дисциплине и отсутствии рационального целеполагания. Следование же регламенту настраивает его быть безынициативным. Таково первое поведенческое противоречие деятельности государственного служащего.

- Во-вторых, действующая в системе государственной службы стимуляция содержит в себе особенности целерациональной и ценностно-рациональной стимуляции. При этом усиливается использование рациональных стимулов, что снижает действенность аттрактивных. Не существует и система стимулов, управляющих карьерой (как длительного механизма стимуляции). Кроме того, государственный служащий как российский индивид мотивирован аттрактивно, ориентирован действовать «во имя ...» ценностей. Но рациональное стимулирование может определить только рациональные цели (карьера и богатство), а не аттрактивные ценности. Для рационально действующего индивида богатство и карьера — это не ценности, а цели, достижение которых определено регламентом. Напротив, для импульсивного, аттрактивного индивида, действия которого не регламентированы (в силу отсутствия действующего регламента или невозможности ему подчиниться), стремление к богатству и карьере воспринимаются как ценности. Такое стремление обычно превращается в страсть (аттрактивное социально неуправляемое влечение). Отсюда второе противоречие, усиление рациональной стимуляции ослабляет действенность социальной регуляции. Поэтому необходим научно обоснованный механизм аттрактивной мотивации государственного служащего, на необходимость разработки и внедрения инструментов

которого указывают ученые РАГС (пересмотр норм, создание более гибкой системы оплаты труда; переход к системе классовых чинов и квалификационных разрядов)¹¹⁹:

- В-третьих, отношения государственных служащих, в целом, регулируются принципом коллективизма: «будь, как все». Его влияние прослеживается как в социально адекватных, так и в аномийных чертах поведения чиновников. Аномийные формы возникают тогда, когда действия индивида оказываются под влиянием индивидуалистической регуляции личной ответственности, личного риска, личного достижения, исходящей из принципа «что не запрещено, то разрешено». В этой связи третье противоречие в деятельности государственного служащего — противоречивое влияние поведенческих регуляторов (индивидуалистских и коллективистских) дезориентирует индивидов.

- В-четвертых, взаимоотношение по оси: руководитель — подчиненный, определяется принципом «следуй образцу поведения лидера». В целостной иерархической пирамиде, пронизанной данным принципом, не возникает поведенческих противоречий. Однако если взаимоотношения самих лидеров (руководителей) не регулируются данным принципом, то складывается напряжение между коллективами, возглавляемыми руководителями (лидерами), ведущее к рассогласованности действий системы государственной службы. Четвертое противоречие — несогласованные действия коллективов (подразделений государственной службы).

Итак, в результате анализа эмпирических материалов, описывающих поведение государственных служащих, обнаружены четыре противоречия, учитывая которые можно построить идеальную модель поведения государственного служащего. Причина этих противоречий — несогласованное влияние на государственного служащего, с одной стороны, требования профессии, и, с другой, социальные регуляторы поведения (как сложившиеся саморегулирующие установки). Можно ожидать, что усиление управляющего влияния через введение жесткого регламента и контроля технологической дисциплины и рационального планирования приведет к усилению бюрократизма и снижению инициативности в деятельности государственных служащих. Введение рациональной мотивации деятельности государственного служащего приведет, во-первых, к недобросовестности и снижению качества труда (и как следствие, к непрофессионализму); во-вторых, к коррупции; в-третьих, к деформации механизма коллективного взаимодействия, следствием чего окажется приоритет личных интересов

¹¹⁹ Соколов В. М. Кадровые проблемы государственных учреждений в оценке руководителей кадровых служб федеральных ведомств: Аналитическая записка // КАДР – 97. С. 8.

над общественными. Напротив, снятие управляющих требований профессии приведет к кризису самой профессиональной деятельности. Так, отказ от нормативного регулирования и контроля приведет к бессистемности деятельности государственных служащих и потере возможности оказывать государственной службой управленческое воздействие на общество. А усиление традиционной мотивации станет условием роста корпоративно закрытых сообществ в системе государственной службы, в которых воля лидера будет определяющим принципом управления, что также может стимулировать развитие таких негативных черт, как бюрократизм, волокита, угодничество, коррупция. Из этого следует парадоксальный вывод — усиление одной из сторон, начала или поведенческого саморегуляции, ведет к появлению аномийных действий. Следовательно, снять это противоречие невозможно ни при помощи инструментов власти, ни посредством саморегуляции. Модель сложившейся поведенческой регуляции государственных служащих изображена на рис. 1.

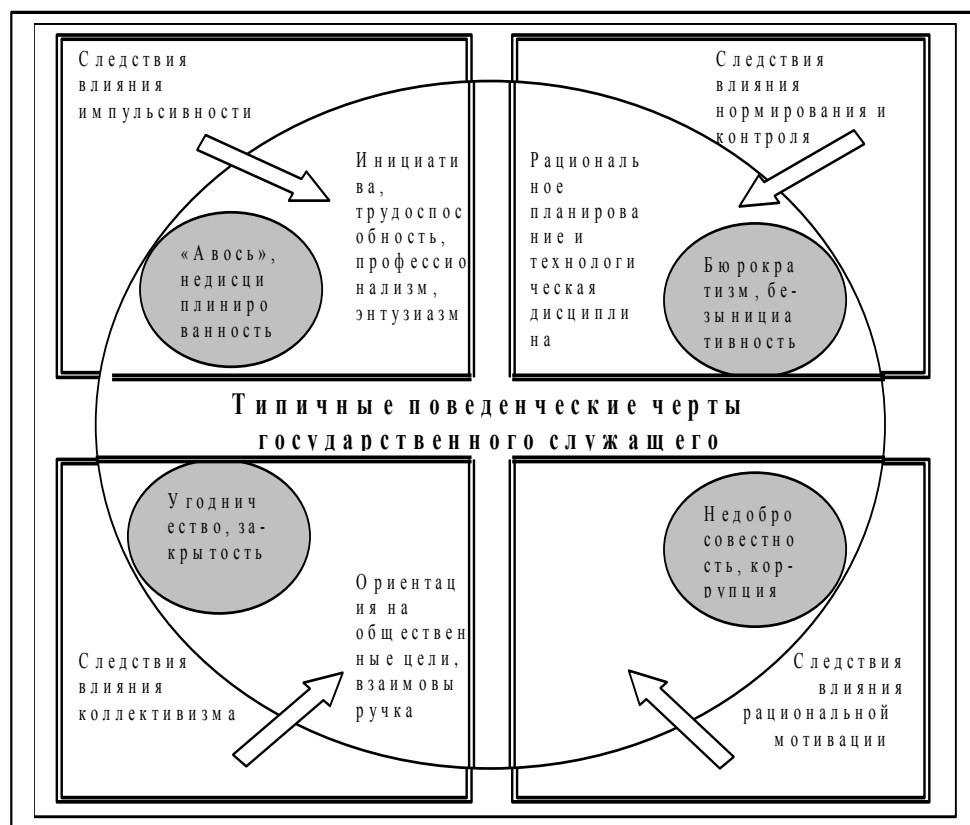


Рис.1. Модель сложившейся поведенческой регуляции государственных служащих

На поведение государственных служащих оказывается несогласованное влияние традиционных (импульсивность и коллективизм) и управленческих регуляторов (нормирование, контроль, мотивация), что и порождает аномийные действия.

Для преодоления отклонений может быть предложена идеальная поведенческая модель согласования типичных черт характера, регулирующих действия государственного служащего как российского индивида, с требованиями профессии. Данная модель имеет три детерминирующие основы. Во-первых, аттрактивная мотивация государственного служащего, основанная на стремлении следовать нормам и ценностям (а не рациональная, предполагающая стремление к выгоде), стимулирует инициативность и способствует повышению технологической дисциплины (которая в свою очередь обуславливает рациональное планирование деятельности). Во-вторых, коллективизм как способ взаимоотношений российских индивидов, обуславливает современный механизм управления персоналом (с его системой классов чин, квалификационных разрядов и т. п.), что раскрывает проявление таких поведенческих черт государственных служащих, как добросовестность, профессионализм, скромность. В-третьих, правовое нормирование в интересах функционирования системы государственной службы традиционно сложившегося принципа следования образцу поведения лидера обуславливает законопослушность. Вместе с тем, на социальное действие государственных служащих оказывают влияние поведенческие регуляторы и управленческие воздействия. Сами поведенческие регуляторы тесно связаны с этическими. Именно этическая регуляция направлена на разрешение противоречий, возникающих в поведении государственных служащих, и управление ими.

Таким образом, противоречивое, рассогласованное влияние, с одной стороны, типичных для традиционной культуры россиян поведенческих регуляторов и, с другой стороны, профессиональных требований приводит, во-первых, к смешиванию несоединимых качеств — рационализма и импульсивности, во-вторых, к деформации качества коллективизма. Следствием этого является «взаимное уничтожение» и качеств «народного характера», и профессиональных качеств в аномийном действии, что и ведет к «кризисности нынешнего кадрового корпуса органов государственной власти»¹²⁰.

Между тем, профессиональное поведение государственного служащего требует, во-первых, целерационального поведения. Именно это поведение, по мнению специалистов, обеспечивает нормальное функционирование государственной службы. Во-вторых,

¹²⁰ Магомедов К. О. Социология государственной службы. С. 2.

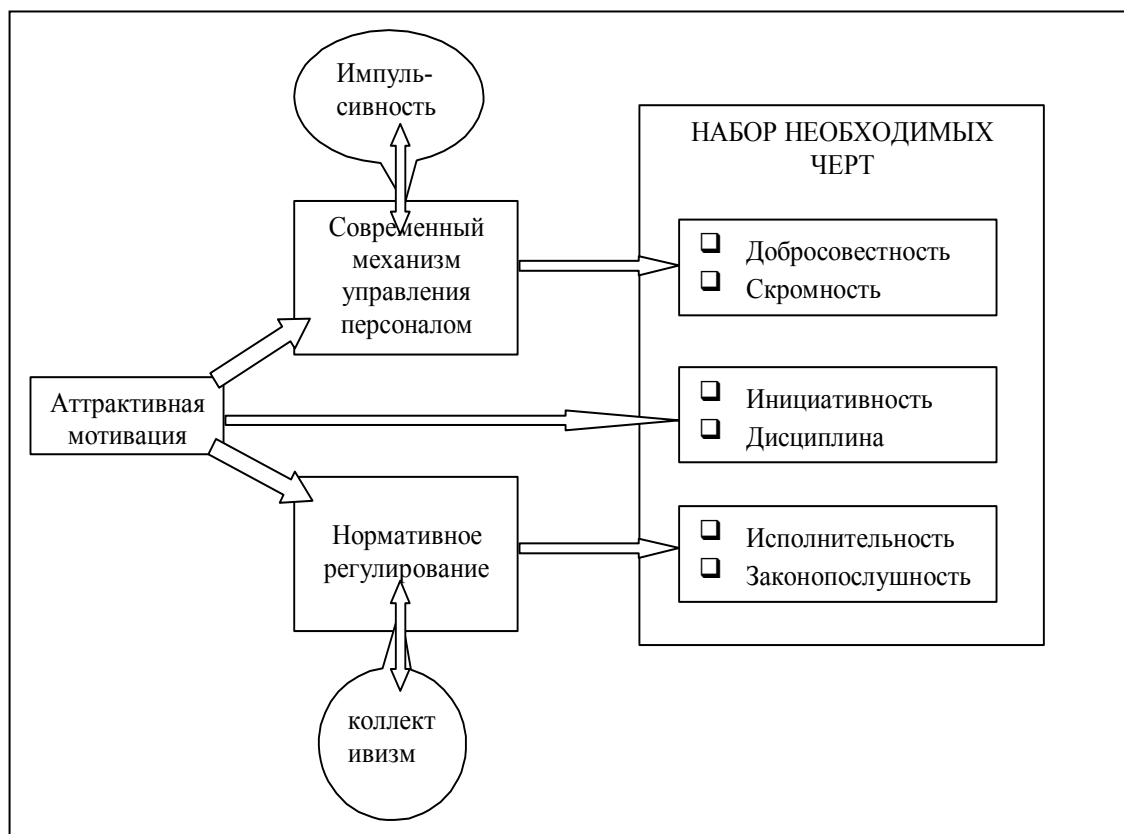


Рис. 2. Идеальная модель поведенческой регуляции

мотивация государственного служащего предполагает ценностно-рациональный характер, т. е. должна быть построена на принципе: «во имя ...», но чтобы этот принцип был принципом «во имя ... государства, общественного блага», он должен быть организован рационально. Рационально организованная стимуляция должна порождать ценностную мотивацию индивидов. Под рациональной организацией стимуляции следует понимать учет реальных поведенческих особенностей, форматирование этих поведенческих особенностей традиционно сформировавшимися этическими принципами, а отнюдь не навязывание идеальных моделей или отдельных принципов. Как отмечает профессор В. Л. Романов: «Действия подавляющего большинства бравшихся за переустройство общества людей оказывались, как правило, низкоэффективными. Причина этого коренится в абсолютизации предлагаемой модели управления обществом, «вталкивании» их в живую ткань общественных отношений вне связи с эволюционными процессами в отечественном культурном пространстве»¹²¹.

¹²¹ Магомедов К. О. Социология государственной службы. С. 41.

2. СОЦИОЛОГИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ВИДОВ КОРРУПЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

2.1. Формы проявления коррупции в современных мегаполисах: на примере исследования общественного мнения г. Владивостока

Актуальность исследования проблем коррупции получает все большее развитие и подтверждение как в теоретической, так и в практической, сферах жизни общества. гражданского общества. Конечно же одним из основных индикаторов, определяющим качество развития политической культуры и гражданского общества, будет являться наличие коррупции и ее основных элементов в структуре жизнедеятельности общества. Соответственно, важным является исследование понимания ее сущности гражданским обществом и состояние борьбы с нею, положенное в основание антикоррупционной политики государства. В российской политической и юридической науках коррупцию фиксируют как фактор системной дестабилизации общества и государства.¹²²

В научной литературе, в отличие от нормативных документов, уже звучит необходимость уточнения категориального аппарата коррупционных и лоббистских действий, выявления их видов, особенно политической и экономической коррупции, затем - введения данных понятий в систему регулирования законодательством РФ.¹²³ Однако, важно понимать, что решить вопрос борьбы с коррупцией только при помощи законодательной базы, без участия самого общества и его граждан, невозможно, поскольку, как показывают многочисленные исследования, коррупция в общественном сознании становится обы-

¹²² Меньшенина Н.Н. Коррупция как фактор системной дестабилизации на Дальнем Востоке России // Россия и АТР. 2008, №2, с. 116 – 124.

¹²³ Антикоррупционная политика РФ и ее субъектов: состояние и перспективы развития. Материалы научно-практического семинара – Владивосток: изд-во ДВГУ, 2010, 178 с.

денным явлением, носящим массовый, а главное – социально приемлемый характер. Такая ситуация, в принципе, объяснима и очень коррелируется с теми посылами, которые укреплены в общественном мнении на уровне бытового сознания. Мы приведем некоторые данные исследований общественного мнения о коррупции, проведенных на территории столицы Приморского края в 2004 и в 2008 г.

Первое исследование было проведено ООО «Владмаркетинг» в мае 2004 в г. Владивостоке.¹²⁴ Второе исследование было проведено в октябре 2008 г. кафедрой Государства и Права Тихоокеанского Государственного Экономического Университета, также на территории г. Владивостока.¹²⁵ В связи с несопоставимостью методики и выборки исследований мы не можем сравнивать их результаты в конкретно-социологическом смысле. Однако, сопоставление результатов по общим стратегическим проблемам восприятия коррупции, ее видов, причин возникновения, доверия к власти несомненно будут полезны, для того, чтобы понять уровень серьезности и толерантного отношения населения к данной проблеме.

Итак, определим первый блок информации, который в ходе исследований выявил проблему доверия к государственной и муниципальной власти в связи с коррупцией:

1) приведем данные исследования, которое было проведено в г. Владивостоке в 2004 г.: только 6 % респондентов ответили, что имеют высокий и очень высокий уровень доверия федеральным органам власти, лишь 4.8 % - доверяют органам власти краевого уровня и 3.4 % - городским властям.

¹²⁴ Общественное мнение о коррупции в г. Владивостоке: результаты социологического исследования, май 2004 г. / отчет «Владмаркетинг», Владивосток, 2004 г., 11 июня.

¹²⁵ Меньшенина Н.Н. Состояние общественного мнения о коррупции. Аналитическая записка по результатам социологического исследования ТГЭУ ЦИПИ, Владивосток: Изд-во Русский остров, 2008, С 37.

2) исследование, проведенное во Владивостоке в октябре 2008 г., показало, что доверие к федеральным властям, в связи с действиями официальной политики противодействия коррупции, выросло значительно - до 43 %. Доверие к властям краевого уровня выросло, но не в абсолютно сопоставимых цифрах – на 7.3 %. По поводу доверия к городской власти предпочитает высказываться лишь 2.4 % населения г. Владивостока, что меньше аналогичного показателя в 2004 г. Однако, по данным прокуратуры Приморского края большее количество коррупционных преступлений было как раз совершено федеральными гражданскими служащими. Так, по данным прокурорской проверки 2008 г., 34 из них привлечены к административной ответственности.¹²⁶ Такая же тенденция сохранилась и в 2008/2009 гг. По проверкам прокуратуры Приморского края в 2009 году было выявлено 32 факта участия государственных и муниципальных служащих и 5 выборных лиц в коррупционной деятельности.¹²⁷

3) интересен гендерный аспект проблемы: мужчины больше доверяют всем уровням власти, чем женщины. «Доверие» старших возрастных групп (60 – 80 лет) ниже уровня доверия к власти респондентов более молодого возраста (30 – 50 лет).

Второй блок вопросов, анализируемых нами, связан с тем, как определялась сущность коррупции в общественном мнении Владивостока в результате проведенных исследований:

1. исследование в г. Владивостоке, 2004 г. показало следующую картину:

- а) очевидность для респондентов высокого уровня коррупции среди государственных чиновников(33%);
- б) понимание коррупции как явления, когда чиновники используют власть только для удовлетворения своих личных, а не общественных интересов (26%);

¹²⁶ Там же, С. 18

¹²⁷ Мельников Ю.Б. Скорик В.В. О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции / В сб. Антикоррупционная политика РФ и ее субъектов: состояние и перспективы развития. Материалы научно-практического семинара – Владивосток: изд-во ДВГУ, 2010, С. 18

в) коррупция связывается населением только с отношениями «граждане – чиновники», не сопоставляя коррупционные процедуры с отношениями внутри самого государственного механизма (21%) (рис. 3).

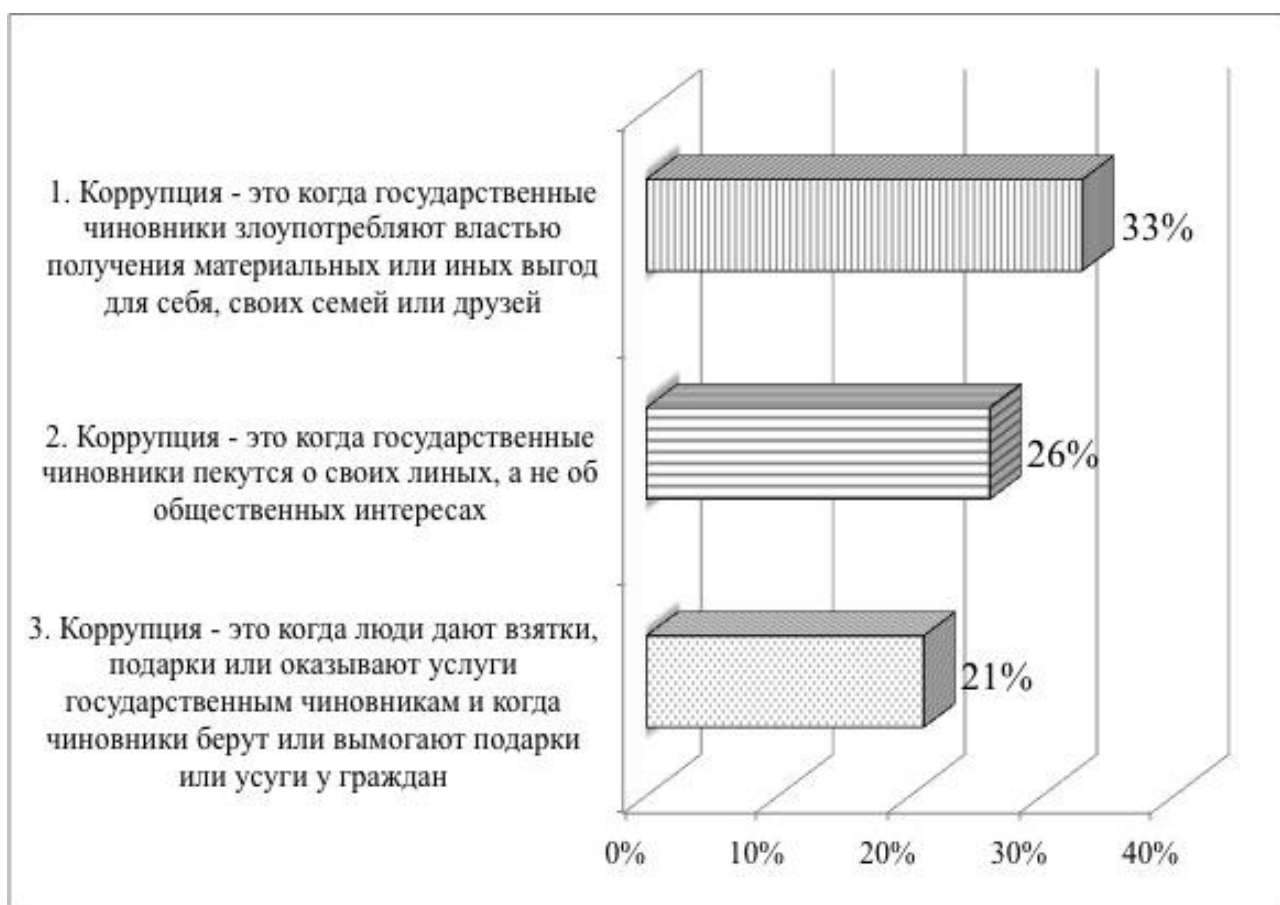


Рис. 3. Восприятие сущности коррупции в общественном мнении жителей г. Владивостока (2004 г.)

2. Исследование, проведенное в г. Владивостоке в октябре 2008, определило следующие тенденции в общественном мнении столицы Приморья (рис. 4):

- а) уровень восприятия коррупции в общественном мнении возрос до 52%;
- б) распознавание использования коррупционных связей чиновниками для удовлетворения своих личных выгод также возросло до 45%; Причем, опрашиваемые отмечали, что злоупотребление властью осуществлялось открыто, не считаясь с политикой самого государства;

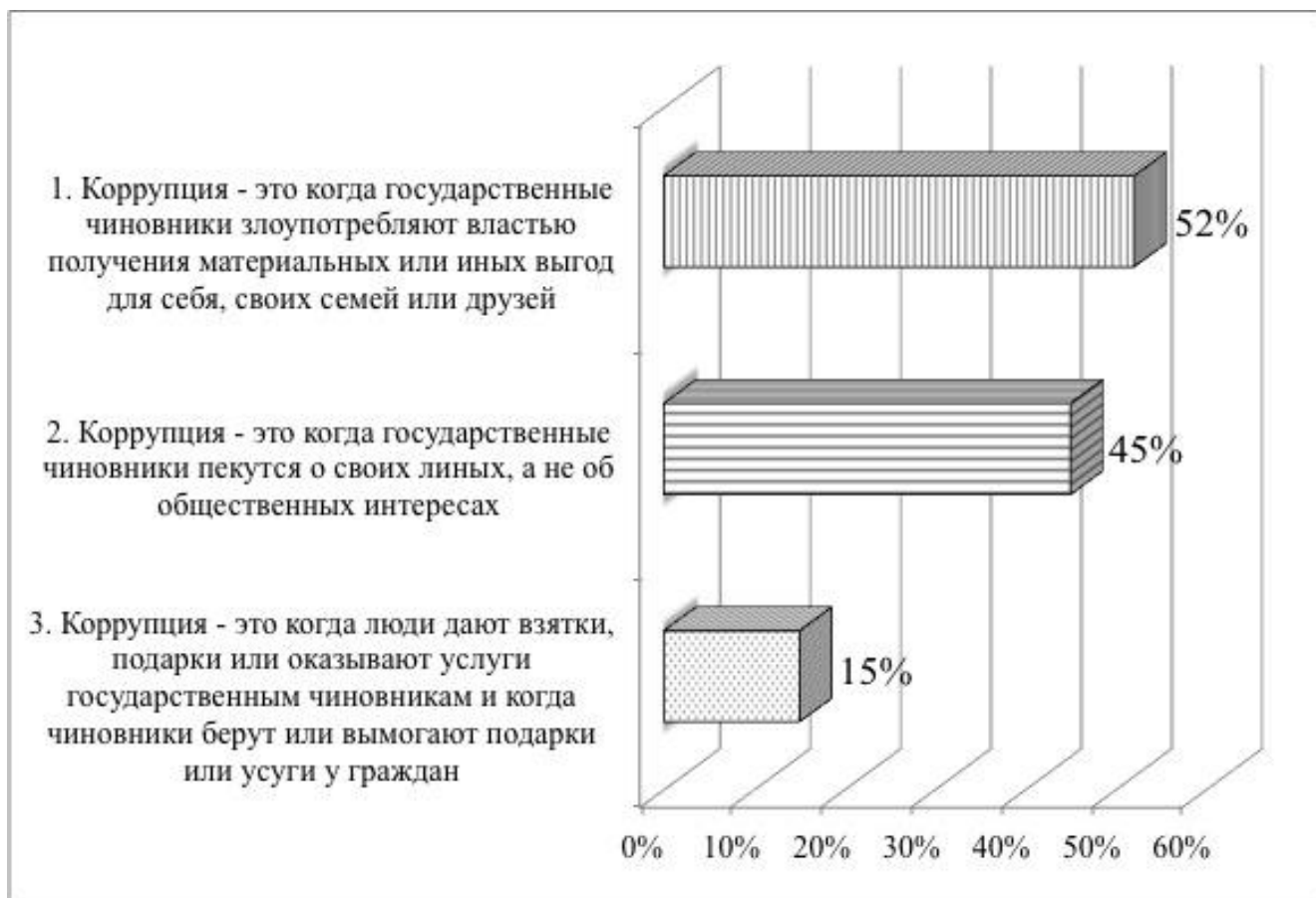


Рис. 4. Восприятие сущности коррупции в общественном мнении жителей г. Владивостока (2008 г.)

в) восприятие коррупционных отношений населением только как «граждане – власть» уменьшилось до 15%. Однако, - расширилось в понимании внутренней коррупции «чиновник – чиновник» до 47%.

Из диаграммы видно, что понимание и распознавание коррупции среди населения также, как и в 2004 г. очень не дифференцировано. В основном владивостокцы связывают ее прежде всего с экономическими злоупотреблениями власти. Главным действующим лицом в системе коррупционных отношений в России является действительно государственный и муниципальный чиновник. В связи с этим, население фиксирует довольно справедливо такое явление, как конвертация властных полномочий в денежные формы, являющееся очень распространенным в системе внутренней коррупции (в обработке открытых вопросов – до 78%). Именно такое явление, считают граждане, порождает и со-

путствует развитию теневой экономики в ее системной псевдо государственной форме.

Основной вывод из вышеупомянутых социологических фактов может быть дан в следующем ключе: население г. Владивостока воспринимает коррупцию не только как нелегальную, теневую, направленную на использование служебного положения государственного чиновника, но и даже более точно, чем это звучит в ФЗ-273 «О противодействии коррупции», как деятельность чиновников и их клиентов с целью получения не только материальных, но и иных, имущественных и неимущественных, благ и выгод.

Третий блок вопросов был связан с распознаванием ситуаций, в которых имеет место коррупция. Выделение и анализ общественного мнения о данных ситуациях даст нам возможность определить, каковы виды коррупции и как они актуализируются населением г. Владивостока.

По мнению участников исследования в г. Владивостоке (2004г.) виды коррупции выделяются в следующем порядке:

а) как видно из рис. 5, самым ожидаемым видом коррупции в 2004г. является «откат» - 84%. Само это явление респонденты связывают не только с коммерческим сектором, но прежде всего - с государственным. Более 56% российских предпринимателей платят «откат», а 44% - считают возможным «дать» его государственному чиновнику. «Откат» является свидетельством того, что нормативная сфера регулирования хозяйственной жизни страны не «работает». Отсюда становится понятным мнение, существующее в российской юридической науке, что современное состояние реализации гражданского права по различным основаниям является «мнимым»;

б) очень высокий процент – до 80% объединяет такие виды коррупции как взяточничество и кумовство. Выделенные факты свидетельствует о том, что взяточничество и кумовство являются двумя сторонами одного качества коррупции – узкой локальности в отношениях субъекта и объекта коррупции, иногда даже «требующее» особой «родственности» человеческих связей;

в) при анализе двойных связей стало возможным понять, что такие виды коррупции, как «использование власти» и «плата за ускорение дела» очень коррелируются и стоят на третьем месте в её понимании жителями Владивостока (до 84%). В принципе, анализ открытых вопросов и линейных связей в исследовании также подтверждает тесную взаимосвязь этих двух понятий;

г) «воровство из бюджета» также распознается как одна из форм коррупции, к тому же значительно выраженная в общественном мнении владивостокцев – 50%;

д) 38% респондентов считают «подачки» формой коррупции, однако 34% опрошенных видят в этом явлении феномен бытовой этики – благодарность за хорошее отношение чиновника или служащего к исполнению своих должностных обязанностей (рис. 5).

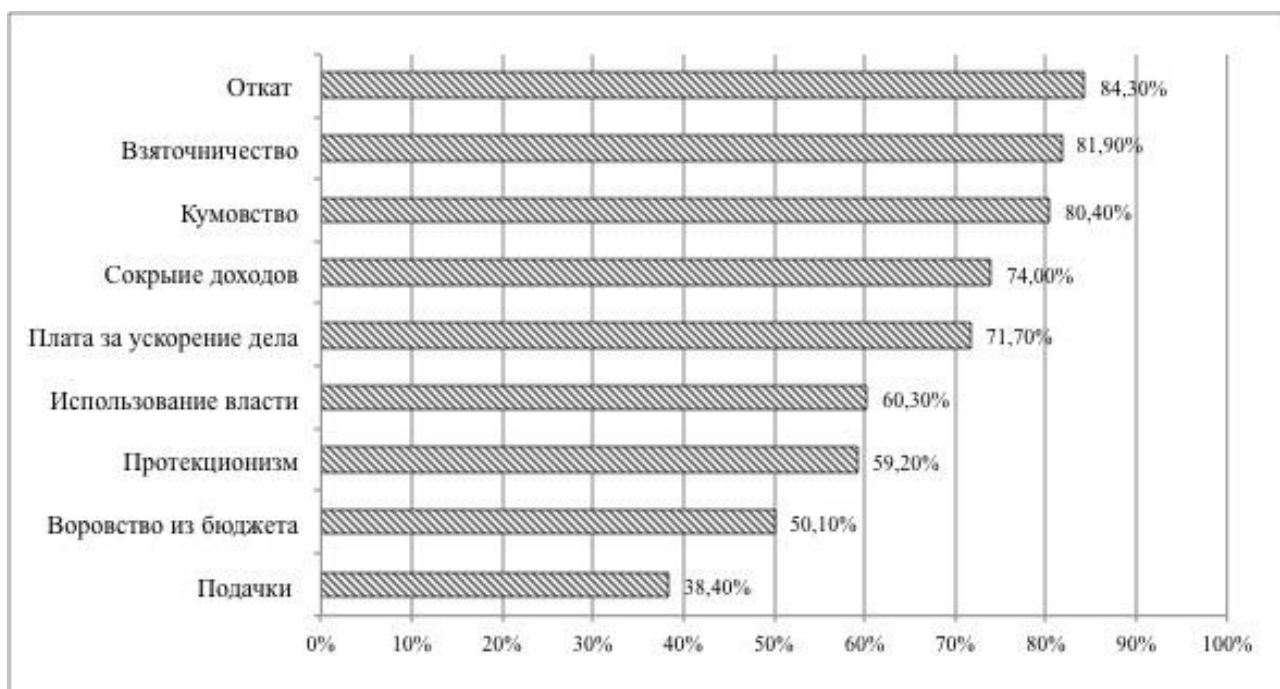


Рис. 5. Формы проявления коррупции в общественном мнении жителей г. Владивостока (2004 г.)

Личностный, бытовой, характер коррупции, такой как кумовство и взяточничество, отмечают около 80% респондентов. О видах коррупции, имеющих более системный и, соответственно, более общественный и государственный,

характер осведомлено почти в половину меньше граждан – от 38% (воровство из бюджета и протекционизм) до 59% (использование власти).

Таким образом, в столице Приморья общественное мнение о коррупции выделяет два уровня коррупционных связей: непосредственный (на уровне межличностных связей, в локальных системах) и общественный (на уровне системы государственной и муниципальной власти).

Важно заметить, что исследование 2004 года определяет самым распространенным первый уровень коррупционных связей (рис. 5). Мы объясняем данный феномен распознавания форм проявления коррупции первого уровня в общественном сознании приморцев тем, что именно непосредственная практика жизнедеятельности личности, соответствующий уровень потребностей являются детерминантами формирования не только образа жизни человека, но и традиций его политического и правового поведения. Для человека естественно придавать первоочередное значение тем явлениям, с которыми он непосредственно связан на уровне локальных связей.

Анализ результатов социологического исследования по г. Владивостоку в октябре 2008 г. по видам коррупции показал следующую картину:

а) уменьшился процент «откатов»: от 84% в 2004г. до 33% - 2008 г.;

б) снижаются такие виды коррупции, которые связаны с распознаванием населением Владивостока использования связей общественного или государственного уровней, однако, продолжает значительно увеличиваться распознавание межличностных видов коррупции, таких как взяточничество (100%), кумовство (85%) и протекционизм (72%).

в) значительно уменьшилось распознавание видов коррупции, связанных с экономическими функциями государства – откат (33%) и использование власти (15%). Вероятно, это связано с активной позицией государственной власти России, принявшей столь важные нормативные акты и документы по антикоррупционной деятельности, заставившие «уйти в тень» или действительно минимизировать действия коррупционеров на уровне официальной власти (рис. 6).

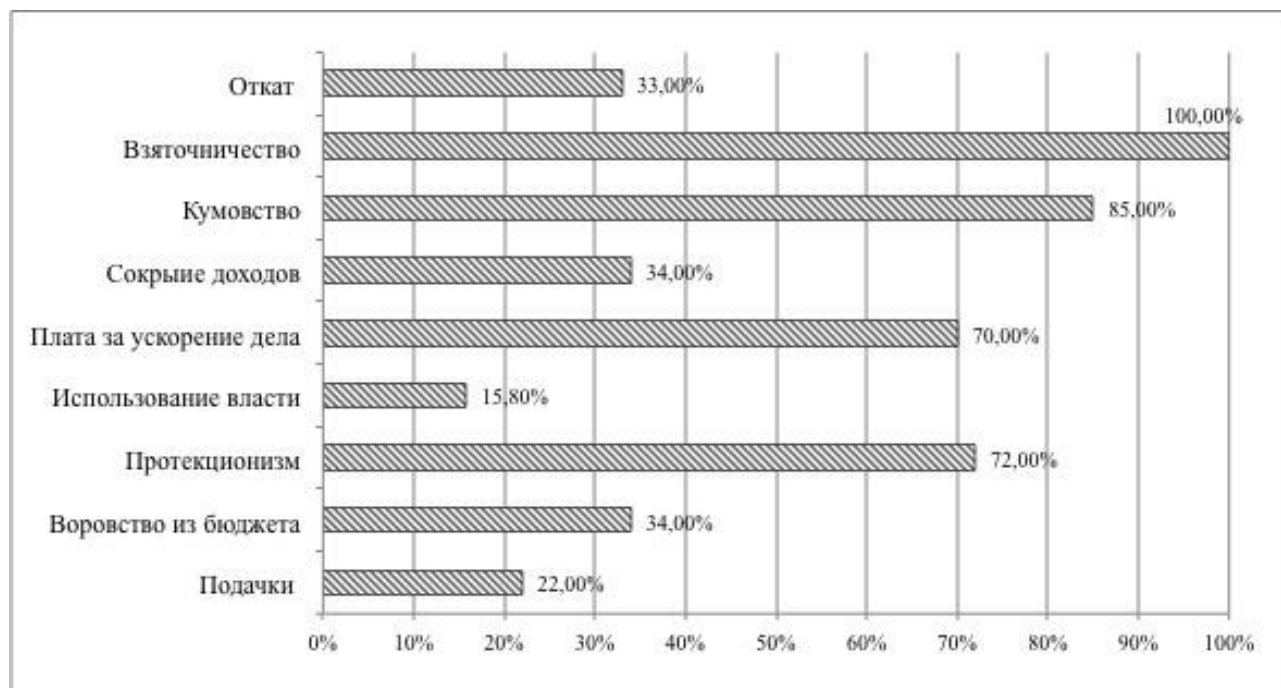


Рис. 6. Формы проявления коррупции в общественном мнении жителей г. Владивостока (2008 г.)

г) процент восприятия коррупции как «воровства из бюджета», «использования власти», «сокрытия доходов» также уменьшился (см. рис. 6). Объяснением причин данных тенденций является более актуализированная политика государства в отношении к коррупции, то есть не только принятие целого комплекса нормативно-правовых актов о противодействии коррупции, но также и сама практика громких уголовных дел, доведенных до суда. Так, во Владивостоке известно уголовное дело, возбужденное по материалам проверки прокуратуры края и УВД в отношении заместителя начальника Владивостокского филиала Дальневосточного юридического института МВД России Песцовой Т., которая похитила полученные в подотчет деньги путем предоставления заведомо подложных документов.¹²⁸

¹²⁸ Мельников Ю.Б. Скорик В.В. О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции / В сб. Антикрупционная политика РФ и ее субъектов: состояние и перспективы развития. Материалы научно-практического семинара – Владивосток: изд-во ДВГУ, 2010, С. 21

д) сократилось распознавание такого вида коррупции в общественном мнении владивостокцев, как подачки – с 38 % в 2004 г. до 22 % в 2008 г.

Итак, вышеизложенные данные исследования 2008 г. позволяют нам комментировать, что личностные (непосредственные) виды коррупции продолжают увеличиваться, а общественные (опосредованные) – уменьшаться. Вероятно, это связано с тем, что коррупция не только распознается общественным мнением, но и получает все большее урегулирование нормативными актами государства.

Четвертым блоком анализируемой нами информации являются данные, связанные с гендерным фактором, заслуживающие внимания и выявившиеся в обоих исследованиях:

1. женщины легче распознают коррупцию, где замешаны кумовство (43%), использование власти (62%) и родственных связей (80%), деньги на ускорение дел (54%), протекция (51%);

2. общественно-активные мужчины - респонденты «легче» относят к коррупции откат (76%), сокрытие доходов (31%), воровство из бюджета (47%);

3. люди среднего возраста относят дарение подарков и подношения к категории коррупции чаще (63%), чем более молодые по возрасту группы (12%);

4. люди старшего возраста «легче» относят к категории коррупции злоупотребления влиянием (54%).

Респондентам в обоих исследованиях был задан вопрос: какова роль взяток в повседневной жизни, можно ли ее оправдать? С небольшими корреляциями, но в одной стратегической линии, в обоих исследованиях высокий процент респондентов считает, что коррупция не может быть оправдана. Однако, тот же высокий процент воспринимает взяточничество как атрибут социальной жизни (около 60 %) или довольно частое явление (около ≈ 25 %). Только 10 % респондентов считают, что коррупции можно избежать. Интересно, что рабочие и служащие низшего звена, неработающие, в меньшей степени видят возмож-

ность избежать коррупционных связей, чем предприниматели и руководители разных звеньев государственных учреждений.

Довольно показательна картина толерантности общественного мнения по отношению к коррупции по возрастам:

1) Молодежь в возрасте 18-25 лет более толерантна к коррупции (около 60%). Данный факт коррелируется с выводами аналогичных исследований, проведенных во Владивостоке. Так, по мнению В. А. Номоконова, профессора Юридического института ДВГУ, в обследовании студентов этого университета 37% опрошенных признались в том, что поступили учиться за взятку. 90% респондентов ответили, что сдают экзамены и зачеты также за взятку.¹²⁹

2) Более зрелый возраст считает, что коррупцию невозможно оправдать ни при каких условиях (около 85 %).

По данным исследования общественного мнения о коррупции во Владивостоке большинство респондентов (57%) заявили, что особенно подвержены коррупции органы УВД, милиция, ОБЭП. Такое же количество респондентов утверждают, что они делали неограниченные платежи в виде денег, подарков, услуг чиновникам этих органов. Исследование общественного мнения 2008г. показало стабильность распространения коррупции в данных органах и сегодня. Так, на рассмотрении в суде находится уголовное дело начальника ОВД ЗАТО Большой Камень Н.Васильченко, а 52 муниципальных и 4 государственных служащих (сотрудники милиции, служащие налоговых органов) выезжали в КНР (г. Суйфэньхе) по приглашениям Народного Правительства Суйфэньхе и оплата расходов осуществлялась за счет принимающей стороны.¹³⁰

¹²⁹ Номоконов В.А. Борьба с коррупцией: сами себя обманываем / Новая газета. 2009, №9, С.7.

¹³⁰ Мельников Ю.Б. Скорик В.В. О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции / В сб. Антикоррупционная политика РФ и ее субъектов: состояние и перспективы развития. Материалы научно-практического семинара – Владивосток: изд-во ДВГУ, 2010, С. 19

В исследовании общественного мнения о коррупции (октябрь 2008 г.) опрашиваемыми выделены следующие компоненты ослабления социального порядка в связи с коррупцией:

1. Слабость государственной машины и ее разрушение (33 %);
2. Правовой «романтизм» современных законодателей и государственных служащих, противодействующих коррупции (75 %);
3. Ослабление сдерживающих начал, связанных с уровнем общественного сознания, с разрушением традиций и морали (95 %);
4. Распад государственной системы контроля в связи с коррупцией ;

Общественное мнение г. Владивостока также распознает наибольшую коррумпируемость следующих сфер государства:

- а) приватизации предприятий;
- б) лицензирования экспорта энергоносителей;
- в) распределения бюджетных мест в системе высшего образования;
- г) избирательной системы.

Респонденты (исследование в октябре 2008 г.) также заявляют о необходимости проведения целой серии антикоррупционных мероприятий, которые могли бы минимизировать влияние коррупции на саму систему государства и гражданского общества: это и совершенствование законодательства, и внедрение мер подотчетности власти обществу; устранение статуса неприкосновенности государственных работников и установление более жесткого контроля в органах власти; меньшее вмешательство государства в дела бизнеса и правовое просвещение населения. Интересно заметить, что в общественном мнении краевой столицы Приморья прозвучала идея создания краевого общественного Совета по противодействию коррупции раньше, чем он был создан на федеральном уровне. Идея, которая была созвучна постановлению Президента Российской Федерации о создании такого же Совета при президенте Российской Федерации.

Наиболее общая картина отношения граждан к коррупции показана в исследовании, проведенном нами в форме интервью экспертов, в 2014 г. На вопрос « Вы лично готовы бороться с коррупцией?» были получены данные по г. Владивостоку, которые показали следующий результат:

Да, я готов бороться – 13,8 %

Я уже активно участвую в борьбе с коррупцией – 24,9 %

Нет, я лишь наблюдаю за процессом со стороны – 29,2 %

Мне все равно – 32,1 %¹³¹.

Данные исследований показывают сохраняющееся пассивное отношение к коррупции граждан Владивостока, что вероятно связано с особым характером коррумпированности и криминализации государственной власти в Приморском крае, которая с приходом нового губернатора, В.В. Миклушевского, практически не изменила своей сущности.¹³²

Однако, в качестве вывода, хотелось бы процитировать некоторые мнения респондентов по поводу коррупции: 1. качество развитости национальной культуры современной России не позволит глубоко и серьезно выстроить систему антикоррупционной политики, почти везде проявляется имитация борьбы с коррупцией; 2. почему в нашей стране не создано до сих пор специализированного органа, уполномоченного на борьбу с этим явлением и почему, принимая национальный план противодействия коррупции, президент сентябрьским указом 2008 года ликвидирует УБОПы? 3. хватит ли политической воли России, если особенностью механизма прихода к власти являются теневые договоренности, рейдерский захват, откаты и элементарные взятки?

¹³¹ «Исследование общественного мнения о коррупции в мегаполисах: г.г. Екатеринбург и Владивосток». Пилотажное исследование. Интервью с 12 экспертами. Октябрь, 2014. Руководители: проф. Меньшенина Н.Н. (УрФУ) и проф. Пантелеева М.В. (ДВФУ). Индекс: ИОМК - 14

¹³² См. подробнее: Антикоррупционная политика России и ее субъектов: состояние и перспективы развития. Материалы научно-практического семинара (г. Владивосток, 26 февраля 2010 г.). – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та. 2010. С.11

2.2. Политическая коррупция

В последние десятилетия изучение именно феномена политической коррупции стало любимой темой как российских, так и западных обществоведов — политологов, историков, социологов. В научной литературе, публицистике можно встретить массу статей, интервью, комментариев, затрагивающих явление политической коррупции. Решением этой проблемы заняты политические лидеры, представители правоохранительных структур, политических партий, общественных организаций. Но, несмотря на всеобщую вовлеченность в борьбу с этим видом коррупции, данная проблема не только не теряет своей актуальности, но и приобретает глобальный масштаб. Не удивительно, что в своей речи, посвященной публикации Индекса Восприятия Коррупции (ИВК — Corruption Perceptions Index) 2002 г. Питер Айген (председатель Transparency International) прокомментировал тенденцию глобализации политической коррупции следующими словами: «Политические элиты и их подручные продолжают брать взятки при каждой возможности. Рука об руку с коррумпированными предпринимателями они загоняют целые нации в ловушку нищеты и препятствуют устойчивому развитию. Считается, что коррупция достигла опасно высокого уровня не только в бедных регионах мира, но и во многих государствах, фирмы из которых вкладывают средства в развивающиеся страны»¹³³.

Очевидно, что тема коррупции имеет особое значение для современной России. По данным за 2013 год¹³⁴ Россия заняла 133 место из 176 в рейтинге «Индекс восприятия коррупции» (Corruption Perceptions Index), составленном международной организацией Transparency International. За последние десять лет рейтинг России опустился на 49 позиций (в 2000 г. Россия находилась на 84 месте), что свидетельствует о значительных масштабах коррупции в стране. В 2013 г., Согласно рейтингу Всемирного банка и Международной финансовой корпорации «Doing Business», Россия находится на 112 месте из 185, между Палау и Сальвадором (данный показатель определяет условия для ведения бизнеса). По данным фонда ИНДЕМ ежегодный коррупционный оборот в нашей стране достиг 300 млрд. долларов¹³⁵. Все эти данные убедительно свидетельствуют об институционализации политической коррупции в современной России, о том, что данное явление приобрело системный характер.

¹³³ <http://www.transparencykazakhstan.org/UserFiles/ivk2002.pdf>.

¹³⁴ <http://www.transparency.org.ru>.

¹³⁵ Фонд ИНДЕМ «Диагностика российской коррупции — 2005».

Как уже упомянуто выше, в целом *коррупция* представляет собой сложный социальный феномен. Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определяет коррупцию как «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»¹³⁶. Чаще всего коррупция исследуется как экономическая проблема, хотя данное явление имеет место во всех сферах жизни общества, в частности, в культуре и политике¹³⁷. Коррупционные отношения зачастую носят сложный, нелинейный характер и могут проявляться под воздействием самых разных явлений и процессов, задающих стимулы к тому или иному поведению акторов. Поэтому существуют различные формы проявления и типы коррупционного взаимодействия. Анализ *политической коррупции* является важнейшим элементом любых исследований и дискуссий, посвященных данной проблеме. Таким образом, в настоящей главе мы постараемся прояснить сущность, особенности, а также механизмы противодействия такому явлению как «*политическая коррупция*».

Определение политической коррупции.

Главная проблема, которая возникает, когда мы обращаемся к термину «политическая коррупция» — это многообразие исследовательских подходов и методик и, как следствие, невнятность категориального аппарата. В связи с этим остановимся на некоторых важных вопросах.

Во-первых, когда мы говорим о политической коррупции, то имеем в виду, что одна из сторон коррупционного взаимодействия находится на государственной службе или выполняет некоторые полномочия в результате делегирования ему власти от избирателей. Можно согласиться с Зарандией Д. А., которая под *политической коррупцией* понимает общественный вид коррупции, субъекты которого (официальные и неофициальные, формальные и неформальные) стараются различными механизмами, технологиями политического свойства решать корыстные интересы, проблемы поли-

¹³⁶ <http://www.rg.ru/2008/12/30/korrupcia-fz-dok.html>.

¹³⁷ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. М.: Логос, 2003. С. 4.

тико-неправомерного характера и тем самым способствовать разрушению политической системы общества, форм государства, мировоззрения личности¹³⁸.

Во-вторых, известно, что существует два типа коррупционного взаимодействия: *верхушечный* — он охватывает политиков, высшее звено чиновничества, данный тип связан с принятием важнейших политических решений), а также *низовой*, который затрагивает средний и низший уровень государственных служащих и связан с принятием второстепенных, рутинных решений¹³⁹. Очевидно, что политическая коррупция относится, в основном, к верхушечному типу коррупции, т. к. в нее вовлечены и иницируют ее обычно высшие слои правящей элиты и государственного аппарата.

В-третьих, для понимания феномена «политической коррупции» крайне важной является агентская концепция, которая была разработана в теориях экономических институтов (Т. Эггертссон, 2001; О. И. Уильямсон, 1996)¹⁴⁰. Данная теория сегодня широко применяется к исследованию коррупционных взаимодействий. В качестве примера мы можем выделить труды Н. Гренендийка, Ч. Перроу, а также отечественных политологов И. М. Бусыгиной и М. Г. Филиппова¹⁴¹.

Агентская модель описывает ситуацию, в которой участвуют *два субъекта* — *принципал и агент*. **Принципал** — это тот, кто обладает ресурсами власти, которые позволяют ему нанимать агента (второго субъекта) для реализации своих целей. **Агент** должен реализовывать интересы принципала, последний же, в свою очередь, может поощрять агента за работу или применять санкции за невыполнение агентом его целей. Более того, принципал имеет возможности контролировать агента, например, через другого агента. Главной проблемой данных отношений является то, *что*

¹³⁸ Зарандия Д. А. Политическая коррупция как форма теневой власти : Автореф. дисс. Ростов-на-Дону. 2012 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cheloveknauka.com/politicheskaya-korruptsiya-kak-forma-tenevoy-vlasti>.

¹³⁹ Антикоррупционная политика / Под ред. Г. А. Сатарова. М.: Фонд ИНДЕМ, РА «СПАС», 2004 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.indem.ru/corrupt/Uc2004/UcAKP2004.htm>.

¹⁴⁰ Сатаров Г. А. Коррупция нетрадиционный взгляд: коррупционные отношения: агентская модель и смежные подходы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ecsosman.hse.ru/data/2011/01/11/1214866960/Satarov.pdf>; Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма. СПб., 1996; Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты. М., 2001.

¹⁴¹ Groenendijk N. A. Principal-Agent Model of Corruption Crime // Law & Social Change. 1997. № 27; Perrow Ch. Complex Organizations: A Critical Essay. N.Y.: Random House, 1985; Бусыгина И. М., Филиппов М. Г. Ограничить коррупцию: найти новых людей или изменить мотивации? // Полис. 2013. № 1. С. 50-71.

*агент может использовать полномочия и ресурсы принципала в своих целях и интересах, подобное поведение агента является коррупцией*¹⁴².

Каковы причины возникновения политической коррупции в современной России? По мнению представителей данного подхода, коррупция возникает, прежде всего, из-за информационной асимметрии между принципалом и агентом, т. к. принципал не является специалистом, не способен решать те или иные вопросы и именно поэтому он нанимает агента. В случае бюрократической коррупции агентами выступают чиновники, а принципалами — избранные или назначенные должностные лица. В случае *политической коррупции* агентами являются политики, а принципалами, например, — избиратели¹⁴³. Следует учитывать тот факт, что в политике агент часто выполняет двойную функцию: с одной стороны, он служит принципалу (например, гражданам), а с другой, принуждает принципала следовать необходимым правилам (например, принятым законам и нормам)¹⁴⁴.

Четвертое. Явление политической коррупции в России зачастую является негативным эффектом неформальной институционализации.¹⁴⁵ В данном контексте стоит вспомнить некоторые теоретико-методологические положения, которые предоставляет неоинституциональный подход, разработанный Д. Нортон, Р. Коузом, Дж. Бьюкененом и другими авторами. В рамках неоинституционализма под «институтом» понимаются «правила игры» или «созданные человеком ограничительные рамки, которые устанавливают устойчивые структуры взаимодействий между людьми, а также уменьшают неопределенность в межличностных взаимодействиях»¹⁴⁶. Существуют формальные и неформальные институты. Формальные институты включают в себя прежде всего правовые нормы, они имеют универсальный характер, а их соблюдение гарантируется государством¹⁴⁷. Неформальные институты не универсальны, это обычаи, которые призваны решать вопросы координации поведения представителей как

¹⁴² Сатаров Г. А.. Коррупция нетрадиционный взгляд: коррупционные отношения: агентская модель и смежные подходы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/01/11/1214866960/Satarov.pdf>.

¹⁴³ Бусыгина И. М., Филиппов М. Г. Ограничить коррупцию: найти новых людей или изменить мотивации? // Полис. 2013. № 1. С. 50-71 [Электронный ресурс]. Режим доступа: elibrary.az/docs/jurnal-13/43.doc.

¹⁴⁴ Там же.

¹⁴⁵ Гельман В. Я. «Подрывные» институты и неформальное управление в современной России // Полития. 2010. №2 (57). С. 6-24.

¹⁴⁶ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997. С.17.

¹⁴⁷ Либман А. М. Институциональная конкуренция и постсоветская трансформация (Влияние неформальных институтов) // ОНС. 2006. № 6. С. 54.

власти, так и общества. Следует отметить, что изменение формальных институтов может происходить достаточно быстро, через введение новых правил игры, в свою очередь, неформальные институты весьма устойчивы, изменяются постепенно и медленно.

Когда мы говорим о траектории развития, эволюции данных институтов, то доминирование формальных институтов, на языке неоинституционального подхода — «верховенство права», означает готовность основных групп общества следовать универсальным нормам и правилам. Наоборот, отсутствие верховенства права означает преобладание неформальных институтов, основанных на партикуляристских нормах и правилах (таких, как клиентелизм и коррупция)¹⁴⁸.

Таким образом, *неформальная институционализация* — это вытеснение формальных институтов неформальными правилами, это непрерывный процесс систематической «порчи» институтов в ходе институционального строительства и последующей эволюции¹⁴⁹. Подобная деградация политических институтов, а также отсутствие у правящей элиты стратегии развития страны неизбежно приводят к ослаблению государства, институционализации коррупции и криминализации общества. В этом случае формальные институты просто становятся фасадом неформальных институтов. Там, где правительство не подотчетно парламенту, важнейшие решения принимаются не выборными представителями граждан, а узкими властными группами; там, где политические партии не способны обеспечить политическую взаимосвязь элиты и масс, их функции выполняют основанные на массовом клиентелизме «партии власти» и т. д.¹⁵⁰.

На основании вышесказанного, мы можем сделать следующие выводы:

Во-первых, политическая коррупция — это, в основном, верхушечный тип коррупции, который предполагает, что лица, занимающие высшие государственные должности (как назначенные, так и избранные) используют доверенные им ресурсы власти не в интересах общества, а в личных, корыстных целях для своего политического обогащения.

Во-вторых, уровень, те или иные формы политической коррупции и, как следствие, качество политического управления всегда определяются *институциональным дизайном, соотношением формальных и неформальных институтов*.

В связи с этим стоит применить, упомянутую выше, формулу Р. Клитгаарда:

¹⁴⁸ Либман А. М. Институциональная конкуренция и постсоветская трансформация (Влияние неформальных институтов) // ОНС. 2006. № 6. С. 21.

¹⁴⁹ Гельман В.Я. «Подрывные» институты и неформальное управление в современной России // Полития, 2010. № 2 (57). С.10.

¹⁵⁰ Гельман В. Я. Постсоветские политические трансформации // Полис. 2000. № 1. С.16-29.

$K = M + CD - P$, согласно которой уровень коррупции равняется **монополии** на принятие политического решения плюс **свобода действий** политиков (в частности возможность принятия ими единоличных, нерыночных решений) минус их **подотчетность**¹⁵¹.

В итоге высокая политическая коррупция имеет место, когда государство, политическая партия или конкретный политик:

- 1) имеют монополию на распоряжение ресурсами власти;
- 2) могут свободно принимать политическое решение о том, кто получит тот или иной ресурс;
- 3) находятся в условиях низкой подотчетности.

Причем, именно слабая подотчетность является ключевым условием (важнейшим элементом данной схемы), определяющим пределы коррупционных схем и практик¹⁵². Именно поэтому главным механизмом контроля политиков, подотчетности их избирателям всегда выступают институты гражданского общества, отсутствие которых, а также зависимость законодательной и судебной ветвей власти от исполнительных структур неизбежно приводят к *политической коррупции*.

Формы политической коррупции.

Очевидно, что существуют различные виды и формы проявления политической коррупции, т. к. могут иметь место самые разнообразные варианты сочетания общенациональной политики с частными и групповыми интересами.¹⁵³ В зависимости от сферы деятельности следует различать следующие виды политической коррупции:

- коррупция в сфере государственного и муниципального управления;
- коррупция в избирательном процессе;
- должностная коррупция на предприятиях и в учреждениях.

Коррупция в сфере государственного и муниципального управления имеет место потому, что существует возможность государственного служащего (чиновника) распоряжаться государственными ресурсами и принимать решения не в интересах государства и общества, а исходя из своих личных корыстных побуждений. В зависимости от иерархического положения государственных служащих коррупция

¹⁵¹ Бусыгина И. М., Филиппов М. Г. Ограничить коррупцию: найти новых людей или изменить мотивации? // Полис. 2013. № 1. С. 50-71; Klitgaard R. Adjusting to Reality: Beyond «State versus Market» in Economic Development. San Francisco: An International Center for Economic Growth Publication. 1991. [Электронный ресурс]. Режим доступа: elibrary.az/docs/jurnal-13/43.doc.

¹⁵² Там же.

¹⁵³ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. М.: Логос, 2003. С. 168.

может подразделяться на верхушечную и низовую¹⁵⁴. Первая охватывает политиков, высшее и среднее чиновничество и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую цену (формулы законов, госзаказы, изменение форм собственности и т. п.). Вторая распространена на среднем и низшем уровнях и связана с постоянным взаимодействием чиновников и граждан (штрафы, регистрации и т. п.). Часто обе заинтересованные в коррупционной сделке стороны принадлежат к одной государственной организации. Например, когда чиновник дает взятку своему начальнику за то, что последний покрывает коррупционные действия взяткодателя - это также коррупция, которую обычно называют «вертикальной». Она, как правило, выступает в качестве моста между верхушечной и низовой коррупцией. Это особо опасно, поскольку свидетельствует о переходе коррупции из стадии разрозненных актов в стадию укореняющихся организованных форм.

Большинство специалистов, изучающих коррупцию в сфере государственного и муниципального управления, относит к ней и покупку соответствующими чиновниками голосов избирателей во время выборов. К сожалению, на сегодняшний день единого определения коррупции в избирательном процессе в юридической литературе еще не выработано. Так, В. В. Лунев выделяет политическую коррупцию, под которой понимает «коррупционные (или связанные с коррупцией) формы политической борьбы правящих или оппозиционных элит, партий, групп и отдельных лиц за власть». Некоторые авторы используют понятие «электоральная коррупция» (например, Б. Л. Римский, П. А. Кабанов)¹⁵⁵.

Однако мы считаем необходимым выделить отдельно такой вид коррупции, который охватывает сферу избирательного процесса, а именно: коррупция в избирательном процессе. Под **коррупцией в избирательном процессе (избирательной коррупцией)** в настоящем исследовании понимается антисоциальное явление, характеризующееся продажностью должностных лиц государственных органов РФ, лиц, зарегистрированных в установленном порядке в качестве кандидатов в законодательные и исполнительные органы власти РФ, субъектов РФ либо в органы местного самоуправления, а также членов избирательных комиссий и комиссий референдума, основанном на этом использовании имеющихся у них полномочий и вытекающих из них возможностей,

¹⁵⁴ Добренков В. И., Исправникова Н. Р. Коррупция: современные подходы к исследованию: Учебное пособие для вузов. М.: Академический проект; Альма-Матер, 2009. С. 124.

¹⁵⁵ Кабанов П. А., Райков Г. И., Чирков Д. К. Политическая коррупция в условиях реформирования российской государственности на рубеже веков. М.: Дружба народов, 2008. С. 54.

для получения выгоды в личных, узко групповых или корпоративных интересах. Избиратель обладает по Конституции ресурсом, который называется «властные полномочия». Эти полномочия он делегирует избираемым лицам посредством специфического вида решения — голосования. Избиратель должен принимать это решение исходя из соображений передачи своих полномочий тому, кто, по его мнению, может представлять его интересы, что является общественно признанной нормой. В случае покупки голосов избиратель и кандидат (читай, чиновник) вступают в сделку, в результате которой избиратель, нарушая упомянутую норму, получает деньги или иные блага, кандидат, нарушая избирательное законодательство, надеется сохранить или обрести властный ресурс¹⁵⁶. Понятно, что это не единственный тип коррупционных действий в политике.

Наконец, упомянем **о должностной коррупции в негосударственных организациях**, в связи с тем, что сотрудник организации (коммерческой или общественной) также может распоряжаться не принадлежащими ему государственными и муниципальными ресурсами. У него также есть возможность незаконного обогащения с помощью действий, нарушающих интересы организации, в пользу второй стороны, получающей от этого свои выгоды. Очевидный пример из российской жизни — государственные заказы, кредиты, получаемые за взятки в коммерческих банках под проекты, цель которых изъять деньги и исчезнуть.

Перечислим наиболее важные виды коррупционного взаимодействия в политической сфере: ***Во-первых, это злоупотребления со стороны действующей власти во время избирательного процесса.*** Нисевич Ю. А. называет данный вид коррупции *электоральной коррупцией*, которую определяет как создание преимуществ представителям правящих политических сил и групп, подавление их политических конкурентов и искажение свободного волеизъявления граждан посредством противоправного использования в ходе избирательного процесса государственных структур, их должностных лиц и ресурсов¹⁵⁷. Примеров такого вида коррупции огромное количество, это:

¹⁵⁶ Актуальные проблемы противодействия коррупции. Серия: Проблемы национальной безопасности. 2008. № 6 (351). С. 21.

¹⁵⁷ Нисевич Ю. А. Политическая коррупция: определение, формы проявления, механизм и ресурсы В кн.: Технологизация политических процессов в условиях глобализации: теория, опыт, перспективы. Материалы Международной научно-практической конференции, Москва 19 октября 2012г. / Под общ. ред.: В. И. Камышев, О. Е. Гришин. М.: Федерация мира и согласия, 2012. С. 193-201 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.hse.ru/pubs/lib/data/access/ram/ticket/1/1408091666d9c39732edc57c864452e29af50e63ff/Artnis89.pdf>.

1) ограничения, либо отказ в государственной регистрации кандидатов вплоть до запрета политических партий в интересах правящего политического режима (поводом могут быть «недействительные» собранные подписи, неверно заполненные подписные листы и т. п.). Показательна в этом случае история Республиканской партии России, которая в 2007 году была лишена регистрации, затем в 2011 году Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ) признал данное решение незаконным, после чего в 2012 году Министерство Юстиции РФ вернуло партии государственную регистрацию;

2) снятие избирательными комиссиями с выборов оппозиционных партий и кандидатов (например, на основании обвинений в нарушениях правил предвыборной агитации). Здесь следует отметить, что в странах, где осуществляется переход (транзит) к демократической системе управления, злоупотребления в избирательном процессе могут рассматриваться в качестве возможных для недопущения к власти прежних политических сил (например, нарушения в ходе выборов Президента России 1996 года, направленные против КПРФ). Но подобные исключения неизбежно приводят к негативным последствиям, какими бы благими целями они не были продиктованы.

Дело в том, что при изменении политического режима и ключевых институтов необходима легитимная правящая элита, которая опирается на обоснованную программу действий и пользуется широкой поддержкой граждан. Поэтому особую роль в процессе «демократического транзита» всегда играли учредительные выборы. В Польше, Венгрии и Чехословакии в результате первых учредительных выборов, состоявшихся в 1989-1990 гг., к власти пришли оппозиционные силы. Таким образом, исход выборов определил как смену руководства, так и проводимой политики. Следующие выборы, проходившие на фоне массового недовольства новыми реформами, привели к власти социал-демократические партии, в состав которых входили в основном бывшие коммунистические лидеры среднего звена. Такая циркуляция доказывает, что именно институт выборов играет решающую роль в процессе смены правящих элит. И, наоборот, сознательное нарушение декларативно заданных институциональных правил, приводят к тому, что последние оказываются просто «лишними». Подобная деградация демократических институтов неизбежно приводит к институционализации политической коррупции;

3) пресечение критики действующей власти вплоть до закрытия независимых средств массовой информации¹⁵⁸, что приводит к неравенству кандидатов в исполь-

¹⁵⁸ Нисевич Ю. А. Политическая коррупция: определение, формы проявления, механизм и ресурсы В кн.: Технологизация политических процессов в условиях глобализации: теория,

зовании эфирного времени, в частности, в ходе избирательной кампании (следует помнить, что ликвидация независимых СМИ может происходить в различных формах, например, смена собственника, замена главных редакторов и т. п.);

4) подкуп голосов избирателей во время выборов, используя средства государственного бюджета, а также сознательное создание материальной, финансовой зависимости избирателей от их электорального поведения; шантаж руководителей трудовых коллективов с угрозой экономических санкций, если результаты голосования не будут удовлетворительными¹⁵⁹. Надо сказать, что в некоторых странах подкуп голосов избирателей рассматривается как приемлемая практика, как следствие существующих там культурных традиций. Например, в Корее и Японии политики, обвиненные в незаконных сборах в фонд предвыборной кампании, оправдывали свои чрезмерные финансовые аппетиты тем, что «им приходится, проводить избирательную кампанию в странах, где избиратели привыкли ожидать от кандидатов подарков или иных персональных выгод»¹⁶⁰. Подкуп (продажность) лиц, призванных представлять интересы кандидатов, избирательных объединений (доверенных лиц, уполномоченных представителей по финансовым вопросам, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса), как форма коррупции в избирательном процессе широко не распространена. Тем не менее, практике известны технологии отмены регистрации кандидатов, когда уполномоченный представитель по финансовым вопросам кандидата за вознаграждение от конкурирующего избирательного штаба умышленно нарушает предписанный действующим законодательством о выборах порядок финансирования избирательной кампании кандидата с целью привлечения кандидата к административной ответственности либо отмены регистрации кандидата. Такая форма коррупции в избирательном процессе, как подкуп избирателей, практикуется кандидатами и их штабами достаточно широко. Подкуп избирателей имеет характер двусторонней коррупционной сделки, в которой одна сторона продает свое активное избирательное право, право на участие в референдуме заинтересованной покупающей стороне в обмен на определенные блага.

В политологической и юридической литературе описываются различные технологии подкупа избирателей. Так, Б. Л. Вишневский выделяет пять основных способов

опыт, перспективы. Материалы Международной научно-практической конференции, Москва 19 октября 2012г. / Под общ. ред.: В. И. Камышев, О. Е. Гришин. М.: Федерация мира и согласия, 2012. С. 193-201 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.hse.ru/pubs/lib/data/access/ram/ticket/1/1408091666d9c39732edc57c864452e29af50e63ff/Artmis89.pdf>.

¹⁵⁹ Крыштановская О. В. Анатомия российской элиты. М.: Захаров, 2005. С.136.

¹⁶⁰ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. М.: Логос, 2003. С. 182-183.

подкупа избирателей¹⁶¹. Первый из них — **«прикормка»**, когда будущий кандидат занимается благотворительностью до объявления выборов. Второй — **«договор»**, когда кандидатами официально заключаются фиктивные договоры, предусматривающие выполнение избирателями работ (услуг), а выплаты осуществляются реально. Третья технология — **«карусель»**, именуемая также «чистый бюллетень», «вертушка», «вертолет», является достаточно распространенной. Механизм данного способа заключается в следующем: избирателя за вознаграждение просят вынести из избирательного участка чистый бюллетень. Этот бюллетень заполняется «покупателями» и предлагается для сброса в урну для голосования другому избирателю. После этого последний выносит «покупателю» свой чистый бюллетень и получает вознаграждение. Четвертая технология — **«автобус»**, заключается в массовом подвозе избирателей к избирательным участкам и вручении последующих вознаграждений. И последняя, пятая — **«демпинг»**, представляет собой оказание бесплатных услуг от имени кандидата или поддерживающей его организации, продажу товаров по заниженным расценкам или вообще их бесплатную раздачу.

Помимо названных технологий подкупа голосов избирателей широко распространена также **передача денег, материальных ценностей** избирателю с тем, чтобы он самостоятельно проголосовал за указанного кандидата без заключения фиктивных договоров и выноса чистого бюллетеня.

Исходя из уже сложившейся практики подкупа избирателей, можно выделить **прямой и непрямой «завуалированный» подкуп**. Прямой подкуп предполагает получение избирателем денег, подарков за голосование за указанного кандидата (список кандидатов). Непрямой или «завуалированный» подкуп может выражаться в организации благотворительных обедов для избирателей, раздаче гуманитарной помощи, заключении договора на оказание услуг с последующей выплатой премиальных в случае победы кандидата из средств созданного кандидатом специально для этих целей благотворительного фонда. Верховным Судом РФ проведение ряда благотворительных обедов в поддержку кандидата, продажа сахарного песка по более низким ценам в личных магазинах кандидата было расценено как помощь,

¹⁶¹ Цитируется по: Штурнева М. В. Подкуп избирателей, как основание конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: науч.-практ. пособие. Иркутск, 2008. С. 59.

проводящаяся с целью воздействия на волю избирателей, то есть как подкуп избирателей¹⁶².

5) запугивание, преследование, препятствование деятельности, аресты и даже ликвидации политических оппонентов с помощью силовых структур, возбуждения уголовных дел против неугодных кандидатов. Например, в Египте в 1981 году после убийства Президента страны А. Садата было введено чрезвычайное положение, которое постоянно продлевалось и стало для правящего режима удобным механизмом подавления любых оппозиционных настроений, т. к. были ограничены возможности проведения митингов и демонстраций, деятельности политических партий, а также СМИ. Более того, спецслужбы имели неограниченные полномочия, в частности, могли арестовывать любого человека без предъявления каких-либо обвинений (режим чрезвычайного положения был отменен в Египте только после революции в 2012 г.). Подобные режимы существовали в Сирии с 1963г., а также в Алжире с 1982 г.¹⁶³

б) незаконное финансирование политической кампании, неправовое использование как государственных, так частных средств и ресурсов для деятельности конкретных политических партий. Если перечисленные выше нарушения обычно связывают с функционированием авторитарных режимов, то скандалы, связанные с коррупцией при финансировании политических кампаний достаточно часто можно встретить в демократических странах. Как отмечает С. Роуз-Аккерман исключить деньги из политического процесса невозможно, а значит те или экономические группы всегда будут использовать выборы для проталкивания своих интересов, выгодных им законопроектов. Сегодня политические партии Европы не консолидируются на базе идейной или идеологической платформы, как это было раньше и их все больше контролируют «политики от бизнеса»¹⁶⁴. Здесь можно вспомнить обвинения в «торговле влиянием», выдвинутые в адрес бывшего Президента Франции, связанные с незаконными пожертвованиями Л. Бетанкур на избирательную кампанию Н. Саркози. Подобные скандалы имели место не только во Франции, Италии, Германии и других странах Европы, но также в Канаде, Японии, Корее и, конечно, США. В этом случае, достаточно показательны слова одного американского конгрессмена, «трудно спорить с тем, что пожертвования открывают двери. Полагаю ли я, что голоса и членство по-

¹⁶² Климова Ю. Н. Уголовная ответственность за подкуп избирателей // Уголовное право. 2008. С. 50.

¹⁶³ Сапронова М. Генезис арабских революций // Международные процессы. 2011. Том 9. № 3 (27) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/twenty-seventh/15.htm>.

¹⁶⁴ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. М.: Логос, 2003. С. 176.

купаются за деньги? Нет. Однако те, кто дает пожертвования, всегда исподволь оказывают влияние»¹⁶⁵. Опыт большинства демократических государств показывает, что несмотря на постоянное совершенствование избирательного законодательства, в действительности крайне сложно определить, в каком случае тот или иной человек, либо финансовая группа, жертвуют деньги на избирательную кампанию, потому что разделяют политические взгляды кандидата, а не с целью получения выгод и преференций от него¹⁶⁶.

Таким образом, перечисленные нами проявления политической коррупции могут иметь место во многих государствах в не зависимости от их политического режима. Важно помнить, что специфика политической коррупции, которая состоит в том, что злоупотребления (в избирательном процессе) происходят, главным образом, в целях обеспечения политических преимуществ, а именно сохранения политической власти, а не ради конкретной материальной или финансовой выгоды. Даже в случае, если должностные лица напрямую перекачивают средства государственных предприятий в пользу политиков или политических партий, полученная выгода является более политической, чем материальной: основной причиной нецелевого использования средств является стремление применить их в электоральных целях или для иной политической деятельности, а не для обогащения конкретных политиков. Прямым получателем выгод в большинстве случаев является партия, а не отдельное лицо, несмотря на тот факт, что конкретные политики или должностные лица зачастую могут извлекать выгоду материального характера вследствие получения политических преимуществ своих партий¹⁶⁷.

Во-вторых, злоупотребления ресурсами власти со стороны политиков, которые наносят ущерб интересам общества и граждан. Данный вид коррупции можно также определить как приватизацию власти¹⁶⁸. Очень ярко иллюстрирует данное

¹⁶⁵ Там же. С. 177.

¹⁶⁶ Там же.

¹⁶⁷ Transparency International. Презентация результатов проекта «Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 2003 г.». 26-27 января 2005 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: infolegal.ru/doc/2005/01/260105.doc.

¹⁶⁸ Нисевич Ю. А. Политическая коррупция: определение, формы проявления, механизм и ресурсы В кн.: Технологизация политических процессов в условиях глобализации: теория, опыт, перспективы. Материалы Международной научно-практической конференции, Москва 19 октября 2012г. / Под общ. ред.: В. И. Камышев, О. Е. Гришин. М.: Федерация мира и согласия, 2012 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.hse.ru/pubs/lib/data/access/ram/ticket/1/1408091666d9c39732edc57c864452e29af50e63ff/Artmis89.pdf>.

положение исследование общественного мнения о коррупции, проведенное в марте 2014 г. в г. Екатеринбурге¹⁶⁹

Кто, по Вашему мнению, чаще выступает инициатором коррупционной сделки?

Чиновники — 81,2 %.

Граждане — 13,6 %.

Не знаю — 5,2 %.

Речь в данном случае идет о том, что политики всегда имеют собственные интересы, отличные от интересов избирателей, поэтому велик соблазн использовать управленческие ресурсы в своих собственных интересах. Злоупотребления управленческим ресурсом многообразны и могут касаться:

1. кадровых назначений в системе государственного и муниципального управления, когда рекрутирование во власть осуществляется не на основе профессионализма и компетентности государственных служащих, а по принципу nepotизма (кумовства), землячества, национальной или религиозной общности, а также лояльности и личной преданности. В связи с этим, показательны результаты опроса слушателей Российской академии государственной службы, проведенного М. Н. Афанасьевым при содействии Аналитического центра РАГС в 1995 г., согласно которым главным фактором успешной (или неудачной) карьеры российского чиновника выступают личные связи преданности и покровительства. Данные связи: 1) пронизывают практически весь аппарат; 2) оказывают решающее влияние на карьеру чиновника; 3) воспринимаются большинством управленцев как нормальные, естественные условия аппаратной деятельности¹⁷⁰.

Преобладание подобных процессов в сфере кадрового обеспечения приводят к тому, что в системе государственной власти и управления создается постоянно расширяющаяся коррупционная среда, основанная на круговой поруке¹⁷¹. Ограничением, как мы уже говорили выше, могут выступать механизмы контроля со стороны гражданского общества. Однако, в условиях ограничения политического пространства,

¹⁶⁹ «Исследование общественного мнения о коррупции в г. Екатеринбурге». Пилотажное исследование. Интервью с 12 экспертами, март 2014. Руководитель проф. Н. Н. Меньшенина. Индекс: ИОМК-14.

¹⁷⁰ Афанасьев М. Н. Невыносимая слабость государства. М.: РОССПЭН. 2006. С. 32.

¹⁷¹ Нисевич Ю. А. Политическая коррупция: определение, формы проявления, механизмы и ресурсы В кн.: Технологизация политических процессов в условиях глобализации: теория, опыт, перспективы. Материалы Международной научно-практической конференции, Москва 19 октября 2012г. / Под общ. ред.: В. И. Камышев, О. Е. Гришин. М.: Федерация мира и согласия, 2012. С. 193-201 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.hse.ru/pubs/lib/data/access/ram/ticket/1/1408091666d9c39732edc57c864452e29af50e63ff/Artmis89.pdf>.

ликвидации альтернативных центров власти, деградации института выборов неизбежно происходит монополизация власти со стороны правящей бюрократии. Закрытость и несменяемость правящей элиты, а также неизбежно возникающее социальное неравенство свидетельствуют об отсутствии реальных возможностей вертикальной мобильности для значительной части населения. Стоит отметить, что оттесненные от властных структур группы населения зачастую формируют запрос на борьбу с политической коррупцией, модернизацию экономики и допуск широких слоев населения к участию в политическом процессе, о чем свидетельствуют, например, события арабской весны (2010-2011 гг.) или протестное движение в России 2011-2012 гг.

2. Слияния (синкретизма) власти и собственности, когда представители политической власти либо сами владеют экономическими ресурсами, либо обладают возможностями контроля собственников, формируя такие неформальные социальные образования, как «кланы», «команды» или «клики», которые связаны отношениями личной зависимости и преданности. Так, например, в Парагвае в период власти А. Стресснера (1954-1989 г.) практически не существовало границы между частной и государственной собственностью. В результате Стресснер и приближенные к нему военные и гражданские группировки распоряжались государственными активами так, как будто это было их личное имущество¹⁷². Схожие процессы можно было наблюдать в Тунисе, Египте, Йемене, Сирии, где правящие политические кланы безраздельно контролировали государственный бюджет и экономику. В частности, с начала 1990-х годов клан Бен Али в Тунисе контролировал практически весь банковский сектор, отельный и туристический бизнес, сектор телекоммуникаций и значительную долю государственного сектора экономики¹⁷³.

Стоит отметить, что синтез власти и собственности может приобретать легальные формы. В современной России таким вариантом легального синкретизма собственности и власти стало создание государственных корпораций, таких, как Внешэкономбанк, «Росатом», «Ростехнологии», «Роснано», «Олимпстрой» и др. Государственные корпорации представляют собой уникальную организационную форму. Они не являются ни акционерными, ни государственными унитарными предприятиями. Деятельность госкорпораций не регулирует Гражданский кодекс. Бюджетные деньги, которые используют государственные корпорации, неподконтрольны ни Счетной Пала-

¹⁷² Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. М.: Логос, 2003. С.152.

¹⁷³ Сапронова М. Генезис арабских революций // Международные процессы. 2011. Том 9. № 3 (27) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/twenty-seventh/15.htm>.

те, ни Государственной Думе, ни гражданскому обществу. Чиновники, которые работают в госкорпорациях, не являются государственными служащими, а значит, на них не распространяются никакие ограничения для госслужащих.

Еще в 2007 году Экспертный Совет при комитете Совета Федераций по промышленной политике подверг практику учреждения госкорпораций критике. По мнению экспертов, деятельность госкорпораций свидетельствует о нарушении принципов административной реформы в части разделения экономических и политических функций. Во-первых, госкорпорации увеличивают монополизацию рынка, препятствуют предпринимательской активности и конкуренции на внутреннем рынке. Госкорпорации работают без всяких коммерческих рисков, т. к. все риски и убытки переносятся на государство, тем самым сдерживается развитие значительных секторов российской экономики. Во-вторых, руководство корпораций имеет широкие возможности конвертации государственных активов в частную собственность конкретных чиновников. На практике функционирование госкорпораций обеспечивается сложной структурой дочерних обществ и частных фирм, которыми легально владеют родственники чиновника (дети, родители, супруги и т. д.)¹⁷⁴.

Подобные схемы слияния власти и собственности в России приводят не только к использованию чиновниками государственных средств в личных целях, но и к формированию наследственной правящей элиты. В одном из номеров журнала «The New Times» («Нью Таймс») очень подробно рассматривается новое поколение российской правящей элиты¹⁷⁵. Например, сын заместителя правительства РФ А. Жукова входит в наблюдательный совет банка «Унифин», ранее он работал во Внешпромбанке, совладельцем которого является младший брат бывшего министра здравоохранения М. Зурабова; старший сын заместителя председателя правительства РФ С. Иванова — директор департамента госкорпорации «Внешэкономбанк», а младший сын — глава правления группы «Согаз»; сын вице-преьера Д. Козака работает инвестиционным менеджером отдела прямых инвестиций и специальных проектов «ВТБ Капитал» — дочерней структуры государственного банка ВТБ; сын бывшего губернатора Санкт-Петербурга и вероятного спикера Совета Федераций В. Матвиенко — генеральный директор «ВТБ-Девелопмент», компании, которая занимается проектами в сфере не-

¹⁷⁴ Доклад Экспертного Совета при комитете Совета Федерации РФ по промышленной политике «Государственные корпорации в современной России». Февраль 2008 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://prompolit.ru/files/289856/public_corporation.doc.

¹⁷⁵ Лиманов А., Алякринская Н., Докучаев Д., Протасевич В. Все лучшее — детям // The New Times. 2011. № 21 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://newtimes.ru/articles/detail/40588>.

движимости и входит в группу банка ВТБ; сын директора Федеральной службы охраны РФ Е. Мурова — генеральный директор федерального государственного унитарного предприятия «Аэропорт Пулково»; сын директора ФСБ А. Бортникова — председатель правления ОАО «Банк ВТБ Северо-Запад» и т. д. Более того, в современной правящей элите России достаточно популярны династические браки. Например, дочь министра промышленности и торговли В. Христенко была замужем за сыном бывшего главы «Роснефти» С. Богданчикова; дочь первого заместителя председателя правительства РФ В. Зубкова замужем за министром обороны В. Сердюковым; дочь вице-премьера правительства И. Сечина замужем за сыном бывшего Генпрокурора, впоследствии министра юстиции и полномочного представителя Президента в Южном округе В. Устинова¹⁷⁶.

Подобные процессы, как показывает опыт Туниса, Египта, Йемена и других государств приводят к тому, что правящие кланы, продвигая на высшие политические и экономические посты в государстве своих детей и ближайших родственников, постепенно превращают политические режимы своих стран в «наследственные республики», используя для этого формально легитимные электоральные процедуры¹⁷⁷.

3. Конфликт интересов — положение, при котором политики используют государственные должности в личных финансовых интересах. Определений конфликта интересов множество.

Например, в статье 10 Федерального закона РФ 2008 г. «О противодействии коррупции» *конфликт интересов* определяется как «ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства»¹⁷⁸. Таким образом, конфликт инте-

¹⁷⁶ Лиманов А., Алякринская Н., Докучаев Д., Протасевич В. Все лучшее — детям // The New Times. 2011. № 21 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://newtimes.ru/articles/detail/40588>.

¹⁷⁷ Сапронова М. Генезис арабских революций // Международные процессы. 2011. Том 9. № 3 (27) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/twenty-seventh/15.htm>.

¹⁷⁸ Федеральный закон Российской Федерации № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2008/12/30/korrupcia-fz-dok.html>.

ресов имеет место, когда политический деятель, члены его семьи или близкого окружения усматривают личную выгоду в компании, выполняющей правительственный заказ, или в определенном направлении политики¹⁷⁹. Отметим, что проблема конфликта интересов остро стоит не только в странах с авторитарными режимами, но и в демократических государствах, где существует четкое разделение государственной и частной собственности. Опасность возникновения конфликта интересов заставляет страны с развитой демократической системой ужесточать законодательство и требовать от политиков публичного отчета о сферах их финансовых интересов¹⁸⁰. Например, система декларирования доходов чиновниками способна определять не только факты незаконного обогащения, но и возможности предотвращения коррупционных правонарушений. Речь идет о декларировании интересов, когда указываются не столько размеры доходов и стоимости имущества, сколько *источники доходов*. Данная мера позволяет выявить и зафиксировать ситуацию конфликта интересов. Ярким примером здесь являются декларация формы 278 и формы 450, действующие в США, в которых вообще не указывается точный размер доходов чиновника (фиксируется лишь соответствующий диапазон его доходов), но зато подробно прописываются их источники¹⁸¹.

Таким образом, политическая коррупция является сложнейшей проблемой для всех государств современного мира вне зависимости от их политического устройства. Перечисленные нами формы проявления политической коррупции неизбежно приводят к таким последствиям как снижение политической конкуренции, деформация политических институтов государства, падение легитимности власти, а также ее отчуждение от общества. В результате возникает вопрос об эффективных механизмах предупреждения и противодействия политической коррупции.

Механизмы противодействия политической коррупции.

Очевидно, что коррупция относится к таким проблемам, которые невозможно решать в отрыве от социальных, экономических, политических вопросов, поэтому любое антикоррупционное законодательство — лишь почва, на которой то или иное государство может проводить серьезные институциональные и структурные преобразо-

¹⁷⁹ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. М.: Логос, 2003. С. 179.

¹⁸⁰ Там же.

¹⁸¹ Стенограмма научно-практического семинара «Институт декларирования доходов и имущества публичными должностными лицами как инструмент противодействия коррупции: зарубежный опыт и российские реалии» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.transparency.org.ru/component/docman/doc_download/359-----9122011.

вания¹⁸². Более того, причины различных форм проявления политической коррупции могут быть связаны с особенностями истории и культуры государства, поэтому единственно правильного решения здесь быть не может. Тем не менее, мы постараемся проанализировать возможные меры противодействия политической коррупции. Главный наш тезис заключается в том, что основным механизмом противодействия политической коррупции является ограничение и сдерживание политической власти.

Во-первых, *ключевой составляющей эффективной борьбы с политической коррупцией являются институциональные изменения*. Речь идет о следующих мерах:

– *обеспечение системы разделения ветвей власти*, при котором ни одна из политических групп не обладает монополией на принятие важнейших политико-экономических решений. Опыт США демонстрирует, что разделение властей на множество властных субъектов не только сохраняет политическую конкуренцию и обеспечивает статус-кво между политическими группами, но и является значительным преимуществом, т. к. обеспечение экономических, политических преференций какой-либо из групп является весьма дорогостоящим, сложным и рискованным занятием¹⁸³.

– *совершенствование судебной-правовой системы* и, прежде всего, обеспечение *независимости судебной системы*. Судебная власть может играть важнейшую роль в антикоррупционной борьбе. Здесь можно привести пример Италии и операции «чистые руки» 1992-1993 гг., когда именно совместные действия прокуратуры и судебной власти привели к беспрецедентным антикоррупционным расследованиям, которые были направлены на ограничение политической коррупции (незаконного финансирования избирательных кампаний, политических партий, подкупа политиков представителями преступного мира и т. п.). Причем дискредитация институтов законодательной и исполнительной власти в Италии компенсировалась высочайшим авторитетом судебной системы. В тоже время, недоверие граждан к судебной власти может значительно затруднять реализацию любых антикоррупционных решений. Поэтому изменение судебной-правовой системы должно включать в себя целый комплекс мер, направленных на коррекцию законодательства (т. е. создание четко сформулированных, общепонятных законов), изменения в кадровом составе судейского корпуса, ускорение судопроизводства, обеспечение открытости судебной системы и т. п.

– *совершенствование избирательного законодательства*. Здесь нет универсальных рекомендаций, т.к. многое зависит от организации выборного и законодательного

¹⁸² Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. М.: Логос, 2003. С.297.

¹⁸³ Там же. С. 193.

процессов, а также от методов финансирования кампаний, принятых в том или ином государстве¹⁸⁴. Но в любом случае главная цель состоит в обеспечении открытости и прозрачности института выборов. Для этого необходимо создать систему эффективного контроля над процессом финансирования избирательной кампании, в частности, в вопросах сбора частных пожертвований, размеров избирательных фондов, расходов кандидатов и т. п.

Таким образом, перечисленные нами институциональные меры должны быть направлены, прежде всего, на борьбу со стимулами коррупционного поведения политиков, когда изменение правила игры создает для них ситуацию, при которой анти—коррупционное поведение становится для них выгодным и приоритетным¹⁸⁵. Безусловно, можно обращаться к морали, нравственности политиков, которые должны служить общественным интересам, однако подобные призывы зачастую бесполезны, в то время, как правильные институциональные стимулы, могут усилить рациональную заинтересованность политиков в соблюдении законов и существующих правил игры.

Так, в результате одного из экспресс-исследований, проведенных Антикоррупционным комитетом по Свердловской области об общественном мнении граждан области в определении качества борьбы с коррупцией в 2014 году, были получены следующие данные¹⁸⁶. На вопрос: «Какое наказание заставит чиновника не воровать?» были получены следующие ответы:

Длительные сроки лишения свободы за коррупционные преступления — 20 %.

Полная конфискация всего имущества чиновника и его родственников — 20 %.

Пожизненный запрет занимать государственные (муниципальные) должности — 7,5 %.

Пожизненное заключение — 17,5 %.

Смертная казнь — 30 %.

Такого наказания не существует — 5 %.

Не знаю — 0 %.

Следовательно, по мнению граждан Свердловской области, существуют определенные институциональные стимулы, которые в состоянии корректировать коррупционные проявления во власти.

¹⁸⁴ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. М.: Логос, 2003. С. 168.

¹⁸⁵ Бусыгина И. М., Филиппов М. Г. Ограничить коррупцию: найти новых людей или изменить мотивации? // Полис. 2013. № 1. С. 50-71 [Электронный ресурс]. Режим доступа: elibrary.az/docs/jurnal-13/43.doc.

¹⁸⁶ <http://www.a-komitet.ru> / СМИ о коррупции>10006734/page/1.

Во-вторых, борьба с политической коррупцией невозможна без подотчетности политиков и высших государственных чиновников гражданскому обществу.

Например, в статье 13, которая называется «Участие общества» Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции¹⁸⁷ указывается, что каждое «Государство-участник принимает надлежащие меры, в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз»¹⁸⁸.

Какие механизмы могут укреплять участие гражданского общества в противодействии политической коррупции?

Конвенция ООН устанавливает следующие меры, направленные на расширение гражданского участия: а) усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений; б) обеспечение для населения эффективного доступа к информации; в) проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции; д) уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции¹⁸⁹.

Итак, речь идет о таких связанных между собой механизмах гражданского контроля как *ограничение представителей власти через организованные группы интересов* и *обеспечение открытости и прозрачности деятельности политиков*, прежде всего, через СМИ. Безусловно, не стоит забывать, что основным механизмом подотчетности политиков являются выборы, но как мы указывали выше, данный институт, к сожалению, имеет целый ряд ограничений и может использоваться в коррупционных целях.

На сегодняшний день определяющее значение в предотвращении и выявлении фактов политической коррупции имеет систематический контроль со стороны институтов гражданского общества (независимых СМИ, общественных ассоциаций и не-

¹⁸⁷ Конвенция ООН против коррупции была принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года, Россия ратифицировала конвенцию в 2006 г.

¹⁸⁸ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml.

¹⁸⁹ Там же.

коммерческих организаций). Так, региональная общественная организация «Анти-коррупционный комитет по Свердловской области» (Свердловская область, г. Екатеринбург, адрес. 620012, г Екатеринбург, ул. Ильича, д 6, к 12.) регулярно проводит исследование общественного мнения граждан по проблемам коррупции, что позволяет гражданскому обществу и власти территории активно обсуждать и взаимодействовать по искоренению данного явления. Приведем пример и результат одного из экспресс-исследований, проведенных комитетом об общественном мнении граждан Свердловской области в определении качества борьбы с коррупцией в 2014 году.

Как Вы оцениваете деятельность органов государственной власти и силовых структур Свердловской области по борьбе с коррупцией?

Положительно — 20 %.

Отрицательно — 60 %.

Мне ничего не известно об их деятельности — 20 %.

Мне все равно — 0 %¹⁹⁰.

Данные институты могут использовать различные методы воздействия — это и мониторинг решений политической власти, экспертизу законодательства, опросы общественного мнения, исследования состояния коррупции (например, «Индекс восприятия коррупции» Transparency International). При этом, достаточно часто представители политической власти, опасаясь общественного контроля, препятствуют деятельности подобных негосударственных структур, создавая бюрократические препонны, либо принимая ограничительные правовые нормы. Например, в большинстве стран современного мира существуют жесткие законы против клеветы и унижения достоинства, которые по существу выводят политиков и государственных чиновников из-под критики прессы, хотя последние не должны быть защищены иммунитетом от обвинений в коррупции¹⁹¹. Отметим, что подобный закон, предусматривающий уголовную ответственность за клевету, был введен в России в 2012 г. (Федеральный закон Российской Федерации от 28 июля 2012 г. № 141-ФЗ).

Но независимо от желания политиков всеми средствами ограничить свою подотчетность, именно контроль со стороны гражданского общества, нетерпимость граждан к закрытости и непрозрачности власти, могут предотвращать и сдерживать проявления политической коррупции.

¹⁹⁰ [http://www. a-komitet.ru //СМИ о коррупции>10006734/page/1.](http://www.a-komitet.ru//СМИ%20о%20коррупции%2010006734/page/1)

¹⁹¹ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. М.: Логос, 2003. С. 221.

Что касается опыта России, то с одной стороны, в нашей стране идет постоянная борьба с различными проявлениями коррупции (в том числе и политической), но с другой стороны, значительного улучшения ситуации не происходит и уровень коррупции остается в современной России аномально высоким. Так, по словам В. Иноземцева коррупция в России стала «естественной основой вертикали власти, ее важнейшим стратегическим дополнением»¹⁹².

В 2008 г. был принят Федеральный закон Российской Федерации № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в котором прописаны понятия коррупции, конфликта интересов, а также определены основные принципы противодействия коррупционным нарушениям. Вместе с тем, данный закон носит в большей степени декларативный характер, не оказывая значительного воздействия на мотивацию политиков, не создавая эффективных механизмов политической подотчетности.

В частности, существующая в России система декларирования доходов не позволяет отслеживать *интересы* политиков и их операции с имуществом (в декларации фиксируется только сам факт владения). В поданных декларациях проверяется только правильность их заполнения, а также полнота и достоверность предоставленной информации, при этом политики и чиновники имеют неограниченные возможности по внесению изменений и дополнений к представленным сведениям. Более того, отсутствует проверка на индикаторы коррупции, главный из которых, соответствие доходов и расходов чиновника. Что касается гражданского контроля, то подавать запросы для проведения проверки деклараций могут подавать правоохранительные органы и иные госорганы, руководящие органы политических партий, общероссийских общественных объединений и Общественная палата¹⁹³. В этом списке отсутствуют СМИ, НКО, а также обычные граждане. Поэтому СМИ, негосударственные организации могут сколько угодно анализировать, выявлять нарушения и несоответствия в декларациях чиновников, последние же попросту игнорируют любые обвинения. Данные процессы не только поддерживают коррупцию, но и порождают тотальное недоверие общества к структурам власти.

¹⁹² Иноземцев В. Коррупционная цивилизация [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://bombnews.info/924-Vladislav_Inozemcev:_korrupcionnaya_civilizaciya.html.

¹⁹³ Стенограмма научно-практического семинара «Институт декларирования доходов и имущества публичными должностными лицами как инструмент противодействия коррупции: зарубежный опыт и российские реалии» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.transparency.org.ru/component/docman/doc_download/359-----9122011.

В апреле 2014 г. Президентом РФ был утвержден очередной указ «О национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 гг.»¹⁹⁴, который достаточно четко формирует государственную антикоррупционную политику на ближайшие два года. Стоит отметить, что подобные планы принимались на 2008-2009 гг., 2010-2011 гг., а также 2012-2013 гг. Исполнителями указа определены федеральная и региональная власти. Новый указ расширяет и конкретизирует те меры борьбы с коррупцией, которые предлагались прежними нормативно-правовыми актами. Среди новых антикоррупционных мер предлагается: ввести автоматизированную систему мониторинга деклараций; наладить систему сбора информации о том, есть ли у госслужащих высших категорий иностранные счета или вложения в финансовые инструменты; разработать законопроект по защите заявителей о коррупции от действий тех, о чьих правонарушениях они сообщают¹⁹⁵. Особое внимание в указе уделяется общему и профессиональному антикоррупционному просвещению.

Вместе с тем, большинство экспертов полагают, что реализация данных мер будет носить формальный характер, т. к. механизмы участия граждан и бизнеса в противодействии коррупции практически не нашли своего отражения в новом указе. При этом именно расширение и укрепление возможностей гражданского участия является ключевым сигналом власти о готовности к системным реформам, установлению новых правил игры, т. е. к реальному противодействию политической коррупции. Именно такой путь представляется нам более органичным для России, если не более вероятным.

2.3. Формы проявления коррупции на медиа-рынке

Коррупция — универсальный феномен, присущий в той или иной степени всем сферам жизни, в том числе, коммуникационному рынку, существующий во всех странах мира. Истории человечества неизвестны исключения. В лучшем случае можно говорить о странах с низким уровнем коррупции. Коррупция существует как в странах со зрелой правовой системой и развитым гражданским обществом, так и в странах с

¹⁹⁴ Указ Президента РФ «О национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 гг.» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://img.rg.ru/pril/article/95/05/57/94816.pdf>.

¹⁹⁵ <http://www.transparency.org.ru/v-rossii/putin-utverdil-plan-protivodeistviia-korruptcii-na-2014-2015-gody>.

несовершенными законодательством, правоприменением, низкой правовой культурой всех участников общественных отношений.

В здоровом обществе коррупция осуждается, не поощряется не только государством, но и общественностью, поскольку существуют общепринятые ценности, в частности, представления о социальной справедливости. Граждане уверены, что коррупция разъедает социальные институты, не способствует стабильности и прогрессу общества.

Медиа-рынок — не только пространство для осуществления коррупционных сделок, но и социальный инструмент для борьбы с ними. Независимые СМИ в демократическом обществе выполняют важнейшую роль в борьбе с коррупцией — публикуют данные о сомнительных сделках, проводят расследования коррупционных скандалов, особенно, с участием известных личностей.

В социальных организациях, находящихся на кризисной стадии своего развития, с некачественными социальными институтами, коррупция зачастую рассматривается гражданами как неизбежное зло, и даже как своеобразная смазка недееспособного социального механизма (всем известна русская поговорка «не подмажешь — не поедешь»), обеспечивающая им возможность выживания в сложных условиях. Эта неформальная, вне институциональная и непрозрачная система разрешения проблемных или конфликтных ситуаций в обход официально установленных законодательных и иных норм позволяет заинтересованным лицам добиться нужного им решения в ситуации, когда решение либо не соответствует их интересам, либо не принимается вовсе.

Медиа-рынок, являясь значимой частью современной социально-экономической системы, снабжая общество нужной ему информацией, функционирует в рамках общих системных механизмов и правил, в частности, страдает от тех же недостатков и пороков, какие характерны для социальной системы в целом. Определенная коррупционная составляющая на медиа-рынке присутствует, как и на любом другом рынке, в любой другой системе отношений.

Чаще всего, когда говорят о коррупционной составляющей на медиа-рынке, называют следующие ее проявления: компенсационные выплаты менеджерам, контролирующим бюджет («откаты») при заключении рекламных контрактов, заказные информационные статьи («джинса»), а также незаконные выплаты при принятии решений о попадании издания в розничную сеть, получении лучших мест для размещения рекламоносителей в городе и т. д.

Под медиа-рынком мы в данном случае понимаем рыночное пространство, включающее в себя систему каналов маркетинговых коммуникаций, предназначенных для поддержки коммерческой деятельности, прежде всего, рекламу и связи с общественностью. Мы не включаем в предмет изучения кинематограф и другие виды массовой коммуникации, зачастую, особенно, западными исследователями, рассматриваемые как часть современных медиа. Они имеют иную природу и социальные функции. Повторим, специфика медиа-рынка связана с его коммерческой природой.

Проводя общесоциологический, а не юридический анализ, мы предпочитаем говорить не о коррупции, а об устойчивых рыночных и социальных механизмах, формах взаимоотношений между различными рыночными субъектами, создающих условия, потенциал для возникновения того, что позднее суд (если имеются для того основания) может квалифицировать необходимым образом как, например, взятку, коммерческий подкуп и т. д.

Общесоциологический подход к данному феномену шире, позволяя включать в семантическое поле не только то, что юристы квалифицируют как «коммерческий подкуп», в частности, взятку — денежными или иными материальными ресурсами, но и оплату неких услуг, предоставление незаконных льгот, не предусмотренная стандартной процедурой помощь в получении новой должности, в том числе родственникам, друзьям, однокурсникам и т. д., а также дорогие подарки и т. д.

Коррупция на медиа-рынке, на наш взгляд, прямо связано с уровнем прозрачности правовых, организационных и технических процедур, применяемых при принятии значимых государственных и коммерческих решениях. Непрозрачность процедур — ключевое условие любой коррупционной деятельности.

Коррупционные риски на медиа-рынке обусловлены, прежде всего, самой природой любой коммерческой деятельности. Целью деятельности любой коммерческой организации, в том числе, рекламодателя, рекламного агентства, средства массовой информации, является получение прибыли. Субъекты медиарынка инвестируют в свое развитие, в проекты, закупку оборудования значительные финансовые и иные ресурсы. Затраты принесут прибыль, если коммерческая организация сможет получить крупный и выгодный заказ.

Конкурентная борьба, в том числе, за победу в тендерах — одна из очевидных причин, создающих коррупционные условия. Директора по рекламе коммерческих компаний оперируют крупными бюджетами. Контракты на исполнение рекламных заказов обсуждаются очень тщательно, согласовываются не только основное содер-

жание работ, но и размеры скидок (от официального прайс-листа), возможность получения лучших мест для размещения рекламных материалов и т. д. Подобное закрытое обсуждение коммерческих вопросов может быть выгодным для обеих сторон, но при этом возникает значительный риск принятия решения не на общих основаниях, не на особых условиях в интересах акционеров компаний, а в значительной степени — благодаря привилегии, предоставленной, возможно, в ущерб бизнесу компании, но при получении ее представителем комиссионного вознаграждения («отката»). Похожие коррупционные риски возникают при участии субъектов медиа-рынка в тендерах, проводимых не только коммерческими организациями, но и органами государственной власти. Тема отката является весьма значимой частью профессионального культурного горизонта рекламистов. Она является постоянным поводом для шуток, анекдотов в профессиональной среде. Заметим, что данный феномен оценивается общественностью и рынками с этической точки зрения как преимущественно нейтральный, поскольку реального ущерба интересам общества и его нравственному здоровью не наносит (если не считать рисков моральной трансформации непосредственных участников данных сделок).

Существует стереотипное представление о чрезвычайно широкой распространенности откатов при заключении рекламных контрактов. Хотя время от времени участники рынка и отраслевые эксперты высказывают озабоченность данным явлением, а также степенью влияния на российскую экономику, реальных оценок степени распространенности в нашей стране и объемов затраченных финансовых средств не проводилось.

По нашей оценке, данный феномен был широко распространенным явлением в рекламной отрасли на первом этапе ее существования и институционализации, когда формировались структурные очертания рынка, схема взаимоотношений между ключевыми субъектами, складывалась профессиональная культура, создавались само представление о роли государства на рынке, законодательство о рекламе и фактическая система правоприменения (всем известно, что некоторые нормы права по факту не применяются или применяются редко, другие, напротив, имеют приоритетное значение для ФАС). Одним словом, в 90-х годах двадцатого столетия откат был широко распространенной, почти легальной практикой, позволяя сбалансировать интересы коммерческих субъектов и при этом мотивировать ключевых менеджеров, обеспечивающих саму коммерческую сделку.

Разумеется, данное явление не может быть признано легальным на развитом рынке и в здоровом обществе. Иностраные компании, пришедшие в Россию с развитых

рынков с большой историей, высокой правовой и этической культурой, всегда публично осуждали феномен откатов. Например, компания «Джапан тобакко интернешнл» в брошюре под названием «Этический кодекс компании JTI» (издано для сотрудников компании, без выходных данных) пишет: «Откаты недопустимы». Ровно то же самое эта и другие уважаемые иностранные компании всегда декларируют публично: солидная компания заботится о своей репутации, производит качественный продукт, все бизнес-процессы характеризуются высокой степенью прозрачности.

Специально для данной работы нами в сентябре 2014 г. был проведен экспресс-опрос руководителей маркетинговых служб тридцати коммерческих компаний, активно размещающих свою рекламу, закупающих площади и взаимодействующих с рекламными агентствами¹⁹⁶. Опрос проводился на условиях анонимности. Подавляющее большинство — 95 % опрошенных заявили о принципиальной неприемлемости для их компаний использования откатных схем (хотя многие респонденты сообщили о поступлении прямых откатных и более сложных «серых» коммерческих предложений)¹⁹⁷.

Эти данные позволяют предположить, что в целом российский медиа рынок продолжительный период времени стабильно функционирует в соответствии с общепринятыми правилами. Существует довольно подробное законодательство (часто подвергается представителями рекламной индустрии острой критике, но все-таки признано всеми субъектами рынка), активно действует государственный регулирующий орган — Федеральная антимонопольная служба, активно вмешивающаяся в случае возникновения тех или иных конфликтов, а также негативных реакций общественности на конкретные проявления недобросовестной, некачественной рекламы. Созданы общественные советы при ФАС, администрациях субъектов РФ. При Ассоциации коммуникационных агентств России (и других объединениях профессионалов сферы рекламы и маркетинга) действуют структуры, осуществляющие функции саморегулирования рекламной отрасли. В данном случае профессионалы рекламного рынка, заинтересованные в его стабильной работе и высокой репутации, обсуждают возникшие публичные конфликты и дают рекомендации их участникам на основании своего опыта.

Но самое главное, на наш взгляд, — российский рынок за два с половиной десятилетия своего существования прошел большой путь. Сложилась довольно развитая

¹⁹⁶ «Исследование общественного мнения о коррупции на медиа рынке» г. Санкт-Петербург. Пилотажное исследование. Интервью с 30 экспертами. Сентябрь, 2014. Руководитель: проф. Чечулин А. В. (СПбГУ) Индекс: ИОМК-медиа — 14.

¹⁹⁷ Там же.

конкурентная, интегрированная в глобальную экономику бизнес-среда. Медиа рынок также достиг уровня минимальной зрелости, он неплохо структурирован и специализирован.

Все это, на наш взгляд, является причиной существенного снижения уровня использования откатных схем на российском медиа рынке. Безусловно, «черные» и «серые» схемы при проведении тендеров на рекламном рынке используются, но их роль в целом заметно снижена.

Кроме того, вероятно, для различных отраслей экономики характерен разный уровень прозрачности. Наша гипотеза состоит в том, что рыночные сегменты с высоким уровнем конкуренции в целом отличаются более прозрачным форматом ведения бизнеса. Сегменты и отрасли, для которых характерен относительно низкий уровень конкуренции, а также высокий уровень зависимости бизнеса от решений федеральных и местных властей, существуют в бизнес-пространстве с менее прозрачным характером деятельности.

В нашем экспресс-опросе, в частности, представители сегмента девелопмент / строительные компании (5 %) не стали отрицать осуществляемую время от времени практику использования откатных схем в рекламной практике (говоря отчасти в свое оправдание о срочности заказов, когда обычное согласование невозможно, необходимости получить конкретную рекламную площадку и т. д.) Один из экспертов дал условную оценку размеров теневых компенсационных сделок: от 5 % до 20 % от маркетингового бюджета¹⁹⁸.

Другим значимым проявлением, имеющим потенциал быть признанным способствующим коррупции на медиа-рынке, традиционно называют заказные публикации в средствах массовой информации. Этот феномен, возможно, в большей степени, чем откат, наносит вред общественным интересам. Дело в том, что материалы, которые публикуются подобным образом, на общих условиях не могли бы быть напечатаны в данном издании бесплатно — по причине низкого качества (неинтересной для читателей новости, несоответствия профилю издания, просто плохо написанного текста). Наконец, у каждого издания в демократической стране существует собственная редакционная политика, редактор имеет полномочия отказать в опубликовании любых материалов, тональность которых не соответствует политике издания. Поэтому заказные оплаченные статьи снижают качество издания в целом, подрывают доверие к не-

¹⁹⁸«Исследование общественного мнения о коррупции на медиа рынке» г. Санкт-Петербург. Пилотажное исследование. Интервью с 30 экспертами. Сентябрь, 2014. Руководители: проф. Чечулин А. В. (СПбГУ) Индекс: ИОМК-медиа-14.

зависимым средствам массовой информации, вызывают вопросы по поводу самой независимости медиа.

Это крайне важный момент, потому что независимость СМИ, в частности, их способность сопротивляться естественным попыткам корпораций и властей влиять на редакционную позицию, в том числе, посредством подкупа журналистов и редакторов, — ключевое условие самого существования демократического общества, а также развитой конкурентной рыночной экономики. Общественность не может доверять изданиям, в которых неожиданно появляются публикации, явно не соответствующие редакционной политике. В самом деле, Проханов не публикуется в «Ведомостях», а Греф — в «Завтра». Слишком частое упоминание в позитивном ключе одной торговой марки при игнорировании или негативном представлении другой также выглядит подозрительно с точки зрения конкурентов и потребителей. У читателей не может не возникнуть вопрос: почему здесь появилась такая заметка?

Вероятно, в данном случае мы имеем дело в значительной степени со специфическим для России феноменом. Иностранные коллеги, работающие в PR-отрасли и средствах массовой информации на развитых рынках, когда слышат о подобном явлении, недоуменно спрашивают: как это возможно? почему заинтересованные лица (читатели, конкуренты) не обращаются в суды? почему сами журналисты не протестуют против таких фактов и не увольняются из изданий, практикующих подобные вещи?

Заказные публикации (а также разговоры и слухи о них в журналистской и бизнес-среде) неизбежно приводят к снижению доверия к изданию, следовательно, и к падению аудитории, в конечном счете, существенному уменьшению интереса рекламодателей. В результате издатель и журналисты оказываются в тяжелой финансовой ситуации. Для части подобных изданий заказные публикации с этого момента становятся неприятным, но необходимым условием выживания. Авторитет такого издания с каждым днем становится все ниже, указанный в выходных данных тираж нередко фальсифицируется.

Справедливости ради следует сказать, что экономическая среда, в которой существуют российские средства массовой информации, крайне неблагоприятна. В условиях «перехода от Гуттенберга к Цукербергу», когда значительная часть аудитории стала получать нужную информацию благодаря интернет-ресурсам, снизилась и востребованность традиционных медиа. Это общемировая тенденция, но в нашей стране проявилась и значительная локальная специфика, характерная для данного периода, —

крайне низкий уровень независимости российских средств массовой информации от федеральных (или местных) властей, а также корпоративных владельцев.

Большинство СМИ в настоящий момент субсидируются собственниками, поскольку коммерческие доходы — реклама, подписка, розничные продажи и т. д. — не покрывают расходов. Лишь несколько сегментов российских медиа неплохо зарабатывают благодаря рекламе — в частности, глянцевого журналы, а также несколько федеральных телеканалов.

Финансовая зависимость неизбежно рождает ряд стратегических проблем СМИ — необходимость реструктуризации, оптимизации персонала, переориентация деятельности с собственно журналистской на поиск как коммерческих доходов, так и спонсорской помощи. Инвесторы и спонсоры разного рода обычно высказывают свое видение того, каким должно было бы стать издание. Это не может не отражаться на качестве продукта — самого СМИ.

Федеральный «Закон о рекламе» не запрещает публиковать информационные материалы, написанные и оплаченные рекламодателем. Но прямо требует отделить собственно редакционные материалы, написанные журналистами по заданию редакции, от оплаченных. Они должны быть маркированы, например, должно быть написано: «публикуется на правах рекламы» или содержаться другое обозначение, расшифрованное в выходных данных. Также такие материалы должны визуально — графически — отличаться от журналистских статей. Законодатель, таким образом, справедливо защищает читателя, чтобы тот четко понимал, где читает текст о рыночном товаре, оплаченный коммерческой компанией, которая его произвела, а не мнение независимого журналиста, ради которого он и купил данный журнал¹⁹⁹.

В свою очередь, коммерческая компания отлично понимает, что доверие к тексту, помещенному в журнале, без обозначения его коммерческого характера всегда выше. Поэтому и возникает феномен заказных публикаций («джинсы»), когда появляется материал, либо созданный сотрудниками коммерческой компании, либо написанный журналистом. Но в любом случае такой материал оплачивается (иногда не деньгами, но иными приемлемыми для редакции и / или журналиста способами — например, товарами, производимыми данным предприятием).

¹⁹⁹Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе». Постатейный комментарий к Федеральному закону «О рекламе» (Бадалов Д. С., Василенкова И. И., Карташов Н. Н., Котов С. Ф., Никитина Т. Е.) («Статут», 2012) [Электронный ресурс]. URL: [http:// www. Consultant.ru/](http://www.Consultant.ru/).

Заказные публикации, в свою очередь, можно разделить на две группы. В первом случае редакция, получив оплату, согласившись опубликовать материал без указания его коммерческого характера, осуществляет редактуру и, нередко, доработку текста в соответствии с принятыми в издании правилами, не меняя его общей тональности. Во втором случае текст публикуется вообще без редактуры и правки. Разумеется, участники данной сделки не признаются в ее осуществлении, не желая столкнуться с проблемой репутационных рисков, а также с интересом со стороны государственных регулирующих органов.

Хотя проблема заказных публикаций общеизвестна, участниками медиарынка и представителями широкой общественности признано, что они вредны для социального здоровья, судебная система в теории однозначно трактует данные факты как проявление коммерческого подкупа, тем не менее публичных скандалов и юридических процессов по данному поводу практически нет. По крайней мере, такие факты неизвестны профессиональному сообществу журналистов и пиарщиков. Смеем полагать, что, если бы такие факты существовали, они стали бы предметом активного обсуждения в профессиональной среде, потенциальные участники подобных сделок точно представляли себе риски участия в них, что само по себе весьма значительно снизило бы уровень использования заказных публикаций в российских средствах массовой информации.

Следует признать, что в среде журналистов и сотрудников пресс-служб в целом данное явление осуждается не только как незаконное действие, нарушение этических норм, но и как проявление непрофессионализма участников сделки. Опытные специалисты пресс-служб серьезных коммерческих и иных организаций считают делом чести для себя найти качественную корпоративную информацию, проанализировать ее и трансформировать в удобоваримый для использования журналистами текст, на основе которого грамотный сотрудник СМИ создаст авторский материал, который будет напечатан бесплатно.

Проблема заказных публикаций, по мнению, вероятно, большинства опытных сотрудников пресс-служб, состоит в неумении находить качественные информационные поводы и обрабатывать их должным образом, предоставляя редакциям нужную конкретную информацию. Вместо этого пресс-службы поставляют скучные малоинтересные пресс-релизы или, напротив, пафосные никому не нужные сообщения о днях рождения компании. Плохо то, что фактор заказных публикаций приводит к тому, что такие некачественные публикации оказываются не в мусорной корзине, а публику-

ются — и очень часто вообще без журналистской обработки и редакторской правки. Это снижает качество журналистики, репутацию средств массовой информации, вводит общественность в заблуждение.

Профессиональные объединения специалистов по связям с общественностью и журналистов однозначно в своих этических кодексах считают неприемлемой практикой заказных публикаций. В этическом кодексе Российской ассоциации по связям с общественностью говорится: «Новостная информация должна поставляться без оплаты и какого-либо скрытого вознаграждения за её использование или публикацию»²⁰⁰. В аналогичном документе, принятом Российским союзом журналистов еще в 1994 году, подобный запрет также выражен предельно явно: «Журналист вообще не должен принимать ни прямо, ни косвенно никаких вознаграждений или гонораров от третьих лиц за публикации материалов и мнений любого характера»²⁰¹.

Тем не менее, явной борьбы отраслевых профессиональных союзов, как будто, заинтересованных в высокой репутации своих цеховых объединений, с фактами заказных публикаций не так много. Напротив, известны даже факты защиты корпоративных отраслевых интересов в ситуациях, когда предпринимались попытки обсуждения таких фактов.

Самая известная (при этом и крайне неоднозначная, скандальная), попытка привлечь внимание к феномену заказных публикаций имела место в 2001 г., когда петербургское маркетинговое агентство «Промако» провело необычную акцию по опубликованию данных о подобных фактах, заявляя о стремлении бороться с «продажностью прессы». Агентство направило заведомо фиктивное сообщение об открытии в Москве несуществующего магазина «Светофор» по несуществующему адресу.

Газета «Коммерсант», отказавшая в публикации, в своем сообщении о скандале написала: «Пресс-релиз об этом был предложен 21 изданию. 13 опубликовали информацию по факту предоплаты, но под видом редакционных статей, три рекомендовали агентству размещение на правах рекламы, четыре запросили дополнительную информацию, одно опубликовало заметку бесплатно»²⁰².

Деньги редакциям были выплачены, счета об оплате собраны. На следующий день агентство Promaco PR/СМА провело пресс-конференцию, а также разослало в редакции оплаченное «на правах рекламы» заявление, сообщив в нем, что сознательно нарушило Закон о СМИ, спровоцировав 13 изданий опубликовать дезинформацию

²⁰⁰ http://www.raso.ru/pro/pr_ethics/russian_codex.

²⁰¹ http://www.ruj.ru/_about/code_of_professional_ethics_of_the_russian_journalist.php.

²⁰² <http://www.kommersant.ru/doc/169551>.

коммерческого характера, но не на правах рекламы, а под видом обычных редакционных заметок. За это издания, по утверждению агентства, исправно взяли деньги. «По данным Promaso, 13 изданий опубликовали материал за деньги и одно — входящая в ИД “Коммерсантъ” газета “Клиент” — бесплатно. В числе 13 “уличенных” агентство называет “МК”, “Новые известия”, “Экономику и жизнь”, “Время МН”, “Время новостей”, “Комсомольскую правду”, “Независимую газету”, “Общую газету”, “Вечернюю Москву”, “Трибуну”, “Российскую газету”, “Аргументы и факты” (приложение “АИФ-Москва”) и журнал “Профиль”. Самые низкие цены оказались в “Трибуне” (3859 руб. 65 коп.) и “Вечерней Москве” (6000 руб.) Самые высокие — в “Российской газете” (57 320 руб., или почти \$2000) и в “Профиле” (\$1732). Остальным изданиям Promaso заплатила по \$500-800. Восемь изданий, в их числе “Ведомости”, получили фальшивый пресс-релиз, но ничего не опубликовали»²⁰³.

Трудно дать однозначную оценку данной акции. Конечно, агентство, неизвестное за пределами Петербурга, благодаря ей стало широко известным, его руководитель Кирилл Семенов не скрывал наличия, в том числе, и маркетинговых целей акции — продвижение своего агентства. Главные редакторы ряда изданий, не публиковавших скандальные материалы, а также первый заместитель Союза журналистов И. Яковенко одобрили идею борьбы с заказными материалами.

В то же время руководители изданий, уличенных в публикации информационных материалов на платной основе, обвинили организаторов акции в преднамеренной провокации, сознательной попытке очернения репутации уважаемых средств массовой информации. Ими были поданы иски о защите чести и деловой репутации. В свою очередь, министерство по антимонопольной политике во главе с тогдашним министром И. Южановым считала виновными в скандале, подрывающем основы всей медиаиндустрии, всех участников — и «Премако», и «попавшиеся» издания. Громкое ЧП в конечном счете завершилось вынесением МАП всего лишь предписаний об устранении нарушений шестью средствами массовой информации законодательства.

Тем не менее, коррупционный скандал и сопутствовавшее ему активное обсуждение в журналистской и пиаровской среде способствовал некоторому очищению отрасли. Чаще в подобных случаях стали выходить информационные материалы, помеченные «на правах рекламы», что соответствует Федеральному закону «О рекламе»²⁰⁴.

²⁰³ <http://www.businesspress.ru/newspaper/article.asp?aId=57362>.

²⁰⁴ Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ. «О рекламе». Постатейный комментарий к Федеральному закону «О рекламе» (Бадалов Д. С., Василенкова И. И., Карташов Н. Н., Котов С. Ф., Никитина Т. Е.) («Статут», 2012) [Электронный ресурс]. URL:<http://www.Consultant.ru/>.

2.4 Коррупция в системе государственных закупок

Данная форма проявления коррупции относится к некоммуникативным (опосредованным, внешним) технологиям проявления коррупции. В связи с чем, как ее обнаружение, так и ее исследование — затруднено. «Воруют», — так одним словом определил происходящее в 1810 году в России Н. М. Карамзин. С тех пор мало что изменилось. Развитие теневой экономики, коррупции, лоббизма привели к тому, что:

- численность чиновников государственных органов и органов местного самоуправления в России, по данным Росстата, выросла с 1163,3 тыс. человек в 2000 г. до 1670,8 тыс. в 2008 г.;
- самыми коррумпированными отраслями оказались: распределение бюджетных расходов, государственные закупки, передача в пользование природных ресурсов, жилищно-коммунальная сфера, строительство, фармацевтика, судебная система;
- 39 % наших соотечественников готовы дать взятку наличными за продвижение своего бизнеса или для решения проблем. При этом в целом средний уровень по развивающимся странам составляет 21 %. Для сравнения, в Испании, лидирующей по этому параметру среди развитых стран, на прямую взятку готовы пойти 23 % респондентов, а в Германии — 10 %²⁰⁵.

Проблема коррупции как уже было резюмировано выше, в последнее время приобрела огромную и вполне обоснованную актуальность. Это свидетельствует о необходимости реализации государственной антикоррупционной политики. Существует несколько причин ее чрезвычайной актуальности. Во-первых, скандалы и разоблачения в злоупотреблении властью на фоне неравенства разных слоев населения подрывают авторитет власти, дискредитируют демократию, создают опасность поворота к диктатуре. Во-вторых, коррупция, экономическое содержание которой состоит в деформации процесса распределения ресурсов, негативно влияет на эффективность экономики в целом, на условия предоставления займов, масштабы иностранных инвестиций и т. д.

Негативное влияние коррупции на экономику ещё в 1960-е гг. описал Г. Мюрдаль — основоположник экономических исследований коррупции. Обобщая опыт модернизации стран «третьего мира», он заклеил коррупцию как препятствие экономическому развитию. Данную позицию разделяют многие современные исследователи, отмечая, что:

²⁰⁵ Цепляев В., Павлова И. Топором по «лапе» // Аргументы и факты. 2008. № 47. С.10.

- средства, аккумулируемые с помощью взяток, как правило, оседают в форме недвижимости, сокровищ, сбережений (желательно, в иностранных банках);
- предприниматели вынуждены расходовать время на диалог с нарочито придирчивыми чиновниками, даже если удаётся избежать взяток;
- поддерживаются неэффективные проекты, финансируются раздутые сметы, выбираются неэффективные подрядчики;
- коррупция стимулирует создание чрезмерного числа инструкций, чтобы потом за дополнительную плату «помогать» их соблюдать;
- происходит отток с государственной службы квалифицированных кадров, морально не приемлющих системы взяток;
- возникают препятствия для реализации макроэкономической политики государства, поскольку коррумпированные низшие и средние звенья системы управления, с одной стороны, искажают передаваемую правительству информацию, а с другой — подчиняют реализацию намеченных целей собственным интересам;
- коррупция деформирует структуру государственных расходов, так как коррумпированные политики и чиновники склонны направлять государственные ресурсы в такие сферы деятельности, где невозможен строгий контроль и где выше возможность вымогать взятки;
- увеличиваются затраты для предпринимателей (в особенности для мелких фирм, более незащищенных перед вымогателями), взятки превращаются в своего рода дополнительное налогообложение;
- усиливается социальная несправедливость в виде нечестной конкуренции фирм и неоправданного перераспределения доходов граждан. Ведь дать более крупную взятку может как не самая эффективная фирма, так и преступная организация;
- коррупция в системе сбора налогов позволяет богатым уклоняться от них и перекладывать налоговое бремя на плечи более бедных граждан;
- коррупция и бюрократическая волокита при оформлении деловых документов тормозят инвестиции (особенно зарубежные)²⁰⁶.

Впрочем, четкой отрицательной корреляции между уровнем коррупции и уровнем экономического развития всё же нет, эта связь заметна лишь как общая закономерность, из которой есть много исключений. Так, например, самым распространенным считается мнение, что коррупция ускоряет работу административной машины, сти-

²⁰⁶ Барсукова С. Ю. Коррупция: научные дебаты и российская реальность / Общественные науки и современность. 2008. № 5. С. 42.

мулирует предпринимательство за счёт снятия ряда бюрократических барьеров, является «смазкой неподвижного механизма».

Коррупционные механизмы тендерной системы. Самые распространенные виды мошенничества с бюджетными деньгами связаны с госзакупками, которые предваряются тендерами на разных уровнях. По данным экспертов Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ), в России закупочные цены госструктур в среднем на 19 % выше среднерыночных, а общий ущерб, исходя из объема закупок на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, оценивается более чем в 300 млрд. руб. в год.

Определимся с основными понятиями. Государственные закупки (сокращенно «госзакупки» на англ. government procurement, public tendering, public procurement) — это покупка товаров, работ и услуг для нужд государства за счёт бюджетных средств. Государственные закупки товаров и услуг могут включать в себя приобретение медикаментов, страхование автомобилей, ремонт помещений, строительство госучреждений и т. п. Собственно, государственные закупки охватывают практически все сферы рынка, и государство на этом рынке выступает покупателем. Однако для того, чтобы государственные закупки товаров и услуг не были связаны с коррупцией, произволом властей, во всем мире принято осуществлять закупки для государственных нужд по определенной схеме, которая регламентируется законодательством.

В нашей стране 1 января 2006 г. вступил в силу Федеральный Закон № 94 от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в котором были прописаны основные принципы системы государственных закупок в России²⁰⁷:

1. **Равное и справедливое отношение ко всем участникам торгов.** Всем поставщикам, которые подают заявки на участие в конкурсе через официальный сайт государственных закупок или другими легитимными путями, предоставляются равные права, равное количество информации о тендере на государственные закупки, равные возможности участия в конкурсе на госзакупки (вне зависимости от национальной принадлежности и формы собственности).

2. **Открытость и прозрачность.** Госзаказчик, имеющий право на осуществление госзакупок, обязан опубликовать информацию о проведении торгов на специаль-

²⁰⁷ См.: ФЗ-94 от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 22 июля 2005 г.

ном сайте государственных закупок. Также в СМИ публикуется извещение о проведении мероприятий по закупкам для государственных нужд. Любой поставщик может принять участие в конкурсе на государственные закупки.

3. *Эффективное расходование средств налогоплательщиков.* Товары, работы и услуги на государственные нужды должны приобретаться на условиях экономии.

4. *Ответственность.* Проведение федеральных госзакупок требует от организатора строгой отчетности. Госзаказчик должен обосновать причины, по которым был выбран победитель конкурса на реализацию закупок для государственных нужд. Контроль за федеральными и государственными закупками осуществляет ФАС (Федеральная антимонопольная служба РФ). В случае сговора при осуществлении государственных закупок ответственность несут обе стороны (заказчик и исполнитель). Исполнитель в этом случае попадает в реестр недобросовестных поставщиков, который можно найти на официальном сайте государственных закупок²⁰⁸.

Таким образом, составители закона предполагали, что благодаря открытому размещению госзаказов на официальном сайте и привлечению максимального числа поставщиков к участию в конкурсе будут оптимизироваться расходы бюджетных средств, а условия свободной конкуренции при выборе поставщика для госзакупок позволят сделать управление государственными закупками как никогда эффективным.

Так, в основе проведения государственных закупок лежит система тендеров (открытых конкурсов). Это основной способ госзакупок. Информация о предстоящих, текущих и завершенных конкурсах на проведение государственных закупок в обязательном порядке размещается на официальном сайте государственных закупок. У каждого региона РФ есть свой портал государственных закупок, с помощью которого осуществляется управление государственными закупками. На региональных сайтах госзакупок вся информация носит открытый характер. Сайты госзакупок (официальных государственных закупок) обычно устроены практически единообразно, что облегчает поставщикам поиск тендера, в котором можно было бы принять участие. На сайте государственных закупок всегда можно найти актуальную информацию, касающуюся поправок к существующему законодательству. Кроме того, на сайтах государственных закупок размещаются и регулярно обновляются реестры недобросовест-

²⁰⁸ См.: ФЗ-94 от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 22 июля 2005 г.

ных поставщиков и реестры государственных контрактов на закупки для государственных нужд.

Организаторы конкурсов обязаны на сайте государственных закупок, где был размещен конкурс, объявить его итоги и опубликовать списки участников тендера на государственные закупки, а также официально назвать победителя. Для достижения максимальной прозрачности управления государственными закупками на сайте государственных закупок публикуются суммы заключенных контрактов, ведется учет сэкономленных бюджетных средств. На порталах государственных закупок, как правило, существуют формы вопросов и ответов, благодаря которым поставщики могут получить разъяснения по интересующим их вопросам, касающимся закупок для государственных нужд.

Существует несколько способов размещения госзаказов в рамках системы государственных закупок. Это открытые и закрытые конкурсы, запрос котировок, закупки из единственного поставщика, электронные аукционы. Так, в последнее время в системе государственных закупок наблюдается тенденция все возрастающего интереса к электронным аукционам на госзакупки.

С точки зрения законодательства, госзакупки и аукционы хорошо совместимы. Утверждается, что именно этот способ размещения госзаказов довольно прост в реализации и позволяет эффективно экономить средства. Кроме того, во время электронного аукциона на госзакупки госзаказчик не знает, кто из поставщиков предлагает те или иные условия контракта на федеральные госзакупки. Таким образом, благодаря электронному аукциону на госзакупки, можно говорить о достижении максимальной прозрачности заключения контрактов и об объективном выборе поставщика для федеральных госзакупок²⁰⁹.

Однако, по мнению многих российских бизнесменов и аналитиков, контракты по госзакупкам часто достаются организациям, близким к чиновникам. Доказать злой умысел организаторов торгов бывает не так-то просто, потому что все они приспособились к ФЗ-94 и выработали определённые схемы, по которым заказ передается «нужной» (зачастую аффилированной) компании. Рассмотрим некоторые из этих схем²¹⁰:

1. *Демпинг*. На мероприятиях по «розыгрышу» госконтракта всегда существует соперничество по цене. Чиновник наверняка выберет самое дешевое предложение от

²⁰⁹ См.: <http://www.smart-tender.ru/glossary/goszakupki/>.

²¹⁰ См.: <http://www.forbes.ru/svoi-biznes-opinion/master-klasse/61590-5-zhulnicheskih-shem-provedeniya-tendera-na-goszakupki>.

тех компаний, которые будут допущены к аукциону в соответствии с законом и заранее установленными и обнародованными требованиями. Ведь у него одно из условий — экономия бюджетных средств. Допустим, добыть государственный заказ на выполнение строительных работ изъявили желание четыре фирмы. Две из них (назовем их А и Б) — добросовестные компании. Они не платят «откатов» и надеются выиграть в честной конкурентной борьбе. Предположим, что максимальной ценой, с которой начнутся торги, является сумма 1,2 млн. рублей. Пока идет аукцион, А и Б начинают соглашаться на более низкие суммы. Есть также фирма В, которая упорнее всех торгуется за контракт и предлагает самый дешевый вариант. Еще в аукционе принимает участие фирма Г, которая предлагает цену больше, чем у В, но меньше, чем у А и Б. Демпингуя, фирма В отпугивает А и Б, они сдаются. На аукционе остаются только В и Г. Побеждает при этом В, которая предложила самую низкую и невыгодную для себя цену. Однако впоследствии организатор торгов признает, что эта В неправильно оформила заявку и не может быть признана победителем: контракт достается компании Г, которая предложила цену немногим дешевле А и Б.

2. В соответствии с законом все сообщения о предстоящих торгах должны публиковаться в средствах массовой информации или на веб-сайте. Потенциальные поставщики и подрядчики должны отслеживать эти данные для подачи заявок. Однако хитрые чиновники, организовав аукцион только для «своих», действуют следующим образом. На сайте о госзакупках появляется объявление, скажем, о поставке товаров. Пусть это будет «ручка шариковая». И потенциальные поставщики действительно будут искать соответствующий текст. Но они даже не догадываются о том, что в уведомлении о принятии заявок будет допущена ошибка. Например, объявление будет содержать текст «ручка шариковая» или «ручка шариковая». В Сети уже был обнаружен подобный ляп чиновников, которые в понятных целях писали текст с использованием не только кириллицы, но и латиницы, что позволяло спрятать нужные объявления от «посторонних поставщиков». В результате, о замаскированном на сайте предложении узнает только «нужный» поставщик.

3. Так называемый *«фильтр»*. Пример — нашумевший заказ на создание социальной сети для Минздравсоцразвития РФ за 16 дней. Госзаказчик может потребовать проведения строительных работ за 1-2 месяца (удивительным образом эти работы начинаются еще до проведения торгов — в качестве спонсорской помощи), поставку товара по ценам значительно ниже рыночных. Невыполнимые требования могут предъявляться не только к реализации государственного контракта, но и к претенден-

там. Например, определенный уставный капитал, финансовые гарантии, отсутствие нарушений обязательств по срокам поставки перед другими покупателями. С точки зрения действующего законодательства это законно, «придтаться» можно при желании к любому из участников. Но это работает только в том случае, если чиновники грамотно подойдут к оформлению требований к кандидатам. Иначе потенциальный поставщик может обжаловать отказ организатора торгов в суде или пожаловаться в Федеральную антимонопольную службу, которая сейчас активизировала борьбу со сговорами чиновников и предпринимателей.

4. *Подтасовка котировок.* В соответствии с законом о госзакупках бюджетные организации могут проводить запросы котировок, если они собираются заключить контракт на сумму до 500 000 рублей. Для этого организаторы торгов принимают заявки от потенциальных поставщиков или подрядчиков с желаемыми условиями контракта по цене — это и есть прием котировок. Естественно, выбирают того, кто дал самую низкую цену. Так вот, результаты запроса котировок довольно успешно подтасовывают. Каким образом? Есть несколько способов. Один из вариантов подтасовки — проведение «липового» запроса», когда организуется совершенно формальная процедура, с помощью которой организатор получает котировки от добросовестных компаний. Но с помощью хитро составленной документации мероприятие признается несостоявшимся, а все котировки сообщаются «нужной» компании. Потом проводится еще один запрос со всеми теми же организациями плюс еще один участник, который предлагает цену на несколько десятков рублей ниже самого выгодного предложения из первого конкурса. И контракт достается ему.

5. *Поручительство.* Часто при проведении госзакупок практикуется такое требование, как предоставление поручителей. Это довольно разумно для бюджета, поскольку за каждое нарушение обязательства поставщика или подрядчика будет отвечать третье лицо — компания с солидным уставным капиталом, способная удовлетворить все требования бюджетной организации. Однако поручительство является и своеобразной формой взятки. На рынке существуют фирмы, специализирующиеся именно на такой деятельности. За свои услуги они просят до 10 % от суммы контракта. То есть каждый десятый рубль идет в счет оплаты «работы» такой организации. И так получается, что их директора имеют близкие родственные или дружеские связи с лицами, руководящими торгами. При таком раскладе нетрудно догадаться, кому достанется госконтракт: тому, кто выбрал «надежного» поручителя. Ведь чиновник будет абсолютно спокоен за судьбу бюджетных денег. Разве его обманут собственные друзья?

Вышеперечисленные схемы — далеко не полный перечень коррупционных изобретений, связанных с госзакупками. Но и они помогают распознать торги, заведомо «провальные» и неперспективные для добросовестных участников. В борьбе за контракт можно обжаловать практически любое нарушение закона: обратиться в арбитражный суд или пожаловаться в ФАС на неправомерные действия чиновников и ограничение конкуренции. Возможно, какой-то компании даже удастся доказать свою правоту. Однако через суд нельзя обязать организатора торгов отдать госконтракт тому или иному субъекту. Выиграть или хотя бы переиграть тендер невозможно: финансового результата это не принесет. Поэтому российские компании, неудачно принявшие участие в госзакупках, просто перестают участвовать в тендерах.

Законодательные нововведения в системе госзакупок.

1 января 2014 г. вступил в силу ФЗ № 44 «О федеральной контрактной системе в сфере закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», заменивший Федеральный Закон № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»²¹¹. Рассмотрим его основные отличительные особенности. Во-первых, планирование будет долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным. Долгосрочный план под названием «сводный прогноз государственных нужд» будет приниматься на срок не менее пяти лет. Это будет аналитический документ, содержащий научно и нормативно обоснованные представления об основных направлениях и приоритетах обеспечения государственных нужд в товарах, работах и услугах на долгосрочный период. Сводный прогноз государственных нужд будет разрабатываться федеральным органом исполнительной власти (ст. 16 Законопроекта). На основании сводного прогноза государственных нужд будут приниматься планы обеспечения государственных и муниципальных нужд на среднесрочную перспективу (3 года). В них уже более детально будет зафиксировано, в какие сроки и какие объемы закупок необходимо будет осуществить государственным и муниципальным заказчикам, чтобы обеспечить собственные нужды. Планы обеспечения государственных и муниципальных нужд будут приниматься на уровне Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований (ст. 17 Законопроекта).²¹²

²¹¹ Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 94-ФЗ // Российская газета. 2005. 22 июля.

²¹² Там же.

Разработкой планов обеспечения государственных и муниципальных нужд будут заниматься главные распорядители бюджетных средств. Ежегодно на основании планов обеспечения государственных и муниципальных нужд будут приниматься планы-графики осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. В планы-графики будут включаться сведения об условиях контрактов, минимально необходимые требования к объектам закупок, начальная (максимальная) цена контракта и иные сведения, достаточные для идентификации каждой конкретной закупки. Также в планы-графики будут включаться графики осуществления процедур закупки. Разрабатывать и утверждать планы-графики будут заказчики в пределах доведенных до них лимитов бюджетных ассигнований на соответствующие цели в очередном финансовом году (ст. 20 Законопроекта)²¹³.

Заказчики смогут осуществлять закупки товаров, работ и услуг только в соответствии с планом-графиком, однако в некоторых случаях план график может быть изменен. Например, это может произойти, если изменяется план обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов РФ, муниципальных нужд или если увеличивается стоимость планируемых к приобретению товаров, работ, услуг, если такое увеличение было выявлено в результате осуществления закупок и осуществить закупки в соответствии с начальной (максимальной) ценой контракта невозможно.

Во-вторых, будут введены единая информационная система и общественный контроль. Законопроект предусматривает создание единой информационной системы, в которой будет содержаться информация обо всех этапах госзакупок, начиная от этапа планирования и заканчивая этапом исполнения контракта. В нее будут включены все документы по планированию закупок, документы по реализации планов закупок, информация о заключении и исполнении контрактов, а также некоторые иные сведения, предусмотренные Законопроектом (ст. 5 Законопроекта)²¹⁴. Информация, содержащаяся в единой информационной системе, будет общедоступна на официальном сайте федеральной контрактной системы.

Законопроект также предоставит гражданам и общественным объединениям возможность осуществлять *общественный контроль* за федеральной контрактной системой. Предусматривается создание Совета по федеральной контрактной системе при Правительстве РФ, в состав которого войдут как должностные лица органов государ-

²¹³ Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 94 ФЗ // Российская газета. 2005. 22 июля.

²¹⁴ Там же.

ственной власти, связанных с контрактной системой, так и представители общественных объединений. Совет по федеральной контрактной системе сможет предъявлять заказчикам и правоохранительным органам требования об устранении нарушений, выявленных по результатам общественного контроля. Члены Совета по федеральной контрактной системе будут вправе присутствовать на заседаниях комиссий по осуществлению закупок (ст. 4 Законопроекта)²¹⁵.

В-третьих, законопроект предлагает установить новые требования к описанию объекта закупок. Товары, работы и услуги должны соответствовать минимально достаточным требованиям. Это означает, что они должны полностью удовлетворять ту или иную государственную или муниципальную нужду, но при этом не обладать излишними свойствами, не являться предметами роскоши и не относиться к категории «люкс» (ст. 19 Законопроекта)²¹⁶.

Чтобы определить минимально достаточные требования, заказчики обязаны будут утверждать планы нормирования закупок, в которых будут указаны товары, работы и услуги, необходимые заказчику для обеспечения его деятельности, обоснование потребности заказчика в таких товарах, работах и услугах. Для каждого сотрудника заказчика будут устанавливаться нормы положенности в товарах, работах и услугах.

В-четвертых, законопроект определяет методы обоснования начальной цены контракта: нормативный, метод одной цены, тарифный, метод индексации, запросный метод или иной обоснованный заказчиком метод. Каждый метод предусматривает различные способы определения начальной (максимальной) цены контракта в зависимости от тех или иных условий госконтракта. Правительство РФ вправе будет устанавливать закрытый перечень источников информации, который может быть использован для определения цены контракта. Федеральный орган исполнительной власти должен будет разработать методические указания обоснования осуществления закупки. Должностные лица заказчика обязаны будут соблюдать требования к обоснованию начальной (максимальной) цены закупки, а за несоблюдение будут нести дисциплинарную ответственность, вплоть до увольнения (ст. 21 Законопроекта)²¹⁷.

Отметим, что с апреля 2011 г. в Законе о госзакупках уже содержится требование об обосновании начальной (максимальной) цены контракта, однако в отличие от За-

²¹⁵ Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 94 ФЗ // Российская газета. 2005. 22 июля.

²¹⁶ Там же.

²¹⁷ Там же.

конопроекта, в нём не установлено, какие методы расчетов и в каких случаях должен применять заказчик (ст. 19.1 Закона о госзакупках)²¹⁸.

С ценой контракта связано еще одно нововведение Законопроекта. *Заявки с демпинговыми ценами, т. е. с ценами на 25 и более процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта, будут отклоняться заказчиком, если к ним не приложен расчет обоснования такой цены.* Также заказчик вправе будет отклонить заявку с демпинговой ценой, если придет к обоснованному выводу о невозможности участника исполнить контракт на предложенных им условиях (ст. 35 Законопроекта)²¹⁹.

В-пятых, законопроект подробно регулирует правила обеспечения заявок при проведении конкурсов и аукционов. Данные нормы выделены в отдельную статью (ст. 39 Законопроекта)²²⁰. Отметим, что действующий Закон о госзакупках не содержит отдельной статьи об обеспечении заявки при проведении конкурсов и аукционов. Нормы об обеспечении заявки при проведении конкурса содержатся в тексте статей, регулирующих порядок проведения конкурсов и аукционов.

Требование о предоставлении обеспечения заявок заказчик вправе будет устанавливать при начальной (максимальной) цене контракта свыше 1 млн. рублей. Размер его не может быть более пяти процентов начальной (максимальной) цены контракта. Определены случаи, когда обеспечение заявки на участие в госконтракте возвращается участнику, а когда остается у заказчика. Данные случаи повторяют нормы Закона о госзакупках.

И, наконец, законопроект предлагает изменить критерии и процедуры оценки заявок участников процедур закупок. По Закону о госзакупках основной критерий оценки заявки — её цена (ч. 4 ст. 28)²²¹. При оценке контракта также могут быть использованы и иные критерии: *качество работ, расходы на эксплуатацию товара, сроки предоставления гарантии качества и т. д.* При этом цена и расходы на эксплуатацию все равно останутся основными критериями — они должны будут составлять не менее 50 % от суммы значимости всех критериев оценки (ст. 31 Законопроекта)²²².

Изменяться также и способы осуществления закупок. Заказчики смогут осуществить их одним из следующих способов:

²¹⁸ Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 94 ФЗ // Российская газета. 2005. 22 июля.

²¹⁹ Там же.

²²⁰ Там же.

²²¹ Там же.

²²² Там же.

- 1) открытый конкурс;
- 2) конкурс с ограниченным участием;
- 3) двухэтапный конкурс;
- 4) электронный аукцион;
- 5) запрос котировок;
- 6) запрос предложений;
- 7) закрытые способы осуществления закупок товаров, работ и услуг, предусмотренные ч. 2 ст. 52 Законопроекта,²²³
- 8) из единственного источника.

По сравнению с Законом о госзакупках, в Законопроект будут добавлены три новых способа осуществления госзакупок — конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс и запрос предложений, но исключится такой способ, как аукцион. Аукцион в Законопроекте сохранился только в виде электронного аукциона и в виде закрытого аукциона. Проведение остальных способов закупок в целом останется неизменным как по порядку действий заказчиков, так и по срокам проведения. Но некоторые изменения всё-таки будут внесены.

Так, заказчик не вправе будет отказаться от проведения открытого конкурса после размещения извещения о его проведении на официальном сайте. При этом Законопроект предписывает заказчикам осуществлять большинство закупок в ходе открытого конкурса. Законопроект, в отличие от Закона о госзакупках, не содержит нормы, которая позволяет заключить контракт, если на участие в открытом конкурсе была подана только одна заявка (ст. 43 Законопроекта)²²⁴.

Конкурс с ограниченным участием будет представлять собой разновидность открытого конкурса. Он проводится тогда, когда товары (услуги, работы) в силу их особой сложности или специализированного характера могут быть поставлены или выполнены ограниченным числом поставщиков. Отличие его состоит в том, что участники сначала должны пройти предквалификационный отбор, в ходе которого заказчик выясняет их квалификацию, а только затем смогут участвовать в конкурсе (ст. 50

²²³ Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 94 ФЗ // Российская газета. 2005. 22 июля.

²²⁴ Там же.

Законопроекта)²²⁵. Двухэтапный конкурс (ст. 51 Законопроекта) может быть проведен только в трех случаях:²²⁶

- если заказчику необходимо проводить обсуждение с поставщиками для точного формулирования объекта закупок;
- если конкурс проводится для заключения контракта в целях проведения научных исследований, проектных работ, экспериментов, изысканий или разработок, если по окончании таких работ не будет производиться промышленная продукция, которая позволит возместить расходы на исследования и разработки;
- если конкурс проводится в целях создания произведения литературы или искусства.

Первый этап двухэтапного конкурса будет связан с уточнением объекта госконтракта. На этом этапе участники вправе подавать заявки, содержащие предложения по объекту закупки, но без указания цены. По окончании первого этапа заказчик вправе будет уточнить условия закупки, после чего участники конкурса, которые подали заявки на первом этапе, и их заявки не были отклонены, вправе будут подать окончательную заявку с указанием цены контракта.

Такой способ проведения закупок, как запрос предложений (ст. 74 Законопроекта) похож на запрос котировок — заказчик также через единую информационную систему сообщает неограниченному кругу лиц информацию о своих потребностях в товарах, работах, услугах. Победителем признается участник, представивший окончательную оферту, которая наилучшим образом удовлетворяет потребностям заказчика. Отличие от запроса котировок состоит в том, что при запросе предложений победителем признается участник, предложивший наиболее низкую цену контракта.²²⁷

Запрос предложений может быть использован в случае, если возникает срочная потребность в объекте закупок, вызванная обстоятельствами, которые не мог предвидеть заказчик, и проводить открытый конкурс или иной другой способ закупок нецелесообразно. Второй случай, когда возможно проведение запроса предложений, — если ранее проведенные заказчиком процедуры закупок признаны несостоявшимися и заказчик пришел к выводу, что повторное проведение закупок с учетом срочности нецелесообразно.

В последние годы система госзакупок стала уже притчей «во языцех». Одно из самых скандальных дел — закупка в 2010 г. Минздравсоцразвития РФ томографов, которая в итоге закончилась более чем 30 уголовными делами. Как отмечал тогда

²²⁵ Там же.

²²⁶ Там же.

²²⁷ Там же.

Генпрокурор Ю. Чайка, в регионы направлялись денежные средства на закупку медоборудования исходя из изначально завышенной стоимости.

Скандал с томографами хотя и получился громким, но на деле никак не изменил ситуацию с «откатами» в сфере госзакупок. Например, в ноябре 2011 г. на официальном сайте госзакупок была размещена информация о проведении тендера на закупку туалета для администрации села Цуриб Чародинского района Дагестана. В принципе всё бы ничего, если бы чиновники не выставили стартовую стоимость контракта почти в 730 тыс. рублей.

На самом деле случай с дагестанскими чиновниками далеко не вопиющий. Так, по данным Генпрокуратуры, в этом году всего было вынесено 6,2 тыс. представлений и обжаловано 1,7 тыс. незаконных правовых актов в сфере госзакупок. Всего же в соответствующие органы было направлено 250 материалов для решения вопроса о возбуждении уголовных дел. Но о том, были ли в итоге эти дела возбуждены, прокуроры тактично промолчали²²⁸.

Таким образом, исправить сложившуюся ситуацию с коррупцией в сфере государственных закупок должен новый законопроект о создании федеральной контрактной системы. Однако документ до сих пор так и не был представлен в Госдуму. Кроме того, по мнению некоторых экспертов, «откатные» механизмы из нового законодательства так и не устраняются.

²²⁸ См.: http://versia.ru/articles/2011/nov/23/prestupleniya_v_sfere_goszakupok.

3. СОЦИАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Специфика антикоррупционной активности в субъектах РФ: анализ форм противодействия коррупции в Забайкальском крае Российской Федерации

Коррупция признана одной из угроз национальной безопасности, а консолидация усилий, направленных на борьбу с коррупцией, является одной из мер обеспечения национальной безопасности. Коррупция ставит под угрозу сам факт существования государства, выступая основным препятствием для повышения уровня жизни населения, развития экономики, борьбы с организованной преступностью, становления гражданского общества.

Будучи Президентом России Д. А. Медведев еще в 2008 году инициировал антикоррупционную кампанию с принятия так называемого «антикоррупционного пакета» законов. Позднее в Послании Федеральному Собранию в 2011 году он в очередной раз подчеркнул необходимость проведения более эффективной антикоррупционной политики с применением новых методов и приемов. Глава государства особенно отметил, что «деятельность всех должностных лиц не должна дискредитировать государство»²²⁹. С тех пор федеральное и региональное законодательство, а также система муниципальных правовых актов в сфере противодействия коррупции развивались, создавая новые ограничения и запреты с целью выявления и пресечения проявлений коррупции. Несомненно, некоторые успехи антикоррупционной кампании нельзя не отметить (в рейтинге стран по мировому индексу восприятия коррупции, составленном международной организацией Transparency International, Россия в 2013 г. заняла 127 место из 177 возможных²³⁰, против 154 из 178 — в 2010 г.²³¹), но в целом масштабы современной коррупции позволяют говорить о ее значительном проникновении в общественные процессы.

²²⁹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 22 декабря 2011 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=123798>.

²³⁰ Corruption Perceptions Index 2013 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.

²³¹ Corruption Perceptions Index 2010 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.transparency.org/cpi2010/results>.

Необходимо отметить, что в 2006 году Российской Федерацией был ратифицирован ряд международных правовых документов, в частности, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года²³², Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года²³³. Указанные международные правовые акты наравне с национальным законодательством образуют правовую основу противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации.

В конце 2013 года Президент Российской Федерации В.В. Путин утвердил Концепцию общественной безопасности, в которой подчеркивается, что «несмотря на формирование в Российской Федерации соответствующих потребностям времени правовых и организационных основ противодействия коррупции, уровень распространенности этого явления продолжает оставаться высоким»²³⁴. Коррупция, являясь одной из системных угроз общественной безопасности, препятствует модернизации российской экономики, вызывает в обществе недоверие к органам власти, затрудняет управление общественными процессами в стране, формирует негативный имидж России на международном уровне.

Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) проведено исследование оценки россиянами степени распространения коррупции в обществе²³⁵. Степень распространения коррупции в обществе в целом, по мнению россиян, остается высокой (80 %). Говорят об этом, прежде всего, жители крупных и средних городов (86-89 %). В своем населенном пункте это явление считают распространенным 62 %, как правило, так считают жители крупных городов (83 %) ²³⁶.

Наиболее коррумпированной сферой, как и прежде, россияне признают власть на местах, причем с каждым годом респонденты все чаще указывают на подверженность местной власти этой проблеме (с 28 до 39 % за пять лет). Вторая группа наиболее

²³² Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml.

²³³ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=121544>.

²³⁴ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 20 ноября 2013 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/19653>.

²³⁵ Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ проведён 5-6 октября 2013 г. Опрошено 1600 человек в 130 населенных пунктах в 42 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4 %.

²³⁶ «Коррупция в России: мониторинг»: опрос ВЦИОМ // Пресс-выпуск 2437 от 23.10.2013 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114572>.

коррупцированных, с точки зрения опрошенных, сфер — ГАИ (ГИБДД) и федеральная власть. Но, если о коррупцированности ГАИ (ГИБДД) говорят все реже (с 33 до 27 %), то федеральную власть упоминают, напротив, чаще (в 2008 году — 15 %, сейчас — 26 %). Далее, третья группа — сферы работы полиции (за исключением ГАИ (ГИБДД)), медицины — их считают коррупцированными по 19 % опрошенных, причем в случае с правоохранительными органами, реже, чем прежде (с 26 до 19 %), судебная система и крупный бизнес (по 18 %). Следующая группа сфер — ЖКХ и образование (14 и 13 % соответственно). Реже упоминаются военкоматы и армия в целом (6 % и 4 % соответственно), парламент (5 %) и т. д.²³⁷

Несмотря на представления о высокой степени распространения коррупции, большинству россиян, по их собственному признанию, в течение последнего года не приходилось давать взятки (80 %). В основном это пожилые россияне (87 %). Об обратном свидетельствуют 19 %, но чаще говорят, что это были скорее единичные случаи (12 %), а не частая практика (7 %). О том, что в течение года случалось давать взятки, сообщают, прежде всего, москвичи и петербуржцы (36 %) и 35-44-летние респонденты (25 %). Те, кто отмечает, что им приходилось давать взятки в течение последнего года, отмечают, что чаще всего это приходилось делать при общении с работниками медицины (54 %). Резко упала доля коррупционных взаимоотношений в образовательной сфере с 36 % в 2008 году до 21 % в 2013 из тех, кому приходилось давать взятку²³⁸.

Противодействие коррупции в условиях ее активного проникновения в органы социального управления является естественной и предсказуемой реакцией любого государства и общества. От глубины такого проникновения коррупции зависит не только эффективность системы управления, но и выбор инструментов и основных подходов, направленных на ее вытеснение из этой системы. В отдельных субъектах Российской Федерации вопросы противодействия коррупции стали активно формироваться и решаться несколько раньше, чем на федеральном уровне.

При этом для необратимости процесса реализации мер противодействия коррупции субъекты РФ начали формировать региональную антикоррупционную политику и осуществлять институционализацию инструментов и механизмов противодействия

²³⁷ «Коррупция в России: мониторинг»: опрос ВЦИОМ // Пресс-выпуск 2437 от 23.10.2013 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114572>.

²³⁸ Там же.

коррупции на региональном и муниципальном уровнях. На сегодняшний день институционализация антикоррупционной политики происходит по следующим направлениям.²³⁹

а) институционализация правового регулирования региональной антикоррупционной политики;

б) институционализация специализированных региональных государственных антикоррупционных органов;

в) институционализация специализированных совещательных, координационных, межведомственных, экспертных советов и комиссий, обеспечивающих контроль за реализацией региональной антикоррупционной политики и ее своевременную корректировку для повышения эффективности;

г) институционализация инструментов и механизмов противодействия коррупции.

Одновременно с институционализацией антикоррупционной политики в регионах происходит и процесс ее «имитации»²⁴⁰.

По мнению д-ра юридических наук П. А. Кабанова признаки имитации институционализации региональной антикоррупционной политики проявляются, как правило, в следующем:

а) региональное антикоррупционное законодательство внешне дублирует федеральное;

б) функции специализированного государственного органа по противодействию коррупции распределяются между несколькими службами или возлагаются на один из государственных органов в дополнение к исполнению уже имеющих функций;

в) в состав специализированных совещательных, координационных и экспертных советов и/или комиссий по противодействию коррупции при главе субъекта Российской Федерации или иных государственных органах не включаются представители институтов гражданского общества или включаются, но их предложения игнорируются; деятельность этих органов не является прозрачной для населения и средств массовой коммуникации;

Проведенный П. А. Кабановым анализ вопросов реализации антикоррупционной политики на региональном уровне позволяет прийти к следующим выводам. В субъектах Российской Федерации наравне с институционализацией противодействия кор-

²³⁹ Кабанов П. А. Антикоррупционная политика в субъектах Российской Федерации: от имитации к институционализации / П.А. Кабанов // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2011. № 4 (23). С. 33.

²⁴⁰ Кабанов П. А. Институционализация антикоррупционной политики в субъектах Российской Федерации / П.А. Кабанов // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 4 (16). С. 68.

рупции одновременно происходит и имитация антикоррупционной деятельности, вызванная различными объективными и субъективными причинами. При этом «имитационная деятельность опережает реальную деятельность в сфере противодействия коррупции»²⁴¹.

Как правило, антикоррупционная деятельность органов власти в регионах включает:

- а) создание единого уполномоченного органа по противодействию коррупции;
- б) создание в органах исполнительной власти и местного самоуправления комиссий по противодействию коррупции (обязательно коллегиального характера) или определение уполномоченного структурного подразделения по противодействию коррупции;
- б) утверждение перечня коррупционно опасных должностей;
- в) создание системы взаимодействия и обмена информацией между органами власти и правоохранительными органами;
- г) совершенствование организации деятельности по размещению госзаказа: оптимизация процедур закупок для государственных нужд, увеличение конкуренции среди поставщиков, мониторинг отклонения цен заключения договоров от среднерыночных, разработка методики и регламента такого мониторинга, открытое обсуждение его результатов;
- д) внедрение антикоррупционных механизмов в кадровой политике органов власти, исключаящие коррупцию системы подбора и расстановки кадров: мониторинг конкурсного замещения должностей, ротация, урегулирование конфликта интересов, предотвращение и устранение нарушений правил служебного поведения, контроль за предоставлением сведений о доходах, расходах и собственности, о конфликте интересов и т. п.;
- е) организация и проведение антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов;
- ж) разработка и внедрение ведомственных программ противодействия коррупции;
- з) внедрение внутреннего контроля: разработка и принятие административных регламентов, внедрение технических средств получения информации в местах приема и непосредственного общения чиновника и заявителя (электронные услуги, система «одного окна»);

²⁴¹ Кабанов П. А. Антикоррупционная политика в субъектах Российской Федерации: от имитации к институционализации / П.А. Кабанов // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2011. № 4 (23). С. 35.

и) осуществление обратной связи с потребителями государственных и муниципальных услуг: экспертиза жалоб и обращений граждан, организация «телефона доверия» и «горячих линий»;

к) формирование нетерпимого отношения к проявлениям коррупции: внедрение программ этического образования государственных и муниципальных служащих, организация постоянного семинара по вопросам этики государственной и муниципальной службы, публикация материалов о коррупции, ее вреде и последствиях для общества, государства и граждан, об опыте противодействия коррупции (в т. ч. и международном), проведение публичных информационных мероприятий для различных групп населения;

л) обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов власти.

Несомненно, все субъекты антикоррупционной политики, к которым мы относим органы государственной власти и местного самоуправления, а также должностные лица, общественные организации, население, средства массовой информации, должны проявлять некую степень активности. Поскольку с позиции деятельности активность субъекта определяется как динамическое условие ее становления, реализации и видоизменения, как свойство ее собственного движения, то антикоррупционная активность выступает основой антикоррупционной деятельности. Именно субъекты антикоррупционной политики являются источником активности и придают антикоррупционной политике динамический характер.

Специфика антикоррупционной активности в субъектах Российской Федерации определяется рядом факторов, среди которых:

а) федеративное устройство государства;

б) пространственно-территориальное положение региона относительно федерального центра;

в) экономический потенциал территории субъекта;

г) социально-политическая обстановка в регионе;

д) политическая воля регионального лидера;

е) уровень правосознания и гражданской активности населения региона.

В законодательстве Российской Федерации возможность противодействия коррупции на региональном уровне предусматривается пунктом «к» статьи 72 Конституции Российской Федерации, согласно которому административное, административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Возможность противодействия коррупции

в форме предупреждения коррупционных проявлений в правовых актах и деятельности соответствующих властных субъектов на региональном уровне предусматривается пунктом «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности находится также в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Анализ законодательства субъектов РФ по вопросам антикоррупционной деятельности позволяет выделить следующие правовые способы оформления антикоррупционной политики:

- а) принятие комплексных законов;
- б) реализация программ по противодействию коррупции;
- в) принятие законов, регулирующих иные общественные отношения, но затрагивающих отдельные аспекты антикоррупционной деятельности;
- г) принятие подзаконных нормативных правовых актов;
- д) принятие нормативных правовых актов, касающихся проведения административной реформы;
- е) использование отдельных антикоррупционных механизмов в отраслевом законодательстве.

В настоящее время в субъектах РФ накоплен значительный опыт правового регулирования общественных отношений в области противодействия коррупции.

Комплексное нормативное правовое регулирование вопросов противодействия коррупции обладает несомненным достоинством — оно охватывает практически все вопросы антикоррупционной политики. Безусловно, оправданным является принятие законов о противодействии коррупции субъектами РФ с точки зрения определения в них принципов, целей и задач борьбы с коррупцией. Определение на уровне закона субъекта РФ основных направлений такой борьбы придает особую значимость отдельным элементам антикоррупционной политики. Актуализация на уровне закона субъекта РФ превентивных антикоррупционных мер оказывает особое позитивное влияние как на правоприменителя, так и на потенциальных субъектов коррупционных отношений.

Население в регионах современной России политически пассивно, ощущает свою политическую беспомощность и перекладывает ответственность за свое благополучие и принимаемые политические решения на руководителей регионов или конкретных депутатов, выступающих с законодательными инициативами. Население осознает от-

чуждение власти от народа, одновременно сама власть поражена многочисленными проблемами и пороками, например коррупцией.

Для понимания социально-политической обстановки в Забайкальском крае мы проанализировали рейтинг социально-политической устойчивости регионов. Рейтинг Фонда «Петербургская политика» публикуется с осени 2012 года на ежемесячной основе. В его рамках оценивается уровень социально-политической устойчивости во всех субъектах Российской Федерации. Уровень устойчивости определяется экспертами Фонда по 10-балльной шкале, где 10 — максимальная оценка, 1 — минимальная. При оценке регионов учитываются долгосрочные и среднесрочные факторы, такие как конкурентоспособность экономики, наличие источников саморазвития, наличие системы урегулирования социально-политических разногласий, а также текущие события. Рейтинг нужен для получения интегральных оценок социально-политического климата в российских регионах. Оценка сопровождается публикацией наиболее заметных событий месяца, который могли оказать положительное или отрицательное воздействие на уровень устойчивости или имели резонансный характер.²⁴²

Так, Забайкальский край в рейтинге социально-политической устойчивости с 2012 года и по настоящее время занимает позицию со средним баллом 6,1-6,4 и относится к группе регионов со средней устойчивостью. Лишь в некоторых случаях, когда в региональных СМИ появлялась информация о крупных коррупционных преступлениях высокопоставленных чиновников (возбуждение в отношении бывшего министра территориального развития Забайкальского края А. Г. Серёгина, начальника краевого УГИБДД С. В. Уханова, отстранение от исполнения служебных обязанностей министра физической культуры и спорта Забайкальского края Ю. А. Коноплева, судебный процесс по делу бывшего начальника ГУ МЧС по Забайкальскому краю В. Б. Королькова, обвиняемого в крупном мошенничестве, злоупотреблении должностными полномочиями и получении взяток), рейтинг социально-политической устойчивости Забайкальского края понижался до отметки 5,7 баллов. Несомненно, подтверждается прямая зависимость между уровнем коррупции и социально-политическим климатом в регионе.

Борьба с коррупцией, безусловно, зависит и от личности и установок руководителя города, региона, страны. Зависит настолько, насколько совершенен антикоррупционный закон и практика его применения, насколько распространяется власть его ав-

²⁴² Рейтинг Фонда «Петербургская политика». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://old.fpp.spb.ru/fpp-rating-1.php>.

торитета на граждан и насколько развита правовая культура населения, и в том числе в негативном восприятии коррупции. Исходя из этого и из множества других причин, роль личности может как усиливаться, так и ослабляться, или совсем сходить на нет.

В случае российской действительности можно говорить об исключительной прерогативе антикоррупционной политической воли первого лица. Проявление его политической воли в организации и совершенствовании антикоррупционной политики в регионе на сегодняшний день является организационным и идеологически фундаментом. Изъявление воли — это не только желание противодействовать коррупции, но и ответственность за ход этого процесса и за результат.

Так, например, в Ульяновской области в 2008 году у губернатора С. И. Морозова эта воля проявилась в создании независимой от правительства государственной должности Уполномоченного по противодействию коррупции. Ее занял бывший вице-губернатор и советник главы региона по вопросам развития гражданского общества, председатель губернаторского совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека А. Ф. Павлов.

Пока это единственный в России опыт работы антикоррупционного омбудсмена²⁴³. В его функции входит разработка материалов антикоррупционного анализа нормативных правовых актов и их проектов, изучение зон коррупционного риска в деятельности государственных и муниципальных служащих, мониторинг внутриведомственной финансовой деятельности исполнительных органов, работа с обращениями граждан, которые направляются в правоохранительные органы для расследования. Работа Уполномоченного по противодействию коррупции оценивается положительно: «За 4,5 года работы выявлены и предотвращены возможные потери областного бюджета Ульяновской области в размере более 5,5 млрд рублей. Для сравнения: годовые затраты на содержание аппарата уполномоченного из девяти человек составляют около 6 млн рублей»²⁴⁴.

В других регионах России такой структуры нет, но этот опыт вполне может быть признан как наиболее эффективный, результативный и рекомендуемый для использования в других субъектах РФ.

²⁴³ Омбудсмен (от древнескандинавского *ombud* «полномочие», «поручение») — гражданское или в некоторых государствах должностное лицо, на которое возлагаются функции контроля соблюдения справедливости и интересов определённых гражданских групп в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц.

²⁴⁴ Александр Павлов: в России предпосылка для революционных изменений в антикоррупционной политике нет. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pasm.ru/archive/100561>.

Для построения эффективно функционирующего государственного аппарата, ориентированного на социально значимые цели и действующего в публичных интересах, антикоррупционная активность на региональном уровне чрезвычайно важна. Особенностью является то, что правовое регулирование вопросов пресечения и привлечения к ответственности субъектов, совершивших какие-либо коррупционные действия, в большей части, согласно Конституции России и федерального законодательства, относится к компетенции Российской Федерации. В связи с этим регионы в целях обеспечения реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина вправе в полной мере осуществлять антикоррупционное регулирование, направленное, прежде всего, на осуществление такой формы государственного принуждения, как профилактика коррупционных проявлений.

Несмотря на возможность субъектов формировать собственное законодательство и систему органов власти, в том числе в сфере противодействия коррупции, «в силу единства политической системы основные характеристики антикоррупционной системы должны не только совпадать, но и обладать совместимостью, поскольку они являются подсистемами единой общероссийской макросистемы»²⁴⁵. В то же время, такие особенности как удаленность от центра и приграничное положение Забайкальского края требуют описания некоторых специфических черт реализации антикоррупционной политики в регионе.

В течение последних 7,5 лет Правительство Забайкальского края и Администрация Губернатора Забайкальского края в соответствии с вызовами времени и в рамках федерального законодательства реализуют национальную стратегию противодействия коррупции, внедряют механизмы противодействия коррупции в системе государственной гражданской и муниципальной службы, а также в частном секторе.

Внедрение механизмов противодействия коррупции в деятельности исполнительных органов государственной власти Забайкальского края (ранее Читинской области) началось в 2007 году в рамках мероприятий Программы противодействия коррупции в Читинской области на 2007-2008 годы, утвержденной постановлением Администрации Читинской области от 20 июля 2007 года № 167-А/п. Данное Постановление стало первым правовым актом, определяющим направления и этапы противодействия коррупции, в том числе по закреплению принципов последовательного и комплексно-

²⁴⁵ Романова Н. П. Особенности формирования антикоррупционной системы в приграничном регионе / Н. П. Романова, В. С. Дробышевский // Вестник ЗабГУ. 2013. № 7 (98). С. 54.

го подхода к реализации антикоррупционных мероприятий на плановой основе, а также развитие региональной антикоррупционной правовой базы.

В рамках формирования региональной антикоррупционной правовой базы был разработан и принят Закон Забайкальского края «О противодействии коррупции в Забайкальском крае» № 18-33К от 4 июля 2008 года²⁴⁶, определивший основные задачи, принципы, основные направления и систему мер противодействия коррупции в рамках реализации антикоррупционной политики в Забайкальском крае. Интересен тот факт, что Забайкальский край вошел в число 18 субъектов РФ, в которых основной антикоррупционный региональный закон разрабатывался в Прокуратуре региона.

Особенностью это закона является то, что в нем раскрывается такое основополагающее понятие как антикоррупционная политика, в то время как федеральное законодательство не содержит трактовки данного понятия. Под антикоррупционной политикой в Забайкальском крае понимается деятельность субъектов антикоррупционной политики, связанная с профилактикой и сокращением негативного влияния коррупции, а также с устранением причин и условий, способствующих ее возникновению. Отметим, что и комплексные антикоррупционные законы таких субъектов РФ как Республика Татарстан, Республика Мордовия, Кабардино-Балкарская Республика, Пензенская область содержат аналогичные определения понятия антикоррупционной политики.

Чуть позднее был принят Закон Забайкальского края «Об антикоррупционной экспертизе правовых актов и их проектов» от 19 декабря 2008 года № 110-33К²⁴⁷, который урегулировал вопросы проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Методика и порядок проведения данного вида экспертизы была утверждена позднее постановлением Губернатора Забайкальского края от 07 июля 2011 года № 20, поскольку Правительство Российской Федерации утвердило данную методику только в феврале 2010 года.

Количество нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления Забайкальского края, а также долю нормативных правовых актов, в которых были выявлены коррупциогенные факторы можно представить в виде диаграммы следующим образом (см. рис. 7).

²⁴⁶ О противодействии коррупции в Забайкальском крае: закон Забайкальского края от 4 июля 2008 года № 18-33К [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://правительство.зabaykalskiykray.pf/protivodeystvie_korruptcii/zzk.html.

²⁴⁷ Об антикоррупционной экспертизе правовых актов и их проектов: закон Забайкальского края от 19 декабря 2008 года № 110-33К [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/chita/190112/>.

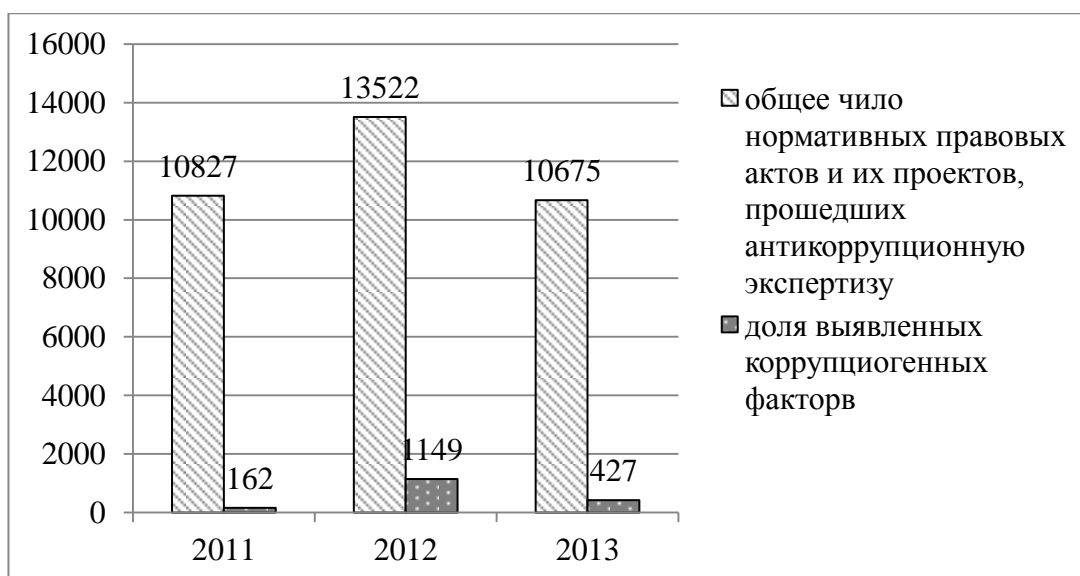


Рис. 7. Общее количество нормативных правовых актов и их проектов, прошедших антикоррупционную экспертизу в 2011-2013 гг., а также число выявленных в них коррупциогенных факторов

Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления проводилась в соответствии с принятыми нормативными правовыми актами, определяющими её порядок. По информации исполнительных органов государственной власти края и органов местного самоуправления, случаев неустранения коррупциогенных факторов не выявлено.

В целом работа по созданию региональной антикоррупционной базы Забайкальского края проводилась в соответствии с общероссийскими тенденциями: расширилась законодательная база, формировались компетенции, которыми наделялись как новые структуры в органах власти, так таковыми наделялись и уже существующие.

Активно применяемый в стране и регионах программно-целевой метод закрепил появление очередных антикоррупционных программ, соответствующих временным рамкам. Так в 2009-2011 годах в крае действовала целевая программа «Противодействие коррупции в Забайкальском крае на 2009-2011 годы»²⁴⁸, которая имела символическое название «Не оступись!». Среди особенностей этой программы можно отметить следующие:

²⁴⁸ Краевая целевая программа «Противодействие коррупции в Забайкальском крае на 2009-2011 годы»: утверждена распоряжением Губернатора Забайкальского края от 26 июня 2009 года № 238-Р [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://правительство.зabayкальскийкрай.рф/protivodeystvie_korruptcii.html.

а) главной задачей программы было обозначено снижение уровня коррупции в деятельности исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления муниципальных образований Забайкальского края при исполнении государственных и муниципальных функций, а также при предоставлении государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям;

б) наиболее коррупционно-опасной была признана сфера деятельности по размещению государственных и муниципальных заказов и управлению государственным и муниципальным имуществом;

в) проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов закреплялось за самостоятельной нормотворческой деятельностью самих органов власти;

г) к перечню коррупциогенных полномочий были отнесены закупки для государственных нужд, предоставление государственных услуг в области здравоохранения, образования, социальной помощи и социального обслуживания, в сфере земельных и имущественных отношений, жилищных отношений, жилищного строительства и др.;

д) в программе не было предусмотрено количественных показателей результативности, что в целом негативно отразилось на возможности оценки эффективности реализации программы с позиции количественного метода;

е) для мероприятий программы не предполагалось дополнительного финансирования, т. е. антикоррупционная деятельность должна была реализовываться за счет текущего финансирования.

Как мы видим, сфера воздействия краевой антикоррупционной программы ограничивалась исключительно органами власти, несмотря на распространение бытовой коррупции в частном секторе. Кроме того, органы власти, осознавая невозможность искоренения коррупции, применили нейтральный термин «снижение» уровня коррупции.

Система органов публичной власти, которая обеспечивает государственную политику противодействия коррупции в Забайкальском крае, представлена следующими органами:

а) Межведомственный координационный совет по противодействию коррупции при Губернаторе Забайкальского края, возглавляемый Губернатором Забайкальского края, созданный в 2008 году;

б) Отдел Администрации Губернатора Забайкальского края по вопросам противодействия коррупции;

в) Управление государственной службы и кадровой политики Губернатора Забайкальского края;

г) Прокуратура Забайкальского края;

д) исполнительные органы государственной власти Забайкальского края;

е) территориальные органы федеральных органов исполнительной власти;

ж) органы местного самоуправления и многие другие.

Все исполнительные органы государственной власти Забайкальского края и органы местного самоуправления разрабатывают и внедряют собственные программы противодействия коррупции в соответствии с федеральным и региональным законодательством, а также в рамках решений, принимаемых Межведомственным координационным советом по противодействию коррупции.

В 2011 году началась активная работа по созданию комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Забайкальского края и урегулированию конфликта интересов. Аналогичная работа проводилась и в органах местного самоуправления во всех муниципальных образования Забайкальского края. В итоге, к 2012 году комиссии включились в антикоррупционную работу по рассмотрению материалов проверки в отношении гражданских служащих и муниципальных служащих, свидетельствующих о представлении недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также обращений граждан, замещавших должности государственной и муниципальной службы, включенные в перечни должностей, о даче согласия на замещение должностей в коммерческих или некоммерческих организациях, если отдельные функции по государственному и муниципальному управлению этими организациями входили в их должностные (служебные) обязанности (см. табл. 4).

Таблица 4

**Количество ежегодных заседаний комиссий
по соблюдению требований к служебному поведению (2012-2013 гг.)**

| Количество Отчетный год | Количество заседаний | |
|-------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| | в органах государственной власти | в органах местного самоуправления |
| 2012 год | 16 | 45 |
| 2013 год | 16 | 69 |

В 2011 году получила развитие работа исполнительных органов государственной власти Забайкальского края, органов местного самоуправления по переводу государственных и муниципальных услуг в электронный вид. Организационное сопровождение мероприятий по переводу государственных и муниципальных услуг в электронный вид в системе органов исполнительной власти было возложено на Департамент информатизации и связи Забайкальского края. Использование данного способа предоставления услуг населению позволило исключить непосредственное взаимодействие должностных лиц и граждан в процессе их предоставления и получения и оказало существенное воздействие на сокращение коррупционных рисков в этой сфере деятельности исполнительных органов власти.

Центр прикладной экономики (г. Москва) опубликовал в 2013 году рейтинг регионов России по уровню внедрения электронного правительства: Забайкальский край в очередной раз удержал лидирующую позицию в Сибирском федеральном округе и седьмое место в стране, несмотря на то, что соседние субъекты также стремительно продвигаются в развитии порталов государственных услуг, сети многофункциональных центров предоставления гос. услуг (МФЦ) по принципу «одного окна» и электронных сервисов, востребованных гражданами²⁴⁹.

К сожалению, уровень использования населением государственных и муниципальных услуг в электронном виде в крае чрезвычайно низок. Согласно статистическим данным, представленным Министерством связи и массовых коммуникаций РФ, доля граждан Забайкальского края, пользующихся сайтом www.gosuslugi.ru составляет лишь 1,25 % населения региона²⁵⁰.

Внедрение административных регламентов и стандартов качества оказания услуг положительно повлияло на исполнение государственных функций исполнительными органами государственной власти, а также на деятельность органов местного самоуправления Забайкальского края.

После издания Постановления Правительства Забайкальского края от 29 ноября 2011 года № 434 «Об утверждении краевой долгосрочной целевой программы «Противодействие коррупции в Забайкальском крае на 2012-2014 го-

²⁴⁹ Рейтинг субъектов РФ по уровню внедрения Электронного правительства // Госменеджмент: электронный журнал [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gosman.ru/?news=29388>.

²⁵⁰ Минкомсвязь России составила рейтинг использования портала госуслуг во всех регионах РФ // Госменеджмент: электронный журнал [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gosman.ru/?news=31546>.

ды»²⁵¹ исполнительными органами государственной власти Забайкальского края и органами местного самоуправления в рамках данной программы продолжилась нормотворческая и правоприменительная работа в целях профилактики и предупреждения коррупционных правонарушений, расширились возможности и формы участия гражданского общества в процессе противодействия коррупции.

К сожалению, новые формы участия населения в антикоррупционной деятельности не были разработаны и предложены региональными властями, а являлись лишь директивами федерального законодательства. Так, в Национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы²⁵² и Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы²⁵³ предлагалось:

1) создать эффективную систему обратной связи на основе информации от населения и институтов гражданского общества о результативности антикоррупционной политики;

2) обеспечить проведение социологических исследований в различных регионах страны среди всех социальных слоев населения, которые позволили бы оценить уровень коррупции и эффективность принимаемых мер;

3) подготовить образовательные программы для школьников и студентов, направленные на формирование антикоррупционного мировоззрения (например, разработать и внедрить в образовательных организациях учебного цикла на тему «Противодействие коррупции» для специальности «Государственное и муниципальное управление»);

4) научным учреждениям активизировать осуществление научных разработок в сфере противодействия коррупции;

4) проводить систематическое повышение квалификации служащих по программам, включающим курсы антикоррупционной тематики;

5) организовать противодействие коррупции в государственных учреждениях и негосударственной сфере.

²⁵¹ Об утверждении краевой долгосрочной целевой программы «Противодействие коррупции в Забайкальском крае на 2012-2014 годы»: постановление Правительства Забайкальского края от 29 ноября 2011 года № 434. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://противокоррупции.зabaykalskiykray.rf/documents/npa/8521.html>.

²⁵² Национальный план противодействия коррупции на 2012-2013 годы: утвержден Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70047070/>.

²⁵³ Национальный план противодействия коррупции на 2014-2015 годы: утвержден Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 года № 226 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161699/.

Так, за три года проведено обучение более 1000 должностных лиц, специалистов исполнительных органов государственной власти Забайкальского края, органов местного самоуправления по профилактике коррупционных правонарушений в сферах государственного и муниципального управления (см. рис. 8).

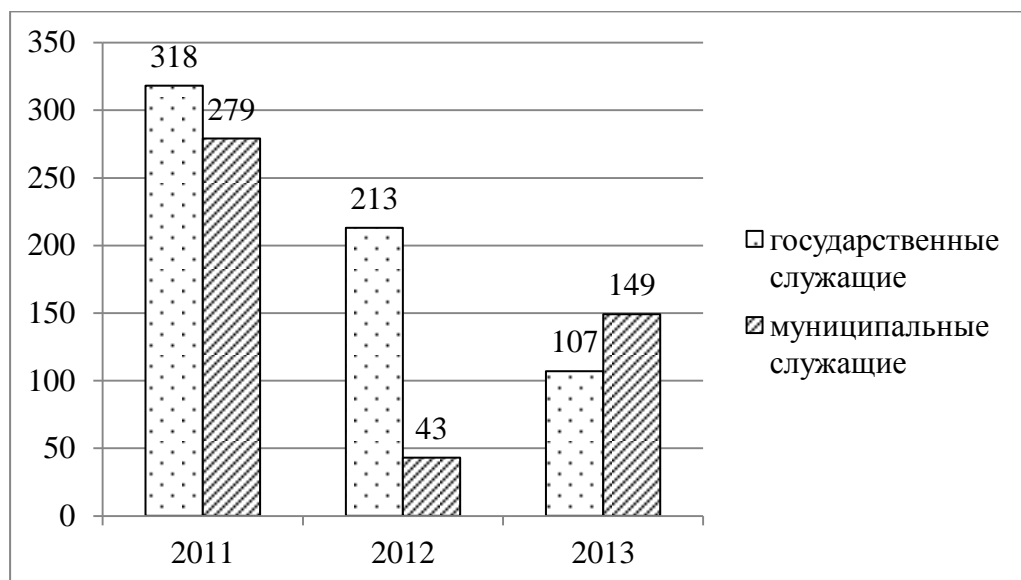


Рис. 8. Общее число специалистов и должностных лиц исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления Забайкальского края, прошедших обучение в 2011-2013 гг. по курсам повышения квалификации с применением антикоррупционной тематики

Кроме того, Администрацией Губернатора Забайкальского края совместно с ФГБОУ ВПО «Забайкальский государственный университет» для вновь избранных глав муниципальных образований проведены четырехдневные курсы повышения квалификации с выдачей удостоверения государственного образца по теме «Глава муниципального образования в системе местного самоуправления». Следует также отметить, что автором (Погулич О. В.) разработаны и ведутся учебные курсы для государственных и муниципальных служащих, проходящих повышение квалификации, на тему «Механизмы противодействия коррупции в Забайкальском крае» и «Проблемы противодействия коррупции в Забайкальском крае», а также учебный курс «Государственная антикоррупционная политика» для магистрантов специальности «Государственное и муниципальное управление» Забайкальского государственного университета.

В декабре 2013 года Независимой научно-аналитической социологической службой Забайкальского государственного университета (г. Чита) было проведено социологическое исследование бытовой коррупции в Забайкальском крае. Результаты пока-

зали, что только четверть населения (25,2 % опрошенных) знают о мерах, которые федеральные и региональные власти принимают для противодействия коррупции, около трети населения (29,2 % опрошенных) вообще ничего не знают об этом явлении и предпринимаемых мерах.²⁵⁴

При этом как показывают результаты социологического исследования современной региональной элиты Забайкальского края, проведенного в апреле 2013 года (при личном участии авторов), больше половины населения (52,9 % опрошенных) отметили коррупцию как главный фактор, снижающий эффективность действий региональных властей. Более того 15 % опрошенных на вопрос «Кому на Ваш взгляд, сегодня принадлежит власть в регионе?» ответили «Коррупцированной части аппарата управления»²⁵⁵.

В целом по Забайкальскому краю удельный вес коррупционных преступлений за 2011 год составил 1,48 % (2010 г. — 1,05 %), за 2012 год — 1,9 %, а за 2013 год — 2,3 %. Исходя из статистической отчетности за 2011 год, наиболее подверженной коррупционным проявлениям продолжает оставаться сфера образования, где выявляется более половины всех должностных преступлений. Проявления коррупции также зафиксированы в сфере здравоохранения, лесопромышленном, топливно-энергетическом и агропромышленном комплексах²⁵⁶.

За последние 7 лет среднегодовое число выявляемых преступлений коррупционной направленности в Забайкальском крае составило 531, что соответствует общероссийской тенденции. Так, например, в Астраханской области в 2013 году сотрудниками правоохранительных органов было зарегистрировано 382 преступления коррупционной направленности, в республике Бурятия — 147 преступлений, в Иркутской области — 394 преступления, в Новосибирской области — 985 преступлений, в Республике Татарстан — свыше 1200 преступлений коррупционной направленности.

²⁵⁴ Номоконов М. В. Бытовая коррупция в ракурсе социологического анализа: региональный аспект / М. В. Номоконов, А. А. Русанова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2014. № 2 (27). С. 255.

²⁵⁵ Рудой В. В. Современные региональные элиты (социологический анализ): информационно-аналитические материалы Первого Всероссийского элитологического конгресса с международным участием «Элитология России: современное состояние и перспективы развития». 7-8 окт. 2013 г., Ростов-на-Дону, ЮРИФ РАНХиГС. Ростов-на-Дону: Изд-во ЮРИФ РАНХиГС, 2013. С. 164.

²⁵⁶ О результатах работы правоохранительных органов края по борьбе с коррупцией в Забайкальском крае: материалы пресс-конференции в Прокуратуре Забайкальского края [Электронный ресурс] Режим доступа http://www.prokuratura.chita.ru/files/2013.02.01/presskonferenciya_po_korrupcii.doc.

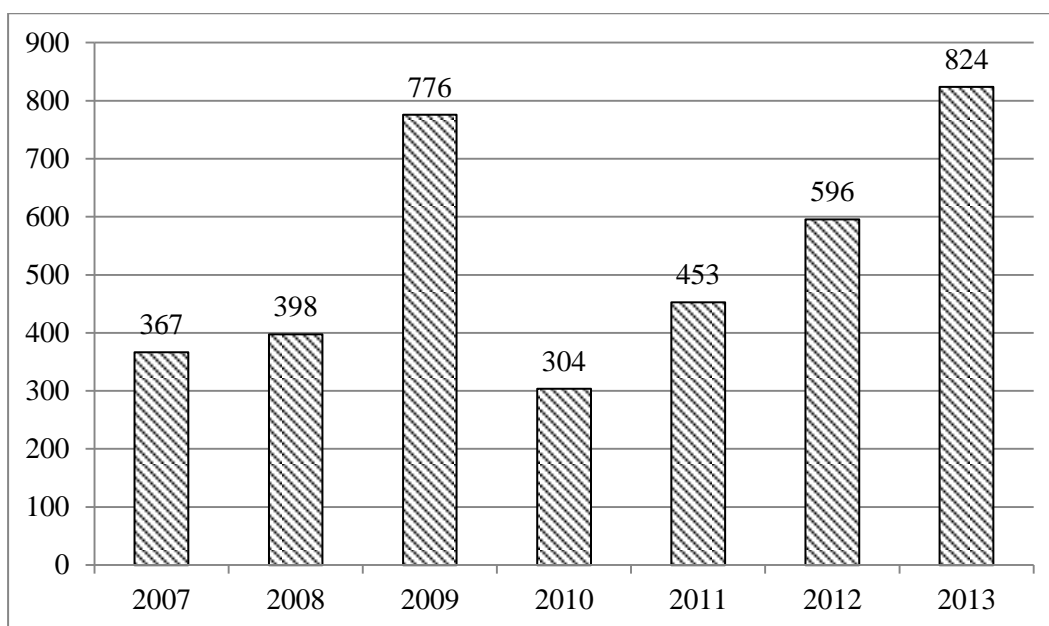


Рис. 9. Динамика коррупционных правонарушений, выявленных в Забайкальском крае в период с 2007 по 2013 гг.

Так, например, в 2012 году в крае было выявлено 596 коррупционных преступлений — это на 45,3 % больше, чем в 2011 году. Больше всего фактов взяточничества зарегистрировано в правоохранительных и контролирующих органах (57,2 %), сфере образования (31,4 %) и здравоохранения (8,4 %).

Данная статистика противоречит результатам социологического исследования²⁵⁷, согласно которым учреждения здравоохранения и образования относятся к наиболее «честным» организациям Забайкальского края. Так, по мнению опрошенных забайкальцев в пятерку наиболее «честных» организаций составляют учреждения здравоохранения, образования, органы национальной безопасности, суды, армия (результаты представлены на рис. 10).

При этом рейтинг «нечестности» работы органов власти и государственных организаций выглядит следующим образом:

1. Власти края — 65,4 %.
2. ГИБДД, ГАИ — 62,4 %.
3. Государственная Дума РФ (депутаты) — 61,6 %.
4. Коммунальные службы — 60 %.
5. Местные власти — 58 %.

²⁵⁷ Номоконов М. В. Бытовая коррупция в ракурсе социологического анализа: региональный аспект / М. В. Номоконов, А. А. Русанова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2014. № 2 (27). С. 256.

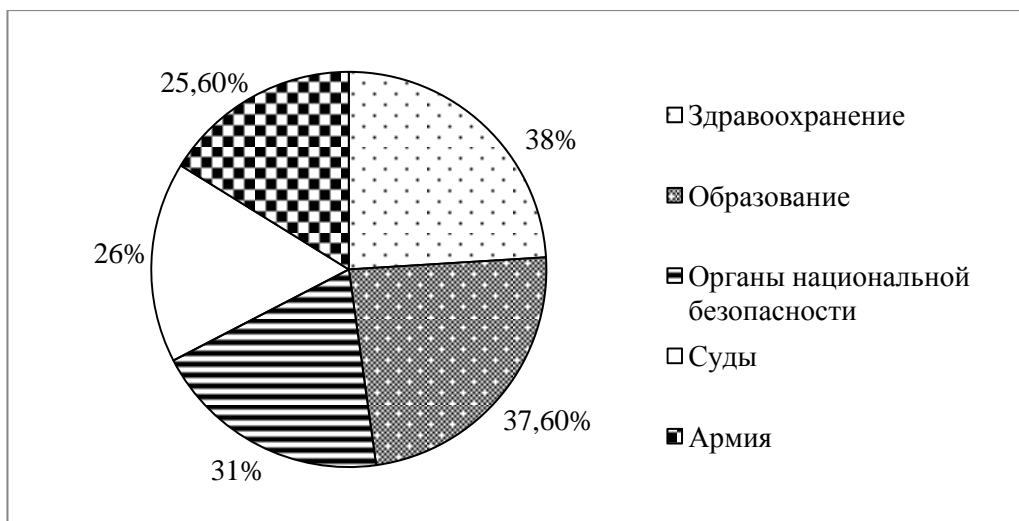


Рис. 10. Наиболее «честные» организации Забайкальского края по результатам опроса населения в 2013 г.

6. Правительство РФ (кабинет министров) — 54,8 %.

7. Правоохранительные органы (полиция, прокуратура и т. п.) — 50 %.

Необходимо отметить, что каждый третий респондент затруднился оценить органы власти и государственные организации.²⁵⁸ Как видно из полученных социологическим исследованием результатов, составленный рейтинг честности и «античестности» в большей степени характеризуется негативно.

Однако, несмотря на ежегодное увеличение числа выявленных коррупционных правонарушений, число государственных и муниципальных служащих Забайкальского края, совершивших коррупционные преступления существенно сократилось (см. рис. 11).

Несомненно, представленные данные подтверждают результативность проводимых антикоррупционных мероприятий, поскольку число должностных лиц, совершивших коррупционные преступления в 2012 г. сократилось на 20 % по сравнению с предыдущим 2011 г., а в 2013 г. — на 36 %. При этом в краевой программе «Противодействие коррупции в Забайкальском крае на 2012-2014 годы» минимальное ежегодное сокращение доли выявленных коррупционных правонарушений со стороны должностных лиц зафиксировано на уровне не ниже 3 %.

²⁵⁸ Номоконов М. В. Бытовая коррупция в ракурсе социологического анализа: региональный аспект / М. В. Номоконов, А. А. Русанова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2014. № 2 (27). С. 256.

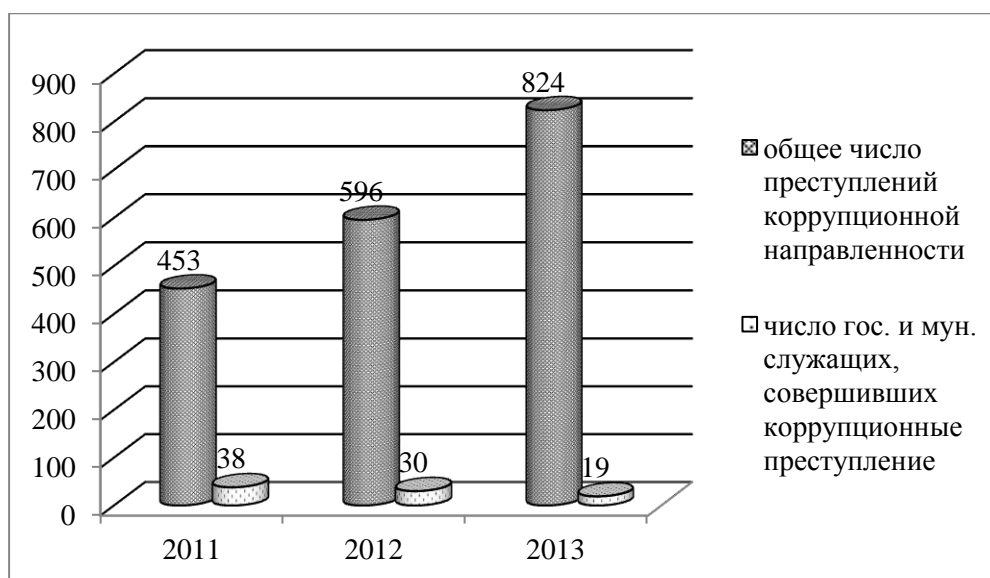


Рис. 11. Доля государственных и муниципальных служащих, совершивших коррупционное преступление в сравнении с общим числом преступлений коррупционной направленности

Данные факты позволяют сделать вывод о том, что деятельность органов власти Забайкальского края по противодействию коррупции неэффективна и не известна населению края, что в свою очередь стимулирует дальнейшее проникновение этого негативного явления в общественные отношения и укоренение в них в связи с безнаказанностью коррупционных правонарушений.

Этот вывод можно также подтвердить и оценкой населения деятельности власти в сфере противодействия коррупции: 27 % населения считает, что власти мало делают для борьбы с коррупцией, а 16 % полагает, что вообще ничего не делают; лишь 8 % респондентов в целом положительно оценили деятельность властей²⁵⁹.

Важной составляющей антикоррупционной активности является готовность бороться с нечестностью чиновников. Из числа опрошенных забайкальцев лишь 12,4 % обратились с жалобой в вышестоящие органы или органы безопасности, при этом результаты обращений выглядят следующим образом (рис. 12).

Как результат подобной реакции на жалобы и обращения граждан, антикоррупционная активность последних значительно сокращается. Население теряет веру в свою значимость и возможность влиять на процессы управления общественными отноше-

²⁵⁹ Номоконов М.В. Бытовая коррупция в ракурсе социологического анализа: региональный аспект / М. В. Номоконов, А. А. Русанова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2014. № 2 (27). С. 256.

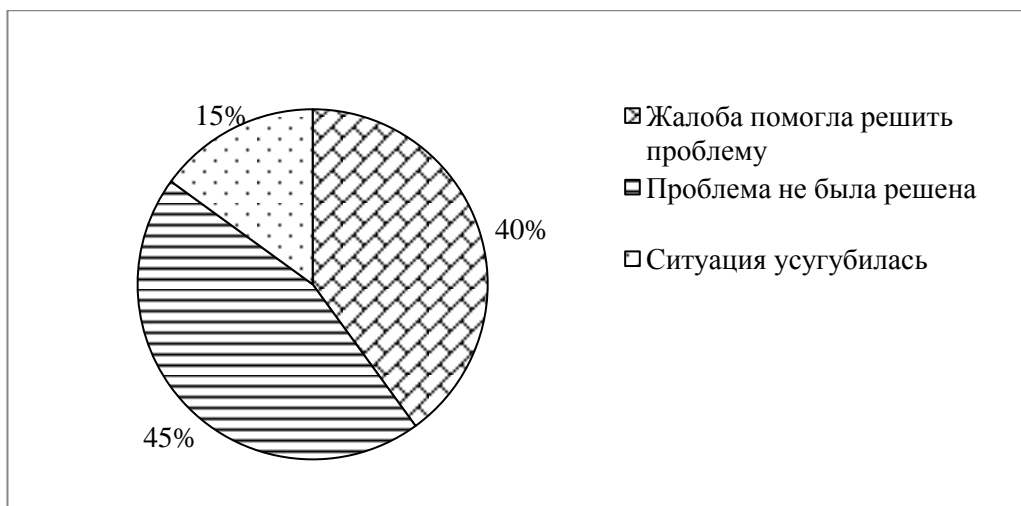


Рис. 12. Результаты обращения граждан по результатам социологического исследования в 2013 г.

ниями, проявляется кризис участия масс в политической жизни региона и страны, а кризис легитимности вынуждает власти применять административный ресурс для достижения поставленных целей.

В крае все еще недостаточна координация взаимодействия исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления с правоохранительными органами края по противодействию коррупции. Более того, несмотря на наличие определенной системы механизмов обратной связи вышеуказанных органов с населением Забайкальского края, эффективность ее применения для достижения поставленных задач по профилактике и борьбе с коррупцией в соответствии с Национальной стратегией противодействия коррупции и Национальным планом противодействия коррупции, остается невысокой. Так, за период 2012 года на «телефон доверия» по противодействию коррупции Администрации Губернатора Забайкальского края поступило только 6 обращений граждан о коррупционных правонарушениях, а в 2013 году сообщения и вовсе не поступали.

Тем не менее, выявляемые значительные сведения о фактах коррупционных преступлений позволяют сделать вывод о необходимости дальнейших целенаправленных, скоординированных усилий исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и населения по противодействию коррупции на территории Забайкальского края.

Методы борьбы с коррупцией хорошо известны и опробованы во многих странах мира годы назад. Внедряются они и в нашей стране, но большинство из них неэффективно без общественной поддержки и участия институтов гражданского общества.

Так, необходимыми системными условиями для противодействия коррупции являются: гласность в СМИ, открытость информации о деятельности органов власти, участие структур гражданского общества в подготовке, принятии и контроле исполнения властных решений, общественные слушания и контроль.

Начиная с 2011 г. на территории Забайкальского края повысилась активность участие институтов гражданского общества в реализации мер по повышению роли общественного контроля в сфере противодействия коррупции. У Общественной палаты Забайкальского края появились практики гражданского контроля в сферах жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, при защите прав военнослужащих, по реализации прав граждан при переходе государственной границы Международного автомобильного пункта пропуска — Забайкальск и другим социально-значимым сферам.

Российское антикоррупционное законодательство, предоставляя широкие возможности участия гражданского общества в противодействии коррупции в качестве основного его субъекта, не устанавливает конкретного содержания такого участия по формам и механизмам взаимодействия с государством. В этой связи поиск, выбор или определение институтов гражданского общества, заинтересованных в продуктивном взаимодействии с государством в противодействии коррупции, является весьма сложным делом в контексте эффективного обеспечения антикоррупционной политики.

С учетом вышеуказанных обстоятельств, в декабре 2011 г. по инициативе Администрации Губернатора Забайкальского края, Межведомственного координационного совета по противодействию коррупции и Общественной палаты Забайкальского края был проведен круглый стол на тему «Коррупция: болевые точки, пути преодоления», предметом обсуждения которого стали вопросы о формах объединения общественности, органов власти, правоохранительных структур в борьбе с коррупцией, а также выработка основных механизмов взаимодействия и согласования их усилий в этом направлении. По итогам заседания круглого стола приняты соответствующие рекомендации, которые были размещены на официальном портале Забайкальского края, а также направлены в исполнительные органы государственной власти Забайкальского края для использования в практической деятельности.

Показателем возрастающего уровня социальной и антикоррупционной активности населения края, складывающейся системы эффективного взаимодействия органов власти и структур гражданского общества, является Гражданский форум «Забайкальцы — Забайкалью», который проводится с 2002 г. при поддержке Губернатора Забайкальского края.

В 2011 году в работе форума приняло участие более 5000 человек из 29 муниципальных районов и городских округов Забайкальского края, 11 регионов Сибирского федерального округа, других регионов Российской Федерации, представляющих практически весь спектр институтов гражданского общества.

Вопросы открытости органов власти и механизмы противодействия коррупции были рассмотрены в рамках научно-практической конференции «Сибирь — территория гражданского мира и согласия» и на переговорной площадке «Школа гражданина России: «Взаимодействие общества, власти и бизнеса с целью поддержания гражданского мира и согласия: опыт Общественных палат Сибири»».

В 2012 году на Гражданском форуме Забайкальского края «Гражданское общество и власть: взаимная ответственность», мероприятия которого содействовали решению задач борьбы с коррупцией и правовому просвещению граждан, участники имели возможность напрямую общаться с членами Правительства Забайкальского края, депутатами Законодательного Собрания Забайкальского края, задать им проблемные вопросы, выступить со своими предложениями по их решению.

Также в 2012 году по инициативе Администрации Губернатора Забайкальского края, Совета и Общественной палаты Забайкальского края проводился круглый стол на тему «Противодействие коррупции в лесной сфере», предметом обсуждения которого стали вопросы о формах объединения общественности, органов власти, правоохранительных структур в борьбе с коррупцией, а также выработка основных механизмов взаимодействия и согласования их усилий в данной сфере деятельности.

Прозрачность власти — условие необходимое для общественного участия, но, к сожалению, недостаточное. Без прозрачности общественного участия не бывает, однако, наличие прозрачности гарантирует лишь возможность общественного участия, но еще не гарантирует его наличия, необходимо еще, чтобы сами структуры гражданского общества были в нем заинтересованы, т. е. необходима мотивация. Известно, однако, что мотивация эта у структур гражданского общества крайне слабая. Причина такого их поведения, как уже говорилось выше, заключается в слабости институтов гражданского общества, отсутствии демократических традиций и, главное, — субъектном типе политической культуры россиян, когда надеются не на себя, а на доброго правителя, когда отсутствует собственная инициатива и ответственность. Чтобы изменить ситуацию, необходимо изменить тип политической культуры, а это — процесс трудный и длительный, и заключается он в развитии структур гражданского об-

щества, вовлечении граждан в деятельность общественных организаций, в том числе занимающихся антикоррупционной деятельностью и вопросами общественного участия.

Далеко не в полном объеме реализуются мероприятия по обеспечению доступа населения к информации о деятельности исполнительных органов государственной власти Забайкальского края, в том числе в сфере противодействия коррупции. В этих целях между Администрацией Губернатора Забайкальского края и телекомпанией «Альтес» заключен государственный контракт № 12-К от 25 мая 2012 года на оказание услуг по изготовлению и размещению в телевизионном эфире видеороликов, направленных на формирование антикоррупционного общественного мнения и нетерпимости к коррупционному поведению.

За период с июля по декабрь 2012 года видеоролики «Вузы против коррупции» и «Бизнес против коррупции» продолжительностью 20 секунд каждый размещались в рекламных блоках 75 раз в месяц.

Кроме того, в рамках программ «В правительстве Забайкальского края» на телеканале ГТРК «Чита» и «Чайковского, 8» на телеканале «Альтес» также освещается ход реализации мер по противодействию коррупции, проводимых Правительством Забайкальского края. К сожалению, недостаточно освещается ход расследований уголовных дел по коррупционным преступлениям и их результаты, что собственно наблюдается и в других субъектах РФ.

Управлением пресс-службы и информации Губернатора Забайкальского края постоянно инициируются съемки сюжетов и выход публикаций, содержащих сведения о реализации мер антикоррупционной направленности. В их числе информация о повышении качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг; информация о ходе реализации антикоррупционной программы и другие темы, способствующие формированию антикоррупционного общественного мнения и нетерпимости к коррупционному поведению.

На диаграмме (рис. 13) представлено количество материалов по вопросам противодействия коррупции, размещенных в течение 2011-2013 гг. как в региональных, так и в муниципальных СМИ. Данные мониторинга размещенной в региональных и муниципальных СМИ информации показывают, что большая часть материалов (72,7 %) содержит факты о проявлениях коррупции, наказании лиц, совершивших противоправные действия, и 27,3 % — сведения о реализации мер антикоррупционной направленности.

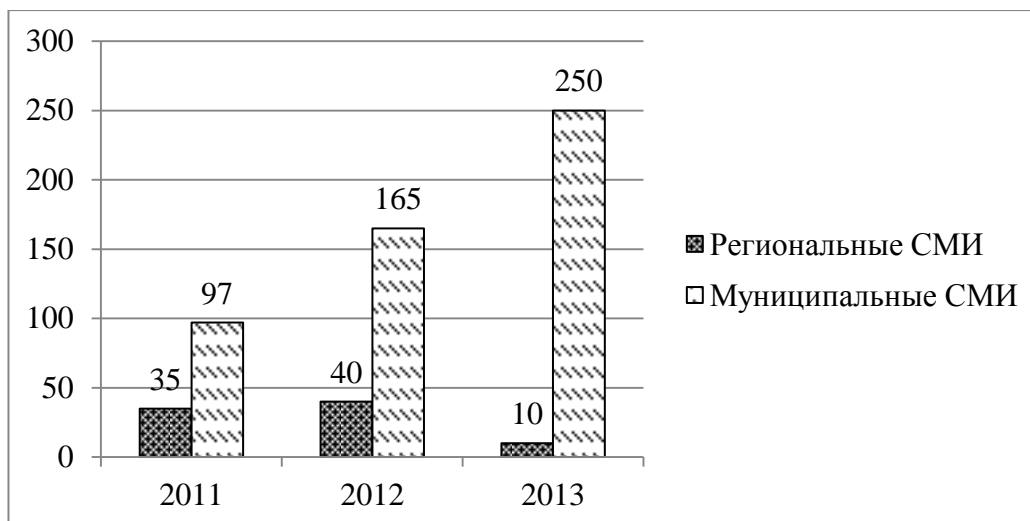


Рис. 13. Количество материалов по вопросам противодействия коррупции, размещенных в региональных и муниципальных СМИ

В целях изменения дисбаланса в сторону освещения мер противодействия коррупции и профилактики коррупционных правонарушений в органах исполнительной власти Забайкальского края с 2011 года на официальном портале Забайкальского края в разделе «Противодействие коррупции» стали публиковаться решения Межведомственного координационного совета по противодействию коррупции.

Ежегодно организуется порядка шести мероприятий по непосредственному общению ответственных за реализацию мер по противодействию коррупции в Забайкальском крае с населением региона («прямые линии» на радио и телевидении, «горячие линии» в печатных СМИ). Например, в рамках программы «Чайковского, 8» проводятся прямые линии с заместителем председателя Правительства Забайкальского края — руководителем Администрации Губернатора Забайкальского края Г. П. Чупиным и прямые эфиры с членами Правительства Забайкальского края на телеканалах «Альтес» и ГТРК «Чита», на которых также обсуждаются вопросы противодействия коррупции.

По итогам работы за последние годы из 13 активных общественных правозащитных объединений, зарегистрированных на территории Забайкальского края, в том числе в сфере противодействия коррупции, можно отметить Региональное отделение Общероссийской Общественной Организации «Общественная комиссия по борьбе с коррупцией» по Забайкальскому краю.

В ближайшее время при Общественной палате Забайкальского края планируется сформировать Общественный совет по предупреждению и общественному контролю фактов коррупции, деятельность которого будет способствовать развитию в Забай-

кальском крае института общественной экспертизы по вопросам противодействия коррупции и позволит повысить антикоррупционную активность общественности в целом.

Коррупция продолжает оставаться дестабилизирующим фактором для развития предпринимательства, существенно снижает инвестиционную привлекательность Забайкальского края, «ухудшает эффективность организации национальной безопасности»²⁶⁰.

При этом на уровень коррупции продолжают существенно влиять незавершенность структурной перестройки экономики и административной реформы. Значительная часть совершаемых коррупционных правонарушений связана с незаконным присвоением общественных ресурсов и бюджетных средств, особенно в ходе осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд.

Использование механизмов противодействия коррупции возможно только при четком законодательном определении функций органов власти и отдельных чиновников, сокращении сфер, где принятие решений зависит от воли отдельных лиц, при ясности, простоте и стабильности законодательства, создании условий для формирования гражданского общества, повышения образовательного уровня населения, в том числе и в плане правовой грамотности.

Для осуществления оценки реального положения дел о противодействии коррупции в субъектах Российской Федерации необходимо создание механизмов государственного и общественного контроля за реализацией антикоррупционной политики. Общественный контроль за реализацией региональной антикоррупционной политики целесообразно осуществлять во взаимодействии с органами государственной власти, представителями институтов гражданского общества, участвуя в формировании и реализации региональной антикоррупционной политики и в деятельности органов по противодействию коррупции.

Хотелось бы также понимать место каждого региона в постоянном общероссийском ежегодном рейтинге уровня коррупции, что создало бы атмосферу соревновательности, творчества, повысило бы ответственность за этот вид деятельности не только перед вышестоящей властью, но и населением. Нужен федеральный координационный центр для регионов, способный обобщать и распространять полезный опыт, предлагать методику коррупционной профилактики, основанную на российском и зарубежном опыте, научных разработках российских академий и научно ис-

²⁶⁰ Бейдина Т. Е. Факторы эффективности национальной безопасности Российской Федерации: коррупциогенный фактор как дестабилизатор системы управления безопасностью /Т. Е. Бейдина, О. В. Лобцова // Вестник Забайкальского государственного университета (Вестник ЗабГУ). 2013. № 03 (94). С. 54.

следовательских институтов, заниматься активной антикоррупционной агитацией, пропагандой, правовым просвещением населения в федеральных средствах массовой информации и электронных СМИ.

Уровень антикоррупционной активности может быть значительно выше за счет аспектов публичности проведения антикоррупционной политики, запрета на принятие коррупциогенных нормативных правовых актов, публикации результатов антикоррупционной экспертизы, внедрения механизмов повышения качества антикоррупционной политики, и, что важнее всего, применения стратегического подхода, предполагающего учет реакции групп интересов и широких слоев общества.

Существует необходимость усиления антикоррупционной активности в целях:

а) осуществления мероприятий, нацеленных на устранение условий возникновения коррупции и предупреждение коррупционных правонарушений;

б) расширения взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества, оказания поддержки формированию и деятельности общественных объединений по противодействию коррупции;

в) применения правовых, образовательных и воспитательных мер, направленных на противодействие коррупции.

Целесообразно выделить следующие перспективные направления реализации антикоррупционной политики в Забайкальском крае:

а) Обеспечение участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции. Общество должно быть внутри процесса, участвовать в деятельности органов государственной власти. В первую очередь речь идет о создании общественных советов при региональных и муниципальных органах. Именно они должны стать своеобразной лакмусовой бумажкой, индикатором работы того или иного органа. Необходимо проводить открытые заседания общественных советов, чтобы любой гражданин мог принять в них участие. Объединяющую роль в активизации таких процессов в регионе должна сыграть Общественная палата Забайкальского края.

б) Максимальное использование существующей информационной открытости органов власти. Обществу осталось только научиться этим пользоваться. Причем научиться в прямом смысле этого слова, начиная от элементарных навыков владения компьютерной техникой до периодического профессионального использования возможностей Интернета. Думается, что каждый общественный институт должен быть так или иначе представлен в Интернет-ресурсах. Хотелось бы также на каждом сайте

видеть не только информационные новости, но и площадки для дискуссий, форумы для обсуждений и высказывания мнений.

в) Расширение системы правового просвещения населения. Общество должно поддерживать и создавать социальные инициативы, направленные на повышение правовой грамотности населения. Должны приветствоваться тиражирование и распространение различных книжек-памяток.

г) Необходимо развитие и совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и повышение ее результативности.

Реализация всех вышеуказанных направлений антикоррупционной политики должна минимизировать уровень коррупции в России и сформировать основы «культуры доверия» между властью и гражданским обществом.

3.2. Правовые основания ответственности органов публичной власти и их должностных лиц по возмещению вреда от незаконных действий чиновников (специальный деликт)

Одним из важнейших принципов защиты прав и свобод человека и гражданина в правовом государстве является вопрос его защиты от незаконных действий властей самого государства. За последние годы вопросам ответственности государства за незаконные действия (бездействия) органов государственной власти (муниципальной власти) и их должностных лиц уделяется определенное внимание и можно сказать, что этот вопрос возведен в ранг конституционного принципа, как одного из важнейших социальных регуляторов. Данный вопрос также является основным и в понимании того обстоятельства, как ограничить самый опасный для государства вид коррупции незаконного действия / бездействия чиновников.

Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти — главный принцип, вытекающий из оснований ст. 53 Конституции Российской Федерации, закрепляющей гарантию равенства государства с другими субъектами гражданско-правовых отношений.

Органы государственной власти, органы муниципального образования, их должностные лица своими действиями могут приобретать и осуществлять права и обязанности в пределах их компетенции (ст. 125 ГК РФ). Компетенция органов государственной власти и муниципальных образований и их должностных лиц определя-

ется кругом полномочий, которыми они наделены со стороны государства. По мнению С. С. Алексеева, с юридической стороны, главное в компетенции составляют властные права государственных органов — права на активные юридически значимые действия²⁶¹.

Гражданское законодательство, определяя генеральный деликт, закрепило ответственность государства, как равного субъекта гражданско-правовых отношений за вред, причиненный гражданину или юридическому лицу. Вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред.

Законом обязанность возмещения вреда за незаконные действия чиновников может быть возложена на лицо, не являющееся причинителем вреда (например, источник повышенной опасности).

В соответствии с действующим законодательством или договором может быть установлена обязанность причинителя вреда оплатить потерпевшим помимо реального ущерба компенсацию сверх возмещения вреда (ст. 1064 ГК РФ).

Более того, ответственность органов государственной власти, муниципальных образований и их должностных лиц, может быть предусмотрена даже за правомерные действия, и они подлежат возмещению в случаях, предусмотренных законом (п. 3 ст. 1064 ГК РФ), но это объект отдельного исследования.

Нас в большей степени интересует конституционные положения об ответственности органов государственной власти, муниципальных образований и их должностных лиц, уточненные статьей 1069 ГК РФ, предусматривающей гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов (каковые представляют, собственно, государство, субъекты РФ, муниципальные образования и их должностные лица), в том числе в результате издания не соответствующих закону актов государственными органами и органами местного самоуправления.

Статья 1069 ГК РФ является специальной по отношению к ст. 1064 ГК РФ, следовательно, на ст. 1069 ГК РФ распространяются все общие правила деликтной ответственности. Вместе с тем, эти правила имеют свою специфику.

Специфика заключается в том, что в специальном деликте присутствует властно-административный характер взаимоотношений сторон, при котором одна сторона —

²⁶¹ См. Алексеев С. С. Общая теория права. В 2 т. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1982. С. 152.

орган власти (государственной, муниципальной или их должностные лица) в одностороннем порядке принимают правовой акт, который обязывает другую сторону (физическое либо юридическое лицо) исполнить соответствующие предписания, то есть первая сторона может предпринять такие односторонние действия, которые носят юридически обязательный характер для второй. Это означает, что всегда должен быть специальный субъектный состав — это органы власти (государственной или муниципальной) либо их должностные лица, действующие в сфере властно-административных правоотношений, которые причиняют вред в пределах своей компетенции.

Формой выражения компетенции в рамках правового статуса служат полномочия. Они складываются из объективных и субъективных факторов. Здесь присутствуют, например, управленческие решения, трудовые и хозяйственные отношения.

Таким образом, органы государственной власти, муниципальные образования выступают в двуедином статусе. С одной стороны, это органы власти и их должностные лица, которые действуют от имени государства и осуществляют властно-распорядительные (управленческие функции), а с другой стороны, выступают как юридические лица и, в этой связи, в гражданском обороте выступают в определенной организационно-правовой форме и обладают всеми признаками юридического лица, закрепленного ст. 48 ГК РФ.

К сожалению, организационно-правовые формы органов государственной власти и муниципальных образований не определены, более того, в соответствии со ст. 126 ГК РФ установлен особый режим иммунитета этих публичных образований, а перечень должностных лиц, на которые можно было бы возлагать возмещение вреда, отсутствует. Поэтому, любая ответственность органов государственной власти, муниципальных образований и их должностных лиц превращается в декларацию.

Отсутствие ответственности государственных органов и механизма компенсации вреда порождает безответственность. Это правило не является аксиомой, однако, из него можно сделать следующий вывод. Поскольку число нарушений со стороны властных структур, как и число случаев причинения вреда такими нарушениями, растет, то это свидетельствует о том, что должностные лица органов власти не несут за это никакой ответственности, в том числе, регрессной. Выходит, что гражданско-правовая ответственность на практике не работает и не выполняет своей карательной и превентивной функции и, тем более, компенсационной.

В условиях исследуемого деликта, акт органов государственной власти может приниматься не любым работником, а только должностным лицом органа государственной власти или муниципального образования.

К сожалению, гражданское законодательство не дает определения должностного лица. В соответствии с примечанием к ст. 285 УК РФ: «должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ».

Вряд ли это определение может рассматриваться как общеотраслевое. Более расширенная трактовка должностных лиц дана в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ. Но на них распространяется действие законодательства об административных правонарушениях во времени и пространстве.

Истоки понятия должностного лица, применительно к деликтным и иным обязательствам в гражданско-правовых отношениях, необходимо искать в федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 05 июля 1995 г. № 119 ФЗ²⁶². В соответствии со ст. 1 первого принятого закона, государственная должность определялась как должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации (далее — государственные органы), с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Указанные должностные лица подпадают под действие ст. 1069 ГК и они являются носителями любой деятельности государственных органов и местного самоуправления. Они вправе принимать любые распоряжения, приказы, указания, подлежащие обязательному исполнению теми лицами, кому они адресованы.

По смыслу анализа предмета нашего исследования, должностные лица порой принимают такой вид властных актов, которые не соответствуют закону или иному правовому акту государственного органа или органа муниципального образования и, соответственно, служат основанием причинения вредоносных последствий. Из содер-

²⁶² Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.95 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

жания действующего закона, можно полагать, что под данную категорию могут попадать и нормативные акты, принятые коллегиально (ЗАГС, Правительством).

Ответственность за вред, причиненный актом управления, не зависит от того, кто выступает в качестве потерпевшего — гражданин или юридическое лицо. Это новое положение в российском гражданском законодательстве, так как в течение многих лет вред, причиненный незаконными актами власти юридическим лицам, возмещался лишь в случаях, прямо указанных законом. В настоящее время права всех потерпевших от незаконных актов управления совпадают, за исключением, пожалуй, того, что граждане при условии одновременного нарушения их личных неимущественных прав имеют право требовать еще и компенсации морального вреда.

Вред, причиненный незаконными актами управления, подлежит возмещению лишь при наличии вины лиц, принявших подобные акты либо, наоборот, нарушивших права граждан или юридических лиц своим бездействием. При этом, как уже отмечалось, по общему правилу, виновными должны предполагаться любые действия государственных или муниципальных органов и их должностных лиц, если они являются незаконными. Это следует из того, что в данном случае вред причиняется не фактическим, а юридическим действием, незаконность которого обычно уже сама по себе свидетельствует о наличии вины того лица, которое его совершило. Сказанное, однако, не означает, что одно из условий ответственности (вина) подменяется другим (противоправностью). В отдельных случаях незаконность акта управления действительно не может быть поставлена в вину тому лицу, которое его приняло. Но это скорее исключение из общего правила, поскольку вина и противоправность в рассматриваемой сфере настолько тесно взаимосвязаны, что доказать отсутствие вины органа или должностного лица при том, что их действия (бездействие) признаны незаконными, достаточно сложно.

Можно допустить, что в отношении должностных лиц органов государственной власти применяется дисциплинарная, административная или уголовная ответственность, но, к сожалению, отсутствует гражданско-правовая.

Определяя субъект ответственности и источник возмещения вреда, Пленум ВАС РФ в своем Постановлении от 22 июня 2006 г. № 23²⁶³ отмечает, что должником в обязательстве по возмещению вреда, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, либо должностных лиц этих органов, в том числе, в результате издания не соответствующего

²⁶³ Вестник ВАС. 2006. № 8.

ющего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, является публично-правовое образование, а не его органы либо должностные лица.

Судами общей юрисдикции за последние годы уже допускались случаи неверного понимания соотношения ст. ст. 1068, 1069 ГК РФ, на что обращено внимание уже упомянутым Постановлением Верховного суда РФ от 10.02.2009 года № 2²⁶⁴. Иные действия, хотя и совершаемые в сфере управленческих решений, но не носящие властный характер и не подлежащие обязательному исполнению, к числу административных актов не относятся. Это так называемые материально-технические действия (выполнение какой-либо хозяйственной или технической функции) или исполнение решений судов в лице приставов, соответствующего органа государственной власти налоговых инспекторов и т. д. Эти отношения могут быть приближены к ответственности по трудовому праву, где применяется ограниченная ответственность лиц, связанных трудовыми отношениями с органами государственной власти или муниципального образования. В то же время, Гражданским кодексом предполагается возмещение реального ущерба и в полном объеме. Если допустить ответственность должностного лица органа государственной власти в порядке регресса, то она может наступить лишь тогда, когда будет произведено взыскание с публичного образования (государства, субъекта РФ, муниципального образования) как основного должника.

В контексте ст. 1071 ГК РФ вред, допущенный органами государственной власти, муниципальных образований и их должностными лицами, возмещается не самим публичным образованием, а за счет казны того уровня власти, которым причинен вред.

Представляется, что на сегодня в гражданском законодательстве отсутствует реальный механизм привлечения публичных образований к реальной ответственности, и назрела необходимость научного поиска механизма реализации имущественной ответственности публичных образований, который должен быть направлен на:

- 1) законодательное закрепление организационно-правовых форм органов публичной власти, перечень которых должен быть поименован в Гражданском кодексе РФ;
- 2) разработку перечня должностных лиц органов государственной власти и органов муниципальных образований, на которых возлагается ответственность за действия (бездействие) этих органов;

²⁶⁴ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» от 10.02.2009 № 2. Бюллетень Верховного Суда РФ № 4, апрель, 2009.

3) расширение гражданского контроля за практической деятельностью органов государственной власти муниципальных образований и их подотчетность гражданскому обществу (не только от выборов до выборов);

4) повышение качества работы чиновников по выполнению их должностных обязанностей и оказываемых ими услуг населению;

5) установление постоянного мониторинга принимаемых решений и действий органов государственной власти и муниципальных образований;

б) организацию публичного представления результатов общественной экспертизы о деятельности органов государственной власти и муниципальных образований через СМИ.

Разработка указанных мероприятий, направленных на совершенствование правового регулирования деятельности органов государственной власти и местного самоуправления будет способствовать оздоровлению общества и выработке элементов доверия к органам государственной власти и муниципальных образований.

3.3. Формирование «культуры-доверия» как системного элемента противодействия коррупции в РФ

Важнейшей проблемой современной России, является отсутствие доверительных отношений между властью, бизнесом и населением в связи с коррупцией. Особенно остро стоит вопрос доверия населения к бизнесу, когда заходит речь об инвестировании их сбережений в экономику страны. По различным оценкам, у населения на руках находится до 80 млрд. долларов, однако вкладывать их в российскую экономику никто не собирается. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что с населением как с потенциальным инвестором не проводятся различные информационно-консультационные мероприятия по формированию позитивного имиджа и высокой деловой репутации российских компаний, что в свою очередь способствовало бы налаживанию доверительных отношений между государством и гражданским обществом.

Ф. Фукуяма, рассматривая национальные культуры доверия, разделяет государства начала XXI в. на три группы в зависимости от того, какую роль играет доверие в этих обществах. Первую группу с самым высоким уровнем социальной кооперации и доверия составляют США, Япония и Германия. Фукуяма связывает высочайшее развитие экономики в этих странах с той ролью, которую играет доверие в их экономической жизни. Вторую группу с более низким уровнем доверия составляют Китай, Италия и Франция, где доверие поддерживается семейными структурами (или сход-

ными с ними). Третья группа, характеризующаяся наиболее низким уровнем доверия, объединяет постсоциалистические страны²⁶⁵.

Результаты эмпирического исследования ФОМ²⁶⁶ описывают культуру доверия / недоверия, сложившуюся на современном этапе развития российского общества. Следует отметить, что за время наблюдений в рамках семи волн мониторинга состояния гражданского общества доля «доверяющих» и «недоверяющих» существенно не меняется и находится в интервале 18–22 % и 75–78 % соответственно. С 1989 г. уровень социального доверия в России снизился с 54 % (данные ВЦИОМ) до 18 % в 2007 г. (данные ФОМ)²⁶⁷. Таким образом, уровень социального доверия в Советском Союзе был 54 %, потом он рухнул до 25 % в 1990 г., слегка поднялся до 38 % в 1991 г., после чего начал монотонно снижаться, и с 1995 г. уровень социального доверия не поднялся выше 24 %²⁶⁸.

В распределении по типам населенных пунктов обнаружилось, что склонных доверять большинству людей больше в средних по численности населения городах и городах-миллионниках, а тех, кто считает, что с людьми следует быть осторожными, — больше в Москве — 22 %. Самые открытые люди живут в Северо-Западном федеральном округе — 26 %, а наименее доверчивые, те, кто считает, что в отношениях между людьми следует быть осторожнее, — в Уральском — 14 % и Дальневосточном федеральных округах — 11%²⁶⁹.

Особенности, выявленные у респондентов различных регионов, показали, что *социально-экономические условия проживания, различная деловая культура и традиции* являются значимыми факторами доверия граждан к другим людям. Важными факторами также являются *темпы экономического развития в регионе, уровень коррупции и криминальная обстановка*. Наиболее развитые регионы, безусловно, предоставляют

²⁶⁵ См. подробнее: Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М.: АСТ, Ермак, 2004.

²⁶⁶ В исследование были включены 43 субъекта РФ, 105 населенных пунктов (45 сельских и 60 городских). Выборка репрезентирует население России в возрасте 18 лет и старше, за исключением населения Чеченской Республики. Допустимая статистическая погрешность — 3,5 %. Полевой этап исследования был проведен с 24 по 27 ноября 2011 г. Общероссийским общественным фондом «Общественное мнение». Метод сбора информации — формализованное личное интервью по месту жительства по специально разработанной анкете. Опрос проходил в режиме «face-to-face» по месту жительства.

²⁶⁷ См.: Патрушев С. В. Результатом становления и критерием гражданского общества является гражданин // Горбачевские чтения. Вып. 5: Гражданское общество: настоящее и будущее. 1937–2007. 2007. С. 33.

²⁶⁸ Там же, с.33.

²⁶⁹ Там же. С. 171-260.

больше возможностей для развития субъекта, вызывая этим доверие к власти, однако они же и таят в себе много опасностей и «ловушек для простаков» — деятельность в этих условиях сопряжена с большой совокупностью рисков и отличается высоким уровнем коррупции в них. Злободневность проблемы доверия в связи с распространением коррупции в современном российском обществе фиксируют и лидеры правящей элиты, и их оппоненты. Руководители государства призывают своих сторонников поддерживать открытость, самостоятельность, самоорганизацию, добровольчество, активность общественных и властных структур, а также и бизнеса в региональной и муниципальной жизни. По мнению В. В. Путина, «это важнейший фактор укрепления доверия граждан к государству и власти в целом на всех уровнях. Мы должны не бояться такой активности общества, а, напротив, всячески ее поддерживать»²⁷⁰.

Итак, для того чтобы проанализировать процесс формирования культуры доверия и выделить его основные элементы в современной России мы должны рассмотреть сам феномен «доверия».

Доверие — это, прежде всего, то, что характеризует отношения между отдельными людьми, какую-бы систему организации общества они не представляли. Каждый длительный или краткий по времени период мы общаемся или избегаем общения, основываясь на нашем чувстве доверия или недоверия. Мы доверяем нашим коллегам, отказываем в доверии назойливой рекламе, в той или иной мере доверяем валютам, банкам, государственным органам, людям той или иной профессии — врачам, учителям, полицейским. Нашу сиюминутную жизнь можно представить как пейзаж, нарисованный чаем. Нечётко проявляющий себя, но определённо существующий контур. И если его границы определяются чаще всего нечёткими характеристиками: «больше верю, чем не верю», «доверяю в большей/меньшей степени», то влияние доверия на поведения людей очень определённо. Совершаю действие или воздерживаюсь от активности, потому что доверяю или не доверяю.

В настоящее время «феномен» доверия чаще всего включают в свои теоретические схемы экономисты, маркетологи, менеджеры. Социальная философия, потеряв предметность, перестала интересоваться этой проблемой. Однако, именно в социологии существует серьёзная традиция изучения феномена доверия. Истоки этой традиции в понятии, которое изучалось ещё основателями социологии О. Контом, Э. Дюркгеймом, в понятии «социальной солидарности». В теоретических конструкциях ран-

²⁷⁰ Путин В. В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 13 февраля 2012 г.

них французских социологов понятие социальной солидарности играло такую же роль как понятие «притяжения» в физике Ньютона. Это был аналитический научный факт, объясняющий, почему физические тела находятся друг с другом в причинно-следственных связях. Подобная же роль отводилась и социальной солидарности, а также производному от неё общественному разделению труда. В современной социологии изучение социальной солидарности, то есть ответ на вопрос: почему человек «существо социальное», приобрело вид «теории доверия». Основа этой теории «формула социального» Макса Вебера: «ожидание ожидания ожидания», то есть ориентация субъектов социального действия на ответную реакцию. Именно саморегуляция общественной жизни на основе взаимных многократных ожиданий даёт такие важные для существования общества качества жизни как предсказуемость, стабильность, надёжность и, наконец, доверие. В работе Никласа Лумана «Доверие и власть»²⁷¹ (1979 г.) утверждается, что доверие является необходимым условием развития современных обществ, вследствие их сложности, непрозрачности, вследствие необходимости учитывать риск. В дальнейшем доверие как основу современного общества изучали Б. Барбер, Ш. Эйзенштадт, Л. Рониджер, Э. Гидденс, Ф. Фукуяма, А. Зеллигман, П. Штомпка.²⁷²

Доверие рассматривается одной группой ученых как ожидание, установка, отношение, состояние, чувство, процесс социального обмена, процесс передачи информации и других значимых благ, личностное и групповое свойство, компетенции. В то же время для другой группы ученых доверие или недоверие — это, скорее, общественное и групповое настроение, климат, социальная ситуация и социальная проблема. Наличие некоторых устойчивых характеристик доверия в различные исторические периоды и в различных сообществах людей позволяет говорить о культуре доверия²⁷³. В традициях эпигенетического подхода Э. Эриксона доверие человека к миру выступает как базовая, фундаментальная социальная установка личности — метаотношение, которое определяет дальнейшее развитие всех других видов отношений личности к миру, себе и другим²⁷⁴. В данном случае речь идет о базовом доверии, нередко в литера-

²⁷¹ Луман Н. Теория общества: сб. / пер. с нем., англ.; вступ. статья, сост. и общая ред. А. Ф. Филиппова. М.: КАНОН-пресс-Ц, Кучково поле, 1999

²⁷² См., например: Фукуяма Ф. Доверие. М.: Изд-во «Хранитель», 2006; Штомпка П. Социология. Анализ современного общества. М.: Логос, 2005; Barber B. The Logics and Limits of Trust / New Brunswick (NJ): Rutgers University Press, 1983.

²⁷³ См., например, работы Веселова, 2004 б; Селимена, 2002; Фукуямы, 2004.

²⁷⁴ См., например, работы И. В. Антоненко, В. П. Зинченко, Р. Левицки, Д. МакАллистер и Р. Бис, Б. Ф. Поршнев, Т. П. Скрипкина.

туре называемом также базальным. Другие авторы понимают доверие как общее отношение или ожидание от окружающих людей, общественных систем, социального порядка (Б. Барбер, Х. Гарфинкель, Н. Луман и др.).²⁷⁵ Согласно Луману, доверие часто предстает как механизм, способствующий сокращению ненадежности и риска в сложном жизненном мире [Luhmann, 1979]²⁷⁶. Позитивные ожидания являются основным элементом многих подходов к пониманию сущности доверия (Р. Левицки, Д. МакАллистер и Р. Бис, Д. Руссои С. Ситкин, Дж. Хоманс, Л. Хосмер и др.).²⁷⁷ Данная группа ученых рассматривала также понятие «общественного доверия». Этот вид доверия является основой совместной жизнедеятельности людей, способствует поддержанию моральных основ и социальных норм. Таким образом, основные функции общественного доверия — обеспечение самоорганизации общества и воспроизводство социальной структуры.

Общество можно представить как реальность, в которой люди совершают разнообразные действия, причём реальность эта в значительной степени создана другими людьми и их действиями. Вступая во взаимодействия и контакты с другими людьми, мы можем ожидать от них положительных, благоприятных для себя или негативных ответных реакций. Доверие позволяет нам уменьшить неуверенность в ожидании того, что другие будут совершать поступки, благоприятные для нас или нейтральные. При отсутствии доверия мы сохраняем дистанцию, защищающую нас от угроз в действиях других людей, воздерживаемся от активного поиска приобретений и выгод от солидарных, взаимодополняющих действий с другими людьми. В любом случае доверие или недоверие — это способы справиться с неопределённостью ожидания путём формирования в сознании позитивных или негативных моделей будущего, и, соответственно, совершение или не совершение действий. Доверие или недоверие играет роль своего рода ресурса, капитала, который мы вбрасываем в ситуацию взаимодействия, социального обмена. Они и приводят в движение и прекращают последовательные цепочки взаимодействий.

²⁷⁵ См., например, работы; Barber B. *The Logics and Limits of Trust* / New Brunswick (NJ): Rutgers University Press, 1983; Луман Н. *Теория общества: сб. / пер. с нем., англ.; вступ. статья, сост. и общая ред. А. Ф. Филиппова. М.: КАНОН-пресс-Ц, Кучково поле, 1999.*

²⁷⁶ Там же

²⁷⁷ См., например: Хоманс Дж. *Социальное поведение как обмен // Современная зарубежная социальная психология: тексты // под ред. Г. М. Андреевой, Н. Н. Богомоловой, Л. А. Петровской. М.: Изд-во Московского университета, 1984. С. 82–91.*

Несколько упрощая и идеализируя ситуацию ожидания, остановимся на трёх типах такого ожидания. Хотя, конечно, можно в более основательном исследовании выделить и более детализированные «идеальные типы ожиданий».

1. **«Институциональные ожидания»** ориентированы на predetermined институциональной функцией социальные действия партнёров. Действия носят инструментальный или технический характер, их результат предсказуем, их форма, выражение основаны на общеизвестных правилах. Можно ожидать от них только компетенции, того или иного качества, результативности. Мы вступаем во взаимодействия такого типа со сравнительно небольшими требованиями к конкретному партнёру, минимально расходуя ресурс доверия. Водитель общественного транспорта, продавец в магазине, вахтёр — общение с ними институционально. Мигрант сталкивается с государственными органами, принимающими его в новой стране. И доверие здесь начинается с последовательного, тщательного выполнения правовой нормы.

2. Иначе обстоит дело с **«аксеологическими ожиданиями»**. Они как раз предполагают результатом взаимодействия высокое качество социальных действий, их правильность, нравственную ориентированность. Высокий уровень доверия — это ожидание, что партнёр будет действовать адекватно, ответственно, справедливо, принципиально, честно. Судья, полицейский, священник — с ними связаны «аксеологические ожидания». Доверие как социальное качество во многом отталкивается от «аксеологических ожиданий».

3. И, наконец, **«опекунские ожидания»** (ожидание проявления чьей-то заботы или помощи). Это результат действий, которые Р. Дарендорфом назывались «представительными», а Б. Барбером — «доверенными», то есть исходящими от лиц, облачённых высоким доверием. Ожидания субъекта связаны с бескорыстной заботой других об их интересах, ожидание благородства, альтруизма, готовности прийти на помощь. Наша семья, друзья, вероятно, соседи, гражданские организации, защищающие наши права, имущество, достоинство, волонтёры, помогающие справиться с проблемами и бедствиями — здесь доминируют «опекунские ожидания».

Из этих идеальных типов ожидания можно составить своего рода номинальную шкалу доверия: от самого простого «институционального», через «аксеологическое», имеющего корни в нравственных законах, к доверию, предполагающему существование альтруистов, где вероятность отрицательного результата очень велика.

Если мы предполагаем возможность наблюдения доверия, то, конечно, можно наблюдать и «недоверие». Ожидание того, что партнёры будут действовать эгоистич-

но и корыстно, преследуя собственные интересы и выгоды, пренебрегая противоположной стороной, формирует типы поведения с противоположным знаком — недоверие. Этот тип поведения, основанный на недоверии, в нашей современной российской действительности представляется вполне оправданным, так как для современного российского общества характерны пессимистические ожидания того, что другие всегда будут действовать, пренебрегая моралью, необъективно, ради личной выгоды прибегая к обману, лжи.

Здесь же следует искать истоки коррупционного поведения, распространившегося в процессе формирования современной системы государственного и муниципального управления. К сожалению, некоторые люди, введённые в государственный аппарат даже на очень высокие и ответственные посты, демонстрируют образцы массового асоциального, коррупционного, поведения. Представить себе такое было трудно ещё десять лет назад. Постоянно сталкиваясь с ситуациями, не оправдывающими ожиданий со стороны других, особенно связанных со сферой социального обслуживания населения, люди принимают тип поведения всеобщего недоверия. Распространяют это недоверие на других людей, не вовлечённых в ситуацию, и на другие общественные и государственные институты. Давно замечено, что доверие — это хрупкое благо, «пейзаж нарисованный чаем». Ведь к утрате доверия может привести не только банальный обман, но и отдельные действия, не совпадающие с нашими ожиданиями. И, соответственно, нужно много и настойчиво убеждать, что недоверие было необоснованно. Проще доверие потерять, чем обрести его, сломав стереотип недоверия.

Итак, доверие можно определить как выраженное в действии, предпринятом в отношении партнёра, ожидание, что его реакции окажутся для нас выгодными, понятными и предсказуемыми. Близкое к такому определению дано в книге Петера Штомпки²⁷⁸.

Доверие или недоверие как социальный феномен может проявлять себя в разных общественных ситуациях. Самый простой и распространённый вариант — *личное доверие/недоверие* к конкретным людям. Несколько более абстрактный характер имеет *позиционное доверие*. Оно направлено на определённые социальные роли, профессии, центры принятия властных решений. Такая позиция мало связана с конкретными людьми, занимающими те или иные позиции. Это стереотипы, закрепившиеся в общественном сознании. Мы доверяем позиционно врачу скорой помощи, учителю, спасателю, пожарному, и для нас не важны личностные характеристики конкретного человека. И наоборот, не доверяем спекулянту, полицейскому, политику. Очень важ-

²⁷⁸ Штомпка П. Социология. Анализ современного общества. М.: Логос, 2005. С. 342.

ную роль в экономической деятельности играет *коммерческое доверие*, часто говорят о «деловой репутации». Можно выделить *институциональное доверие*, направленное на социальные институты, состоящие из организованных для солидарного действия многочисленных групп людей: банки, университеты, профессиональные ассоциации, возможно, профсоюзы. И, наконец, *системное доверие*, его соотносят с цивилизацией, религией, общественным строем. Доверие может быть дискретно расплывено в обществе. Но доверие и недоверие могут приобретать обобщённый характер в виде господствующего социального качества, «общественного климата». Формируется «культура доверия» или «культура недоверия».

У современного человека арсенал критериев доверия / недоверия недостаточен, чтобы хорошо ориентироваться в выборе партнёров и, соответственно, стратегий ожиданий. Наиболее проверенный временем и надёжный критерий — *репутация*. Это известная многим история действий и поступков субъекта, претендующего на ожидание и доверие. Девятнадцатый век был временем, когда репутация имела решающее, даже жизненно важное значение. Двадцатый век, время идеологических войн и на уровне государств, и на уровне межличностных отношений, приучил людей, особенно советских людей, доверять только ограниченному кругу людей, так как доносы были делом обычным, даже институционально поощряемым. Вспомним печальную историю Павлика Морозова, который согласно советской идеологической доктрине был пионером-героем. Советские люди доверяли коммунистам и коммунистической партии (партия не могла ошибаться), и не доверяли людям либеральных взглядов или верующим, считая их репутацию ненадёжной, сомнительной.

Ещё одним критерием, менее надёжным, но сильно влияющим на систему ожиданий, является степень приближения к заявленным результатам. На системном уровне кредит доверия к социализму исчерпан, идеалы социализма так и не удалось воплотить в жизнь. Отсюда теория «конца истории» Ф. Фукуямы, как победа либерализма в борьбе за системное доверие. И как бы ни были непопулярны в российском обществе идеалы либерализма (вера в прогресс, доверие актам ответственности), возврата к старым идеологемам не будет, а новых пока в России не создано.

Между тем, становление либерального общества шло по пути становления общественных элементов наблюдения и контроля над субъектами, претендующими на общественное или частное доверие. Эти элементы общественного мониторинга предполагают также наличие органов, государственных или не государственных, вынуждающих субъектов действовать в соответствии с оказанным доверием и тем самым

уменьшающим социальную неопределённость и неуверенность. К сожалению, такие органы и институты только появляются в постсоветских обществах и деятельность их непонятна широким массам, вовлекаемым в политическую жизнь. Конституционный суд, правозащитные региональные и международные организации, арбитражные и третейские суды, независимые средства массовой информации — они призваны работать на институциональное доверие. Либерально-демократическое общество как раз тем и отличается от авторитарного, что граждане, наделённые властными полномочиями, ответственны перед буквой закона и перед согражданами за свои действия. А возможность общественного мониторинга благодаря развитой системе органов контроля и надзора даёт демократической власти мощный ресурс оказываемого ей общественного доверия. В экономической сфере люди, как правило, доверяют фирмам, владельцам брендов. Рынок сформировал систему репутационного мониторинга, позволяющего доверять товарам, носителям брендов. Контракты между компаниями и частными лицами подписываются в нотариальных конторах. Люди чувствуют себя в безопасности не рядом с «блюстителями порядка», лица которых скрыты масками, а в присутствии людей знакомых, представленных официально.

Доверие или недоверие не являются качествами, присущими отдельным людям. Это факт общественной жизни, некое социальное правило, нормативное ожидание, а не индивидуальный выбор. Безусловно, в таком случае они становятся культурными стереотипами. Такие стереотипы требуют от каждого живущего в рамках данной культуры отбрасывать рациональные основания, сталкиваясь с объектами определённого рода. Они становятся поведенческими императивами, свершившимися социальными фактами. Считаю возможным для характеристики состояния доверия ввести понятие «организационная культура доверия».

Организационная культура доверия представляет собой объективно существующее состояние общности, в рамках которой приняты и перманентно актуализируется совокупность общепринятых ценностей, норм, ограничений, символов, традиций и обрядов, образующих статичный базис дефиниции. И в то же время стандартов поведения, сочетающих права и обязанности, а также социально-приемлемые и табуированные варианты интерпретации стандартов поведения, образующих динамический аспект организационной культуры доверия.

Статический и во многих случаях динамический аспект дефиниции должны быть ориентированы на доверительное *ожидание* как результат социальных действий

субъекта. При этом динамика проходит этапы *интерпретации* и *неопределённости*, оправдывая доверительное ожидание объекта социального действия.

С нашей точки зрения, дефиниция «организационная культура доверия» ориентирована, прежде всего, на исследование больших социальных групп, таких как территориальные, возрастные, национальные, профессиональные общности, сословные группы, связывающие между собой людей, получающих некие социальные услуги и блага от государства или из достаточно крупных общественных и частных фондов. Дефиниция может характеризовать общество в целом. Организационную культуру доверия можно различать на основе некоторых признаков, ориентированных на доверительное ожидание. Однако следует учитывать, что культура общества — сложносоставной элемент общественной жизни, чаще всего представляющий собой синтез самых разных субкультур. Аналитически в рамках одного общества, отдельной социальной общности или социальной организации одновременно и наряду друг с другом существуют и оказывают регулирующее воздействие на людей множество культурных комплексов, взаимосвязанных между собой или достаточно изолированных. Например, наряду с «культурой доверия» можно выделять её противоположность — «культуру недоверия». Выделенная из общего массива нормативно-ценностных, аскриптивных и дескриптивных, формализованных и неформальных норм и ценностей, регулирующих социальные действия и поведение людей, организационная культура доверия является идеальным типом. Используя этот идеальный тип можно судить о благоприятной среде для общения и деятельности людей с целью достижения общественных целей.

Очевидна дисфункциональность социальных характеристик российского общества с точки зрения наличия феномена «доверия». Недоверие, доминирующее в обществе, делает жизнь в обществе некомфортной и бесперспективной. Напомним, что по данным исследований антикоррупционного комитета Свердловской области, 67,2 % граждан считают инициаторами коррупции именно государственных и муниципальных чиновников²⁷⁹. На этом фоне проблема доверия граждан к государственным служащим становится одной из наиболее важных в политической и социально-экономической жизни российского общества. В том числе и потому, что государственные служащие в условиях развития демократии становятся объектом особого внимания со стороны всего общества, и уровень доверия населения к ним и их деятельности обуславливает в наибольшей степени социальную стабильность общества и

²⁷⁹ <http://www.a-komitet.ru> //СМИ о коррупции>10006734/page/1.

его готовность к серьезным реформам. Высокий уровень доверия населения к государственным служащим способствовал бы стабилизации социально-политической ситуации, повышал уровень взаимодействия государственных структур и гражданского общества, улучшал качество работы государственного аппарата и являлся основой для формирования особого климата доверия в обществе.

Однако российская государственная служба как важнейший инструмент преобразований во власти, экономике, социальной сфере, в области национальной безопасности, по мнению большинства экспертов, сегодня не приспособлена для решения многих стратегических задач. Одна из ключевых проблем функционирования современного государственного аппарата состоит в том, что взаимодействие общества и государства не отвечает социальным потребностям граждан, сегодня практически отсутствуют механизмы социального контроля над деятельностью органов государственной власти со стороны гражданского общества, что приводит к распространению коррупции и злоупотреблений в системе государственной службы.

Оценка текущего состояния доверия населения государственным служащим была исследована учеными НИУ ВШЭ²⁸⁰ и свидетельствует о достаточно сильной дифференциации в оценках уровня доверия в отношении отдельных видов государственной службы. Так, *российские военнослужащие* пользуются доверием большинства своих соотечественников: полагают, что военнослужащим доверяют, 74 % опрошенных, что не доверяют — 16 %. Среди респондентов также преобладает мнение, что *гражданским служащим* скорее доверяют, его придерживаются около половины опрошенных — 48 %, тогда как о недоверии говорят несколько реже — 44 %. Показатели доверия граждан деятельности *служащих правоохранительных органов*, как свидетельствуют результаты проведенного опроса, находятся в диапазоне отрицательных оценок. Более половины опрошенных (58 %) считают, что служащим правоохранительных органов в той или иной степени сегодня не доверяют. Напротив, полагают, что доверяют, около трети респондентов — 34 %. Корреляционный и факторный анализ оценок уровня обобщенного доверия и социально-демографических характеристик респондентов позволил выявить достаточно сильное влияние на оценки уровня доверия государственным служащим социально-имущественного положения респондентов. В социальных группах, в целом низко оценивающих уровень своего материального поло-

²⁸⁰ Мерсиянова И. В., Пахомова Е. И., Якимец В. Н. Роль доверия к госслужащим во взаимодействии гражданского общества и государства // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: в 4 кн. Кн. 1. М.: ИД «Высшая школа экономики», 2012. С. 241–251.

жения (выбравшие позиции «денег не хватает даже на питание», или «денег на питание хватает, но не хватает на покупку одежды и обуви»), существенно чаще встречается позиция недоверия государственным служащим. Максимально высокий уровень недоверия наблюдается в отношении гражданских служащих: лишь 23 % тех, кто оценивает свое материальное положение как «денег не хватает даже на продукты», отмечают, что гражданским служащим в той или иной степени доверяют, тогда как о недоверии говорит большинство представителей этой группы — 67 %. Также достаточно высокий уровень недоверия среди представителей этой социальной группы и в отношении служащих правоохранительных органов: четверть опрошенных (26 %) придерживается позиции «безусловно не доверяют», еще более трети (39 %) — «скорее не доверяют». Главным фактором недоверия респонденты называют причастность государственных и муниципальных служащих к корыстному обогащению за счет государства²⁸¹.

Таким образом, как следствие, в последнее десятилетие в нашей стране наблюдается с разной степенью интенсивности значительное снижение уровня доверия населения к представителям власти. Данный факт обусловлен возросшим требованием со стороны общества к эффективности работы государственных служащих, качеству предоставляемых ими услуг, и главное, к их моральному облику, когда речь идет о нетерпимости к коррупции, к аморальным поступкам, бюрократизму, оторванности от интересов населения и др.

Принято определение доверия граждан к профессиональной деятельности государственных служащих как совокупности социально обоснованных и социально подтвержденных ожиданий в отношении профессиональной деятельности государственных служащих, качеству предоставляемых ими услуг, и главное, к их моральному облику, когда речь идет о нетерпимости к аморальным поступкам, бюрократизму, коррупции, оторванности от интересов населения.

Под культурой доверия граждан к профессиональной деятельности государственных служащих принято понимать *совокупность социально обоснованных и социально*

²⁸¹ Мерсиянова И. В., Пахомова Е. И., Якимец В. Н. Роль доверия к госслужащим во взаимодействии гражданского общества и государства // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: в 4 кн. Кн. 1. М.: ИД «Высшая школа экономики», 2012. С. 241–251.

*подтвержденных ожиданий в отношении профессиональной деятельности государственных служащих*²⁸².

Предлагается выделить следующие основные направления антикоррупционной политики в Российской Федерации, касающиеся формирования культуры доверия, как одного из социальных механизмов противодействия коррупции:

1. Нормативная определенность — четкость, ясность, недвусмысленность, внутренняя согласованность (непротиворечивость) и приемлемость для общества в целом системы правил, норм и процедур, очерчивающих деятельность властного института как *позитивный полюс*, в отличие от *негативного полюса*, где доминирует двусмысленность в толковании норм, их противоречивость, возможность применения двойных стандартов.

2. Прозрачность и открытость деятельности властного института, включая доступность информации о структуре органа власти, процедурах его деятельности, принципах и правилах принятия решений *на позитивном полюсе*, в отличие от преднамеренной атмосферы секретности и закрытости от общества в целом и от других органов власти и негосударственных структур, непонятности (и отсутствия усилий по просвещению граждан в этом смысле) и проч. — *на негативном полюсе*.

3. Стабильность и эволюционный характер совершенствования в функционировании органа власти (в смысле устойчивости структуры, процедур и правил его деятельности, а также предсказуемости и постепенности вносимых перемен) *на позитивном полюсе*, в отличие от радикальных, быстрых и часто логически неоправданных перемен, способствующих росту недоверия *на негативном полюсе*.

4. Подотчетность, открытость для проверки и контроля со стороны граждан и негосударственных организаций, гарантирующих понятность, предсказуемость и публичность деятельности органа власти *на позитивном полюсе*, свидетельствующие о его высоком уровне ответственности и компетентности, что способствует развитию доверия к нему, в отличие *от негативного полюса*, когда преобладают неконтролируемые и нередко спорные (вспомним хотя бы печально известную монетизацию льгот) со стороны общественности решения, возрастает соблазн коррупционных действий или использования инсайдерской информации в корыстных целях руководства органа власти.

²⁸² Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества /отв. ред. А. Б. Купрейченко, И. В. Мерсияновой. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2013. С. 238-261.

5. Права потребителей госуслуг и обязанности госслужащих. На позитивном полюсе здесь соблюдение прав граждан и «внешних» организаций и выполнение обязанностей госслужащими данного органа власти в процессе деятельности института. В отличие от этого, *на негативном полюсе* — справедливое обеспечение прав граждан и выполнение обязанностей госслужащими являются или недостижимыми, или требуют от потребителя госуслуг приложения невероятных усилий и временных затрат, что ведет к высокому уровню недоверия к данному институту в целом.

6. Соблюдение обязательств и исполнение полномочий. Здесь на *позитивном полюсе* — осознание гражданами того, что министерства и ведомства могут и готовы наложить санкции против тех, кто нарушает общепринятые нормы и правила. Угроза применения таких санкций по защите прав каждого гражданина сдерживает даже тех, кто готов поступиться нормой, и делает жизнь для всех лучше. *На негативном же полюсе* царит вседозволенность, что порождает недоверие к органам власти.

7. Стиль политики властного института в отношении признания и защиты достоинства, неприкосновенности и автономности каждого члена общества. Суть этой характеристики применительно к оценке органов власти довольно точно отражает идею Штомпки следующим образом: «Стиль государственного управления, основанный на уважении личности каждого человека, на признании достоинства и права людей принимать решения сообразно их воле, но не вопреки закону, является важным фактором укрепления доверия населения к институтам государственной власти. Формирование такого стиля управления, отказ чиновников от стремления решать все за всех, от желания быть баринном, господином являются теми звеньями общей цепи мер, без осуществления которых решение проблемы недоверия к государственным институтам власти вряд ли возможно»²⁸³.

²⁸³ Минина В. Н. Проблема недоверия в системе государственного управления современным российским обществом // Социология политики и управления: сб. статей / под ред. Л. Т. Волчковой. СПб.: Книжный дом, 2002. С. 87–97.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, исследовав проблему коррупции, мы пришли к следующим выводам:

1. Российский закон недостаточно дифференцирует виды коррупции и не выделяет выгоды неимущественного характера, что затрудняет управленческим наукам выработку социальных механизмов противодействия ей. Исходя из этого положения необходимо расширить понимание категории коррупции следующим образом: в объем понимания сущности коррупционных действий включать использование любых неправомерных преимуществ, как материальной, так и нематериальной выгоды (имущественного и неимущественного характера). В связи с чем, мы предлагаем под коррупцией понимать систему злоупотребления административным ресурсом и должностными полномочиями, выражающуюся в использовании лицом, выполняющим управленческие функции, своих полномочий вопреки законным интересам общества и государства в целях извлечения корыстных выгод и личного преимущества, как материального (имущественного), так и нематериального (неимущественного) характера.

2. Рассмотрев генезис коррупции в России, мы выделили шесть этапов становления данного феномена в России: первый этап — этап становления российской государственности, когда коррупция была законным видом деятельности, одобрялась, поощрялась, использовалась как ресурс создания российского государства — до 1715 года. Второй этап — этап петровско-екатерининских реформ — с 1715 г. по 1801 г., сущностью которого было создание мощного полицейско-бюрократического государства, с неизмеримо возросшим количеством чиновников, и, соответственно, созданием первых контролирующих их коррупционную деятельность органов государства, например, прокуратуры. Взятка впервые объявлялась государственным преступлением. Третий этап — этап антикоррупционных реформ Николая I, при котором коррупция осуждается, но, тем не менее уже превращается в механизм государственного управления — длился с 1801 по 1901 год. Четвертый этап — этап реформирования государственного аппарата при Николае II, сущностью которого была борьба только с «низовой», губернской коррупцией — с 1901 года по 1917 год. Пятый этап — этап «революционный» — длился с 1917 по 2000 годы. Коррупция признана негативным явлением, были выработаны карательные меры по «искоренению» данного явления. Однако, позже, в период советского либерализма, коррупция отрицалась, как неприемлемое социалистической системе явление. Последний этап, шестой, — с 2000 года по

настоящее время, — назовем его современный или этап реформ В. В. Путина, в процессе которого активно реформируется государственный аппарат с точки зрения разделения властей, как одного из важнейших факторов борьбы с коррупцией. Коррупция понимается как социальный системный дестабилизатор государственных и общественных отношений. Категория введена в научный политологический и юридический оборот. Создается новое антикоррупционное законодательство.

3. Определив сущность, причины и формы проявления коррупции, их интерпретации в нормативных и научных исследованиях, мы пришли к выводу, что решить вопрос борьбы с коррупцией только при помощи законодательной базы, без участия самого общества и его граждан, невозможно, поскольку, как показывают многочисленные прикладные исследования, коррупция в общественном сознании по форме становится обыденным явлением, носящим массовый, а главное, социально-приемлемый характер. Отсюда, наиболее пристальное внимание мы уделили исследованию классификации видов коррупции в государственном и муниципальном управлении, рассмотрев чиновника как основного актора коррупционной связи «общество — государство». Через систему социального контроля за деятельностью государственного и муниципального чиновника мы определили возможность корреляции моделей поведения российского чиновника относительно мотивов и форм осуществления коррупции.

4. Впервые в исследовании коррупции мы провели системный анализ технологий некоммуникативной (внешние, опосредованного формализованного действия) и коммуникативной направленности (внутренние, характеризующиеся непосредственным характером действия). К некоммуникативным технологиям мы относим технологии, обеспечивающие организацию и проведение того или иного коррупционного действия, направленные на создание предметной инфраструктуры (например, организационно-правового каркаса, социальных и экономических параметров). Коммуникативными технологиями мы считаем технологии, выстраивающие непосредственное (внутреннее) взаимодействие между объектом и предметом коррупционных отношений. Выделение определенных видов коммуникативных и некоммуникативных технологий поможет науке антикоррупционного противодействия четче очертить рамки их юридического применения на практике.

5. Социологическое измерение коррупции в современной России мы провели по следующим видам коррупции: политической, тендерной, медийной. Проявления политической коррупции могут иметь место во многих государствах вне зависимости от их политического режима. Нами выявлена специфика политической коррупции, кото-

рая состоит в том, что злоупотребления в этой сфере происходят, главным образом, в целях обеспечения политических преимуществ, а именно — сохранения политической власти, а не ради конкретной материальной или финансовой выгоды.

Исследуя коррупционную составляющую на медиа-рынке, мы называем следующие ее проявления: компенсационные выплаты менеджерам, контролирующим бюджет («откаты») при заключении рекламных контрактов, заказные информационные статьи («джинса»), а также незаконные выплаты при принятии решений о попадании издания в розничную сеть, получении лучших мест для размещения рекламоносителей в городе. Коррупция на медиа-рынке, на наш взгляд, прямо связано с уровнем прозрачности правовых, организационных и технических процедур, применяемых при принятии значимых государственных и коммерческих решениях.

Тендерная коррупция, экономическое содержание которой состоит в деформации процесса распределения ресурсов, негативно влияет на эффективность экономики в целом, на условия предоставления займов, масштабы иностранных инвестиций. Мы отмечаем тот факт, что самые распространенные виды мошенничества с бюджетными деньгами связаны с государственными закупками, которые предваряются тендерами на разных уровнях. В связи с чем, мы изучили и выделили следующие коррупционные схемы в тендерной коррупции: демпинг, объявление на веб-сайте, фильтр, подтасовка котировок, поручительство. На основании исследования данных коррупционных схем, мы анализируем законодательные нововведения, предлагающиеся различными государственными и общественными группами, основывающиеся на введении открытых конкурсов на государственные заказы и закупки. Там, где это невозможно, должны применяться жесткие спецификации и стандарты на продукцию и услуги.

Также мы рассмотрели формы проявления коррупции в мегаполисах на материалах исследования общественного мнения городов Владивостока и Екатеринбурга. В итоге, мы зафиксировали следующее мнение респондентов: необходимости проведения целой серии антикоррупционных мероприятий, которые могли бы минимизировать влияние коррупции на саму систему государственного управления и гражданского общества, в том числе: совершенствование законодательства и внедрение мер подотчетности власти обществу; устранение статуса неприкосновенности государственных служащих и установление более жесткого контроля в органах власти; меньшее вмешательство государства в дела бизнеса и правовое просвещение населения. К тому же, был выявлен факт большей «закрытости» политики антикоррупционного противодействия государственных структур от населения в менее развитом регионе.

б. Исследование социальных механизмов противодействия коррупции мы провели в области организационно-технических мер (специфика антикоррупционной активности субъектов РФ), правовых (правовые основания ответственности органов публичной власти и их должностных лиц по возмещению вреда) и политико-идеологических механизмов (формирование «культуры — доверия»).

А. С точки зрения организационно-технических мер, должно быть обеспечено участие институтов гражданского общества в противодействии коррупции таким образом, чтобы общество было внутри процесса, участвовало в деятельности органов государственной власти. В первую очередь речь идет о создании общественных советов при региональных и муниципальных органах. Именно они должны стать своеобразной лакмусовой бумажкой, индикатором работы того или иного органа. Необходимо проводить открытые заседания общественных советов, чтобы любой гражданин мог принять в них участие. Объединяющую роль в активизации таких процессов в регионе должны сыграть Общественные палаты субъектов федерации.

Б. Максимальное использование существующей информационной открытости органов власти. Каждый общественный институт должен быть представлен в Интернет-ресурсах. Хотелось бы также на каждом сайте видеть не только информационные новости, но и площадки для дискуссий, форумы для обсуждений и высказывания мнений.

В. Необходима информационная поддержка антикоррупционных мер, публикация соответствующих материалов в наиболее доступных для населения источниках; все материалы, связанные с коррупционными действиями, если они не затрагивают систему национальной безопасности, в обязательном порядке делать доступными для общественности;

Г. Настоятельно необходимо продолжать выработку Правовых оснований ответственности органов публичной власти и их должностных лиц по возмещению вреда от незаконных действий государственного и муниципального чиновничества. В том числе, отмена презумпции невиновности в отношении чиновников, расходы которых значительно превышают доходы. Продолжать жесткий финансовый контроль над доходами и имуществом должностных лиц и членов их семей, декларированием доходов государственными служащими и членами их семей. Комплексная проверка заявленных документов, а также изучение деятельности членов семей, занятых в предпринимательстве, на предмет использования «властного ресурса» в целях семейного обогащения — должна принять регулярный характер в системе государственного и муниципального управления.

Д. Необходимо развитие и совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов и повышение ее результативности.

Е. Реализация всех вышеуказанных направлений антикоррупционной политики должна минимизировать уровень коррупции в России и сформировать основы «культуры — доверия» между властью и гражданским обществом. Мы выделили следующие основные направления ее формирования: 1. Нормативная определенность; 2. Прозрачность и открытость; 3. Стабильность и эволюционный характер совершенствования в функционировании органа власти; 4. Подотчетность, открытость для проверки и контроля со стороны граждан и негосударственных организаций; 5. Реализация всех права потребителей госуслуг и обязанностей госслужащих; 6. Соблюдение обязательств и исполнение полномочий; 7. Стиль политики властного института в отношении признания и защиты достоинства, неприкосновенности и автономности каждого члена общества. Представленные социальные механизмы противодействия коррупции предполагают их четкую правовую регламентацию, наполнение соответствующими мерами организационно-технологического характера при условии введения ответственности руководителей государственных и муниципальных органов за состояние антикоррупционных мероприятий.

Таким образом, мы надеемся, что данная монография внесет свой вклад в понимание и противодействие коррупции, что позволит стабилизировать развитие современного российского государства, а, следовательно, повысить доверие граждан к его политической и государственной власти.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Доклад «Государственные корпорации в современной России» Экспертного Совета при комитете Совета Федерации РФ по промышленной политике. Февраль 2008 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://prompolit.ru/files/289856/public_corporation.doc.
2. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=121544>.
3. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml.
4. Национальный план противодействия коррупции на 2012-2013 годы: утвержден Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70047070/>.
5. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 20.11.2013 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/19653>.
6. Национальный план противодействия коррупции на 2014-2015 годы: утвержден Указом Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161699/.
7. О противодействии коррупции в Забайкальском крае: закон Забайкальского края от 04.07.2008 № 18-ЗЗК. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://правительство.зabayкальскийкрай.рф/protivodeystvie_korrupcii/zsk.html.
8. Об антикоррупционной экспертизе правовых актов и их проектов: закон Забайкальского края от 19.12.2008 № 110-ЗЗК [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/chita/190112/>.
9. Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.95 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.
10. Краевая целевая программа «Противодействие коррупции в Забайкальском крае на 2009-2011 годы»: утверждена распоряжением Губернатора Забайкальского края от 26.05.2009 г. № 238-Р [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://правительство.зabayкальскийкрай.рф/protivodeystvie_korrupcii.html.
11. Об утверждении краевой долгосрочной целевой программы «Противодействие коррупции в Забайкальском крае на 2012-2014 годы»: постановление Прави-

тельства Забайкальского края от 29.11.2011 г. № 434 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://противкоррупции.зabaykalskiykray.rf/documents/npa/8521.html>.

12. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 22.12.2011 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=123798>.

13. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» от 10.02.2009 № 2. Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4.

14. Указ Президента РФ «О национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 гг.» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://img.rg.ru/pril/article/95/05/57/94816.pdf>.

15. ФЗ-94 от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» / Российская газета. 22 июля 2005 г.

16. Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ. «О рекламе». Постатейный комментарий (Бадалов Д. С., Василенкова И. И., Карташов Н. Н., Котов С. Ф., Никитина Т. Е.) («Статут», 2012) [Электронный ресурс] URL:<http://www.Consultant.ru/>

17. Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

18. *Абрамова М. В.* К вопросу о сущности понятия «коррупционные риски» // Актуальные проблемы российского права. М.: Изд-во МГЮА. 2012. № 4 (25). С. 30.

19. Антикоррупционная политика России и ее субъектов: состояние и перспективы развития. Материалы научно-практического семинара (г. Владивосток, 26 февраля 2010 г.). Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та. 2010. 178 с.

20. Актуальные проблемы противодействия коррупции. Серия: Проблемы национальной безопасности. № 6 (351). 2008. С. 21

21. *Афанасьев М.* Невыносимая слабость государства. М.: РОССПЭН. 2006. С. 32

22. *Балыков Б. Н.* Организация психологической работы антикоррупционной направленности в таможенных органах Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://books.ifmo.ru/file/pdf/739.pdf> (дата обращения: 13.04.2014 г.).

23. *Баранова Л. К., Брянцев И. И.* Коррупция как форма теневого лоббизма// Власть. 2008. №3. С. 15-24.

24. Барсукова С. Ю. Коррупция: научные дебаты и российская реальность / Общественные науки и современность. 2008. № 5. С. 42
25. Barber B. The Logics and Limits of Trust / New Brunswick (NJ): Rutgers University Press, 1983
26. Бейдина Т. Е. Факторы эффективности национальной безопасности Российской Федерации: коррупциогенный фактор как дестабилизатор системы управления безопасностью /Т. Е. Бейдина, О. В. Лобцова // Вестник Забайкальского государственного университета. 2013. № 03 (94). С. 47-54.
27. Бейдина Т. Е. Анализ государственной региональной политики Забайкальского края // Вестник ЧитГУ. 2012. № 2 (81).
28. Большой юридический словарь. Москва: Изд-во Инфра-М, 2000. С. 288.
29. Бусыгина И. М., Филиппов М. Г. Ограничить коррупцию: найти новых людей или изменить мотивации? // Полис. 2013. №1. С. 50-71 [Электронный ресурс]. Режим доступа: elibrary.az/docs/jurnal-13/43.doc.
30. Вебер М. Основные социологические понятия // Избранные произведения. М., 1990. С. 639.
31. Weber M. Economy and Society. Vol. 1. Berkeley, 1978., 656 p.
32. Вестник ВАС. 2006. № 8.
33. Викизнание [Электронный ресурс] <http://www.wikiznanie.ru/ru-wz/index.php/>.
34. Военная прокуратура утвердила амнистию Сердюкова, узнали журналисты URL: <http://www.newsru.com/russia/21apr2014/amnesty.html> (дата обращения: 24.08.14 г.).
35. Гельман В. Я. «Подрывные» институты и неформальное управление в современной России // Полития. 2010. № 2 (57). С. 6-24.
36. Гиззатов Э. Искушение властью. Административный ресурс в избирательных кампаниях: сущность и методы противодействия [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pressclub.host.ru/apn.shtml>.
37. Грант М. История древнего Рима. Москва: Изд-во ТЕРРА - Книжный клуб, 2003.
38. Гоголь Н. В. Ревизор. Собр. соч. Т. 5. М., 1994. С. 189.
39. Горбунов-Посадов М. М. Электронные государственные закупки. М.: ИПМ им. М. В. Келдыша, 2006.
40. Громкие коррупционные скандалы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2082887> (дата обращения: 24.03.14 г.).
41. Гумилев Л. Н. Древние тюрки. М-Л.: Наука, 1967.

42. *Дамм И. А.* К вопросу об уголовной ответственности за подкуп избирателей // Следователь. 2007. № 12. С. 7-23.
43. *Деменьтьева И. А.* Исследование коррупционных рисков в региональных органах государственной власти. // Проблемы развития территории. 2012. № 2. С. 47-56.
44. *Дынкин А.* Инновационная экономика в России и в мире //www.fondedin.ru Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества /отв. ред. А. Б. Купрейченко, И. В. Мерсияновой. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2013. С. 238-261.
45. *Добреньков В. И., Исправникова Н. Р.* Коррупция: современные подходы к исследованию. М.: Академический проект; Альма-Матер, 2009. 234 с.
46. Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества /отв. ред. А. Б. Купрейченко, И. В. Мерсияновой. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2013. 564 с.
47. *Жданова Н. Л.* Административный ресурс в рамках предвыборных кампаний: новый вид коррупции? // Предотвращение коррупции в процессе избирательных кампаний. СПб., 2000. С. 53-67.
48. *Зарандия Д. А.* Политическая коррупция как форма теневой власти : Авторефер. дисс. Ростов-на-Дону. 2012 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cheloveknauka.com/politicheskaya-korrupsiya-kak-forma-tenevoy-vlasti>.
49. *Захаров Н. Л.* Организационное поведение государственных служащих. М.: ИНФРА-М, 2014. 260 с
50. *Захаров Н. Л.* Регуляторная теория мотивации. Прага.: Изд-во Чешского технического университета, 2009. 258 с.
51. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А. А. Вешняков. М.: НОРМА, 2008.
52. *Иноземцев В.* Коррупционная цивилизация [Электронный ресурс] http://bombnews.info/924-Vladislav_Inozemcev:_korrupcionnaya_civilizaciya.html.
53. Исследование общественного мнения о коррупции в г. Екатеринбург». Пилотажное исследование. Интервью с 12 экспертами, март 2014. Руководитель проф. Н. Н. Меньшенина (УрФУ). Индекс: ИОМКе-14.
54. Исследование общественного мнения о коррупции в мегаполисах: г.г. Екатеринбург и Владивосток». Пилотажное исследование. Интервью с 12 экспертами. Октябрь, 2014. Руководители: проф. Меньшенина Н. Н. (УрФУ) и проф. Пантелеева М. В. (ДВФУ). Индекс: ИОМКм-14.

55. Исследование общественного мнения о коррупции на медиа рынке» г. Санкт-Петербург. Пилотажное исследование. Интервью с 30 экспертами. Сентябрь, 2014. Руководитель: проф. Чечулин А. В. (СПбГУ) Индекс:ИОМК-медиа-14.
56. История возникновения коррупции [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://magmens.com/brain/bugs/1324-istoki-korrupcii.html> (дата обращения: 17.04.2014 г).
57. *Ищенко Е. П.* Коррупция и грязные избирательные технологии // Организованная преступность и коррупция: исследования, обзоры, информация. 2005. № 4.
58. *Кабанов П. А.* Антикоррупционная политика в субъектах Российской Федерации: от имитации к институционализации / П. А. Кабанов // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2011. № 4 (23). С. 28-37.
59. *Кабанов П. А.* Криминальный электоральный экстремизм: понятие, содержание, виды // Следователь. 2011. № 1. С. 51.
60. *Кабанов П. А.* Институционализация антикоррупционной политики в субъектах Российской Федерации / П. А. Кабанов // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 4 (16). С. 67-70.
61. *Кабанов П. А., Райков Г. И., Чирков Д. К.* Политическая коррупция в условиях реформирования российской государственности на рубеже веков. М.: Дружба народов, 2008. С. 54.
62. *Каздым А. А.* История коррупции // Гуманитарный научный журнал [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://hsjournal.org/archives/426> (дата обращения: 12.06.2014).
63. Коррупция на службе государства // Коммерсант. 03.02.2005. С. 14.
64. Коррупция и теневые инвестиции на зимних играх в Сочи URL: http://www.dp.ru/a/2013/10/07/Korrupcija_i_tenevie_inves/ (дата обращения: 24.08.14г.).
65. «Коррупция в России: мониторинг»: опрос ВЦИОМ // Пресс-выпуск 2437 от 23.10.2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114572>.
66. *Колюшин Е. Н.* Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М.: Норма, 2010. С. 283.
67. *Крыштановская О. В.* Анатомия российской элиты. М.: Захаров, 2005. 136 с.
68. *Крюкова Н. И.* Возникновение и история коррупции в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 12. С. 24-41.
69. *Крюков С.* Декриминализация действий, связанных с незаконным оборотом наркотиков [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://NARCOM.ru>.
70. *Кузовков Ю. В.* История коррупции в России: М.: Анима-Пресс, 2012. 356 с.

71. *Кузьминов Я. И.* Механизм коррупции и их особенное проявление в государственном аппарате. Административное право. Теория и практика. М.: 2002, 145 с.
72. *Кузнецов К. В.* Международная практика и российские реалии госзакупок // Госзаказ. 2005. № 2.
73. *Левин М.* Коррупция в России: классификация и динамика / М. Левин, Г. Сатаров // Вопросы экономики. 2012.
74. *Либман А. М.* Институциональная конкуренция и постсоветская трансформация (Влияние неформальных институтов) // ОНС. 2006. №6. С. 54.
75. *Лиманов А., Алякринская Н., Докучаев Д., Протасевич В.* Все лучшее — детям // The New Times. 2011. № 21 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://newtimes.ru/articles/detail/40588>.
76. *Луман Н.* Теория общества: сб. / пер. с нем., англ.; вступ. статья, сост. и общая ред. А.Ф. Филиппова. М.: КАНОН-пресс-Ц, Кучково поле, 1999. 357 с.
77. *Магомедов К. О.* Социология государственной службы. М.: ВВИА, 2007. С. 43.
78. *Меньшенина Н. Н.* Коррупция как фактор системной дестабилизации на Дальнем Востоке России // Россия и АТР. 2008. №2.
79. *Меньшенина Н. Н.* Политический процесс. Владивосток: Изд-во Русский остров, 2005. 267 с.
80. *Меньшенина Н. Н.* Состояние общественного мнения о коррупции. Аналитическая записка по результатам социологического исследования ТГЭУ ЦИПИ, Владивосток: Изд-во Русский остров, 2008. 37 с.
81. *Меньшенина Н. Н.* Теневые стороны управления в политическом процессе современной России // Вестник ЧитГУ. 2009. №1 (52).
82. *Меньшенина Н. Н.* Общественное мнение о коррупции во Владивостоке // Право и политика. 2010. №8. С. 1526-1529.
83. *Мерсиянова И. В., Пахомова Е. И., Якимец В. Н.* Роль доверия к госслужащим во взаимодействии гражданского общества и государства // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: в 4 кн. Кн. 1. М.: ИД «Высшая школа экономики», 2012. С. 241–251.
84. *Мертон Р.* Социальная структура и аномия // Социс. 1992. № 2-4.
85. *Минина В. Н.* Проблема недоверия в системе государственного управления современным российским обществом // Социология политики и управления: сб. статей / под ред. Л. Т. Волчковой. СПб.: Книжный дом, 2002. С. 87–97.

86. Минкомсвязь России составила рейтинг использования портала госуслуг во всех регионах РФ // Госменеджмент: электронный журнал [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gosman.ru/?news=31546>.

87. «Мотивы совершения незаконных действий государственными и муниципальными служащими Санкт-Петербурга». Пилотажное исследование. Интервью с 12 экспертами. 2013. Руководитель д. с. н., проф. Н. Л. Захаров. Индекс МНС-13.

88. *Нисевич Ю. А.* Политическая коррупция: определение, формы проявления, механизм и ресурсы В кн.: Технологизация политических процессов в условиях глобализации: теория, опыт, перспективы. Материалы Международной научно-практической конференции, Москва 19 октября 2012г. / Под общ. ред.: В. И. Камышев, О. Е. Гришин. М.: Федерация мира и согласия, 2012. С. 193-201.

89. *Номоконов М. В.* Бытовая коррупция в ракурсе социологического анализа: региональный аспект / М. В. Номоконов, А. А. Русанова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2014. № 2 (27). С. 254-257.

90. О результатах работы правоохранительных органов края по борьбе с коррупцией в Забайкальском крае: материалы пресс-конференции в Прокуратуре Забайкальского края [Электронный ресурс] Режим доступа http://www.prokuratura.chita.ru/files/2013.02.01/presskonferenciya_po_korruptcii.doc.

91. Обзор социологических исследований, проведенных в период с 2009 по 2012 годы. М., 2012 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://transparency.org.ru/v-rossii/obzor-issledovaniy-2009-2012-gg>.

92. *Орлов Д.* Выборы под контролем: Огромные финансовые ресурсы, современные избирательные и информационные технологии позволяют попавшим к кормилу власти возвращаться к нему снова и снова // Новое время. 2007. № 44.

93. *Павленко Н. И.* История России с древнейших времен до 1861 года [Электронный ресурс] URL:[http:// Royallib.ru](http://Royallib.ru).

94. *Павлов А. В.* России предпосылок для революционных изменений в антикоррупционной политике нет [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pasmi.ru/archive/100561>.

95. *Патрушев С. В.* Результатом становления и критерием гражданского общества является гражданин // Горбачевские чтения. Вып. 5: Гражданское общество: настоящее и будущее. 1937–2007. 2007. С. 33.

96. Память и ответственность / Международный фонд социально-экономических и политологических исследований (Горбачев-Фонд). М.: Горбачев-Фонд, 2007.

97. Политическая коррупция в России (материалы круглого стола) // Государство и право. 2009. № 4.
98. *Полонский Д.* Должна ли отчитываться о доходах родня чиновника? // Коммерсант.ru. 19.07.2010 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/Doc/1407641>.
99. *Померанц Г., Миркина З.* В тени Вавилонской башни. М.: Центр гуманитарных инициатив, 2012. С.174.
100. *Предеин А. Н.* Проблема подкупа избирателей и использование организаций «третьего сектора» при проведении избирательных кампаний // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 9. С. 21-22.
101. *Путин В. В.* Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 13 февраля 2012 г.
102. Рейтинг Фонда «Петербургская политика». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://old.fpp.spb.ru/fpp-rating-1.php>.
103. Рейтинг доступности деклараций о доходах и имуществе руководителей субъектов федерации и депутатов законодательных собраний [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://transparency.org.ru/v-rossii/blog/stranitsa-2>.
104. Рейтинг субъектов РФ по уровню внедрения Электронного правительства // Госменеджмент: электронный журнал [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gosman.ru/?news=29388>.
105. *Романова Н. П.* Особенности формирования антикоррупционной системы в приграничном регионе / Н. П. Романова, В. С. Дробышевский // Вестник ЗабГУ. 2013. № 7 (98). С. 54-58.
106. *Ромашина Е. В.* Классификация научных подходов к определению коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7.
107. *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. Пер с англ. О. А. Алякринского. М: Логос, 2003. С 434-456.
108. *Рудой В. В.* Современные региональные элиты (социологический анализ): информационно-аналитические материалы Первого Всероссийского элитологического конгресса с международным участием «Элитология России: современное состояние и перспективы развития». 7-8 окт. 2013 г., Ростов-на-Дону, ЮРИФ РАНХиГС. Ростов-на-Дону: Изд-во ЮРИФ РАНХиГС, 2013. 184 с.
109. *Салье М.* Мафруссия, мафруссия!!! Мафия и коррупция / М. Салье. 1994. 263 с.

110. *Сапронова М.* Генезис арабских революций // Международные процессы. 2011. Том 9. № 3 (27) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/twenty-seventh/15.htm>.
111. *Сатаров Г. А.* Коррупция нетрадиционный взгляд: коррупционные отношения: агентская модель и смежные подходы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/01/11/1214866960/Satarov.pdf>.
112. Статистика коррупционной преступности. // Коррупция в России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://korrossia.ru/>.
113. Стенограмма научно-практического семинара «Институт декларирования доходов и имущества публичными должностными лицами как инструмент противодействия коррупции: зарубежный опыт и российские реалии» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.transparency.org.ru/component/docman/doc_download/359-----9122011.
114. *Соловьев В. С.* Империя коррупции [Электронный ресурс] URL: <http://www.victoriaхu>.
115. *Сосунова И.* Социальная сфера жизнедеятельности государства и стратегические риски. Навигут. М.: МГУ, 2003. С. 235.
116. Corruption Perceptions Index 2010 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.transparency.org/cpi2010/results>.
117. Corruption Perceptions Index 2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.
118. Справочный документ о международной борьбе с коррупцией: Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности // Российская газета. 2004. 03 февраля.
119. *Староверов А. М.* Коррупция в России [Электронный ресурс] URL: <http://ru.wikipedia.org>.
120. Статистика коррупционной преступности. // Коррупция в России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://korrossia.ru>.
121. *Тихомиров Ю. А., Трикоз Е. Н.* Право против коррупции // Журнал российского права. 2007. № 5.
122. Transparency International. Презентация результатов проекта «Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 2003 г.» 26-27 января 2005 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [infolegal.ru>doc/2005/01/260105.doc](http://infolegal.ru/doc/2005/01/260105.doc).

123. Уровень коррупции в Калининградской области - 2012 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://transparency.org.ru/v-rossii/opublikovano-issledovanie-o-korruptcii-v-kaliningrade>.
124. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М.: АСТ, Ермак, 2004.
125. Храмкин А. А. Госзаказ по-новому // Бюджет. 2006. № 3.
126. Хоманс Дж. Социальное поведение как обмен // Современная зарубежная социальная психология: тексты // под ред. Г. М. Андреевой, Н. Н. Богомоловой, Л. А. Петровской. М.: Изд-во Московского университета, 1984. С. 82–91.
127. Центр антикоррупционных исследований [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://transparency.org.ru/v-rossii/41-rossiiskikh-biznesmenov-schitaet-cto-korruptciia-eto-norma-zhizni>.
128. Цепляев В., Павлова И. Топором по «лапе» // Аргументы и факты. 2008, № 47. С.10.
129. Чечулин А. В. Коммуникационные технологии в социальной сфере. Монография, СПб, 2007. 120 с.
130. Штейман В. История коррупции в России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.s-pravdoy.ru/dosie.html>.
131. Штомпка П. Социология. Анализ современного общества. М.: Логос, 2005.
132. Штурнева М. В. Подкуп избирателей, как основание конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. Иркутск, 2008. С. 59.
133. Юхачев С. П. Противодействие коррупции в среде государственных служащих в России [18] / С. П. Юхачев // Вестн. Челябинского государственного ун-та. Серия: Экономика. 2010. Вып. 25. № 5 (186). С. 52.
134. Яковлев А. Н. Сумерки. М.: Материк, 2005. С. 661.
135. www.goszakupki.ru.
136. www.concurs.org.
137. www.tender.ru.
138. www.zakupki.gov.ru.
139. www.consultant.ru/law/hotdocs/fks/.
140. <http://www.a-komitet.ru> //СМИ о коррупции>10006734/page/1.
141. <http://base.consultant.ru>.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|------------|
| Введение..... | 3 |
| 1. КОРРУПЦИЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КАТЕГОРИИ..... | 9 |
| 1.1. Генезис коррупции в России | 9 |
| 1.2. Сущность и виды коррупции в современной России | 29 |
| 1.3. Современные коррупционные технологии | 42 |
| 1.4. Корреляция моделей поведения российского чиновника с мотивами и формами осуществления коррупции..... | 57 |
| 2. СОЦИОЛОГИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ВИДОВ КОРРУПЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ | 76 |
| 2.1. Формы проявления коррупции в современных мегаполисах: исследование общественного мнения городов Екатеринбурга и Владивостока..... | 76 |
| 2.2. Политическая коррупция | 89 |
| 2.3. Формы проявления коррупции на медиа-рынке..... | 112 |
| 2.4. Коррупция в системе государственных закупок | 123 |
| 3. СОЦИАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 137 |
| 3.1. Специфика антикоррупционной активности в субъектах РФ: анализ форм противодействия коррупции в Забайкальском крае Российской Федерации..... | 137 |
| 3.2. Правовые основания ответственности органов публичной власти и их должностных лиц по возмещению вреда от незаконных действий чиновников (специальный деликт) | 165 |
| 3.3. Формирование «культуры-доверия» как системного элемента противодействия коррупции в РФ | 171 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 185 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ | 190 |

Научное издание

**КОРРУПЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ГЕНЕЗИС, ФОРМЫ, ТЕХНОЛОГИИ, ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ**

Монография

Авторы:

Меньшенина Наталья Николаевна

Бейдина Татьяна Евгеньевна

Быстрянец Сергей Борисович

Захаров Николай Львович

Мась Лидия Васильевна

Наронская Анна Гегамовна

Пантелеева Марина Васильевна

Погулич Оксана Викторовна

Соколова Светлана Станиславовна

Устинова Наталья Вячеславовна

Чечулин Алексей Викторович

Ответственный за выпуск *С.В. Кульпин*

Редактор *А. О. Никитина*

Компьютерная верстка *А. О. Никитина*

Подписано в печать 26.12.2014
Формат 60×84/16. Бумага офсетная. Гарнитура Times.
Уч.-изд. л. 11,44. Усл. печ. л. 11,62. Тираж 500 экз. Заказ 73.

Издательство Уральского университета
620000, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4

Отпечатано в типографии ИГУП УрФУ
620000, Екатеринбург, пр. Ленина, 13Б
Тел.: + 7 (343) 371-10-03, 371-56-04
Факс: +7 (343) 371-56-04
E-mail: igup@urfu.ru