УДК 328.185

СТАРОСТЕНКО А.М.

Проблемы и основания реализации политики противодействия коррупции в современной России

В статье описываются наиболее значимые теоретические подходы к пониманию коррупции как системного явления, характеризуется динамика развития научной мысли, методология анализа, основные формы проявления коррупции в обществе. На основе анализа типичных особенностей коррупции, автором предложены и обоснованы основные направления ее преодоления в современной России.

Ключевые слова: коррупция, коррупционное поведение, коррупционные отношения, институциональная коррупции, антикоррупционная политика, меры противодействия коррупции.

Коррупция – наиболее деструктивное явление системного характера современного российского общества, активно распространяемая и усиленно адаптируемая ко всем сферам жизнедеятельности государства и общества.

История коррупции насчитывает столетия. Еще Платон, Аристотель, Фукидид, Т. Гоббс, Н. Макиавелли высказывались по поводу причин и социальных последствий коррупции. М. Вебер определил коррупцию как функциональное и приемлемое при конкретных условиях явление. Российские ученые в конце XIX века проявили устойчивый интерес к поиску национальных корней коррупции. А. Градовский, В. Евреинов, К. Кавелин, В. Ключевский, Н. Коркунов, Б. Чичерин, В. Ширяев подвергли анализу структуру, историю российского государственного управления и доказали, что без понимания становления и развития государства невозможно полноценное осмысление коррупции как актуального явления. В первой четверти XX века М. Александров, Е.И. Аполам, Н. Бенедиктов, П.А. Берлин, Н. Рубакин разработали методологию и технику социологического анализа и выявили предпосылки злоупотребления должностными полномочиями в дефектной организации труда и низкой материальной обеспеченности чиновничества.

Изменения российской социальной и правовой реальности в конце XX века привели к тому, что коррупция оказалась в центре внимания отечественных исследователей, и прежде всего К.А. Волкова, Р.Ф. Гараева, А.И. Долговой, А.П. Козлова, Н.Ф. Кузнецовой, Н.И. Мельника, А.С. Михлина, Н.В. Селихова, Л.П. Турмакиной, которые, с одной стороны, выявили основные виды и механизмы функционирования коррупции с точки зрения правовых институтов и общественной опасности коррупционных преступлений; необходимости применения криминологического подхода к анализу отдельных наиболее опасных для государства таких аспектов данного феномена, как взятка, коммерческий подкуп, вымогательство чиновников и т.п.; с другой стороны, предложили ряд мер в целях совершенствования антикоррупционного законодательства, выявления коррупции как уголовного преступления и привлечения к ответственности виновных лиц.

За это время проведено множество научных исследований, посвященных проблеме коррупции, опубликованы монографии и многочисленные статьи. Прошли конференции, симпозиумы, семинары, «круглые столы», результатом которых стали рекомендации по противодействию ее проявлениям. К примеру, В.В. Кривошеев пришел к выводу о том, что коррупцию сегодня необходимо рассматривать в качестве фактора криминализации российского общества в целом; П.Э. Жигоцкий связал коррупцию с организованной преступностью и подчеркнул, что она является одним из важнейших признаков этого феномена; С.В. Скурихина, проанализировав коррупцию с позиции теории общих систем, обнаружила, что коррупционная система не только проникла в жизнедеятельность государства, но и представляет собой систему, существующую наряду с другими системами общества – политической, правовой, экономической, судебной, криминальной и т.д.

Значительные масштабы коррупции, ее всплеск в последние десятилетия в России обусловили необходимость исследовать данный феномен, его трансформацию в контексте социально-политической и экономической модернизации. С точки зрения Г.А. Сатарова, это своего рода «зазор» между трансплантированными рыночными и демократическими институтами и старыми неформальными практиками социального взаимодействия. Ю.В. Голик и В.И. Карасев, развивая междисциплинарный подход к анализу коррупции, определили ее как форму социальной девиации.

Наиболее обстоятельно рассмотрел коррупцию С.В. Бондаренко, выявил ее причины и предпосылки функционирования, провел классификацию коррупционных проявлений в российском обществе и предложил несколько моделей использования информационных технологий в антикоррупционной деятельности общества и государства. В рамках экономического подхода к коррупции, разработанного Сьюзан Роуз-Аккерманом, большинство обществоведов России стали анализировать ее как разновидность экономического поведения, при котором достигается цель – максимизация полезности и извлечение непроизводительного дохода за счет манипуляции ресурсами, находящимися в распоряжении должностных лиц в соответствии с их полномочиями. Исходя из этого, поведение взяткодателя и взяткополучателя интерпретируется как «рациональный подход выгод и потерь». Следуя данной логике, можно утверждать, что антикоррупционные государственные программы должны, с одной стороны, создавать ситуации снижения выгоды и увеличения риска потерь от участия в коррупционной сделке; с другой стороны, с помощью совершенствования нормативно-правовой базы уменьшать давление социальных сетей и габитуализацию коррупционных практик.

Ползучий сетевой характер распространения коррупции делает российское общество малоконкурентоспособным. Согласно исследованиям Transparency international – организации, специально созданной для отслеживания международной коррупции и оценки прозрачности национальных экономик, Россия входит в четверку наиболее *взяткоемких* стран мира наряду с Китаем, Индией и Бразилией[1], что, безусловно, подчеркивает актуальную остроту проблемы преодоления коррупции, прежде всего со стороны государства. Количественный показатель «индекс восприятия коррупции» государственным аппаратом РФ составляет всего 3,0 балла, к примеру, в Финляндии он равен 9,7 балла, в Новой Зеландии – 9,6, в Дании и Исландии – 9,5 балла. Отсюда правомерен вывод о национальной специфике коррупции[2].

Исследования (в 1999, 2002, 2005, 2006 годах) Всемирного Банка и Freedom House, которые занимаются комплексным анализом стран мира в экономической, политической и социальной областях, показали, что правительство России передает все большую полноту власти государственным структурам и все меньше оставляет возможностей для общественного контроля за деятельностью власти[3]. Согласно данным Фонда ИНДЕМ (Региональный общественный фонд «Информатика для демократии») и ЦЕССИ (Институт сравнительных социальных исследований), уровень коррупции в России неуклонно растет, но при всем этом она не под-

нимается выше шестого места среди приоритетных задач правительства[4].

От всеобщего обсуждения результатов анализа и проблем коррупции с неизменной констатацией причиняемого ею вреда и многого того, что еще ее сопровождает, российское общество, к сожалению, за это время, по существу, ни на шаг не продвинулось по пути реальной борьбы с ее проявлениями. Более того, ученые, аналитики, эксперты, население в целом единодушно отмечают, что, не испытывая должного противодействия, коррупция стремительно набирает силу и все более превращается в самостоятельный и весьма значимый социально-политический фактор, разрушительно влияющий на дальнейшее развитие Российской Федерации.

Очень важно наблюдение относительно корней национальной специфики отношения к взяточничеству, поскольку «рыночный активизм» трансформировал восприятие коррупции. Так, М. Восленский, анализируя истоки коррупции, утверждает, что взятка, свойственная властным отношениям в восточных деспотиях, «была перенесена на покоренную татарами Русь и прочно укоренилась»[5]. Применительно к современному периоду развития Российской Федерации отношение населения к взятке неоднозначно: более терпимо к ней молодое поколение, не достигшее тридцати лет (50%); перешедшие 50-летний рубеж в основном (свыше 70%) категорически против нее[6].

Это наблюдение свидетельствует, с одной стороны, о наличии противоречий в российском обществе по отношению к оценке проявлений коррупции; с другой стороны, тяготении в решении вопросов на личном уровне, к образованию симбиотических персональных связей, в основе которых лежат отношения клиентелы. Г.А. Сатаров, различая типы коррупционного поведения «западного» и «восточного» чиновничества, отмечает: «Восточный тип, как орнамент на персидских коврах, то незаметен, то сложен, то замысловат. Коррупционные отношения вплетаются в ткань других, фактически легитимных (в веберовском смысле: принятых в обществе как нормативных) социальных отношений, и здесь нередко размыта грань между коррупционными отношениями и отношениями дарения»[7]. Идею дихотомии восточных и западных общетипологических характеристик поддерживает Б.С. Ерасов, занимающийся проблемами культурной компаративистики Восток–Запад, которую мы представили в виде таблицы 1[8].

Таблица 1

Общетипологичские характеристики на ментальном уровне

Специфические характеристики	Запад	Восток
Политические	- гражданский, демократический	-патриархальный, авторитарный, деспотический
Социальные	- дихотомия механическая/органическая солидарность (Э. Дюркгейм); первичные/вторичные группы (Ч. Кули); аскриптивные/достижительные ориентации (Р. Линтон); аскриптивная/функциональная солидарность (Т. Парсонс) и т.д.	- адекватные Западу
Политические	- гражданский, демократический	-патриархальный, авторитарный, деспотический
Культурные	- материализм, секуляризованный реализм, прагматизм, объективизм, плюрализм, рациональность, разум (Логос), динамизм, развитие, движение, прогресс, искусственность, покорение природы, право, научность, свобода, равенство, воля, индивидуализм, антропоцентризм	- субъективизм, интуитивность, инертность, стабильность, застой, косность, естественность, адаптация к природе, сакральное знание, порядок, подчинение

В идеале государство должно действовать в интересах всех слоев и групп общества и выступать нейтральным механизмом управления социальными и экономическими процессами, позволяющими участникам общественных отношений, вне зависимости от социального положения, иметь равные права и обязанности, обеспеченные обязательностью их соблюдения. Иначе коррупционные процессы, по мнению аналитиков, вполне могут создать реальную угрозу национальной безопасности любого государства. Вероятно, учитывая именно это, Генеральная Ассамб-

лея ООН в 2003 г. пришла к заключению о том, что коррупция бессмысленна и невозможна при качественной постановке внутреннего административного и внешнего общественного контроля.

По заключению Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), представленному в сентябре 2008 г., три четверти россиян (74%) отмечают «высокую» или «очень высокую» степень распространения коррупции в обществе («очень высокую» – 30%, «высокую» – 44%); 19% респондентов посчитали ее «средней»; ни один из опрошенных не сказал, что коррупции у нас нет. К наиболее коррумпированным сферам и институтам общества проанкетируемые отнесли ГИБДД (33%), органы власти на местах (28%), милицию (26%), медицину (16%), образование (15%). Материальное вознаграждение (в том числе подарки) за ту работу, которую люди различных профессий должны делать бесплатно, респонденты (53 %) относят к столь же опасному явлению, что и коррупция в органах государственной власти. Два года назад к такому мнению склонялись две трети наших соотечественников (61%)[9]. Говоря обобщенно, можно утверждать, что коррупция в Российской Федерации достигает критической черты, поэтому неблаговидные последствия ее воспринимаются гражданами как социальная проблема. Очевидно, общество созрело до того момента, когда граждане начинают искать ответ на вопрос о причинах роста коррупции, пытаясь «достучаться» до органов государственной власти и местного самоуправления, настоятельно информируют правительство о недопустимости сложившегося положения (см. табл. 2)[10].

Таблица 2

Расценка на коррупцию

Отрасль	За что	Размер взятки
Политика	За место в партийном списке	2-5 млн. долл.
	"Материальная помощь" депутату за вынесение законопроекта на рассмотрение	250 тыс. долл.
	Взятка за пост в федеральных исполнительных органах власти	10 млн. долл.
	Цена должности в среднем звене исполнительных органов власти	100 тыс. долл.
Банковская сфера	За рассмотрение документов Центробанком	500 тыс. долл.
	За перевод бюджетных средств	5 % от суммы перевода
Гражданские арбитражные суды	За выигрыш процесса	10 % от защищенной суммы
Таможня	За снижение пошлины	30-50 % от суммы, на которую снижена пошлина
Государственные монополии	За получение госзаказа	20 % от суммы проекта
	За участие в нацпроектах	30-40 % от суммы проекта
Крупный бизнес	За получение госзаказа	30 % от суммы проекта
	Занять должность руководителя департамента добывающей госкомпании	12,5 млн. долл.
Малый бизнес	За осуществление сделки	30 % от суммы сделки
Налоговые органы	За списание недоимки	От 1 тыс. долл. до 0% от суммы недоимки

Взяточничество как средство обогащения и как бремя на уровне выживания потворствует распространению коррупции. Более того, по мнению Ю.Я. Ольсевича, формирует, с одной стороны, почтение к государственной власти; с другой – неуважение к закону[11]. Отношение россиян к государству никогда не было инструментальным, они всегда проявляли готовность к самоотказу и аскетизму ради коллективного целого (единой и высокой цели государства) и лояльность в отношении иерархизированного им пространства власти. Лояльность к власти проявляется как в терпимости, так и в уважении к ней. Коррупция же является одним из важных факторов отчуждения общества от власти, от ее политики. Фактически это про-

тивостояние двух миров: одного – пораженного властно-собственническими отношениями, другого – наличием «двух Россий» – «страны бедняков, включая маргиналов» и «страны богатых и очень богатых (включая «олигархов»), а также «высокообеспеченных»[12]. Складывающаяся ситуация чревата появлением новых форм коррупции и укоренением старых ее проявлений на уровне нормы. К примеру, все больше идет слияние политической, законодательной и исполнительной власти, следствием чего становятся преступные связи, связанные с бюрократизацией административных институтов власти, расхищением материальных средств, переводом денег на вымышленные счета, созданием оффшорных зон для валютной деятельности и т.д.[13].

Проблема состоит в том, что подкуп государственных лиц и политических деятелей осуществляет глобально организованная преступность, результатом социальной деятельности которой выступает «преступная приватизация целого государства». Коррупционные практики вышли за пределы государственных границ, Есть основание полагать, что мировое сообщество может в ближайшее время столкнуться с новой нравственной парадигмой, подрывающей сами основы уголовного права и уголовной ответственности. Следует иметь в виду, что коррупция мало зависит от традиционных для общества нравственных условностей и норм.

Сегодня россияне особое внимание уделяют *институциональной коррупции*, *которая связана с деятельностью политических институтов и политических процессов*, имеющих место в обществе на пересечении интересов общественного и сугубо личностного (например, в ситуации, когда политики используют свой привилегированный доступ к административным ресурсам, незаконно присваивая выгоды, льготы и др. преференции). Оба типа коррупции представляют собой разновидность трансактивной коррупции.

Правительство России озабочено глобализацией и расширением преступных действий коррупции, охват ею политики государства. По инициативе Д.А. Медведева создан президентский совет по противодействию коррупции. В принятом Законе «О противодействии коррупции» квалифицированы формы коррупции, объявлены меры борьбы с ней, в том числе и со злоупотреблением служебным положением в целях получения выгоды и вопреки законным интересам общества и государства. Внесены поправки в Федеральный конституционный закон «О правительстве» и примерно к 25 законам и правовым актам, приводящие их в соответствие с базовым антикоррупционным законом России.

Коррупция – это социально-политический феномен, имеющий прямое отношение к любой общественно значимой деятельности, но как системное явление она связана с особым субъектом – *бюрократией*. Бюрократия как образец рациональной организации управления охватывает не только сферу хозяйствования и социально-политического управления, но и стиль мышления людей, их образ жизнедеятельности в целом. Бюрократизм – это болезнь государственных служащих, возникающая при замыкании политических процессов развития и совершенствования на себе. В отличие от бюрократии, он разрастается в систему бюрократической политики, «основанной на совокупности формальных и неформальных связей чиновничества с деятельностью государства. Это всесильный, замкнутый, действующий по законам иерархии, жесткий механизм власти, стоящий над законом и волей членов общества»[14].

Большинство россиян признают необходимость и важность бюрократии в функционировании и развитии государства. Проведенное исследование обнаружило в общественном сознании существование некоторой константы общественного мнения: представители всех слоев и групп населения, независимо от возраста и уровня материальной обеспеченности, от места проживания, сторонники различных партий и идеологий дают негативную оценку российской бюрократии, считают ее деятельность крайне неэффективной (57,1%)[15].

Стратегическая «бессубъектность» акторов политических процессов обусловливает консолидацию бюрократии в самостоятель-

ный политический класс со всей совокупностью условий социальной жизни на основе господствующего в ней юридического элемента и той связи, которая существует между бюрократией и системой государственной власти в обществе. Этими двумя признаками, с нашей точки зрения, бюрократия как самостоятельный политический слой отличается существенно от всех других социальных групп, именно благодаря этому играет в обществе значительную роль и имеет довольно высокий статус. В отличие от Запада, где развитие бюрократии происходило параллельно идее правового государства и где имелось законодательство, определявшее природу и границы власти суверена, права и обязанности граждан, что априори регламентировало деятельность бюрократии абстрактными и всеобщими нормами, в России становление этого социально-политического слоя осуществлялось в контексте создания государства-собственника. Поэтому сформировался тип патримонального чиновничества и патримональной бюрократии (М. Вебер).

Соучастие бюрократии в организации государственной власти в Российской Федерации, в создании своей статусно-ролевой иерархии со специфической ответственностью, характеризующейся единообразным толкованием административных норм, особой планомерностью деятельности, групповой социально-политической психологией, позволяет иметь собственные интересы, особый тип сознания и поведения, противопоставлять в ходе государствообразования себя обществу.

Именно вся эта совокупность юридических и нравственно-этических норм способствует, во-первых, развитию и дальнейшему совершенствованию форм политической коррупции в России, сегодня отмечается ее структурность и своеобразие норм самовоспроизводства, соучастие в государственной и муниципальной деятельности по принципу – «Я и никто другой!».

Во-вторых, расхожее мнение, что коррупция – это необходимый и неизбежный элемент процесса реформирования социально-политических отношений в достижении обществом демократии и «цивилизованных рыночных отношений», не имеет под собой научной основы. Становление демократии, новых государственно-частных властеотношений в России сопряжено прежде всего с перераспределением ресурсов, с изменением функций политических институтов, деятельности политических партий и общественных объединений при серьезных пробелах в законодательстве, касающихся демократических прав и свобод личности, соблюдения гражданской ответственности представителей государственной и политической власти за принимаемые и реализуемые решения.

В-третьих, несовершенство российского законодательства – следствие, с одной стороны, крайне запутанной системы функций институтов государственного управления, которые постоянно демонстрируют сдержки и противоречия даже в исполнении Конституции РФ; с другой стороны, закрепление в общественном сознании идеологии «всеобщего дела», «всеобщего интереса», якобы тождественных по своей сути понятиям «единый», «единственный», «основной», что было продемонстрировано на митинге в Лужниках в ходе выборов Президента России в сочетании слов «любовь», «Россия», «демократия», «Путин». Объективация, формализация, в конце концов, трансформация сущности данных понятий устраняют различие между их категориальным смыслом и тем самым обусловливают восприятие административной деятельности как «некой целостности», особенно в ситуации массового соучастия, когда не воспринимается разница между функциями и интересами, гражданским обществом и государством, публичным сознанием и государственным разумом.

В такие моменты динамизируется процесс бюрократизации всеобщих интересов и социально-политических процессов в формате «всеобщего дела» и «всеобщего интереса», которые трансформируются и берутся за основу «единства», а оно есть не что иное, как «материальный интерес». Поэтому все чиновники одинаково заинтересованы в сохранении сложившегося социально-политического состояния, ибо на сегодня оно является единственным источником не только существования, но и могущественным средством удержания в

руках элиты и государственных и муниципальных служащих экономического преимущества, политической силы и общественной власти. При этом «бюджетное равенство» выступает основным мотивом и «священным долгом» самопрезентации бюрократии, символом социальной поддержки государством малоимущих, фактором результативной работы правительства. Это, безусловно, инициирует коррупционные практики как «эффективные нормальные стратегии» для делового поведения, в числе которых лоббизм, фаворитизм, протекционизм, взяточничество и т.д.

Ориентация на собственное материальное положение создает питательную почву для произрастания таких социальных трансформаций, как коррупция бюрократии и криминализация государственных и муниципальных служащих, которые, с одной стороны, выбирают решения в соответствии с критерием максимизации собственного имущественного богатства, обменивая, таким образом, административный ресурс на материальные блага; с другой стороны, превращают государственно-политические отношения в рынок коррупционных услуг, цены на которые представлены в таблице № 2. Рыночно-обменная природа современной российской коррупции тесно увязана с наличием ценообразующих рынков (price-making markets), где цены – следствие торга между продавцом и покупателем. Экономизация и маркетизация социального и политического пространства определяют уровень мотивации преступного взаимодействия партнеров, девальвацию законности и норм права, интеграцию порочных практик в общественную жизнь России.

Принятые меры противодействия коррупции со стороны органов государственной власти России явно недостаточны для искоренения данного зла в обществе. Новации, вводимые сегодня по инициативе акторов политики (органы государственной власти, бюрократия, элита, политические партии, общественные объединения и т.д.) в деятельность институтов государственности, должны пройти тест, в частности: *во-первых*, строго отвечать принципу «диктатуры закона» при обосновании и внедрении в практику общественной жизни любой социально-политической или экономической идеи, априори соответствующей интересам формирующихся в России правового государства и гражданского общества; *во-вторых*, содействовать исключению из политической практики тотальности партийной составляющей при формировании всех уровней власти в Центре и субъектах Федерации, предполагая, что функциональность правительства обязана основываться на законе и поправках в Конституцию Российской Федерации; *в-третьих,* целевые установки «отделение власти от собственности» и обеспечение «равноудаленности власти и бизнеса», иначе говоря, совершенствование антикоррупционных мер, необходимо осуществлять с введением принципа виновности для всех граждан России; *в-четвертых*, возложить на прокурора РФ и его заместителей ответственность за имеющееся имущество у руководителей государства и субъектов Федерации, видных политиков, элиты, считать данную функцию как основополагающую в обеспечении национальной безопасности России и усилении государственного начала во внутренней и внешней политике; *в-пятых*, развитие демократии в условиях рецентрализации, усиление института президентства, перспективы повышения экономической и социально-политической устойчивости общества, завершение административной реформы предполагают в своей совокупности ввести парламентский контроль над механизмами повышения гражданской ответственности государственных служащих.

Коррупция как разрушение государственной власти России, подрыв основ легитимного социального порядка, трансформация принципов деятельности политических партий и общественных объединений может иметь серьезные последствия для стратегии ее развития. Исследования данного феномена свидетельствуют о том, что коррупционная практика, с одной стороны, исходит из криминальной среды, действующей по законам организованной преступности; с другой стороны, устанавливает на захваченном ею социально-политическом

пространстве трансформированные социально-экономические связи, порождает точки «роста» коррумпированных политических отношений. Поэтому детальное изучение коррупции, раскрытие ее последствий и принятие по каждому факту нарушения нравственно-этических норм гражданами создаст атмосферу неприятия ее проявлениям в общественной жизни. Стимул для этого должно задать государство.

[1] Системы общегосударственной честности: пособие Трансперенси Интернешнл / Под ред. Джереми Поупа. Издание на русском языке. 1996.

[2] См.: Субботин М. Коррупция по-черному // Нефть России. – 2005. – № 1.

[3] www. worldbank.org.ru; www.freedomhouse.org

[4] www.indem.ru; www. cessi. ru

[5] Восленский М. Номенклатура. Государственный класс Советского Союза. – М., 1991. – С. 280.

[6] Андреев А.Л. Концепт собственности в современной российской ментальности // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2009. – № 4.

[7] Сатаров Г.А. Тепло душевных отношений: кое-что о коррупции // Общественные науки и современность. – 2002. – № 6. – С. 23.

[8] Алексеев С.В. Коррупция: социологический анализ: Монография / Под ред. д-ра социол. наук, профессора С.В. Бондаренко. – Шахты: Изд-во ЮРГУЭС, 2008. – С. 40.

[9] Добреньков В.И., Исправникова Н.Р. Коррупция: современные подходы к исследованию: Учебное пособие для вузов. – М.: Академический Проект; Альма Матер, 2009. – С. 6, 8, 9.

[10] По данным доклада «Природа и структура коррупции в России» Института общественного проектирования, www.inop.ru

[11] Ольсевич Ю. Хозяйственная система и этнос // Вопросы экономики. – 1999.– № 4. – С. 9–10.

[12] По материалам общероссийской дискуссии, проведенной Комитетом Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству, отделением экономики РАН, Российским торгово-финансовым союзом и «Российским экономическим журналом» // Российский экономический журнал. – 2000. – № 7. – С. 17–18.

[13] Михеев Р.И. Коррупция в современной Японии и меры борьбы // Коррупция и борьба с ней. – М., 2000. – С. 231–234.

[14] Смольков В.Г. Бюрократизм // Социоло[15] Седова Н.Н. Эффективность бюрократии в оценках россиян // Социологические исследования. – 2006. – № 3. – С. 15.