

## ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ

М.А. Власенко  
(Россия, г. Москва)

*В статье автор проводит анализ коррупции в современных условиях, оценивает влияние этого явления, выявляет причины коррупции и предлагает различные пути противодействия. Значительное внимание уделено не только причинам неудач борьбы с коррупцией, но и конструктивным предложениям, направленным на искоренение этого негативного явления.*

**Ключевые слова:** коррупция, противодействие, политико-правовые аспекты, социальное явление

*In clause the author spends the analysis of corruption in modern conditions, estimates influence of this phenomenon, reveals the reasons of corruption and offers various ways of counteraction. The significant attention is given not only to the reasons of failures of struggle against corruption, but also the constructive offers directed on eradication of this negative phenomenon.*

**Keywords:** corruption, counteraction, policy-legal aspects, the social phenomenon.

Коррупция сегодня является сложным социально-правовым (криминологическим) и социально-политическим явлением. Она связана со всеми социальными процессами любого общества, с учетом социально-политических, демографических, национально-психологических и этнических особенностей конкретной страны или государства.

Коррупция – это социальный институт, который характеризуется наличием регулярных и долговременных социальных практик (ролей), поддерживаемых с помощью социальных норм, имеющих важное значение в структуре общества. Это элемент системы управления, тесно взаимосвязанный с другими социальными институтами – политическими, экономическими, культурологическими.

Коррупция, будучи сложным социальным феноменом, порождением общества и общественных отношений, является одним из проявлений продажности. Она носит комплексный, системный характер и в целом характеризует любое государство. Ее определяют как мощный фактор, который деформирует политическую организацию общества и подрывает демократические процедуры. Основная опасность ее заключается в разрушительном воздействии на основы государственного управления и правового регулирования общественных отношений. Как опасное явление социально-политической жизни, она отражает степень активности и сознательности гражданского общества. Если же «мздоимство», «лихоимство» и «кумовство» становятся социальной нормой, находя свое выражение во всем, даже в фольклоре, то подобного рода отношения не могут не затронуть и государственную власть.

Детальное изучение этого явления позволяет выделить несколько уровней его проявления, где могут принимать активное участие представители власти.

Так, по мнению Г.А. Сатарова, в качестве первого уровня можно выделить бытовую (низовую) коррупцию, преимущественно представленную ситуацией, когда физическое и юридическое лицо выполняют услуги небольшой стоимости за решение определенной проблемы (штрафы, регистрации и т.п.).

Более опасной является деловая, или верхушечная, коррупция, которая охватывает политиков, высшее и среднее чиновничество и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую цену (формулы законов, госзаказы, изменение форм собственности и т.п.).

Однако особую опасность для общества и государства несет политическая коррупция, представленная влиянием отдельных личностей (должностных лиц), которые, пользуясь своим положением в обществе (служебным положением), за отдельную плату, благо или выгоду начинают действовать с целью удовлетворения своих либо чужих корыстных интересов.

Политическая коррупция имеет множество форм, но центром внимания исследователей обычно является коррупция на выборах. Она проявляется в двух главных формах, каждая из которых напрямую связана с финансированием избирательных компаний.

Первой является классическая политическая коррупция, при которой частные организации предоставляют ресурсы партии или кандидату в обмен на дальнейшую (или уже состоявшуюся) выгоду. Вторая форма состоит в использовании партией или кандидатом публичных ресурсов на избирательные нужды. В обоих случаях результатом является то, что избираемые чиновники сохраняют свои позиции полностью или частично, благодаря коррупции, и априори не намерены продвигать честность и открытость, потому что пришли на занимаемую позицию с совершенно другими стимулами и программами.

Большинство специалистов, изучающих коррупцию, относят к ней и покупку голосов избирателей во время выборов. Здесь, действительно, есть все характерные признаки коррупции, за исключением того, что присутствовало выше – должностного лица. Избиратель обладает по конституции ресурсом, который называется «властные полномочия». В случае покупки голосов избиратель и кандидат вступают в сделку, в результате которой избиратель получает деньги или иные блага, а кандидат, нарушая избирательное законодательство, надеется обрести властный ресурс. К сожалению, это не единственный тип коррупционных действий в политике.

Политическая коррупция рождает клептократию (власть воров) – базирующуюся на коррупции форму организации власти и адекватную ей социально-политическую группу.

Повышение эффективности борьбы с коррупцией требует разработки такой антикоррупционной политики, которая сформировалась бы в соответствии с объективными процессами жизни и с решением актуальных задач общества и государства.

Сегодня ситуация с коррупцией в стране достигла масштабов, угрожающих национальной безопасности. Региональным общественным фондом «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ) были проведены фундаментальные исследования по вопросам коррупции, в том числе дана оценка негативного влияния этого явления на основополагающие сферы жизнедеятельности общества и государства. Она поразила политическую, институциональную, экономическую, судебную и правоохранительную, образовательную медицинскую, инвестиционную и воспитательную сферы, сферу социальной защиты, международной торговли и серьезно подрывает саму государственность России.

В сфере политики негативным следствием коррупции являются потеря государственных институтов поддержки общества из-за недоверия населения к коррумпированным чиновникам; дискредитация в глазах граждан идей, подходов и принципов, которые государство декларирует, но не выполняет (например, открытость и прозрачность); «захват» отдельных сфер государственного управления группировками, которые используют свои публичные полномочия исключительно в личных интересах; снижение доверия международных партнеров и авторитета государства в мировом сообществе; снижение качества публичного управления; установление системы принятия неофициальных решений; наличие тесных связей между организованной преступностью, государственными служащими и коррумпированными политиками и т.д.

Социально-политические последствия коррупции проявляются в функциональной, политической и моральной деградации центральных и местных органов публичной власти, являющейся следствием распространения политической коррупции, в снижении открытой и ответственной политической компетенции, обнищании населения и росте социальной напряженности. Усугубляется социальное неравенство, так как у наименее обеспеченных групп населения из-за ограниченных возможностей сокращается доступ к базовым социальным услугам (бесплатное образование, здравоохранение, социальное и пенсионное обеспечение). Резко ухудшается кадровый потенциал, прекращается процесс регенерации элит, нивелируется значение образо-

вания и профессиональных заслуг. Распространяется правовой нигилизм, который, в свою очередь, становится питательной средой для коррупции. Обычными становятся двойная мораль и двойные стандарты в поведении.

Что касается экономических последствий коррупции, то они проявляются различным образом. Ухудшается конкурентная среда, и, как следствие, рынок получает неверные сигналы, когда более успешными являются не те предприятия, которые наилучшим образом удовлетворяют спрос, а те, которые имеют высоких покровителей или возможность и желание откупиться от государства. Растет теневая экономика как способ ухода от давления бюрократического пресса. Бюджет государства перестает быть инструментом управления, но становится распределительным механизмом для коррупционных финансовых потоков. Увеличиваются цены на товары и услуги, в стоимость которых продавцы вынуждены закладывать неофициальные выплаты. Рост доходной части бюджета не соответствует потенциальным возможностям. Бюрократическое затягивание подготовки документов, неспособность государства обеспечивать безопасность производителей, рейдерство, теневой лоббизм, протекционизм, злоупотребление властью, недобросовестная конкуренция, чрезмерное регламентирование и излишние государственные проверки, затрагивающие механизмы рыночной экономики и свободной конкуренции, лишают уверенности потенциальных инвесторов и снижают предпринимательскую инициативу, вызывая рост стоимости государственных проектов, уменьшение экономической эффективности, увеличение случаев уклонения от уплаты налогов, снижение поступления платежей в бюджет и развитие теневой экономики.

По данным исследований, проведенных в 2008 г. международной неправительственной организацией по борьбе с коррупцией «Transparency International», Россия является одной из стран с высоким уровнем коррупции. Сравнительная оценка коррупции в разных странах производится на основе разработанного специалистами Transparency International «Индекса восприятия коррупции» («Corruption Perceptions Index»). Это узкоспециализированный интегральный индекс, обеспечивающий ранжирование государств по уровню совокупной коррумпированности, то есть учитывающий разные виды и формы коррупции. Следует отметить, что целью данного индекса является предоставление информации об общем уровне коррупции различных стран по сравнению друг с другом. Он фокусирует внимание на коррупции в государственном секторе и определяет коррупцию как злоупотребление служебным положением в целях личной выгоды. Так, индекс восприятия коррупции в России в 2008 г. составил 2,1 балла по 10-бальной шкале (где 0 является самым высоким уровнем восприятия коррупции). Это «почетное» 147 место в рейтинге из 180 государств мира принимавших участие в исследовании. А это на 0,2 балла меньше, чем в прошлом году, когда страна заняла 143 место.

На таком же уровне коррупция находится в Бангладеше, Кении и Сирии. Первую же тройку списка составили Дания, Швеция и Новая Зеландия с индексом восприятия коррупции – 9,3 баллов. За ними расположился Сингапур с 9,2 баллами. Закрывает список Сомали, набравшее 1,0 балл, выше которого с небольшим опережением разместились Ирак и Мьянма, набравшие по 1,3 балла, и Гаити с 1,4 балла. Показатели стран бывшего СССР в таблице индекса восприятия коррупции расположились так: Эстония (6,6), Латвия (5,0), Литва (4,6), Грузия (3,9), Армения (2,9), Молдавия (2,9), Украина (2,5), Казахстан (2,2), Таджикистан (2,0), Белоруссия (2,0), Азербайджан (1,9), Узбекистан (1,8), Туркмения (1,8), Киргизия (1,8).

Масштабы коррупции зависят от социально-политической и экономической ситуации в стране – чем острее социальные противоречия в государстве, тем шире размах коррупции.

По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения наиболее коррумпированными сферами и институтами общества, по мнению россиян, считаются ГАИ (33 %), власть на местах (28 %) и милиция (26 %). Во второй «тройке» следуют: «все общество в целом» (23 %), «сфера медицины» (16 %) и «образование» (15 %). По 15 % в рейтинге коррумпированности также «получают» федеральная

власть и судебная система, от которых слегка «отстает» крупный бизнес с 13 % процентами. Затем следуют военкоматы, шоу-бизнес, армия и сфера торговли (8 %, 6 %, 5 %, 4 % соответственно). На последнем месте СМИ, политические партии и Парламент РФ (по 3 %).

В чем же заключаются причины коррупции в России?

Причины коррупции как опасного социального явления лежат в самом укладе жизни, анализ которого требует вычленения отдельных аспектов: экономического, политического, социального, психологического.

Деньги заменили людям духовные ценности, сегодня они ставятся людьми во главу угла. По экспертным данным, сегодня коррупция в финансовом выражении составляет 6 % ВВП. При 10 % наступает застой, а дальше – паралич власти. Но если говорить о том, что приведенные цифры, как и инфляция, расходятся с официальными данными в полтора-два раза, то фактически мы сегодня находимся не в регрессном, а в почти инфарктном состоянии.

Неэффективность борьбы с коррупцией состоит в том, что в коррупцию вовлечено все общество. Налицо негативная морально-психологическая атмосфера в обществе – двойной моральный стандарт. Тем более сегодня, во время мирового финансово-экономического кризиса, ощущение нестабильности присутствует у каждого человека. Низкая зарплата, не соответствующая квалификации и ответственности работы, несправедливость при продвижении по службе либо увольнение лица по сокращению штата – все это подталкивает к потере нравственного иммунитета у населения, что способствует процветанию коррупции.

Вместе с тем слабость политической власти, противоречия и запоздалость законодательных решений являются сегодня первостепенными причинами коррупции.

К специфическим чертам коррупции можно отнести следующие:

1) характеристика коррупции как негативного фактора, активно способствующего реформированию общества в 1990-е гг., путем стимуляции процесса создания многих «первоначальных капиталов» и формированию социальных групп предпринимателей, в том числе и общественно вредной прослойки – олигархов;

2) огромный разрыв между доходами самых богатых и самых бедных слоев общества;

3) стремительный количественный рост чиновничества как кадровой базы коррупции;

4) поражение государственных органов (использование коррупционных методов и грязных избирательных технологий), включая правоохранительные;

5) создание мощной, широко разветвленной теневой экономики и огромных незаконных доходов, значительная часть которых составляет основной источник финансирования коррупционеров;

6) низкий уровень доверия населения к власти;

7) устойчивая толерантность (терпимость) населения к коррупции, особенно на ее низшем уровне. Когда общество становится снисходительным к коррупции, ее уровень резко повышается;

8) слабость общественных и государственных институтов, обязанных бороться с коррупцией.

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации коррупция названа одной из угроз национальной безопасности, а консолидация усилий, направленных на борьбу с коррупцией, рассматривается как одна из мер обеспечения национальной безопасности. Весомый антикоррупционный потенциал заложен в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., а также в законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы государственной службы. В мае 2006 г. в своем послании президент России признал коррупцию одним из самых серьезных препятствий на пути развития страны. Сегодня принято немало попыток снижения уровня коррупции: при президенте РФ создан Совет по борьбе с коррупцией, ратифицировано большинство международных конвенций о борьбе с коррупцией. 31 июля 2008 г. был утвержден Национальный план противодействия коррупции. 25.12.2008 г. принят основ-

ной законодательный акт в системе мер противодействия коррупции – Федеральный закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ, которым установлены и закреплены основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В целях организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по предупреждению включения в проекты нормативных правовых актов положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, выявлению и устранению таких положений, Правительство Российской Федерации Постановлениями № 195 и № 196 от 5 марта 2009 г. утвердило «Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции», а также «Методику проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции». В данной методике законодателем определены правила предупреждения и выявления при подготовке и принятии документов коррупционных факторов и коррупционных норм. Коррупционными факторами признаются положения проектов документов, которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении документов, стать непосредственной основой коррупционной практики либо создавать условия легитимности коррупционных деяний, а также допускать или провоцировать их. Коррупционными нормами признаются положения проектов документов, содержащие коррупционные факторы.

Кроме того, почти два десятка различных центров и институтов занимаются изучением коррупции. Во многих регионах действуют собственные программы борьбы с коррупцией, уже приняты и принимаются региональные законы о борьбе с коррупцией.

Вместе с тем уровень коррупции в России пока не снижается.

В чем же заключаются причины неудач современной политики противодействия коррупции в России? Представляется возможным выделить пять основных причин неудач антикоррупционной политики:

- 1) долгое отсутствие действительной политической воли;
- 2) характеризуется отсутствием должной системы антикоррупционного законодательства с наличием необходимых правовых норм и соответствующих санкций;
- 3) это существенные недостатки и грубые ошибки в проведении экономических и социальных реформ в стране;
- 4) кроется в криминализации значительной части политической элиты;
- 5) заключается в том, что большинство современных российских разработок по противодействию коррупции касается лишь отдельных направлений и сфер, то есть проблема не решается комплексно.

Кроме того, необходимо отметить, что коррупция зачастую рассматривается в криминологическом ключе, как совокупность различного рода должностных преступлений, связанных с использованием служебного положения в корыстных целях, т.е. в процессе сугубо юридического исследования коррупции практически не учитывается ее социально-политическая природа. А ведь понимание этого феномена не сводится исключительно к взяточничеству. Скорее, это специфическая разновидность девиантного поведения, обусловленного стремлением чиновников достичь неких эгоистичных целей за счет недостатков в развитии институтов публичной власти посредством нарушения ролевых функций в системе государственного управления.

Итак, в целях противодействия коррупции представляется необходимым реализация следующих ключевых решений:

- 1) политическая воля и публичное политическое решение как на федеральном, так и на региональном уровнях РФ;
- 2) усовершенствование законодательства, его детализация и дополнение, а также ужесточение санкций за коррупционные правонарушения;

3) создание на федеральном и региональном уровнях независимого контролирующего органа по противодействию коррупции;

4) совершенствование системы социального обеспечения с созданием достойной оплаты труда государственных (муниципальных) служащих и должностных лиц, с учетом занимаемой должности и наличием соответствующей квалификации;

5) построение системы жесткого и регламентированного кадрового отбора на занимаемые должности с проверкой соответствия кандидата таковой, с декларированием доходов и имеющегося имущества, включая соответствующую проверку членов его семьи, а также сопоставлением полученных доходов реальным расходам;

6) внедрение формализованной и прозрачной системы комплексного регулирования деятельности должностных лиц с единством требований и ограничений, связанных с реализацией должностных полномочий и исполнением служебных обязанностей;

7) повышение уровня правосознания населения и развитие институтов общественного контроля, а также укрепление в обществе мнения о негативном отношении к каким бы то ни было коррупционным проявлениям;

8) укрепление доверия граждан к власти и повышение престижа государственной службы.

Нетерпимость общества к коррупции, с учетом планомерной и кропотливой работы органов власти и управления, осуществляемой в соответствии с эффективно выстроенной антикоррупционной политикой государства, искоренит это негативное социально-политическое явление и прекроет все источники незаконного обогащения.

#### Библиографический список

1. *Антикоррупционная* политика / под ред. Г. А. Сагарова. – М., 2004.
2. *Государственная* политика противодействия коррупции и теневой экономике в России : мат-лы Всерос. науч. конф. (г. Москва, 6 июня 2007 г.). – М. : Научный эксперт, 2007.
3. *Клюковская, И. Н.* Теоретические основы криминологического исследования антикоррупционной политики / И. Н. Клюковская. – Ставрополь : Сервисшкола, 2004.
4. *Концепция* национальной безопасности Российской Федерации [утв. Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г.] // Российская газета. – 2000, 18 января.
5. *Никонов, В. А.* Современная российская политика / под ред. В. А. Никонова. – М. : СПИМА-ПРЕСС, 2003.
6. *Путин, В. В.* Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации / В. В. Путин. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
7. *Тихомиров, Ю. А.* Правовые меры противодействия коррупции / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2007. – № 9.