

**АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА:
ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

В.П. Копачев
(Россия, г. Краснодар)

Аннотация. Проанализирован понятийный ряд, связанный с коррупционными действиями, а также различные дефиниции коррупции, показана их специфика. Дан понятийный анализ антикоррупционной политики, ее, целей и задач.

Annotation. The article analyzes the series of notions, connected with the corrupt actions and various definitions of corruption and their particularity. The article gives the analysis of anti-corruption policy notions, its goals and objectives.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, предотвращение коррупции, системный анализ.

Key words: corruption, anti-corruption policy, prevention of corruption, system analysis.

Проблема борьбы с коррупцией для России актуальна во все времена. Поскольку этот феномен, обозначаемый в прошлом многопланово и весьма колоритно как мздоимство, кормление, лихоимство и т.д., всегда занимал в российской системе государственного управления прочное место, то и проблема борьбы с ним тоже всегда была актуальной. Однако очень часто она носила спорадический характер, и только в последние годы встал вопрос о систематизации и анализе предпринимаемых мер. В процессе анализа становится ясно, что методология успешной антикоррупционной политики требует создания и систематизации понятийного аппарата, поскольку надо четко представлять себе, с чем бороться.

В бытовом и литературном русском языке в прошлые века появилась масса слов и словосочетаний, связанных с коррупционной деятельностью, как «оказать почесть», «проявить уважение», «мзда», «корм», «добыча», «подарок», «детिशкам на молочишко», «вернуть долг», «любопытность», «лихоимство», «сребролакомство». Взятка так возбуждала воображение писателей и государственных мужей, что родилось: «богопротивное лакомство» (Петр Великий), «произвольное самовознаграждение» (С. Уваров), «служебные сладости» (М. Салтыков-Щедрин) и т.д. [3]. Также прижилось жаргонное: «грев», «дать на лапу»; фольклорное «не подмажешь – не поедешь». В современной политической науке все эти метафоры и литературные изыски объединены в единый термин – коррупция. Однако единого общепринятого определения этого понятия все-таки нет.

В современных словарях коррупция (от лат. “corruptio” – «разложение», «подкуп») определяется как общественно опасное явление в сфере политики или государственного управления, выражающееся в умышленном использовании лицами, осуществляющими функции представителей власти, а также находящимися на государственной службе, своего служебного положения для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме, а равно выражающееся в подкупе этих лиц [1]. Однако оно не является исчерпывающим и до конца непротиворечивым. Определение, как и сама сфера исследования коррупции, имеет несколько аспектов – социологический, экономический, юридический, политологический.

Социологический аспект – наиболее широкий, рассматривающий коррупцию как социальное явление. Это особые отношения, складывающиеся в обществе и нарушающие принятые в нем нормы поведения, тем самым вызывающие «коррозию (разложение, разрушение, разъедание) политических институтов власти и управления» [19, с. 4]. Коррупция определяется социологами как «порабощение общественных отношений, где два или более лица совершают подмену отношений путем успешной трансформации денег или власти, обходя предусмотренные законом процедуры и подменяя их личными отношениями» [13, с. 243].

Юридически коррупция квалифицируется как отклонение от общепринятых законов, как произвол при осуществлении полномочий и незаконного использования государственных ресурсов, «как совершение служащим правомерных или неправомерных действий или бездействия с использованием своего служебного положения за вознаграждение в любой форме в интересах дающего такое вознаграждение» [6, с. 91]. В российском законодательстве коррупция обозначена 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, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица» [10].

Специалисты в области государственно-муниципального управления делают акцент при определении коррупции на сфере государственной собственности как на «злоупотреблении государственными ресурсами и использовании государственных структур для достижения частной прибыли вопреки существующим нормам» [15, с. 301–302], как продажу государственными служащими государственной собственности в частных целях [14].

И, наконец, наиболее интересующий нас политический аспект связывает коррупцию с незаконным использованием политической власти и политического влияния для оказания давления на политические процессы в стране. Западные политологи, в частности Г. Мюрдал, считают, что «основные причины коррупции кроются, прежде всего, в политических структурах, там, где наблюдается недостаток демократии. Признавая, что и в демократически развитых государствах имеет место коррупция, они отмечают, что здесь, в отличие от недемократических режимов, вступает в силу система сдержек и противовесов, которые четко выработаны в демократических государствах» [16]. Политический аспект исследования делает акцент на злоупотреблении властью. В этом исследовательском срезе появляется особый термин – политическая коррупция, который выделяет особую сферу коррумпированности – политику.

Политическая коррупция имеет не только свою среду существования, но и свою специфику. Это не низовой, а элитарный уровень коррупции, поскольку сфера политического принадлежит верхним эшелонам власти. Основным смыслом коррумпированного поведения в этой области не всегда имеет прямой четко выраженный денежный эквивалент. Мотивация коррумпированного политического поведения усложнена и завуалирована. Финансовая сторона коррупционного действия часто скрыта за политической, поскольку лоббирование политических интересов приносит видимые политические дивиденды, а финансовые бывают опосредованы, а иногда и вторичны.

Политическая коррупция явление сложное и многоплановое, она проявляется во многих формах и политических процессах. Само явление коррупции в политической сфере может стать объектом манипулирования, шантажа или формой борьбы за власть. Важной составной частью политической коррупции является вмешательство государства в частную и экономическую жизнь общества. Рыночные механизмы подменяются нормативным регулированием, грамотно сформулированные законы не являются гарантом их действенности. «Коррупция является почти неизбежным следствием всех государственных попыток контролировать рыночные силы» [8, с. 258].

Трудная квалифицируемость и уголовная ненаказуемость политической коррупции такой, как, например, продажа мест в списках политических партий, или политический лоббизм, не делают ее общественно безопасной, но затрудняют процесс борьбы с ней. Этот процесс тоже находит обозначение в многочисленной терминологии: антикоррупционная политика, антикоррупционная борьба, антикоррупционные меры, противодействие коррупции, профилактика борьбы с коррупцией.

Одним из базовых категорий является понятие «противодействие коррупции», поскольку некоторые исследователи считают, что победить коррупцию невозможно,

что с ней нельзя бороться – ей нужно противостоять, а громкая борьба с коррупцией с шумихой, показательными судами, компаниями в прессе, ужесточением наказания неэффективна, поскольку она наталкивается на внутреннее противодействие и не затрагивает тех устойчивых стереотипов и ценностей, которые воспитывались десятилетиями и даже сотнями лет [5].

Однако само понятие «противодействие коррупции» включает в себя как меры по предупреждению коррупции, так и собственно борьбу. Под противодействием коррупции понимается «деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий: а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений» [10].

Сам термин «борьба с коррупцией» применяется так же широко, как и «противодействие коррупции», но понимается более узко как силовые и юридические меры по выявлению и наказанию коррупционеров, а также созданию такой нормативной базы, которая бы регламентировала и проявляла антикоррупционные действия. Мировой опыт борьбы с этим распространенным социальным злом свидетельствует, что по мере того, как этот жизненно важный вопрос приковывает к себе во всем мире все большее внимание, наблюдаются существенные прорывы в борьбе с ним – от принятия антикоррупционного кодекса в Латинской Америке до широкого распространения практики включения в государственные контракты положений о недопустимости взяточничества.

Современные западные государства уже сформировали систему мер по борьбе с коррупцией, основанную на незыблемости гражданских прав и обязанностей, в том числе и в государственной сфере. Разрабатываются комплексные меры, направленные на ее предотвращение, как предупредительного характера, так и уголовно-правового воздействия на лиц, нарушивших соответствующие запреты. Публичная служба рассматривается как особый вид деятельности со своими четко очерченными границами, а корпус государственных и муниципальных служащих обязан подчиняться жестко контролируемым этическим и дисциплинарным нормам.

В нашей стране сложность ситуации заключается не только в высоком индексе коррупции, но и в том, что она уже стала системным явлением (Д. А. Медведев). Коррупция не является, по сути, побочным продуктом, а представляет собой органическую составную часть политико-административной и экономической системы государства [7, с. 30]. Системность коррупции требует не просто противодействия, профилактики и борьбы, не точечных ударов, а такой же системы, единого комплекса, сформированной грамотной антикоррупционной политики.

Как один из вариантов определения антикоррупционной политики рассматривается деятельность органов государственной власти, общественного самоуправления и граждан по регулированию отношений в сфере противодействия коррупции в соответствии с жизненно важными интересами личности, общества и государства, на основе реализации прав и свобод человека и гражданина. Автор данной дефиниции считает, что она дает возможность четко обозначить цель антикоррупционной политики как «снижения уровня коррупции и обеспечения законных интересов личности, общества и государства от угроз, связанных с коррупцией на основе реализации следующих задач: предупреждение коррупционных правонарушений; обеспечение ответственности за коррупционные правонарушения в соответствии с действующим законодательством; мониторинг коррупционных факторов и эффективности реализуемых мер антикоррупционной политики; формирование антикоррупционного общественного мнения; обеспечение прав граждан на доступ к информации о фактах коррупции; создание механизма против подкупа граждан при проведении референдума и выборов в органы государственной власти и местного самоуправления; созда-

ние условий для замещения должностей государственной и муниципальной служб лицами с высокими моральными устоями¹.

С точки зрения системного подхода, антикоррупционную политику можно обозначить шире: как деятельность, прежде всего, государства, направленную на создание эффективной действующей системы противодействия коррупции. Антикоррупционная политика не может быть сформирована снизу, это политическое решение, учитывающее все аспекты проблемы.

Основу формирования такой политики заложил еще Указ Президента РФ от 04.04.92 № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Тогда это выразилось в попытке задекларировать в официальном уровне и, соответственно, утвердить в политической практике страны принцип несовместимости должностей. В указе были обозначены жесткие рамки государственных служащих, в основном через запретительные формулы: на предпринимательскую деятельность, на оказание незаконной помощи физическим и юридическим лицам, на участие в деятельности акционерных обществ и других организаций. Однако само понятие коррупции в указе не дефинировалось, что не давало возможности четко обозначить объект антикоррупционной политики. В рамках президентского правления Б. Ельцина был принят закон «О борьбе с коррупцией» от 14 ноября 1997 г., где уже были предприняты попытки ее определения. Коррупция в указе трактовалась как «не предусмотренное законом принятие имущественных и неимущественных благ... лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, ...с использованием своего статуса... а также подкуп данных лиц...» (статья 2, п. 3–9). Однако, как мы понимаем, борьба с коррупцией еще не представляет собой целостной антикоррупционной политики.

Серьезный антикоррупционный потенциал был заложен в Федеральном законе Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Как считает депутат государственной думы О.В. Морозов, после утверждения президентом Д.А. Медведевым Национального плана противодействия коррупции в этой деятельности начался качественно новый этап, который приобрел следующие важные черты: 1) отношение к коррупции как угрозе национальной безопасности и стабильности развития России; 2) акцент на предупреждение и профилактику коррупционных проявлений при одновременном ужесточении санкций за противоправные деяния в этой сфере; 3) системный и скоординированный характер действий всех ветвей и уровней государственной и местной власти; 4) создание опережающими темпами правового поля, обеспечивающего целенаправленность и комплексность проводимой государственной политики, а также жесткий, но цивилизованный характер противодействия коррупции; 5) придание важнейшей роли правовому просвещению граждан и общественному контролю [17, с. 8].

Однако многие исследователи считают, что, несмотря на принимаемые государством в последнее время законодательные меры, противодействие коррупции в России продолжает сохранять в основе своей бессистемный характер [4].

По мнению председателя комитета по транспорту Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С.Н. Шишкарева, причиной этого является слабая концептуальная разработанность антикоррупционной политики, главную роль в структуре которой играет определение ее цели [11, с. 204]. Он считает, что ни Федеральный закон, ни Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Указом Президента РФ от 31 июля 2008 г. № 1568, не являются концептуальными, поскольку нигде не сформулирована цель государственной антикоррупционной политики. «Цель антикоррупционной политики должна быть имплементирована общим контекстом государственной политики, ее ценностной основой, отражать

¹ Такое определение цели и задач антикоррупционной политики весьма близко проекту Федерального закона «Основы антикоррупционной политики», который был отклонен Государственной думой, очевидно, в силу чрезмерной доктринальности для нормативно-правового акта. Между тем такая доктринальность вполне уместна на уровне концептуализации антикоррупционной политики.

приоритеты социально-экономического развития страны, и, что представляется важным, выражать тенденции общественного сознания, отраженные в оценках значимости данного явления, в ряду прочих явлений общественной жизни. Учитывая сложность такого явления, как коррупция, цель политики не должна быть простой, то есть должна включать определенную совокупность взаимосвязанных целей и задач» [11, с. 205].

Как один из предлагаемых вариантов цели антикоррупционной политики России на официальном уровне рассматривался комплекс, включающий в себя увеличение эффективности и компетентности власти в государственном управлении, авторитета власти внутри и вне страны; увеличение инвестиционных и иных экономических рейтингов России; снижение экономических издержек, оздоровление экономики; стимулирование рыночного прогресса (добросовестной конкуренции); оздоровление социально-психологического состояния населения, утверждение справедливого распределения национальных ресурсов [2]. Однако в этой формулировке целей не достаточно учитывается профилактическая составляющая антикоррупционной политики, что учитывается в формулировке, предложенной С.Н. Шишкаревым.

Из формулировки целей вытекают и основные задачи, которые условно можно разделить на юридические, связанные с созданием правового механизма противодействия коррупции и обеспечения ответственности за коррупционные правонарушения и возмещение вреда от таких правонарушений и профилактические, связанные с мониторингом, воспитательными и образовательными мерам. Особая роль в антикоррупционной политике отводится гражданскому обществу. Невозможно наладить профилактическую работу в этой сфере, не сформировав соответствующего общественного мнения. Это возможно только консолидированными усилиями неправительственных общественных организаций и средств массовой информации.

Таким образом, мы видим, что понятийный аппарат проблемы все еще недостаточно поработан и требует дальнейшего исследования.

Библиографический список

1. *Антикоррупционер*. – 2009. – № 4. – С. 8.
2. *Большой юридический словарь* [Текст]. – М. : Проспект, 2009. – С. 704.
3. *Газета.Ru* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravov/news/view/8794/>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
4. *Голосенко, И. А.* Феномен «русской взятки»: Очерк истории отечественной социологии чиновничества [Текст] / И. А. Голосенко // Журнал социологии и социальной антропологии. – 1999. – Т. 2. – № 3.
5. *Государственная* политика противодействия коррупции и теневой экономике в России [Текст]. – М., 2008. – Т. 1.
6. *Закс, В. А.* Социокультурные предпосылки коррупции [Текст] / В. А. Закс // Государство и право – 2001. – № 4. – С. 53.
7. *Кашкина, А. Г.* Развитие коррупции в Российском обществе [Текст] / А. Г. Кашкина // Россия и Восток. Проблема коррупции: пути междисциплинарного исследования : V Международная научная конференция (2–6 сентября 2009 г.). – Астрахань, 2009. – С. 91.
8. *Охотский, К. В.* Коррупция: сущность, меры противодействия [Текст] / К. В. Охотский // Социс. – 2009. – С. 30.
9. *Роуз-Аккерман, С.* Коррупция и государство: Причины, следствия, реформы [Текст] / С. Роуз-Аккерман ; пер. с англ. О. А. Алякринского. – М. : Логос, 2003. – С. 258.
10. *Сатаров, Г. А.* Как измерять и контролировать коррупцию [Текст] / Г. А. Сатаров // Вопросы экономики. – № 1. – 2007. – С. 4.
11. *Федеральный закон* «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ [Текст]. – М., 2008.
12. *Шишкарев, С. Н.* К вопросу о цели российской антикоррупционной политики [Текст] / С. Н. Шишкарев // Россия и Восток. Проблема коррупции: пути междисциплинарного исследования : V Международная научная конференция, (2–6 сентября 2009 г.). – Астрахань, 2009. – С. 204.
13. *Defleur, M.* Corruption, Law and Justice [Text] / M. Defleur // Journal of Criminal Justice. – 1995. – № 23. – P. 243.
14. *Friedrich, C.* The Pathology of Politics [Text] / C. Friedrich // Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy and Propaganda. – 1972. – P. 128.

15. **Gaiden, G.** Administrative Corruption [Text] / G. Gaiden, N. Gaiden // Public Administration Review. – 1997. – № 37. – P. 301, 302.

16. **Murdal, G.** Corruption – Its causes and Effects, in Asian Drama [Text] / G. Murdal // An Enquiry into the Poverty of Nations. – 1968. – Vol. II. – P. 951, 952.

17. **Shleifer, A.** Corruption [Text] / A. Shleifer, R.W. Vishny // The Quarterly Journal of Economics. – 1993. – V. 107. – № 33. С. 204.

РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ МЕХАНИЗМА ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ НА КАВКАЗЕ

О.А. Васильева
(Россия, г. Волгоград)

Аннотация. *Рассмотрен вопрос о необходимости совершенствования механизма политического управления на Кавказе в целях укрепления вертикали власти при помощи создания института федеральных округов и обеспечения эффективного взаимодействия в трехзвеневой структуре «центр – округа – регионы». Проанализированы причины целесообразности выделения нового Северо-Кавказского округа из состава Южного федерального округа, обоснованы территориальные границы нового округа в условиях дальнейшего развития политико-территориального строительства Российской Федерации.*

Annotation. *In article is examined question to need of the improvement of the mechanism of political management on Caucasus in purpose of the fortification vertical authorities when making the institute federal district and ensuring the efficient interaction in three-link to structure "centre – districts – regions". There are analyses reasons to practicability of the separation new North-Caucasian district from composition South federal district, are motivated territorial borders new district in condition of the further development political territorial-building Russian Federation.*

Ключевые слова: *федеральный округ, государственная дискреция, государственно-территориальное образование, северокавказские республики, Северо-Кавказский федеральный округ.*

Key words: *federal district, state discretion, state-territorial formation, North-Caucasian of the republic, North-Caucasian federal district.*

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», на территории современной России было учреждено семь федеральных округов [55]. Среди них фигурировал и Северо-Кавказский федеральный округ. Создание системы федеральных округов было осуществлено Президентом РФ В.В. Путиным, прежде всего, для повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и ужесточения контроля над исполнением принятых этими органами решений, что должно способствовать созданию условий «для упрочения федерализма» [42]. Однако вскоре, согласно новому Указу Президента России «Вопросы обеспечения деятельности аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах» [53], Северо-Кавказский федеральный округ был переименован в Южный федеральный округ с центром в Ростове-на-Дону.

В 2010 г. Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым был подписан Указ «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849, и в Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» [54]. На основании этого Указа из состава Южного федерального округа были выделены территории практически всех северокавказских республик (исключение составила Республика Адыгея, представляю-