
ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

V.V. Potomsky

**Corruption as a Social and Political
Phenomenon: Sources and Causes
in Russia**

The main causes of corruption in Russia are analyzed and assessed. Approaches to understanding the essence and content of causal relationships in the sphere of corruption relations are studied. Problems of the fight against corruption in the modern Russian society are considered.

Key words and word-combinations: corruption, causes of corruption, problems of the fight against corruption.

Анализируются и оцениваются основные причины возникновения коррупции в России. Изучаются подходы к пониманию сущности и содержания причинно-следственных связей в сфере коррупционных отношений. Рассматриваются проблемы противодействия коррупции в современном российском обществе.

Ключевые слова и словосочетания: коррупция, причины возникновения коррупции, проблемы противодействия коррупции.

DOI 10.22394/1682-2358-2017-1-4-10

УДК 343.3

ББК 67.408.14

В.В. Потомский

КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНО- ПОЛИТИЧЕСКОЕ ЯВЛЕНИЕ: ИСТОЧНИКИ И ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ В РОССИИ

Коррупция с различной степенью плотности органически вплетена в ткань общественного развития, и становится в определенном смысле составной частью системы управления, рыночных отношений и повседневного образа жизни людей. Социальное неравенство, товарно-денежные отношения, неравномерность распределения материальных благ и статусно-властных полномочий могут вызвать желание лично или через посредников воспользоваться имеющимися возможностями в корыстных (личных, групповых или корпоративных) интересах.

Коррупцию, как и любое другое социальное явление, определяют множество детерминант, различающихся по уровню и

мощности воздействия, по его направленности, содержательному наполнению и социальным последствиям. Одни объективны, другие носят субъективно-личностный характер, одни представляют причины, другие — источники, третьи — предпосылки и условия коррупционного взаимодействия.

В науке сложилось несколько подходов к пониманию сущности и содержания причинно-следственных связей в сфере коррупционных отношений [1—3]. Для так называемого условно-кондиционалистского подхода характерна трактовка причин коррупции как совокупности объективных обстоятельств и субъективных факторов, которые с закономерной необходимостью порождают коррупционные отношения. Для традиционалистского подхода понимание причин коррупции связано с наличием силового, принудительно-волевого воздействия на социум и его подсистемы. Интеракционный подход трактует причинно-следственные коррупционные взаимодействия как сложную саморазвивающуюся и самоуправляемую систему нелинейно развивающихся отношений и связей. Коррупция в этом случае рассматривается как естественное порождение социального взаимодействия. Странники диалектико-материалистического подхода причины коррупции объясняют совокупностью факторов объективного и субъективного характера при ведущей роли социально-классовых противоречий, которые присущи обществу на конкретном этапе его формационно-исторического развития.

В целом коррупция является следствием комплекса общих и специфических факторов-детерминаций, объясняется множеством причин социально-политического, экономического, правового, ментального, духовно-нравственного и международного характера. Многие причины возникновения коррупции связаны с ошибками социально-экономических и политических реформ; несовершенством антикоррупционного законодательства; слабостью защитных механизмов гражданского общества; бюрократизмом и низким авторитетом власти; отсутствием высокопрофессиональной судебной системы; кадровой, технической и оперативно-тактической неподготовленностью правоохранительных органов к эффективному противодействию коррупции. Серьезно влияет на уровень коррупции сращивание политического истеблишмента и бюрократии с преступным бизнесом, неустойчивая морально-психологическая атмосфера в обществе, искаженное понимание этических аспектов коррупционных рисков.

Определяя наиболее существенные причины коррупции политического характера необходимо отметить те, что связаны с формой государственного устройства, правления и особенностями политического режима. Прямой зависимости между масштабами коррумпированности общественных отношений и формой государства нет. Переход от монархической формы правления к республиканской или от унитарного государственного устройства к федеративному, овладение демократическим стилем управления не означает ослабление или усиление коррумпированности. Нельзя утверждать, что в условиях демократического режима коррупции гарантированно меньше, чем в условиях авторитарно-тоталитарного правления. Чаще наблюдается обратное. Корреляция между степенью демократичности общественного бытия и уровнем коррупции более сложна и прямые зависимости здесь отсутствуют.

Однако нельзя отрицать, что по мере развития цивилизации в направлении демократии, установления правовой законности и морального совершенствования уровень коррумпированности общественных отношений снижается и может быть сведен к минимуму.

В современной России к наиболее значимым политическим предпосылкам коррупционной устойчивости относятся:

— бюрократический характер функционирования государственного аппарата, патронажно-командная система его формирования и функционирования;

— отсутствие всеобъемлющего общественного контроля над функционированием институтов государственной власти и местного самоуправления;

— негласное поощрение коррупции властями в обмен на лояльность чиновничества и должную «уважительность» к политическому режиму со стороны граждан во время выборов;

— отсутствие должной транспарентности власти, подмена принципа презумпции открытости информации иллюзорной открытостью органов власти и формальной свободой слова и средств массовой информации;

— противоправное использование административного ресурса, лишаящее граждан права свободно избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

— атмосфера правового нигилизма, недостаточная мотивация, вплоть до откровенной боязни и нежелания граждан принимать реальное участие в антикоррупционных мероприятиях;

— отсутствие должной политической воли, слабость практической политики противодействия коррупции, бюрократический саботаж антикоррупционных программ, естественный итог которых — «косметические» результаты антикоррупционных усилий.

Специфика отечественной действительности такова, что в России так и не сложилась устойчивая традиция правомерного поведения и уважительного отношения к закону. По данным, озвученным на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 27 апреля 2011 г., сумма ущерба от коррупционных преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления достигла 3 млрд. рублей [4]. Самой коррумпированной сферой является оказание государственных и муниципальных услуг. Общий доход чиновников от коррупционной деятельности при этом превышает треть национального бюджета Российской Федерации.

Главный источник коррупции заключен «в самом укладе нашей жизни», когда «теневое право», порожденное правовой аномией и отклоняющимся коррупционным поведением, обладают большим весом, чем формальные правовые нормы и нравственные регуляторы [5]. Такого уровня пренебрежения к праву, как в России, нет ни в одной европейской стране [6]. Правовой нигилизм и нравственная неустойчивость стали ведущим признаком правового бескультурья, а последнее — питательной средой коррупции. Отсюда первоочередные задачи: создание современной полиции и других правоохранительных структур, повышение эффективности судебной системы, модернизация

государственного управления в направлении большей открытости, поддержка модернизационных инициатив на местном уровне.

На протяжении многих столетий авторитет правоустановлений в России держался на авторитете власти и ее конкретных представителей. Единственным законом для подданных являлась воля князя, помещика, генерал-губернатора, самодержца. Такое положение с непринципиальными изменениями существовало и в советское время, когда праву отводилась подчиненная роль. К сожалению, и сегодня верховенство закона, авторитет права часто служит лишь прикрытием для авторитарных решений и произвола.

Нельзя не учитывать и то, что существовавшие в советские времена механизмы противодействия коррупции не были своевременно заменены новыми, более эффективными и адекватными изменившимся условиям. В результате коррупционные схемы стали лишь более изощренными и гибкими. Существенно ослабела социально-политическая воля к противодействию коррупции (это мнение разделяют более 80% опрошенных россиян и 89% ученых-экспертов), многие влиятельные СМИ стали зависимыми от крупного капитала (69%); административный ресурс стал не просто влиятельной, а часто решающей силой в политической борьбе и электоральном влиянии (63,4%) [7]. Антикоррупционные усилия со стороны гражданского общества ослабли до предела (47%). Перечисленные деструктивные явления стали причинами развития правового нигилизма, скептического отношения к ценностям демократии, свободы и внедрению рыночных механизмов.

Многое зависит и от характера рыночных преобразований. Для многих коррупция стала основным способом первоначального накопления капитала и присвоения государственной собственности, а принцип А. Смита «бережливость и воздержание» как основа капитализации был полностью отвергнут. Уже в конце двухтысячных годов из-за коррупции российская экономика теряла не менее 40 млрд долларов в год. В коррупционные сети, по данным МВД, к тому времени было вовлечено более 70% населения страны.

Именно начальный этап рыночных преобразований, характеризовавшийся приватизацией и во многом криминальным накоплением капиталов, сращиванием бюрократического аппарата с бизнесом, квазирыночными методами управления, бартером, оплатой труда в натуральном выражении и рэкетом, бесконтрольным расходованием природной ренты, бурно развивавшимся спекулятивным банковским капиталом, задал вектор коррупционного развития страны. Тогда были заложены экономические основы коррупции и ее последующего превращения в системное явление. Со временем коррупционные стереотипы стали господствующими, российский бизнес начал рассматривать коррупцию не только как важнейший фактор экономического успеха в конкурентной борьбе, но и как инструмент прямого влияния на политику. Возможностей такого влияния коррупция предоставляет множество:

— несовершенство налоговых механизмов и широко распространившаяся практика предоставления эксклюзивных прав (лицензии, квоты, льготы, аккредитации, аттестации);

— безграмотное распределение бюджетных средств: по оценкам экспертов, почти половина всех актов по выдаче государственных кредитов и распределения бюджетных средств сопровождается так называемыми откатами, ежегодный объем которых давно превысил миллиардную отметку [8];

— далекая от общепринятого понимания принципа социальной справедливости приватизация общественной собственности, в результате которой более 55% приватизируемого имущества оказалось в руках криминального капитала [9];

— торговые ограничения, лицензирование импорта, установление непомерных таможенных тарифов, государственные целевые субсидии при отсутствии должной их прозрачности и строгой адресной направленности;

— регулирование цен, особенно если цены можно «подрегулировать» до уровня ниже рыночного;

— несовершенство банковской системы, построенной не на основе реальной экономики, а на «финансовых пузырях», бизнес-лоббизме и голом администрировании;

— сырьевой перекос экономики и использование природной ренты в качестве ведущего источника финансирования коррупционных сделок. Если рента выгоднее, чем реальная производственная деятельность, то производственный потенциал экономики используется крайне нерационально и разорительно. Чем выше в экономике сырьевая составляющая, тем масштабнее коррупционные обороты. Неслучайно именно рынки энергоносителей, лесоматериалов, алмазов и золотосодержащих материалов в первую очередь стали самыми криминализованными в коррупционном отношении отраслями.

Не менее значимым фактором коррупции являются деформации в кадровой сфере, связанные с укоренившейся практикой самовоспроизводства коррупционных отношений. Основа такого воспроизводства — бюрократизация кадровых процессов; клановая замкнутость, круговая порука и господство корпоративного интереса; создание вертикали управления под начальника; игнорирование норм антикоррупционного законодательства, непомерное влияние теневых структур и коррумпированных лоббистов; слабая ориентированность системы материального стимулирования служащих на борьбу с коррупцией и профилактику коррупционных рисков. Благодатной почвой для коррупции является также низкий уровень профессионализма управленческой элиты. Лично преданный чиновник с низким уровнем квалификации — идеальный реципиент коррупционных благ.

Такие явления в кадровой политике необходимо устранять: разделить власть и собственность, исполнительную власть и контроль за ней, наполнить реальным содержанием процедуры парламентского контроля и парламентских расследований, провести «национализацию элит» — чиновничество должно быть связано только со своей страной. Отметим, однако, и положительные нововведения в кадровой политике: активнее стали осваиваться международные антикоррупционные стандарты; ужесточается контроль за доходами, расходами, имуществом и имущественными обязательствами политиков и служащих;

во всех органах государственного и муниципального управления созданы специальные уполномоченные структуры по профилактике коррупции.

Ситуация с коррупцией усугубляется тем, что в России пока только формируется эффективная антикоррупционная система права. Бесспорно, широкомасштабное распространение коррупции происходит только тогда, когда право не действует или действует в ограниченных пределах, когда традиционные формы государственного и общественного контроля ослабевают, а новые правовые регуляторы неэффективны.

Следует также выделить и другие причины порождающие коррупцию:

— противоречивость и несовершенство законодательства и правовых норм, избылиующих двусмысленностями, пробелами, многочисленными диспозитивными и отсылочными нормами, наличие так называемых коррупционных ниш, нечеткость законотворческих процедур. Все это создает широкие возможности для ведомственного и локального нормотворчества, для появления безграмотно сформулированных правил, «закрытых» приказов, инструкций и рекомендаций, создающих благоприятные условия для коррупции;

— безответственность, наличие «юридических привилегий» для отдельных субъектов правовых отношений, непрозрачность служебных отношений, особенно касающихся доходов и расходов государственных и муниципальных служащих;

— отсутствие детализированных запретов и ограничений, создающих широкие возможности для «самоопределения» и «самоорганизации» чиновников, в том числе в части коррупционного обогащения;

— отсутствие законодательно установленных процедур подготовки и принятия нормативных и иных регулирующих и распорядительных актов;

— отсутствие независимой и высокопрофессиональной судебной системы.

В таких условиях политики, государственные и муниципальные служащие, частные субъекты хозяйственной деятельности, склонные к коррупционным действиям, получают широчайшие возможности руководствоваться не законами, а личными меркантильными соображениями, направленными на криминальное обогащение. Неправовые формы такого обогащения крайне многочисленны: фонды для так называемого социально-экономического развития территории; фонды «стимулирования высокоэффективной работы бюджетников»; совмещение службы с работой в коммерческих структурах; создание фирм на подставных лиц; так называемое крышевание; поездки на отдых под видом участия в круглых столах, конференциях и саммитах и другое.

Настоящий же профессионал не прибегает к нелегальным способам деятельности, поскольку имеет достаточно возможностей достичь своих целей (в том числе карьерных) законным путем. Он не связывает реализацию своего потенциала исключительно с возможностями «административного рынка» и поэтому не держится за власть. Уход из «коридоров власти» такой человек не воспринимает как трагедию, чаще всего смена места работы является для него открытием новых творческих и деловых возможностей. Именно поэтому профессионализм в сочетании с добросовестностью — один из надежнейших ресурсов борьбы с коррупцией.

Подводя итог исследования причин коррупции, еще раз выделим основные: противоречивость конкретно-исторической ситуации; слабость гражданского общества; непомерное разрастание бюрократического аппарата; криминализация властных отношений; отсутствие общественного контроля деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; несовершенство законодательства; неэффективность государственного контроля над различными сферами деятельности в системе общественного производства. Следовательно, любая антикоррупционная программа обязательно должна быть комплексной, сопряженной с адекватными реформами в сфере рыночных отношений, государственного и муниципального управления, в системе государственной и муниципальной службы, в структурах правопорядка и кадровой работы, опираться на твердую политическую волю в стремлении к правовому и духовно-нравственному оздоровлению общества. Именно государство должно инициировать активные антикоррупционные действия и обеспечивать надлежащее нравственное воспитание общества в соответствии с высшими духовными ценностями.

При этом надо помнить и понимать, что связь между коррупцией и порождающими ее факторами двусторонняя. С одной стороны, устранение факторов, порождающих коррупцию, способствует уменьшению коррумпированности общества, с другой — коррупция не только консервирует, но и обостряет имеющиеся социально-экономические проблемы, препятствуя устранению факторов, детерминирующих коррупционные процессы. Из этого следует, что уменьшить и ограничить коррупцию можно, только одновременно сокращая влияние всех без исключения факторов, обеспечивающих ее существование.

Библиографический список

1. *Макеев Я.А.* Институциональные особенности коррупции в местном сообществе. Ставрополь, 2013.
2. *Очирова В.М.* Коррупция в России: состояние и перспективы // *Власть*. 2014. № 9. С. 105–111.
3. *Хабриева Т.Я.* Технологии антикоррупции // *Российская Федерация сегодня*. 2014. № 9. С. 9.
4. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 27 апр. 2011 г. URL: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-71822/>
5. *Шедий М.В.* Коррупция как социальное явление: социологический анализ: дис. ... д-ра социол. наук. М., 2014. URL http://www.ranepa.ru/docs/dissertation/96-text_diss.pdf
6. Полный текст выступления Дмитрия Медведева на II Гражданском форуме в Москве 22 января 2008 года. URL <https://rg.ru/2008/01/24/tekst.html>
7. Уровень коррупции в Российской Федерации и некоторые антикоррупционные приоритеты: доклад подкомиссии по проблемам противодействия коррупции в Российской Федерации Общественной палаты Российской Федерации. URL: <https://www.oprf.ru/ru/about/structure/structurenews/newsitem/13970>
8. *Мельников Д.* На госзакупках украли триллион рублей. URL: <https://news.mail.ru/incident/4907165/?frommail=1>
9. *Колосова Н.М.* Лоббизм и коррупция // *Журнал российского права*. 2014. № 2. С. 53–59.