

КОРРУПЦИЯ ВО ВЛАСТИ КАК СИСТЕМНОЕ ЯВЛЕНИЕ

С.Ю. НОВИКОВ

Ставропольский государственный университет

e-mail:
ff-kodiak@yandex.ru

Изложены основные социально-политические причины высокого уровня коррупции, наблюдаемого в России в настоящее время. Описаны некоторые механизмы ее возникновения, связь с историческими событиями, долговременные тенденции коррупционной ситуации в нашей стране. Проведен анализ значительного числа источников, посвященных данной тематике. Показано, что основными социально-политическими причинами коррупции являются неподконтрольность власти, нестабильная экономическая обстановка в стране, несовершенство правовой системы, неэффективность институтов власти, слабость гражданского общества и другие факторы.

Ключевые слова: коррупция, приватизация, власть, лоббирование, законодательная власть, исполнительная власть, региональные элиты, криминализация общества, инфляция, теневая экономика, антикоррупционная политика

Коррупция является одной из наиболее актуальных проблем современного российского общества. Сегодня она выступает своеобразной нормой в политике, экономике, общественной жизни в целом. В этом смысле коррупция в России стала системным фактором, безусловно, выступающим в качестве угрозы национальной безопасности российского общества.

Размах, который приобрела коррупция во власти, вызывает серьезную озабоченность как граждан, так и представителей академического сообщества в России и за рубежом. Вместе с тем следует подчеркнуть, что в опубликованных источниках наметился совершенно очевидный перекося в том, что коррупция рассматривается, как правило, в криминологическом ключе, то есть как совокупность различного рода должностных преступлений, связанных с использованием служебного положения в корыстных целях. Политические аспекты коррупционных отношений, а также связанные с ними долгосрочные последствия в контексте развития общества практически остаются без особого внимания.

Коррупция является сложным, повсеместно развитым явлением, однако процесс трансформации социальных, экономических и политических основ государства всегда сопровождает ее рост. По мнению Ю.М. Аксенова¹, этому процессу сопутствует целый ряд проблем: **во-первых**, медленный отход от закрытости и неподконтрольности власти; **во-вторых**, не сформированная система естественного разделения труда между властными институтами и свободными агентами рынка; **в-третьих**, постоянно осознаваемый политический риск долговременных вложений (инфляция, дефицит четких регулятивных механизмов) формируют определенный тип экономического поведения, рассчитанного на кратчайшую перспективу; **в-четвертых**, неразвитость и несовершенство законодательства, которые проявляются в несовершенстве всей правовой системы, в нечеткости законодательных процедур, что создает идеальные условия для коррупции; **в-пятых**, неэффективность институтов власти, которая подтверждается, в частности, тем, что не сформировались эффективные механизмы государственной защиты права собственности и правоотношений, развивающихся в условиях рынка; **в-шестых**, слабость гражданского общества, отрыв общества от власти.

Мощнейшим фактором развития коррупции в России выступил процесс приватизации государственной собственности. Не случайно, основным механизмом реформирования стало не разгосударствление собственности, а ее приватизация, то есть ее передел, принявший к тому же в стране абсолютно неуправляемые и неконтролируемые формы. По утверждению И.Я. Богданова и А.П. Калинина не оправдались надежды на то, что в результате массовой приватизации предприятий произойдет быстрый рост эффективно-

¹ Аксенов Ю. М. Коррупция: проблемы и условия, ее порождающие // Социология коррупции (Материалы научно-практической конференции 20 марта 2003 г. ИНИОН РАН). - М., 2003. С. 182-183.



сти производства из-за смены отношений собственности. В действительности по всем показателям эффективности производства был допущен колоссальный спад².

Следствием подобной политики стало изменение роли государства, которое переориентировалось на защиту передела собственности (накопления капитала) и крупных собственников, создания новым субъектам экономических отношений льготных условий, в том числе путем ограничения вмешательства в сам механизм перераспределения собственности даже в тех случаях, когда оно явно осуществлялось противозаконным путем.

Опыт других стран показывает, что в таких условиях в государстве неизбежно возрастает роль теневой экономики и криминалитета. Российская действительность убедительно подтвердила это на собственном примере, причем до приватизации объем теневой экономики был весьма значительным. В процессе приватизации и после нее он, по мнению специалистов, достиг 40 - 50% валового внутреннего продукта, в то время как в развитых странах он не превышает 8 - 10%. Неизбежное совпадение и переплетение интересов криминально ориентированных социальных групп, сформировавшихся и действующих в теневом бизнесе, привело к образованию и укреплению организованных преступных сообществ³, которые за короткое время распространили свое влияние на ключевые отрасли и направления экономической деятельности.

Участие в экономических отношениях откровенно преступных элементов не могло не повлечь массового подкупа служащих аппарата государственной власти и управления, в функции которых входило распоряжение госимуществом, в том числе со стороны хозяйственных руководителей государственных предприятий и организаций, ставших объектами разгосударствления.

Следовательно, государство в последнее десятилетие формировалось преимущественно в интересах новых крупных собственников, которые в свою очередь одновременно способствовали переориентации традиционных государственных институтов на охрану и поддержание своих индивидуальных или узко групповых интересов. Российская власть во многом обязана крупному капиталу, причем, формирование этого капитала изначально было немисливо без нарушения законов. В результате были созданы фундаментальные экономические и политические предпосылки коррупционного поведения служащих государственных структур всех рангов и уровней страны.

По утверждению В.В. Кривошеева, в число факторов возникновения столь много-сложного социального явления, каким выступает коррупция, следует включить и определенные установки, ориентации людей, своего рода готовность к незаконному, антиправовому, внеморальному взаимодействию. Речь идет о взаимопроникновении криминалитета в сферы государственного управления, что и предопределяет криминальную деформацию социально-политических отношений, является наиболее существенным элементом такого явления как коррупция. Переход к рыночной регуляции экономической подсистемы должен был «снять» некоторые звенья управленческой цепи, упростить технологию разработки и осуществления решений, однако, за годы реформ управленческий аппарат вырос в стране в 1,5 раза, ориентировочная численность сотрудников в нем составляет сейчас около 15 млн. человек⁴.

С ростом числа работников в органах управления увеличивается и количество сотрудников правоохранительных органов, иных ведомств, призванных контролировать, направлять в цивилизованное русло вхождение страны в рынок. Однако столь масштабное расширение правоохранительной системы привело к ухудшению состава кадров, а все более многочисленные «служители права» зачастую лишь стали пополнять ряды организованных вымогателей, взяточников. Коррупционные связи в правоохранительных органах достигли к настоящему времени достаточно большого объема. И дело, разумеется, не только и не столько в разоблачениях так называемых «оборотней в погонах», столь широко освещаемых средствами массовой информации. Сотрудники милиции, судов и про-

² Богданов И. Я., Калинин А.П. Коррупция в России: социально-экономические и правовые аспекты. – М., 2001. – С 78.

³ Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. – СПб., 2005. – С 99-100.

⁴ Кривошеев В.В. Социология криминализованного общества: Россия в 90-е годы XX в. – М., 2003 - С 84.

кураторы все чаще сливаются с криминальными структурами в выколачивании «дани», прикрытии незаконного бизнеса.

Распределение части бюджетных средств для поддержки производств и отраслей тоже является прерогативой соответствующих министерств, ведомств. Совершенно очевидно, что и на этом участке возможностей недобросовестного манипулирования бюджетными средствами образуется немало. Более того, нередко происходит подмена понятия «государственное управление» понятием «государственный менеджмент»⁵. Например, ответственный за распределение средств чиновник склонен отдавать предпочтение не компаниям, действительно нуждающимся в дотациях, а тем, кто заплатит взятку за получение. Другими словами, чтобы получить разрешение на какую-либо деятельность необходимо получить многочисленные так называемые согласования в соответствующих ведомствах, придирки которых толкают предпринимателей, как правило, представляющих мелкий и средний бизнес, на дачу взяток.

По мнению автора, так называемая борьба с коррупцией и иными формами криминализации социально-политических отношений носит оттенок мифичности, игры, рассчитанной хоть на некоторое успокоение общественного мнения и создания более или менее привлекательного образа страны в глазах мировой общественности. Периодические перестановки в высших эшелонах власти, утечка информации о коррупционных связях чиновников, их антигосударственном и аморальном поведении является не более чем междоусобными сражениями внутри одной, новой властвующей элиты, выражением столкновений интересов разных групп, кланов внутри нее.

Подтверждением этого выступают неподготовленные надлежащим образом, а порой и просто бессистемные (хаотичные), скоротечные «кампании» или «крестовые походы» по борьбе с коррупцией во всех ее формах, видах, сферах и проявлениях. Подобного рода «кампании» скорее приносят вред этой борьбе, чем положительный эффект. Поскольку эти широко разрекламированные в средствах массовой информации антикоррупционные «кампании» преследуют чаще всего политические цели и являются одним из безнравственных способов их достижения. Такие «кампании» в борьбе с преступностью, в том числе и коррупцией в различных сферах социального управления, справедливо рассматриваются в современной отечественной криминологической литературе, как политические спекуляции проблемой преступности или политической демагогией на криминологическую тему⁶.

Кроме того, крупномасштабные «кампании» по борьбе с коррупцией в органах государственной власти и местного самоуправления довольно часто используются находящимися у власти политическими группировками (кланами) в качестве эффективного и безотказного средства расправы с политическими противниками, в том числе и с применением уголовно-правовых норм при наличии к тому законных оснований. Хотя в качестве средства расправы с политическим оппонентом под видом активной, последовательной, наступательной, бескомпромиссной, зримой и прозрачной для общества «борьбы с коррупцией» возможно применение не только уголовно-правовых, уголовно-процессуальных и иных репрессивных мер, но и распространение через средства массовой коммуникации недостоверных сведений, порочащих или дискредитирующих политического соперника, либо сведений, составляющих личную тайну этого лица.

По мнению Б.В. Волженкина, обвинения в коррупции оппонентов стали распространенным средством политической борьбы, способом приобретения соответствующего имиджа неподкупного чиновника и непримиримого борца с коррупцией. Однако, внимательное изучение криминальной ситуации, законодательства и других принимаемых мер позволяет утверждать об отсутствии должной политической воли, продуманности и последовательности в решении вопросов борьбы с коррупцией⁷.

Раскрывая элементы криминализации социально-политических отношений, нельзя, по нашему мнению, не обратиться к такой проблеме как региональное расползание нашего обще-

⁵ Франчук В.И. Коррупция в государственном аппарате как угроза существованию российского общества и меры по борьбе с ней // Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. – М., 2007. – С.191.

⁶ Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение. – Казань, 2004. – С.122.

⁷ Волженкин Б.В. Коррупция в России // Криминология - XX век. - СПб., 2000. - С.375.



ства, а также связанным с этим процессом формирования региональных политических элит, заинтересованных во все большем дрейфе от федеральных органов власти. Преступный мир неоднороден, деля сферы влияния, проявляя интерес к конкретным объектам своего преступного внимания (сырьевые и добывающие отрасли, рыбные и иные, прежде всего, ресурсные сферы экономики) криминалитет не только стремится продвинуться в местные органы власти и местного самоуправления, но и все делает для того, чтобы надолго оказывать здесь преобладающее воздействие.

На региональном уровне криминалитету оказывается проще подключиться и к процессу приватизации, и разного рода бюрократическим процедурам (квотирование, лицензирование и т.п.), поскольку все связи здесь носят более непосредственный характер постоянных межличностных контактов. Больше проявляется на этом уровне и традиционализм (кумовство, землячество, иные проявления, свойственные провинциальному менталитету).

«Разбегание» регионов происходило не столько на основе продуманной линии поведения новых региональных политических элит, сколько в итоге мелкого, своекорыстного политиканства и федеральных, и местных руководителей. Повышение статуса региональных политических элит, сформированных в значительной мере из второго и третьего эшелонов номенклатуры советского периода, всегда проявлявшей завидные способности к адаптации, привыкшей служить любым руководящим указаниям, оборачивается возрождением достаточно давно изжитых форм организации жизни (институтов шариатского суда, всевластия старейшин, многоженства и т.п.).

В результате этого, нормой социального управления в регионах современной России стал коррупциогенный принцип государственной и муниципальной службы — личная преданность. Становится понятным, почему среди правящей региональной политической элиты так много лиц, ранее скомпрометировавших или дискредитировавших себя некомпетентными решениями, аморальными или противоправными поступками, привлечением к уголовной ответственности за коррупционные и экономические преступления и откровенных проходимцев, которым прощается даже явно преступное поведение за их преданность региональному лидеру или главе органа местного самоуправления. Тем самым обеспечивается надежная «круговая порука» и укрывательство «неблаговидных проступков» каждого члена этой «команды» и формируется информационная закрытость деятельности чиновников от большинства членов общества ради самосохранения или коррупционного обогащения⁸.

Криминализация социально-политических отношений в российском обществе находит воплощение и в таком специфичном феномене как лоббирование⁹. Само по себе это явление, казалось бы, не несет в себе сугубо криминального потенциала. С учетом особенностей переходного процесса в России, специфики трансформации общества и лоббизм делается в российском обществе своего рода заряженным антиправовым, негативным социальным зарядом.

Непрофессионализм и коррумпированность многочисленного нового чиновничества, работников госаппарата и системы местного самоуправления лишь демонстрируют преступному миру, что управление — дело несложное, заключающееся в своеволии, полном отсутствии опоры на закон. С другой стороны, и криминалитет по-новому оценивает ситуацию: править самим оказывается дешевле, а значит, более приемлемо самому обеспечивать вхождение во властные структуры, во все их звенья.

Автор считает, что в целом можно констатировать крайне негативную тенденцию: политика, социально-политические отношения во многом перестали быть сферой реального общественного интереса. Неслучайно поэтому доверие людей к политике, к тем, кто ей занимается, остается невысоким. Рядовые граждане не только отчуждаются от власти, но и самоотчуждаются от нее. Действия власти, не сопряженные с интересами большинства, эпизодические разоблачения действий политических руководителей разного уровня все больше убеждают людей, что политика в России в настоящее время есть дело исключительно грязное, аморальное, неправоное.

⁸ Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение. — Казань, 2004. — С 115.

⁹ Виллисов М., Сулакшина А. Коррупция и теневая экономика : проблемный анализ // Власть. — 2006. — №12. — С. 41.

Граждане все больше не доверяют власти, политике, видят в лице государства главного лгуна, нарушителя прав и полномочий россиян.

Период реформ в современной России может быть охарактеризован как наиболее благоприятное время для институционализации коррупции. Как свидетельствует история, именно в такие периоды создавались крупнейшие состояния, и власть в силу своей слабости легко уязвима. Группы по интересам стремятся упрочить или развить своё предпочтительное положение в обществе, используя коррупционные акты. Кроме того, законодательство в силу объективных и субъективных причин не всегда контролирует проходящие в это время процессы в обществе. За последние несколько лет только Счётная Палата расследовала несколько серьезных злоупотреблений государственной властью в интересах определённых финансово-промышленных групп при проведении приватизации¹⁰.

Для решения проблемы коррупции необходимо минимизировать отрыв политического аппарата управления от народа. В данный момент, для среднестатистического гражданина России непрозрачны механизмы простейших действий администрации города, не говоря уже о вышестоящих инстанциях. Обращение к исполнительной власти напоминает собой обращение к «черному ящику», так как известны входные данные, и известен предполагаемый результат, но информация о том, что происходит внутри, закрыта. Необходимо сделать действия и решения всех должностных лиц очевидными и доступными для ознакомления широкому кругу граждан. При выполнении этого условия каждый желающий сможет ознакомиться с решением по любой заявке, либо жалобе, с обоснованием чиновника по этому решению.

Открытость выборов и всего политического процесса является важнейшим фактором противодействия электоральной коррупции. Не менее важным фактором противодействия электоральной коррупции является укрепление структур гражданского общества и его влияния на политический процесс и на выборы, в частности. Именно усиление воздействия структур гражданского общества на политический процесс способно с одной стороны сформировать ответственных избирателей, а с другой – обеспечить соблюдение реальных интересов граждан на выборах, то есть снизить уровень электоральной коррупции.

К сожалению, в настоящий период развитие российского законодательства и практика общественной жизни идут в направлении последовательного исключения влияния граждан на принятие и контроль исполнения решений. И пока наиболее вероятен следующий прогноз развития ситуации. Отсутствие открытости власти и даже желания граждан влиять на ее решения и дальше будут воспроизводить ситуацию, когда никакие реформы институтов власти, финансов, бизнеса и общественной системы не будут способны решать стратегические проблемы государства. Практика коррупционного поведения на всех уровнях политической, экономической и общественной жизни будет все более расширяться, превращая некоррупционное поведение в крайне невыгодное и даже невозможное. Такое положение можно с уверенностью характеризовать как углубление кризиса, а коррупцию – как его важнейший системный фактор.

CORRUPTION IN THE POLITICAL POWER AS A SYSTEM EFFECT

S.I. NOVIKOV

Stavropol State University

e-mail:

ff-kodiak@yandex.ru

The basic sociopolitical reasons of a high level of the corruption observable in Russia now are stated. Some mechanisms of its occurrence, communication with historical events, long-term tendencies of a corruption situation in our country are described. The analysis of significant number of the sources devoted given subjects is lead. It is shown, that the basic sociopolitical reasons of corruption are uncontrolled authorities, astable economic conditions in the country, imperfection of legal system, an inefficiency of institutes of authority, weakness of a civil society, and other factors.

Key words: corruption, privatization, authority, lobbying, legislature, executive authority, regional elites, criminalization of a society, inflation, shadow economy, the anticorruption policy

¹⁰ См. например <http://www.niisp.ru/About/Works/art8/libart1>, <http://inscience.ru/index.php?page=viewarticle&division=pro&id=407>