
Л.Р. Шалунц

аспирант кафедры государственного управления и права
МИУ МГИМО(У) МИД РФ

ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА МАСШТАБНОСТЬ КОРРУПЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

L. Shalunts

THE FACTORS INFLUENCING THE PROPORTION OF CORRUPTION IN A MODERN RUSSIA

In this paper the contributor makes an attempt to provide in a generalized way the system of objective and subjective factors which lead to corrupt practices of the state agencies. In conclusion the contributor suggests a

number of measures whose realization may help eradicate corruption practices which pose the gravest threat to the future of Russia.

В данной статье автор предпринял попытку представить в обобщенном виде систему факторов объективного и субъективного характера, детерминирующих коррупционную систему государственных структур. В заключительной части статьи представлены предложения автора по поводу мер, реализация которых, по его мнению, будут способствовать искоренению коррупции как опаснейшего для будущего нашей страны явления.

Практически каждый автор, рассматривающий проблемы развития коррупции в России, в той или иной степени затрагивает проблемы ее сущности, структуры, форм проявления социальных последствий и, конечно же, путей противодействия этому опаснейшему для общества явлению. Немало пишется об истоках коррупционных проявлений и факторах, влияющих на их устойчивость и динамику распространения. Исследованием причин и условий развития коррупции в России занимаются не только отдельные авторы, но и целые научно-исследовательские центры и институты. И все ради поиска наиболее адекватных и действенных путей противодействия коррупции, ведь эффективное лечение любой болезни, как известно, предполагает устранение в первую очередь ее причин, а не только последствий.

В большинстве исследований проводится мысль, что причины, детерминирующие коррупцию, существенно различаются между собой как по содержанию, так и масштабам воздействия. Многое зависит от исторической эпохи и этапа политического и социально-

экономического развития страны¹. Авторы обращают внимание на особенности каждой национальной коррупционной модели, на степень влияния на ее масштабы таких факторов, как менталитет народа, его традиции, политическая и правовая культура, уровень нравственной зрелости государства. Классификация указанных факторов может быть тоже различной. В одних случаях выделяются фундаментальные факторы, коренящиеся в несовершенстве экономических институтов и экономической политики государства, организационные («слабость государственного администрирования») и социальные, обусловленные исторически и связанные с массовой культурой народа², в других факторы психологического, правового, экономического, образовательного (кадрового) и идеологического характера³, в третьих - факторы исторического, социально-политического, юридического порядка. В том числе факторы чисто криминологического или уголовно-процессуального порядка, обуславливающие низкую раскрываемость преступлений, связанных с коррупцией⁴.

Анализ и обобщение множества имеющихся в литературе точек зрения позволяет нам предложить собственную классификацию факторов, способствующих развитию коррупции в России.

На первое место в числе таких факторов, как представляется, следует поставить факторы *социально-экономического* порядка: нестабильность экономической ситуации в стране, несовершенство налоговой политики, периодические расстройств денежно-финансовой системы. Следствием названных явлений

¹ См.: Куракин А.В. Предупреждение и пресечение коррупции в зарубежных государствах (на примере США, Канады, ФРГ, Франции, Испании, Португалии, Чехии) // Право и политика. 2002. № 6. С. 52-60.

² См.: Полтерович Н.М. Факторы коррупции // Экономика и математические методы. 1999. Том 34. Вып. 8. С. 29-36.

³ См.: Ревякин М. Н. Борьба с коррупцией: Иллюзии или реальность? // Юрист-Правовед. - 2004. - № 1 (8). - С. 70-73.

⁴ Вершков И.И., Погодин Б.Е. Борьба с преступностью в условиях состязательного процесса // Право и политика. 2004. № 5. С. 68-72. Чуклинов А. Е. Административный ресурс как специфическая форма политической коррупции. Саратов, 2004; Простова М. Меры противодействия коррупции в сфере гражданского и арбитражного судопроизводства // Современное право. 2005. № 9. С. 21-24; Минаков П.А. Публичная власть и коррупция // Право и политика. 2007. № 3. С. 5-12.

выступают снижение уровня жизни населения и, прежде всего лиц, находящихся на бюджетном обеспечении. Деформации экономики переходного периода вызывают серьезные изменения в социальной структуре общества, ведущие к увеличению разрыва между наиболее богатыми и наиболее бедными слоями населения. Возникший слой состоятельных предпринимателей, располагающих значительными средствами, могут, а нередко и вынуждены, идти на подкуп государственных служащих⁵. Специфика же правового положения последних создает благоприятные условия для получения дополнительных выгод за счет имеющихся возможностей распоряжаться государственной собственностью как своей⁶.

Особое внимание в этой связи исследователи обращают на отсутствие в России базы для формирования процветающего среднего класса, способного выступать опорой демократической правовой государственности и цивилизованного гражданского общества.

Большое внимание учеными уделяется такому свойственному для периода перераспределения собственности явлению, как сращивание политической и экономической власти⁷. В качестве фактора, детерминирующего развитие коррупции в Российской Федерации, это явление, на наш взгляд, может быть поставлено между факторами чисто экономического и политического характера, т.к. воплощает оно в себе черты некоего общего, глобального свойства экономического, политического, правового. Так, исследуя названное явление, А.Зиновьев отмечает, что в системе власти и управления современного общества появляется феномен, «выходящий за рамки государственности и фактически управляющий ею» «кухня власти»⁸.

На втором месте в ряду факторов, способствующих развитию коррупции в Российской Федерации, следует назвать факторы *социально-политические*, обусловленные деформациями развития политической системы государства. В числе факторов этого вида исследователи относят нарушение принципа разделения властей; дефицит нравственных табу, отсутствие у политического класса исторической ответственности перед страной⁹.

Особую роль в деле разрастания коррупции юристы и общественные деятели отводят такому фактору политической российской действительности, как слабость государственных институтов и, как следствие, снижение роли государства как основного объединяющего и интегрирующего центра общественной жизни. По мнению Г.Павловского, российская нация по настоящему политически не организована и потому не способна поддержать свои государственные инсти-

туты¹⁰. В условиях отсутствия сильной партийной системы и дееспособных политических институтов даже самый авторитетный Президент не в состоянии полноценно контролировать действия тех, кто выступает от его имени. Этим, как следует из слов Г. Павловского, объясняется, например, тот факт, что буквально через несколько дней после того, как В.В.Путин настаивал на незаинтересованности государства в банкротстве ЮКОСа, налоговики и судебные приставы приступили фактически к ликвидации компании.

Существенную роль в консервации существующих негативных явлений и отчасти «узаконивания» сложившихся коррупционных отношений играют *социально-правовые факторы*, которые фигурируют в каждой работе, посвященной борьбе с коррупцией. В числе таких факторов на первом месте стоят правовой нигилизм и отсутствие уважения к закону на всех уровнях власти и общества, в том числе в сфере государственного управления. Так, по данным А.Буксмана, органами прокуратуры было выявлено 47 тыс. нарушений законодательства о государственной и муниципальной службе, в числе которых: содержание при госструктурах фондов для одарения госчиновников премиями, пособиями и другими благами, совмещение государственной службы с работой в коммерческих структурах, оплата зарубежных поездок госчиновников за счет принимающей стороны и др.¹¹.

Большое число авторов (В. Зорькин, П.А.Минаков, Г.Сатаров и др.) указывает на крайне низкий уровень правосознания нации (в том числе профессионального сознания юристов) недостаточный для функционирования демократического правового государства. Рассуждая о том, что русский народ анархичен по своей природе, правоведы отмечают двойственность его правового сознания, именно эту двойственность считают питательной средой коррупции¹². Красноярский адвокат А.Глисков в этой связи обращает внимание на свойственное российскому народу деление законов на справедливые и несправедливые¹³, а М.Краснов на исторические тенденции формирования правосознания «сопротивления», на стремление общественного сознания к противопоставлению понятий «закон» и «совесть»¹⁴.

Юридической основой российской коррупции исследователи называют также большую коррупционную емкость российского законодательства, фактор, который чаще всего рассматривается применительно к конкретной отрасли права РФ. По мнению М.Простовой, важнейшей юридической предпосылкой для коррупционных проявлений в сфере гражданского и арбитражного судопроизводства создают:

⁵ Минаков П.А. Публичная власть и коррупция // Право и политика. 2007. № 3. С. 9.

⁶ См.: Латов Ю.В. Ковалев С.Н. Теневая экономика. М.: Норма, 2006. С. 58.

⁷ См.: Левин М., Сатаров Г. Явление коррупции в России // Независимая газета. 1997. 2 октября; Зиновьев А. На пути к сверхобществу. М., Изд-во Эксмо, 2004; Минаков П.А. Указ. соч.

⁸ Зиновьев А. Указ. соч. С. 57.

⁹ Ревякин М.Н. Указ. соч. С. 71.

¹⁰ «Отделить государство от мерзавцев лично Путин не в состоянии». Беседа с Г.Павловским. 26.11.2007 г.

// <http://korrupt.ru/index.php?s=11&id=156&d=&m=&y=>

¹¹ См.: Шаров А. Интервью первого заместителя Генерального прокурора РФ А.Буксмана: «Ни дать, ни взять» // Российская газета. 2006. 7 ноября.

¹² Корнелиук Н. Зорькин В.: «Без развитого правосознания народ превращается в чернь» // Профиль. 2005. 27 июня. С. 31.

¹³ Глисков А. «Только в России делят законы на справедливые и несправедливые» // Вечерний Красноярск. 2005. 24 августа // <http://www.glisikov.ru/interview/100>

¹⁴ Краснов М. // <http://www.MySmart.ru>

- наличие в законодательстве множества диспозитивных норм, предоставляющих субъектам возможность выбирать способ реализации своего субъективного права;

- пробельность и противоречивость правовых установлений;

- отсутствие в ряде случаев норм о юридической ответственности за неисполнение юридической обязанности, «юридические привилегии», установленные для некоторых субъектов права (например, для судей) и т.п.¹⁵.

И.И.Вершков и Б.Е.Погодин, рассматривая особенности процессов расследования и судебного рассмотрения уголовных дел с участием должностных лиц, отмечают следующие предпосылки консервации коррупционных проявлений: высокая латентность данной категории преступлений, связанная с совершением преступлений в бесконфликтных ситуациях (взаимозависимые и взаимовыгодные отношения субъектов коррупционных отношений осложняют получение доказательственной базы), а специфика сделок подразумевает отсутствие свидетелей; нежелание вышестоящего руководства предавать огласке факты участия их сотрудников в противоправных действиях, вследствие чего лица, которые их совершают, как правило, увольняются со службы по собственному желанию или по состоянию здоровья; наличие длительного временного промежутка, который проходит с момента совершения преступления и до его выявления и судебного рассмотрения уголовного дела¹⁶.

В качестве следующего юридического фактора развития коррупции необходимо назвать непрозрачность некоторых сфер российского законодательства прежде всего норм, регламентирующих деятельность государственных гражданских служащих, а также представителей государственной правоохранительной службы. Речь идет, в частности, о непрозрачности действующих механизмов формирования заработной платы госслужащих, отсутствии общедоступной информации о ее реальной величине и ее составляющих (с учетом предоставления служебного транспорта, ведомственных дач и других привилегий).

Наконец, в числе правовых факторов, влияющих на рост коррупции, исследователи называют отсутствие в стране действительно независимой, сильной, по настоящему профессиональной судебной власти, включая превращение судебного арбитража в независимый институт (В.Зорькин, М.Н.Ревякин). В одном из своих интервью Председатель Конституционного Суда РФ В.Зорькин назвал суды одним из самых мощных коррупционных рынков в России¹⁷. Данное заявление вызвало немало споров и даже возмущений в судебном сообществе. Но факты, похоже, доказывают правоту именно В.Зорькина. Фонд «Общественное мнение» пришел, например к выводу о том, что господствующие среди граждан представления о неэффективности работы судов сопряжены с фактами исполь-

зования судьями государственной системы права для личного обогащения и поддержки частных, клановых интересов¹⁸. При этом в значительной степени такое мнение обусловлено личным опытом респондентов и окружающих их людей.

К числу специфических правовых факторов, говоря точнее к факторам организационно-правового порядка относится выборочный принцип подхода к борьбе с коррупцией. В представлениях ученых-экспертов, видимость противодействия коррупции государство формирует за счет борьбы преимущественно лишь с низовыми ее проявлениями, зачастую с людьми, которые по вине государства живут за чертой бедности. По мнению М.Н.Ревякина, сегодня в России борьба со взяточничеством и коррупцией больше имитируется, в то время как за формальными запретами сдержится широкое поле для процветания беззакония¹⁹. Названный автор, в частности, считает, что нормы УК, запрещающие провокацию взятки, парализуют деятельность сотрудников органов правоохранительного порядка, призванных бороться с должностными преступлениями, поскольку провокация зачастую является единственным средством разоблачения коррупционной преступности.

Далее следует обратить внимание на социокультурные факторы коррупции. К рассматриваемой категории факторов следует в первую очередь отнести средства массовой информации, роль которых в деле противодействия коррупции трудно переоценить. Правда, здесь есть определенная двойственность: с одной стороны, по заключению аналитиков, СМИ являются одним из наиболее коррумпированных институтов российского общества, а с другой стороны, они не только имеют реальную возможность бороться с коррупцией, но и многое делают для разоблачения различного рода коррупционных проявлений. В этом смысле СМИ действительно выступают в качестве независимой «четвертой власти».

К этой же разновидности факторов следует отнести кадровый фактор, в том числе образовательные аспекты формирования слоя профессиональных управленцев. К сожалению, уровень образования государственных гражданских служащих зачастую не позволяет говорить об их достаточной профессиональной компетентности. По признанию самих служащих, им явно недостает правовых, экономических и управленческих знаний. Крайне слабо подготовлены они в вопросах социологии и психологии управления, корпоративной культуры. Да и среди мотивов поступления на государственную службу на первом месте стоит не добросовестное служение Отечеству, а чисто меркантильный интерес - стремление обеспечить хорошую перспективу карьерного роста, гарантировать материальное благополучие, хорошую пенсию, установить прочные деловые связи с «нужными людьми». Именно так, по данным социологов РАГС при Президенте РФ, мотивировано не менее четверти госу-

¹⁵ Простова М. Указ. соч. С. 21.

¹⁶ Вершков И.И., Погодин Б.Е. Указ. соч. С. 70-71.

¹⁷ Ильичев Г. Валерий Зорькин: «Мздоимство в судах стало одним из самых мощных коррупционных рынков» // Известия. 2004. 25 октября.

¹⁸ Ильичев Г. Уточнение пройденного // Известия. 2004. 1 ноября.

¹⁹ Ревякин М. Н. Указ. соч.

дарственных гражданских служащих страны.

Разве удивительно после этого, что в повседневную практику служащих прочно вошли бюрократизм, безразличие к нуждам простого человека, карьеризм.

В составе кадров государственной службы высокий удельный вес имеет доля лиц, не обладающих достаточным опытом работы в органах государственного управления. Так, на 1 января 2005 г., лица, отработавшие в органах государственного управления России свыше 10 лет составляли 44,1%, а лица со стажем работы менее 5 лет – 35,5%²⁰. При этом почти одну десятую часть всех государственных служащих составляют лица, отработавшие в структуре государственных органов менее одного года.

С другой стороны, по мнению М.Н. Ревякина, новое поколение интеллектуальной, морально устойчивой молодежи фактически лишено возможности продвигаться по должностной лестнице²¹. На первом этапе это обусловлено невозможностью поступления в высшее учебное заведение за счет знаний и навыков. На втором – карьерных успехов достигают не те, кто более достоин по результатам своей работы, а те, у кого есть связи в среде высшего звена руководства. В итоге, по заключению названного автора, коррупция нейтрализует тех, кто мог бы с ней бороться и одновременно «формирует» новое поколение должностных лиц взяточников, стремящихся занять должность лишь для того, чтобы извлекать из нее соответствующую выгоду.

В известной связи с социокультурными факторами находятся и факторы *психологические*, обусловленные особенностями русского национального характера, с одной стороны, и тем, что итальянская исследовательница Д.Порте называет «индивидуальными мотивациями служащих» и обусловленными ими «характерными особенностями «практикующих» управленцев»²², с другой стороны. В частности, по замечанию М.Н.Ревякина, общественное мнение, не одобряя коррупцию и взяточничество в целом, в то же время склонно рассматривать последнее как некий способ функционирования²³ систему государственного и муниципального управления. Стоит отметить, что М.Н.Ревякин определенное внимание уделяет и идеологическим факторам коррупции, повлекшим в условиях разрушения коммунистической идеологии упадок нравственности и изменение жизненных ценностей.

Однако, в числе факторов, способствующих распространению коррупции в России, М.Н. Ревякин, на наш взгляд, несправедливо обходит вниманием *факторы международного порядка* – развитие мирохозяйственных связей и процессов глобализация, развитие информационных технологий, трансграничный характер международной преступности. Исследова-

тели справедливо подчеркивают, что и международные явления нередко провоцируют преступность коррупционного характера: еще во второй половине XX столетия крупные трансатлантические корпорации при заключении контрактов с зарубежными покупателями стали легально включать в издержки переговоров расходы «на подарки»²⁴. И это было только началом.

Последние достижения в научном осмыслении коррупционных отношений²⁵ позволяют говорить и о наличии ряда *внутрисистемных коррупционных* факторов, состоящих, например, в стремлении коррупционеров к самоорганизации и кооперации (В.В.Толкачев, В.Зорькин, С.Н.Кадацкий, Г.Павловский и др.²⁶). По мнению многих авторов, деятельность коррупционных сетей проявляется в формировании неформальных и нелегальных взаимозависимостей между чиновниками по вертикали управления в одной структуре и по горизонтали на различных уровнях управления между различными структурами²⁷.

Последний из названных факторов особенно наглядно демонстрирует тот факт, что причины и факторы, способствующие развитию коррупционных проявлений, находятся в тесной взаимосвязи друг с другом и одновременно с последствиями коррупции. С одной стороны, эти факторы усугубляют ситуацию, а их устранение должно содействовать сокращению коррупционных проявлений. С другой стороны, масштабы коррупции как явления современной российской общественной жизни консервируют и обостряют проблемы, препятствуя их решению.

Таким образом, в совокупности факторов, способствующих развитию коррупции в России, можно выделить факторы международного, социально-экономического, социально-политического, социально-правового и организационно-правового характера, а также факторы социокультурные, психологические и внутренние системные факторы, обеспечивающие самовоспроизводство коррупционных отношений на всех уровнях. Для сравнения следует отметить, что при выявлении ключевых факторов коррупции в результате проведения углубленных исследований по различным странам (в том числе в рамках работы Всемирного банка по Гватемале, Кении, Латвии, Пакистану, Танзании и Филиппинам, развивающимся странам, странам с переходной экономикой и промышленно развитым странам) к числу основных факторов коррупции, выявленных в этих странах, были отнесены²⁸: 1) спорный характер полномочий государства как стража «государственных интересов»; 2) слабо укоренившиеся принципы верховенства закона; 3) неэффективность институтов, призванных обеспечивать подотчетность; 4) слабая приверженность национальных

²⁰ По данным: Труд и занятость в России. 2005: Статистический сборник / Росстат. М., 2006. С. 273-275.

²¹ Ревякин М. Н. Указ. соч.

²² Порте Д. Действующие лица коррупции: бизнес-политики в Италии: пер. с итал. Ю.Бессоновой // Государственная служба. 2003. № 6. С. 130.

²³ Ревякин М. Н. Указ. соч.

²⁴ Минаков П.А. Указ. соч. С. 6.

²⁵ См.: Толкачев В.В. Методология исследования коррупционных отношений в контексте современной теории права // Государство и право. 2006. № 7. С. 14-20.

²⁶ Кадацкий С.Н. Социальные факторы коррупции. Астана, 2006.

²⁷ См.: Гражданские инициативы и предотвращение коррупции / Под ред. А.Ю.Сунгурова. СПб., 2000. С. 72; Толкачев В.В. Указ. соч. С. 19.

лидеров делу борьбы с коррупцией.

Что же касается России, то в конечном итоге все перечисленные факторы находят отражение в облике действующих в стране политической и правовой систем, а также системы экономических отношений, которые в своем единстве выступают неким единым интегрирующим фактором существующих противоречий. Названные системы в совокупности заключают в себе определенный потенциал формирования предпосылок и условий коррупции. В условиях же отсутствия в стране действенного правового механизма противодействия коррупции обозначенные факторы создают и будут создавать питательную среду для развития массовых коррупционных проявлений.

Поэтому нужно выделить в этом деле общеполитические, кадровые, правовые и воспитательные приоритеты, наметить вполне конкретные меры по противодействию коррупции. Среди них мы бы выделили:

- имплементацию норм международного антикоррупционного права в национальное законодательство;
- введение в действие Федеральной антикоррупционной программы;
- скорейшее принятие федеральных законов «О противодействии коррупции», «О лоббировании», «О свободе информации»;
- повышение антикоррупционной устойчивости законодательства, создание системы антикоррупционной экспертизы проектов государственных управленческих решений, организация антикоррупционного мониторинга действующих правовых актов;
- ужесточение санкций за преступления против государственной и муниципальной службы;
- освоение новых механизмов государственной кадровой политики, введение в действие кодекса этики государственных служащих;
- развертывание системы правового просвещения граждан, в том числе путем организации антикоррупционных теле- и радиопередач, издания и бесплатного распространения соответствующих малоформат-

ных книг, брошюр и листовок;

- всяческая поддержка общественных неправительственных организаций антикоррупционной направленности;
- создание специального государственного органа по борьбе с коррупцией единого государственного антикоррупционного агентства, которое будет заниматься всеми сигналами, поступающими по фактам коррупционных действий служащих;
- создание «горячих линий» и «телефонов доверия» с хорошей защитой информаторов;
- введение стимулов, поощряющих высококвалифицированное поведение служащих. При этом должны быть ликвидированы ненужные должности и искоренена практика содержания за государственный счет «фиктивных» работников.

Многому может научить и зарубежный опыт. Во многих странах не на словах, а на деле заботятся об обеспечении прозрачности приватизации и проведении ее на хорошо продуманной законодательной базе; о максимально возможной либерализации рыночных отношений, особенно в части ограничения влияния чиновника на выдачу лицензий, установление квот, льгот, тарифов, обменных курсов; об оптимизации операционно-бюрократических издержек; о ликвидации монополии на тот или иной вид управленческой деятельности. Широко практикуется заключение «соглашений против взяток»: договаривающиеся стороны берут на себя обязательство не давать и не брать взятки, нести материальную ответственность за получение, например, подряда без проведения соответствующих торгов и без конкуренции.

Антикоррупционному оздоровлению государственного управления способствует внедрение современных систем финансового менеджмента, обеспечение должной открытости процессов формирования и реализации государственного бюджета, освоение компьютерного аудита, введение единых банковских счетов и общего бухгалтерского учета ценностей чиновника (земельных участков, транспортных средств, недвижимости).

²⁸ Шах А., Шактер М. Борьба с коррупцией: решения на основе анализа // Финансы & развитие. 2004, декабрь. С. 41.