

Коррупция в России: Политические, правовые, социальные и международные аспекты ¹

Андрей Дахин, Андрей Макарычев, Александр Сергунин

Коррупция рассматривается разными науками с различных позиций. Политические науки изучают коррупцию в контексте понятия власти. Коррупция рассматривается как способ применения силы или как метод борьбы за обладание силой. Юриспруденция главным образом рассматривает коррупцию с точки зрения законности - незаконности. В то же время юрист видит и понимает коррупцию только в связи с действиями, которые с ней связаны и которые регулируются законодательством, а точность определений зависит от степени разработанности законов. Социология рассматривает коррупцию в контексте структуры социальной среды и видит ее в качестве части совокупной социальной системы общества. Социологические науки по сравнению с юридическими и политическими нацелены на создание более сложного социального "портрета" этого явления.

1. ОБСУЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ПОЛИТИЧЕСКИХ НАУКАХ

1.1. Патронажно- клиентские отношения и российская элита

В России роль государства во многом отличается от роли государства на Западе, равно как и от традиционно автократических восточных режимов. С одной стороны, российское государство и правящая политико-административная элита являются силой, инициирующей эволюционные изменения, а с другой стороны - это инертные структуры, плохо приспособленные к глубоким социальным преобразованиям и препятствующие разрешению имеющихся конфликтов естественным путем. Можно утверждать, что политико-административная элита, которая "приватизировала" российское государство, удерживает общество в своеобразном переходном состоянии от традиционного к современному образу жизни.

В России традиционно государство существовало для того, чтобы править, но не для того, чтобы оказывать услуги "клиентам".² Вот почему в политическом процессе важную роль играют неформальные структуры элиты и, в первую

¹ Настоящая статья появилась в результате исследования, проведенного в 2000 Центром Социально-экономической Экспертизы (Нижний Новгород) в рамках проекта "Общественные слушания как главный элемент региональных анти-коррупционных мер", проводимой при поддержке программы Инициатива Местные власти и реформа общественных услуг Института Открытое Общество (Будапешт). Авторы выражают признательность Николаю Распопову, Антонине Чепуровой, Александру Мизери и Василию Валуеву за содействие при подготовке настоящего материала.

² Джульет С. Коул Роль гражданского общества в обуздании коррупции на муниципальном уровне. Материалы региональной конференции представителей Трансперанси Интернешнл. Работа к обсуждению No10, Институт Открытое Общество, Инициатива Местные власти и реформа общественных услуг

очередь, группировки и кланы внутри элиты, которые ведут более или менее скрытую борьбу за власть и влияние. Каждая группировка возглавляется лидером, который обычно курирует ту или иную государственную структуру или определенный регион. Между лидером и членами группировки возникают патронажно-клиентские отношения. По мнению Михаила Афанасьева, в нынешних условиях "существующие структурные единицы доминирующего среза общества, деятельность которых определяет структуру сферы власти, представляют собой группировки по типу патрон-клиент"³, принимая форму пост номенклатурного протекционизма.

Как полагает Константин Боровой, коррупция стала составной частью власти в России: "если правительство не заплатит Парламенту, то он не одобрит бюджет или, например, важный налоговый закон. Если крупные компании, например, нефтегазовые, перестанут платить правительству, они могут исчезнуть... Самое опасное заключается в том, что эта схема работает и устраивает всех"⁴.

Эту точку зрения разделяет Юрий Болдырев, заместитель председателя Счетной Палаты Российской Федерации, который полагает, что коррупция сознательно принимается властями и является одним из скрытых механизмов реального управления⁵.

Причина такой ситуации кроется в невозможности выполнять требуемые решения в рамках открытых демократических процедур. Современные механизмы формирования элитной прослойки общества быстро создали образ, уже ставший привычным, внутреннего единства власти и бизнеса, т.е. олигархии или появления группировок "отношения которых с государством трудно удержать в рамках патронажа"⁶. Однако дальнейшая довольно интенсивная эволюция этих отношений привела к новой форме симбиоза элитных группировок, которая продемонстрировала их еще более явные внутренние изменения вследствие массового (в масштабах правящего класса) притока в элиту теневых бизнесменов. Между прочим, процесс преобразования собственности во власть привлек к своим механизмам представителей полу-криминальной деловой элиты, которые внедрились непосредственно в структуры государственного и политического управления. В свою очередь, влияние представителей теневого бизнеса внутри элитной прослойки усилило распространение среди этой элиты многих явлений однозначно криминального происхождения, которые, постепенно укореняясь, стали неотъемлемой частью культуры власти правящего класса.

Прежде всего эта тенденция наблюдается в укоренении среди элиты этических норм, оправдывающих и признающих такие методы профессиональной деятельности, которые в совокупности могут быть условно названы деловым стилем и который является таким вариантом государственного предпринимательства, при котором доход идет не в казну, в отдельным лицам,

³ Михаил Афанасьев Клиентские отношения и российская бюрократия, Москва, 1977

⁴ <http://postal.da.ru/sp/chronicle/18-Ост-99/303.html>

⁵ Юрий Болдырев, Что делать с коррупцией// Независимая газета. Идеи и люди. Интернет версия № 193 (2009)? 15 октября, 1999, стр. 2

⁶ В. Кортунов, Философия денег: проблема ценностей пост-советской элиты в России// На пути политических преобразований (Политические партии и политические элиты в пост-советский период). Выпуск 8, часть 2, М, 1907

служащим властям. Доказательством является сильная ориентация правящих группировок на материальное процветание как на единственный важный элемент образа современной российской власти. Интегрируя эти элементы в свою структуру на духовном уровне, по сути, правящая прослойка на этическом и культурном уровне поддерживает криминализацию всех систем государственного управления.

Таким образом, среди российской политической и административной элиты можно наблюдать двойной процесс: с одной стороны, наблюдается возрождение "старых" осколков политического класса (в частности, трансформация административных команд в нечто наподобие мафиозных структур, в которых критика лидера является преступлением, а преданность лидеру стоит выше закона; превращение части правоохранительных органов в наемные военизированные банды, служащие различным политикам; возрастающее число случаев физического устранения политических соперников; атрофия политической воли в отношении правового урегулирования и т.д.); а с другой стороны, расширение участия в сфере управления чисто криминальных объединений, привлеченных правящей властью из теневого бизнеса и ставших (по крайней мере, их верхушка) составной частью правящего класса. Поэтому создавая препятствия для криминального мира, пытающегося войти во властные структуры через "парадную дверь" при помощи выборов (например, отмена результатов выборов в Нижнем Новгороде, которые в марте 1998г. выиграл бизнесмен Андрей Климентьев), следует иметь в виду, что интеграция правящего и криминального слое общества уже произошла благодаря действию экономических механизмов.

В целом, такая способность государственной системы к интегрированию с криминальными структурами не нова для России. Еще Максимилиан Волошин писал, что в Российском "государстве есть два класса вне закона - правящий класс и преступники. Во время революций эти классы меняются местами, при этом стиль правления по сути не меняется. Но каждый класс, придя к власти, считает себя суверенной осью государства и злоупотребляет своим правом грабить остальных"⁷. По крайней мере, сегодня более не кажется странным, что, несмотря на громкие заявления депутатов Государственной Думы или постоянные заявления представителей исполнительной власти о борьбе с преступностью, принимаемые меры по борьбе с организованной преступностью не дают практически никаких результатов, поэтому мафия не только активно принимает участие в перераспределении государственных ресурсов, но и контролирует значительную часть ключевых сфер экономики. В то же самое время спокойное отношение к мафии находит свое закрепление не только в сфере культуры (посредством приближения этических стандартов работы государственной бюрократии и теневых бизнесменов), но и поддерживается социальными, технологическими и даже политическими механизмами. Например, ясно, что многие счета, с которых средства переводятся за рубеж, хорошо известны электронной разведывательной службе ФСБ (Федеральная служба безопасности) и, таким образом, не хватает лишь политической воли федерального правительства

⁷ М. Волошин Все дороги перекрещиваются, Москва, 1989, стр. 189-190.

для начала борьбы с расхитителями. Но такой воли нет, потому что структуры в верхних этажах власти также коррумпированы.⁸

Таким образом, властные отношения в России остаются сферой формального применения закона, где преобладают принципы политического антагонизма и/ или частных законов, что подрывает основы общественной правовой сферы государственных институтов. Такая практика применения власти указывает на второстепенную значимость ценностей закона в структуре сознания элиты. Более того, российская административная и политическая элита (и другие тоже), потеряв правовые понятия и ценности, и, как следствие, должную моральную поддержку, выработала оправдание своей духовной самодостаточности и далее пришла к полной автономии этики правящей элиты от моральных норм, превалирующих в обществе в целом. Наконец, понимание правящими кругами идеи "правовых норм" перестало выступать в качестве нижнего предела допустимого и стало соотноситься с процедурой применения власти в глазах общественной морали.

Очевидно, что российские правящие круги еще не преодолели узко корпоративное сознание и концентрируют свою профессиональную деятельность в сфере власти на частных интересах и, соответственно, на политических методах их достижения. Таким образом, единый критерий политического и правового регулирования (имея в качестве базы исторически сложившуюся недооценку закона как специфического регулятора власти) все еще служит показателем функциональной незрелости политической и административной элиты в целом при исполнении своей роли глашатая государства, общества и представляемых социальных групп. Поэтому игнорирование законов одновременно подтверждает политический непрофессионализм элиты и показывает ее неспособность координировать свои узко групповые интересы с социальными потребностями общества в целом, т.е., их роль в системе представления интересов общества.

Похоже, что российская административная элита непотопляема и обладает способностью к широкому воспроизводству. В СССР насчитывалось 1000 управленцев на 100 тысяч работающих, а в России в 1994г. - 1,500, а в 1996 г. уже 1, 800. Только одна администрация Президента насчитывает 2,5 тысячи сотрудников, а во всех структурах Президентского офиса работает около 7 тысяч сотрудников, которые пользуются всеми привилегиями, предоставляемыми властью (всевозможные дополнения к основной зарплате, премиальные, отпускные в двойном размере с оплачиваемым билетом к месту отдыха и обратно, компенсация за оплату жилья, субсидированные квартиры, летние дачи, рестораны, больницы и т.д.). Эти привилегии не подлежат отчетности, т.к. соответствующие инструкции регулируют особую "кормушку" только в общих чертах, а наиболее привлекательные детали оставляют на усмотрение самих сотрудников, т.е. это такая форма оплаты, которая размывает границы между законным и незаконным. Безусловно, продажа лицензий, таможенных и налоговых льгот, прав на торговлю оружием и другие последствия "приватизации государства" дают административной элите гораздо больше.

⁸ А. Соловьев Стандарты власти российской элиты: Испытание конституционализмом?// Полис , 1999г., No 2

Ярким доказательством отсутствия профессионализма у политической и административной элиты является плачевное положение в промышленности и сельском хозяйстве, хронические задержки с выплатами зарплат и социальных пособий. Тем не менее, работая хуже, чем большая часть населения правящая элита живет несравненно лучше, что само по себе аморально. Чиновники "приватизировали" сферы своего влияния, что приносит им фантастические доходы. Российская политическая и административная элита представляет собой объединенную силу, которая подчинила себе государство и она в состоянии направить развитие страны по тому же руслу, что и Латинская Америка.

В стране наблюдается "правовой беспредел", когда ни федеральные, ни местные законы, особенно, финансового характера, не исполняются, что подталкивает чиновничество к коррупции. Невзирая на все политические изменения, российская бюрократия цепко держит власть в своих руках. В своей книге "Государство и эволюция" Егор Гайдар пишет, что бюрократия легко отряхнула прах марксистской идеологии со своих ног и поменяла оболочку, но ее "тело" и "мозг" остались неуязвимыми. В недавнем советском прошлом бюрократия приобрела "современную" организационную форму, которая была принята новой социальной формацией - коммунистической номенклатурой. Бюрократизация всех правовых сфер общественного управления и самоуправления была важной составной частью тоталитарного процесса контр-модернизации.

Если говорить о современных плюралистических демократиях (полиархиях), то база услуг государства внутри таких политических систем вовсе не сужается до классической схемы Уэббера: подтвержденная квалификация, специализация в определенном виде услуг, иерархия, твердая зарплата, воплощение рациональных правил служебной деятельности и карьеры. Для цивилизованного (в контексте Евро-Атлантической цивилизации конца 20 века) функционирования государственной машины не менее значимыми являются следующие моменты: первоочередная значимость прав человека и гражданских прав; отраслевая ступенчатая система общественного контроля - парламентского, финансового, административного, судебного (чаще всего это специализированные административные суды) и информационного; законодательно закрепленные привилегии и ограничения для чиновников; постоянное и целенаправленное обучение административной элиты; защищенные законом профсоюзные права государственных чиновников, представительство и участие чиновников в процессе принятия решения; различные процедуры разрешения трудовых разногласий и конфликтов.

Что же такое современная российская бюрократия? Начнем с очевидной реальности. Она движима двумя обстоятельствами, первое из которых коррупция. Коррупция государственной машины является особым случаем социального ущерба. По определению известного философа Мераба Мамардашвили, это уже антропологический кризис, причем речь идет не просто о коррумпированности организаций или нестандартном поведении отдельных лиц, налицо мафиализация социума.⁹

⁹ М. Афанасьев Правящие элиты России: Образ деятельности//Мировая экономика и международные отношения, 1996, No 3

Второе обстоятельство - это отсутствие единой процедуры и административной воли. Политически раскол чиновничества преодолен (по крайней мере, внешне) после войны ветвей власти, которая закончилась победой исполнительной власти в 1993г. Тем не менее, восстановление "вертикальной власти", что особенно любят в России, вовсе не обеспечило целостности административно -правовой системы. Угроза впасть в немилость к Президенту не может заменить отсутствие системы государственного контроля. Наконец, возможно утверждать, что основным компонентом административных процессов в России являются "патронажно-клиентские отношения" (основанные на личной преданности и покровительстве) со следующими характеристиками: 1) они пронизывают практически всю государственную машину; 2) они оказывают решающее воздействие на карьеру чиновника; 3) они постоянно порождают коррупцию; 4) они предлагают способы разрешения конфликтов; 5) они рассматриваются большей частью административной элиты в качестве естественного состояния административной деятельности.

Отличительные особенности и мировосприятие российской бюрократии явственно отличают ее от рациональной бюрократии, но вынуждают вспомнить другую категорию Уэббера из его типологии политического доминирования, а именно: "патриархальную бюрократию". По Уэбберу эта категория объединяет элементы двух основных типов - "традиционное доминирование" и "правовое доминирование" и предполагает наличие особой машины (штаба) доминирования, которая управляется законом, создаваемым хозяином. "Патриархальные бюрократии" обладают машиной с более или менее развитым процессом рационализации (бюрократизации) деятельности. Образования такого типа описаны в литературе по социологии переходных модернизируемых общин. Аналогии с нашей политической и административной деятельностью очевидны: это широкое распределение привилегий и бонусов; отсутствие четких и обязательных процедур назначения (например, на должности глав региональной и местной администрации), подготовка указов и приказов; фаворитизм; создание административных структур "под человека"; выделение дополнительных средств и пособий от государства полностью зависит от отношения босса. Тем не менее, необходимо отметить следующее: понятие "патриархальной бюрократии" означает первоначальную связь с традицией (даже если эта связь ослабла со временем, она отягощена произволом деспота), которая в нашем случае разрывается в результате противодействия модернизации со стороны тоталитарных сил. Принимая во внимание эту особенность генезиса, т.е., не победу, а дезинтеграцию номенклатуры - мы должны говорить не о "патриархальных", а о "патронажно-клиентских" бюрократиях. Множественное число здесь обязательно, потому что мы имеем четкую выраженную тенденцию к "приватизации" государства со стороны различных "сторон" государственной машины, как центральных, так и региональных.

1.2 Лоббизм или коррупция? Представление групповых интересов в России в свете зарубежного опыта

С точки зрения государственного управления основное различие между коррупцией и цивилизованным лоббизмом состоит прежде всего в нормативно закреплённой процедуре принятия решений в процессе лоббирования, что обеспечивает свободное участие в этой процедуре заинтересованных сторон и обеспечивает принятие решения на конкурентной основе. Таким образом, число сторон, принимающих участие в подготовке принятия решения, увеличивается до требуемого максимума, что позволяет в полном объеме принимать во внимание интересы и точки зрения, существующие в обществе. Коррупция, напротив, не только резко суживает круг лиц, принимающих участие в принятии решений, но и выбирает таких людей случайно, что приводит к расхождению между значительной частью принятых решений и надеждами общественности, не говоря уже о низком уровне таких решений. Тем не менее, и лоббизм, и коррупция являются, соответственно, высоко развитым и примитивным инструментами влияния капитала на государство. Обычно слово "лоббизм" имеет негативный оттенок и служит либо синонимом слова "коррупция", либо используется для обозначения сил, преследующих корыстные эгоистические цели. Слово "лоббизм" также используется для обозначения усилий определенных групп с конкретными интересами (например, агропромышленного, военно-промышленного, нефтегазового комплексов) получить кусок "бюджетного пирога" или попыток региональных лидеров получить субсидии от центра, а также неприкрытых подкупов депутатов Государственной Думы и высокопоставленных сотрудников исполнительной власти. Понятие "лоббизм" применяется на всех уровнях власти, не только федеральном, но и на региональном и местном. Иногда это понятие характеризует не только форму коллективной деятельности в общественно-экономической и политической сфере, но и межличностные отношения в хозяйственной и даже обыденной жизни. Такое широкое аморфное понимание лоббизма приводит к терминологической путанице и неразберихе среди ученых, политиков и журналистов, обсуждающих это явление.

Тем временем в отечественной и иностранной науке уже давно разработаны четкая концептуальная схема и инструменты ее исследования. Поэтому мы можем различать лоббизм в широком и узком понимании.¹⁰ Лоббизм в широком понимании представляет собой попытки различных общественных, экономических, этно-религиозных, культурных и других групп влиять на органы законодательной и исполнительной власти с целью принятия властями благоприятного для себя решения. Такая деятельность может осуществляться любой группой, понимающей и выражающей свои интересы и имеющий значительный потенциал оказывать воздействие на государственный орган. Лоббизм в узком понимании означает деятельность профессиональных лоббистов, т.е. специально созданных лоббистских компаний и организаций, которые работают по заказу групп с определенными интересами, а также лоббистских отделов корпораций, общественных организаций и даже органов государственной власти. В некоторых странах (в особенности в США и Германии) лоббизм превратился в особый род общественной и политической деятельности, в отрасль

¹⁰ Николай Зяблик. США: Лоббизм и политика, М., Знание, 1976г., стр. 24; Александр Сергунини США: Департамент Президента по контактам с Конгрессом и иностранной политикой. Нижний Новгород, Волго-Вятское издательство, 1999г., стр.43-44

со своими собственными финансами, информационной и аналитической службами, инфраструктурой, сотрудниками и системой образования. Среди прочих особенностей лоббизма наблюдается постоянный обмен информацией и сотрудниками.

Обычно российских лоббистов обвиняют в коррупции вследствие методов, которые они используют для манипулирования государственной властью. Средства массовой информации пестрят материалами об этих непривлекательных методах, которыми пользуются лоббисты для достижения своих целей. Эти методы разнообразны: от взяток и "развлечений в сауне" до проталкивания "своих" людей в официальные органы и опубликование статей "на заказ" в прессе. Возникает вопрос: до какой степени эти методы, незаконные или балансирующие на грани нарушения закона являются неизбежными спутниками лоббизма?

Мы полагаем, что преобладание низкопробных методов в лоббистской деятельности является своего рода "детской болезнью" и свидетельством незрелости национального лоббизма. Если мы сравним, например, с американским аналогом на такой же стадии развития, а именно, в конце 19 - начале 20 века, то увидим, что тогда "толкачи" без зазрений совести "покупали" конгрессменов и сенаторов и были абсолютно неразборчивы в средствах для достижения своих целей.

Опыт других стран показывает, что с течением времени лоббизм становится одним из атрибутов демократии и развитого гражданского общества и что он выполняет следующие политические функции.

- *Политическая социализация.* Лоббизм служит эффективным методом вовлечения в политику различных социальных групп, которые обычно являются пассивными и передают защиту своих политических интересов таким политическим институтам, как политические партии, элиты и государство. Общественные организации, занимающиеся правозащитной и антивоенной деятельностью, а также охраной окружающей среды, или так называемое "гражданское лобби" стало особенно активным в западных странах в последние десятилетия, что способствует притоку в политику простых граждан и, таким образом, способствует развитию более высокого уровня политической вовлеченности. Нечто наподобие этого происходит в современной пост-коммунистической России.
- *Выражение интересов определенных групп.* При помощи лоббизма различные социальные слои осознают и выражают свои интересы в политике. Без этого вида деятельности ни элита, ни общество не будут знать о существовании этих интересов и не будут воспринимать их глашатаев в качестве субъектов политики, заслуживающих внимания. Интересно отметить, что, стремясь более четко сформулировать свои интересы, лоббистские группы анализируют те или иные проблемы самостоятельно или с помощью исследовательских организаций.
- *Представительства и защиты интересов определенных групп.* Лоббисты не просто выражают интересы различных социальных групп, они также служат механизмом их представления. С помощью лоббизма эти группы выигрывают от решений, принимаемых государством, либо, напротив, они блокируют те решения, которые им кажутся невыгодными.

Конечно, не всегда защита и выдвижение групповых интересов, многие из которых слишком узкие, оказывает положительное воздействие на политическую жизнь. Иногда это приводит к преобладанию индивидуальных интересов над общественными. Например, существовавший в начале и середине 90-ых годов институт уполномоченных банков Казначейства Российской Федерации давал преимущества этой группе финансовых олигархов, которые зарабатывали фантастические прибыли, пользуясь бюджетными средствами. Однако, для большинства народа и для финансовой системы страны в целом это обернулось настоящей катастрофой, потому что приводило к задержкам переводов из центра в регионы и выплат зарплат и пенсий. Учитывая подобные негативные аспекты выражения групповых интересов, следует принимать во внимание, что лоббизм также содержит своего рода противодействие такой практике, так как иные группы также могут воспользоваться этим методом для защиты своих интересов. Между прочим, политика как таковая вырастает из множественных столкновений интересов различных групп и является силой, родившейся в результате большого числа разносторонних импульсов.

- *Компенсация институционального вакуума.* Иногда лоббизм дает возможность восполнить недостатки тех или иных элементов политической системы. Таким образом, в США лоббизм является реакцией на чрезмерную централизацию партийной системы. В России же лоббизм, напротив, восполняет слабости имеющейся партийной системы. Политические партии настолько слабы и бесформенны (как в организационном, так и в идеологическом плане), что они не в состоянии выполнять традиционные общественные функции. И здесь не последнюю роль играет незавершенность процесса социальной дифференциации в современной России, что препятствует созданию классов и социальных слоев нового типа и понимание ими своих интересов. В этих условиях некоторые лоббистские группировки узурпируют функции, традиционно выполняемые политическими партиями: выработка политических идеологий, мобилизация населения на выполнение тех или иных политических программ, участие в выборных кампаниях, достижение государственной власти и осуществление контроля над ней, подготовка законов и т.д. Например, блок "Наш Дом Россия" был создан в качестве объединения для лоббирования интересов топливного сектора, но с течением времени стал претендовать на роль про-правительственной партии. Российские аграрии могут служить другим примером такой партии-лобби.
- *Наладка бесперебойной работы политической системы.* Лоббизм не только заполняет определенные пробелы в работе политической системы, но и способствует более эффективному функционированию существующих политических институтов. К сожалению, в России в настоящее время эта функция лоббизма не раскрыта должным образом. Зачастую действия лоббистских групп приводят не к сотрудничеству, а к конфликтам между различными ветвями государственной власти, равно как и внутри этих ветвей. Однако, есть надежда, что в долгосрочной перспективе лоббисты

поймут, что координация действий различных элементов политической системы служит к их собственной выгоде..

- *Обеспечение участниками политических процессов информацией.* Нужная и своевременно полученная информация является одним из ключевых элементов процесса принятия решений и лоббисты вносят свою лепту в нормальное функционирование информационных потоков внутри политической системы. Как правило, они не просто информируют политиков об интересах и настроениях групп, которые они представляют, но и разъясняют тем, кто принимает решения все "за" и "против" их действий, что оказывается полезным для политической карьеры этих политиков. Принимая во внимание колоссальный поток информации, обрушивающийся на тех, кто принимает решения, информация, предоставляемая лоббистами, становится особенно полезной, потому что это избавляет официальные лица и их сотрудников от выполнения ненужной работы. Несмотря на то, что информация лоббистов неизбежно несет характерную политическую окраску, она полезна для официальных лиц и государственных чиновников, потому что позволяет им иметь более полную информационную картину и подготовить более подходящие политические решения.
- *Механизм обратной связи* Лоббисты не только подталкивают к рассмотрению тех или иных политических проблем общества, они также предоставляют политикам информацию о реакции различных социальных групп на уже принятые определенные решения, что позволяет сильным мира сего скорректировать свою позицию с тем, чтобы сделать ее более эффективной и добиться большей поддержки общества. Таким образом, лоббизм способствует развитию само-регулируемых механизмов политической системы и укрепляет ее стабильность.
- *Политический реформизм* В развитых демократических обществах лоббизм, в отличие от политических партий, не претендует на политическую власть, полный контроль над властью и, в особенности, изменение политической системы. Лоббизм использует существующие правила игры и нацелен только на частичное изменение существующих законов и только в такой степени, которая необходима для удовлетворения интересов представляемой группы. По этой причине лоббизм можно рассматривать в качестве одной из форм политического реформизма, направленного на постепенное и последовательное изменение существующего правопорядка. Возможно, широкое распространение лоббизма в США с конца 19 века (включая оппозиционное движение: профсоюзы, фермеры, феминизм, национальные меньшинства, Зеленые) послужило одной из причин сравнительно спокойного политического развития страны и позволило ей избежать революционных катаклизмов. Не стоит ли подумать о перспективах лоббизма для развития механизмов достижения социального партнерства и компромисса в современной России?
- *Орудие развития гражданского общества и создания правового государства.* В западных демократиях лоббизм выполняет эту важную функцию по двум направлениям. Во-первых, он способствует развитию

горизонтальных связей в обществе (между отдельными людьми и социальными группами), что служит базой для развития гражданского общества. Во-вторых, лоббизм выступает в качестве дополнительного инструмента контроля над государственной властью, что помогает отдельным людям и обществу в целом защищать свои права и не допускать развития государства в нежелательном направлении. Разумеется, не следует полагать, что лоббисты сознательно выполняют эти функции и искренне заботятся о развитии гражданского общества. Они заняты достижением интересов своих групп, но их деятельность в целом объективно благоприятна для укрепления гражданского общества.

- *Интеграционная функция.* Поскольку большая часть указанных функций лоббизма нацелена на усиление демократических институтов и стабильность политической системы, можно спокойно утверждать, что лоббизм, несмотря на некоторые отрицательные проявления, в целом способствует объединению, а не разъединению общества. Лоббизм выполняет эту роль непреднамеренно и независимо от целей и намерений тех, кто "движет этой пружиной" (а иногда даже против их желания). Конечно, это становится возможным, только если общество вносит надлежащие корректировки и наблюдает за процессом лоббизма с целью не допустить, чтобы его отрицательные стороны перевесили его положительные моменты.

С нашей точки зрения для того, чтобы придать российскому лоббизму "цивилизованный" вид и превратить его в здоровый институт демократического следует предпринять следующие меры:

- Необходимо изменить отношение к лоббизму (на уровне общественного сознания и восприятия научных и академических кругов, политической элиты). Лоббизм следует рассматривать не в качестве синонима слова "коррупция", а в качестве атрибута демократического общества, выполняющего ряд важных социальных функций. Это также поможет лоббистам осознать, как важно отказаться от аморальных и противозаконных методов и переходить к более цивилизованным политическим технологиям. СМИ и ученые должны сыграть важную роль в положительном изменении образа российского лоббизма.
- Необходимо способствовать дальнейшему институциональному оформлению лоббизма. Когда лоббистские группы имеют зарегистрированные офисы и заявленные цели, штат сотрудников, а их деятельность становится легитимной, это позволяет им избавиться от нынешней анонимности (которая зачастую ведет к коррупции), делает их работу доступной для общественности общественного контроля.
- Необходимо принять соответствующий закон о лоббизме, который даст определение этому явлению и закрепит допустимые формы и методы работы. Основной упор следует сделать на большем доступе общественности к их работе. В частности, в Америке, например, лоббисты должны быть зарегистрированы в государственных органах (в Парламенте или Министерстве юстиции), представить декларацию о целях лоббирования и отчеты о средствах, потраченных на свою деятельность.

- Было бы разумным позаботиться об обучении навыкам "цивилизованного" лоббизма. Опять же, основываясь на опыте западных стран, роль "школы" лоббизма может выполняться отделениями или факультетами по связям с общественностью, которые появились в некоторых высших учебных заведениях в последние десятилетия. К сожалению, в настоящее время специальность "связи с общественностью" рассматривается в качестве подраздела журналистики или рекламного дела. В действительности эта специальность, нацеленная на изучение системы общественных связей, имеет более широкие функции, включая подготовку сотрудников лоббистских фирм. Важно, чтобы потенциальные клиенты лоббистов: бизнесмены, профсоюзные лидеры, руководители партий, отвечающие за связи с общественностью и контакты с другими правительственными органами, журналистами, представителями гражданского лобби и т.д., получали подготовку по связям с общественностью. Отсутствие политической стабильности, незрелость демократических институтов и политических традиций, живучесть старых стереотипов в политическом сознании общества создают серьезные препятствия на этом пути. Тем не менее, есть некоторые основания надеяться, что превращение российского лоббизма из аналога коррупции в нормальный институт демократического общества может завершиться успешно.

2. КОРРУПЦИЯ И ПРАВО

Изучение преступности в России позволяет судить об объемах так называемой "теневой" экономики, включая криминальную экономику, которая не учитывается налоговыми и иными государственными органами. Так, по данным Межгосударственного Статистического Комитета стран СНГ объем теневой экономики составляет примерно 25 процентов от уровня ВВП¹¹. Однако, по экспертным данным, для России эта цифра оценки теневого рынка существенно занижена и в действительности находится на уровне в 40-50 процентов от объема ВВП. Одни только налоги, недоплачиваемые теневой экономикой, составляют от 13 до 18 миллиардов долларов. По данным Счетной Палаты Российской Федерации, теневой товарооборот составляет не менее 350 млрд руб в год и, таким образом, бюджет недополучает 80-120 миллионов рублей в год.¹² При этом следует учесть, что криминальные круги в России также имеют влияние и на легальный бизнес: порядка 50 процентов коммерческих банков, 60 процентов государственных предприятий и 40 процентов коммерческих предприятий контролируются криминальными группировками.¹³

Для сохранения и укрепления своих позиций, теневые и криминальные структуры тратят, по крайней мере, 50 процентов своего дохода на подкуп коррумпированных государственных чиновников (в середине 80-ых эта сумма составляла 33%).¹⁴

¹¹ Бизнес класс, 1998 г. №7

¹² Расхождения в оценке этого явления во многом зависят от техники подсчетов.

¹³ Российская газета, 1998г., 29 декабря

¹⁴ Российская газета, 1998г., 29 декабря

Кроме того, коррупция ущемляет права и интересы граждан, оказывает отрицательное воздействие на моральный дух общества, формирует неуважительное отношение к властям и правовой нигилизм. По данным проведенного опроса, охватившего 500 респондентов, на вопрос давали ли они взятку сотруднику государственной или муниципальной службы с целью получить решение по требуемому вопросу в течение последних двух лет, 72% ответили утвердительно и 61% заявили, что только взятка может помочь добиться наложения санкций на виновного в вопросах социальной справедливости. Опрос, проведенный среди бизнесменов, выявил еще более шокирующую тенденцию: 93 процента опрошенных заявили, что регулярно в той или иной форме оплачивают услуги государственных служащих.

Несмотря на широкий охват коррупцией всех сфер деятельности, в 1998г. только 5816, а в 1999г. всего 6871 уголовное дело, рассматриваемое судами Российской Федерации, имело в составе элементы коррупции (прирост 18,3%). Объясняется это тем, что факты коррупции чрезвычайно трудно доказуемы. По данным различных авторов, на каждую тысячу осужденных, совершивших деяния с элементами коррупции, уголовное преследование было возбуждено только в отношении одного или двух лиц. Еще меньше (не более 30% дел передаются в суд).

Анализ дел, рассматриваемых и уже рассмотренных в суде, показывает, что наиболее частым предметом коррупционных сделок выступают деньги (80,2%), продукты питания и напитки (7,4%), драгоценности (3,6%), услуги, связанные с собственностью (4,0%). Ценные бумаги и недвижимое имущество очень редко служат предметом передачи государственным служащим (только в одном уголовном деле).

Коррупционные деяния можно разделить на преступления и судебно наказуемые проступки. Различие между собственно преступлением и уголовно наказуемым проступком проводится по следующим основным параметрам:

- размер украденного;
- личность правонарушителя;
- отношение к этому государства.

В отношении коррупционных преступлений возбуждаются уголовные дела, а судебно наказуемые проступки зачастую остаются безнаказанными в связи с отсутствием в России анти коррупционного законодательства, и, что встречается часто, нежеланием государственных и муниципальных органов выносить грязные делишки на обозрение общественности.

Коррупционная преступность представляет собой ряд преступлений, совершенных лицами, официально задействованными в администрировании и использующими возможности, доступные им в связи со служебным положением в целях незаконного извлечения личной выгоды. В разные годы преступления такого рода составляли от 0,08% до 0,3% от всех преступлений.

Современное право относит к коррупционным преступлениям не только получение незаконной компенсации, но и также злоупотребление служебным положением, подлог, превышение полномочий, незаконное участие в бизнесе, незаконное присвоение, растрату или мошенничество с использованием официального чина. Однако, в соответствии с уголовным правом, не каждый государственный или муниципальный служащий несет ответственность за

осуществление указанных действий, а только лица, облеченные должностной властью. Лица, не облеченные властью, несут уголовную ответственность только в случаях, прямо указанных в законодательстве (например, за подлог).

Коррупция в верхнем эшелоне власти довольно часто рассматривается в средствах массовой информации, однако, правоохранные органы располагают лишь незначительной оперативной информацией о высокопоставленных коррумпированных должностных лицах. Например, уголовное дело в связи со злоупотреблением служебным положением было возбуждено в отношении бывшего вице-президента Центрального Банка Российской Федерации, а бывшие вице-губернаторы Пермской и Воронежской областей были осуждены. Бывший заместитель губернатора Красноярской области и близкие родственники губернатора Курской области также были осуждены за аналогичные преступления. В 1999 из общего числа осужденных за коррупцию 98,7% лиц занимали наиболее низкие административные должности и только 1,3% представляли высшие органы государственного управления и депутатского корпуса.

Ущерб от коррупции, наносимый государству и обществу, огромен. В 1996г. правоохранные органы Российской Федерации вскрыли 239 преступлений, связанных с приватизацией, включая 148 фактов взяточничества со стороны должностных лиц среднего и высшего уровня. В результате из 12,3 триллионов рублей, которые планировалось получить от приватизации в 1996г., государственная казна получила только 2,5 триллиона или 14% (эта цифра указана в оригинале - Пер.) Причина этого кроется в преднамеренном занижении стоимости приватизируемых объектов. Из 500 крупнейших предприятий России 80% было продано с аукциона по цене менее 8 миллионов долларов за каждое. Ковровский механический завод (10,6 тысяч работников) был продан за 2,7 миллионов долларов, Челябинский тракторный завод (насчитывающий 54,3 тысячи работников) был продан за 2,2 миллиона долларов, 6 крупнейших алюминиевых предприятий России, похоже, были проданы всего лишь за 62,2 миллиона долларов.¹⁵ Очень часто обе стороны, заинтересованные в коррупционной сделке, принадлежат к одному и тому же органу власти. Например, когда сотрудник ведомства более низкого уровня дает взятку более высокопоставленному чиновнику за факт сокрытия его коррумпированных действий или за выделение дополнительных средств, ресурсов, полномочий, это называется *вертикальной коррупцией*.

В наши дни получил широкое распространение такое коррупционное явление как *фаворитизм*, при котором бывший государственный или муниципальный чиновник получает подарок в виде собственности за благоприятное для дарующего решение или рекомендацию или же получает высокооплачиваемую должность в коммерческой структуре, с которой он был связан или которую курировал в свою бытность на службе. В последнем случае это не только выражение "благодарности" бывшему чиновнику за "заботу" о благополучии компании, но и предложение "купить" его связи.

Какие формы коррупции уголовно наказуемы по закону?

¹⁵ М. Кожевников. Вопрос нарушений законодательства в ходе приватизации//Вопрос оценки и расследования преступлений в области экономике, Саратов, 1999г., стр.149-150.

- Безусловно, к уголовно наказуемым деяниям относятся: *взятки*, т.е. незаконная компенсация за выполнение (невыполнение) должностным лицом при исполнении каких-либо действий в пользу дарующего (Статья 290 УК). В 1999г. в России выявленные факты взяточничества составили на 18,3% больше, чем в 1998г., а число фактов взяточничества в крупных размерах выросло на 30% и составило 8,4% от общего числа совершенных преступлений. Везде уголовные дела были возбуждены против сотрудников и официальных лиц низшего ранга, сотрудников правоохранительных органов, инспекций, врачей и учителей. Верховный Суд республики Башкорстан 23 июня 1997г. вынес обвинительное заключение в отношении сотрудников налоговой инспекции Гашева и Гурова. Во время инспекции киосков они составили акт о нарушении Закона Российской Федерации об использовании кассовых аппаратов. С целью уклонения от уплаты штрафа в 350 минимальных заработных плат, владелец киоска заплатил 100 долларов и 4 700 рублей, за что налоговые инспектора скрыли факт составления акта о нарушениях. В течение полутора лет они получили от директора, который желал избежать проверок своей фирмы, бесплатные ужины и обеды на общую сумму в шесть тысяч рублей. В последнем случае Верховный Суд Российской Федерации подтвердил, что обеды и ужины также могут выступать объектом взятки.
- *Незаконное участие в бизнесе* является одной из наиболее часто практикуемых форм коррупции и состоит в управлении коммерческим предприятием лично или через доверенных лиц с предоставлением этой структуре преимуществ или льгот или оказанием протекции в той или иной форме (Статья 289 УК). Практика показывает, что, в зависимости от должности, в этом виде деятельности замешано от 11 до 26,8% всех государственных чиновников (главным образом, через доверенных лиц). Более того, чем выше должность, тем больше внимания уделяется такой коммерческой деятельности, что не удивительно, ибо для предоставления налоговых, таможенных и иных льгот или преимуществ во время участия в аукционах необходимо обладать широкими полномочиями. К сожалению, с момента принятия нового Уголовного Кодекса Российской Федерации с 1 января 1997г. не было возбуждено ни одного уголовного дела против официальных лиц за участие в коммерческой деятельности.
- *Злоупотребление служебным положением* означает, что должностное лицо использует свое положение в нарушение интересов службы и причиняет существенный ущерб правам и интересам государства, общества и отдельных лиц. Чаще злоупотребление подразумевает неправильное использование материальных или финансовых средств или информации (например, использование коммерческими банками целевых бюджетных средств), оплату поездок представителей юридических лиц или физических лиц, незаконное получение и строительство жилья на общественные средства, оплату обучения родственников должностных лиц в престижных учебных заведениях, нарушение положений, касающихся оплаты за работу и отпуска работников, продажу государственной собственности по минимальным ценам. Например, старейший кинотеатр в Нижнем Новгороде, располагающийся в историческом

центре города, был продан по цене 3-комнатной квартиры в непрестижном районе.

- *Растрата*, которая ярче всего проявилась во время приватизации недвижимого имущества и государственных предприятий, а также при сдаче в аренду площади, принадлежащей государству, по минимальным ценам или присвоение средств, предназначенных на выплату зарплаты. По признанию сотрудников Министерства госимущества, средние цены аренды значительно ниже рыночных цен и разница оседает в карманах руководства. Например, в Санкт-Петербурге после того, как вопрос аренды был взят под контроль, поступления в бюджет от аренды утроились. В 1998г. руководство Октябрьских железных дорог продало блок акций Балтийского банка 10 за миллионов рублей, а в октябре выкупило этот же самый блок акций за 287,1 миллион рублей. Сумма в 276,5 миллионов рублей общественных средств осела в чьем-то кармане.¹⁶
- *Коррупция и политика* Питательная среда для коррупции - это несовершенное законодательство т.е., его несистемный характер в целом, несовершенство отдельных законов, отсутствие законодательного регулирования значимых социальных функций и процессов внутри системы контроля. Законы, регулирующие процесс выборов, играют особую роль при структуризации политической элиты не только в том смысле, что на выборах побеждают представители той или иной группы, но и потому что они стимулируют создание определенных "внутренних" механизмов или невидимых для избирателей связей между элитой. Законодательство не только устанавливает определенные формы их общественного поведения, но и принципы их скрытой корпоративной деятельности. Последнее во многом определяет паритет политических сил и политических группировок. С этой точки зрения нынешнее законодательство далеко от совершенства, потому что предоставляет правящей элите право принятия решения и возможности для заключения коррумпированных сделок. Один из наиболее сложных моментов выборного процесса - это правовое регулирование финансирования выборов. Дороже всего здесь обходятся услуги средств массовой информации и пропагандистские материалы. Возрастание расходов на средства массовой информации во многом объясняется необходимостью искусственно поднять интерес общественности к выборам. В условиях требуемого минимального участия в выборах 25% избирателей, штаб-квартиры кандидатов на выборы озабочены не только разрешением проблемы агитации и разъяснения, но и проблемой обеспечения участия избирателей в процессе голосования. Методы обеспечения участия основаны на создании скандальных ситуаций. Скандалы и высокая стоимость выборных кампаний, таким образом, частично вызваны 25% порогом. Было бы целесообразно снизить этот порог с 25% до 5-10%, при этом для различных регионов России эта норма может быть различной и впоследствии она может быть увеличена по мере роста фактической гражданской активности. В целом попытки законодателей (Закон о депутатах в Государственную Ассамблею Российской Федерации) ограничить объем средств, расходуемых кандидатами на избирательную кампанию, является неверным с методологической точки

¹⁶ Аргументы и факты, 2000г. No 15, стр. 11

зрения. В нашем понимании, он основан на популярном принципе "равных возможностей" для кандидатов. Таким образом, устанавливая верхний предел допустимой суммы избирательного фонда, законодатели стремились к ратификации этого "равенства" на деле. В этом стремлении законодатели вступили в противоречие с фактической ситуацией, потому что, по определению, кандидаты *не равны и не одинаковы*. Между прочим, суть выборов заключается в том, чтобы выбрать не из одинаковых, а из разных. Можно говорить о финансовом "равенстве" только в свете финансирования кандидатов из бюджетных средств. Здесь закон должен, безусловно, установить единый метод финансовой поддержки для всех кандидатов, независимо от их позиции и финансовых возможностей.

Ограничение собственных или пожертвованных средств, которые кандидаты могут потратить на выборы, нецелесообразно. Ограничения в этой области приводят к новому специфическому сектору теневого оборота. И если выборы опираются на "теневую" наличность, подготовка к любым выборам в финансовом отношении состоит из "создания резерва" неучтенных финансовых ресурсов. Такие запасы делаются по всей вертикальной линии власти - от муниципального до федерального уровня. В конечном счете выясняется, что теневая наличность необходима самим властям для того, чтобы сдать "экзамен на демократию" - т.е. победить на выборах. В таких условиях разрастание коррупционных теневых моментов выборного и предвыборного процессов в России выглядит вполне естественным.

Вместо ограничения размеров избирательного фонда кандидатов, более важно сделать оборот средств избирательной кампании "прозрачным" для государства. Здесь следует применить те же принципы, что и в любой иной области оборота капитала. Было бы довольно странным, если бы законодатели попытались, например, ограничить максимально допустимый размер стоимости на рынке домашней бытовой техники или недвижимого имущества, например. Каждому ясно, что такие законы противоречат принципам рыночной экономики. Почему же такие нормы существуют в экономике выборов? Здесь возможно только одно объяснение: российское избирательное законодательство находится под воздействием коррумпированных интересов. Законодатели рассматривают в этом случае "демократию" отдельно от "рынка", потому что это соответствует интересам коррумпированных структур. Нетрудно продемонстрировать, что выборы являются одной из сфер национальной экономики, хотя, конечно, весьма, специфичной. Поэтому, прежде всего законодатели должны стремиться достичь в этой сфере: (1) прозрачности (для государства и избирателей), (2) унификации процедуры накопления и расходования средств избирательного фонда кандидатов, (3) налогообложения этой сферы (прогрессивный налог на выборные средства).

Аналогичные противоречия существуют и с "началом" выборной агитации. Устанавливая нормы, в соответствии с которыми агитация может начаться только в день регистрации кандидата или избирательного списка (Закон о выборах депутатов в Государственную Думу Федеральной Ассамблеи Российской Федерации, Статья 53, пункт 1), законодатели, как мы смеем

предположить, признавали, что в любое иное время кандидат или политическая ассоциация не занимаются любым видом политической рекламы. В действительности, такой метод политической рекламы (только во время выборов) соответствует пост-советским, но не демократическим стандартам. В результате наблюдается неизбежное расхождение между нынешним политическим рекламированием и "выборной агитацией". Поскольку все политики более или менее постоянно заняты политической агитацией, указанный закон вынуждает их искать обходные пути. С другой стороны, он оставляет на усмотрение избирательных комитетов и судей вопрос о том, можно ли квалифицировать данную политическую рекламу в качестве нарушения этого закона или нет. В результате, формируется социальная ниша для коррупции. Расхождение между правовыми нормами и фактическим политическим процессом создает почву для коррупции и публичного политического спекулирования (если мы примем во внимание тот факт, что "телефонное право" исполнительной власти распространяется в России и на судебную систему, а судебные разбирательства приобретают форму политической рекламы). Такие прецеденты имели место во время выборов в Думу в 1999г.: председатель Центральной избирательной комиссии сделал публичное заявление о возможных санкциях против политиков и политических движений, занимающихся политической рекламой до официального начала предвыборной политической гонки.

Остается фактом, что политическая реклама уже развилась как непрерывный информационный процесс, что является естественным следствием развития демократических принципов в политической жизни. Указанная статья Федерального закона позволяет выбирать "нарушителей" произвольно и применять санкции по отношению к ним, потому что всех наказать невозможно. В случае "начала" предвыборной агитации это положение следует начинать применять только в случае поддержки кандидатов со стороны государства, т.е. в то время, когда кандидаты получают бесплатно время на телевидении, в прессе и т.д. В этой связи желательно установить единую (прозрачную) финансовую процедуру для политической рекламы.

Мы затронули отдельные примеры, потому что закон позволяет коррумпированным структурам проходить через демократические процедуры. Точно также, экономические законы, начиная с закона о государственном бюджете, позволяют коррупции проходить через рыночные процедуры.

3. КОРРУПЦИЯ В СВЕТЕ СОЦИОЛОГИИ

С точки зрения социологии коррупция рассматривается как определенная структура отношений, которая "вырастает" в системе социального и государственного управления. Любая структура существует в системе социальных отношений только потому, что она выполняет определенные функции, которые не обеспечиваются (или недостаточно хорошо обеспечиваются) иными социальными структурами. Если признается существование коррупции, то естественно, возникает вопрос о ее социальном функционировании и функциях.

Коррупция - это особая социальная структура, которая представляет собой набор стабильных и достаточно универсальных (т.е., адаптированных к существованию в различных сферах социальной жизни) норм или принципов взаимоотношений между людьми. Здесь мы имеем в виде не отдельных единичных людей, а социальные группы, которые поддерживают эту структуру в качестве первичного или неотъемлемого условия (источника) своего существования. Природа коррупции такова, что сама она не может стать самостоятельным социальным институтом. По сути коррупция является частью самых обычных межличностных социальных отношений или вариантом таких социальных структур, которые обычно называются "друзья", "родственники", "фанаты" и т.д.

Особенность коррумпированных структур такова, что они:

(1) развиваются в сфере управления и функциональных отношений должностных лиц; (2) дублируют и заменяют функциональные отношения должностных лиц; (3) представляют собой альтернативу действиям этих лиц, предполагаемую законом.

На базе определений, данных коррупцией различными экспертами, полученными в ходе нашего исследования, стало возможным определить следующие признаки коррупции:

- (1) регулярное нарушение закона;
- (2) корыстные цели;
- (3) слияние властных и криминальных структур;
- (4) злоупотребление служебным положением в корыстных целях;
- (5) двойное нарушение: с одной стороны - взятка, а с другой стороны - злоупотребление служебным положением.

Таким образом, с одной стороны, коррупция - это периодически совершаемое уголовно наказуемое деяние, которое включает дачу взятки должностному лицу и использование последним его полномочий с целью достижения личных или групповых корыстных целей. С другой стороны, коррупция это "обиходная структура", развивающаяся в сфере социального управления, дублирующая и превосходящая нормативно закрепленные функциональные отношения чиновников и выступающая в качестве альтернативы законопослушным действиям этих лиц.

Термин "обиходная структура" означает исторически оформившиеся и закрепленные в социально-исторической памяти народа нормы поведения, принципы, отношения и контакты между людьми. Эти нормы и принципы "впитываются с молоком матери" и существуют независимо от так называемых "официальных" норм, принципов и приказов. Особая черта этих "обиходных структур" состоит в том, что, во-первых, если рассматривать их в соотношении с институционально закрепленными структурами, то можно заметить, что они всегда "действуют сами по себе", а во-вторых, они нейтрализуют индивидуальность и несхожесть с другими людьми: "обиходные структуры" отталкивают человека, который ведет себя "не как все".

Применяя в отношении коррупции понятие "обиходная структура", мы хотим сказать, что в современной России коррупция представляет собой системное явление, существующее "не по законам" официальных социальных институтов, а "по законам" неписанных норм и правил. Другими словами, она существует по законам "обычаев", которые используют принцип "делай как я" и

передаются от поколения к поколению "изустно" без учебников и посредников, т.е. "конфиденциально": от человека к человеку.

Обиходные структуры стабильны во времени и в пространстве только, если они удовлетворяют требованиям тех или иных социальных групп. Коррупция остается стабильной, потому что интерес людей к личной выгоде и достижению личного благополучия при помощи любых средств остается неизменным. В зависимости от глубины распространения коррумпированных структур, они находятся в большей или меньшей безопасности. Базовый уровень создает впечатление, что коррупция - это "нормальный" образ ведения бизнеса. Чем выше безопасность, тем больше богатств могут извлечь для себя "невидимые лидеры" коррумпированных структур.

Базовым элементом или "ядром" коррумпированной структуры является *коррупционное соглашение* - частная конфиденциальная сделка должностных лиц, составляющая основу для их незаконных действий. Коррупционное соглашение представляет собой "базу" для коррумпированных структур, потому что оно выступает в качестве источника нормы для всех последующих действий. Такого рода сделки становятся возможными только в тех случаях, когда заключившие ее стороны уверены, что все будет сделано в соответствии с договоренностью. Вот почему коррупция основана исключительно на доверии (добровольном или вынужденном). Определенная живучесть или стабильность коррумпированных структур, а также определенная стабильность социального окружения основаны на этом обстоятельстве. Должностные лица, доверяющие друг другу, всегда стараются держаться вместе и "новички" попадают в это круг довольно редко. Поэтому внутри коррумпированных структур существуют *коррумпированные кланы или группировки*. Коррупция представляет собой следствие системных недостатков, среди которых эксперты называют следующие:

- 1) неэффективная налоговая система;
- 2) неэффективный государственный контроль за различными сферами деятельности в системе социального производства;
- 3) неадекватное и неэффективное правовое регулирование соответствующих аспектов жизни российского общества;
- 4) отсутствие контроля за деятельностью исполнительных органов власти
- 5) отсутствие анти- коррупционного закона;

Коррупция - это результат системного сбоя в структурах власти. Системные свойства коррупции позволяют подавлять отдельных людей или группы, отдельные небольшие структуры управления, особенно в отдельно взятом регионе. В этом свете власть рассматривается в качестве сферы бизнеса или хорошего способа заработать деньги.

Одна из основных причин коррупции состоит в комплексном несовершенстве системы контроля и законодательства, регулирующего отношения структур управления и бизнеса, государственных служащих и частных лиц, государства и граждан. В частности, это относится к правовой базе налогообложения, которая тормозит и душит промышленное производство и одновременно стимулирует развитие коррумпированных структур.

Первой и доминирующей целью, преследуемой членами коррупционного соглашения, является *личная выгода*. Наиболее распространенный сегодня тип

личного обогащения - это материальное обогащение. Кроме того, "личная выгода" связана с нездоровыми навязчивыми психологическими мотивами самоутверждения и самоубеждения. Эти мотивы привносит в сферу коррупции такие элементы, как насилие (также в отношении женщин: в этом смысле проституция является неотъемлемым элементом коррупции).

Карьерный рост является другим важным мотивом коррупции. Для достижения этой цели деньги преобразуются во власть и наоборот. Головокружительная карьера и фантастическое обогащение идут рука об руку.

Объективные причины - "недостатки политической системы" могут стать системным фактором, толкающим человека в объятия коррумпированного соглашения, и похоже, что политики, появившиеся в результате такой "политической системы, находятся в зависимости от коррумпированных структур.

Спектр мотивов или целей, преследуемых коррумпированными структурами, позволяет нам говорить об их определенной иерархии, влияющей на характер коррупции: 1) "двусторонняя коррупция" - личная и групповая выгода; материальная выгода; карьерный рост; выгода самоутверждения (размер власти, возможность унижать других, возможность осуществлять насилие); 2) "односторонняя коррупция" - присоединение к коррупционному соглашению в интересах своих родственников, для разрешения проблем предприятия или политической партии и т.д.

Оценки экспертов показывают, что невозможно дать однозначного ответа на вопрос, вызовет ли скорое исчезновение коррупции "развал" экономической системы и "паралич" власти. Суть такой неоднозначности в том, что в России, как и во многих других странах мира, коррупция является неотъемлемой частью социальной реальности и что невозможно избавиться от коррупции в обозримом будущем. В этом смысле снижение уровня коррупции будет постепенным медленным и растянутым во времени процессом, который будет связан с изменениями системных свойств и качеств общества и государства.

Каждый шаг борьбы с коррупцией будет неизбежно затрагивать личные и финансовые интересы различных людей. Эти шаги потребуют отказа от определенных принципов и правил отношений между должностными лицами, сфер влияния, части прибыли и т.д., что неизбежно будет сопровождаться конфликтами и сопротивлением определенных структур и сфер общественной жизни. По мнению экспертов, разумная воля и профессионализм в управлении являются факторами, способными предотвратить все-российский политический или экономический кризис, который может быть подстегнут сопротивлением анти-коррупционным мерам.

Большинство респондентов отвечают, что вопрос о социальных преимуществах коррупции не имеет однозначного ответа. Коррупция часто рассматривается в качестве вынужденной меры, на которую приходится идти для преодоления разрыва на профессиональном, корпоративном и политическом уровнях и разрыва поколений в сферах политического и государственного управления и экономики. В качестве средства преодоления этих разрывов коррупция рассматривается экспертами в качестве положительного "полезного" явления. Однозначно же негативная оценка коррупции появляется в контексте

моральных и этических ценностей (продажность, коррумпированность), а также с учетом негативных последствий для экономики, политики и права.

Специфика коррупционной сделки в том, что здесь всегда превалируют интересы личной выгоды и преимуществ, а также мотив к достижению целей при помощи силы. Этот мотив в сочетании со страстью к деньгам часто толкает одну из сторон к нарушению условий соглашения к своей собственной выгоде. В этом случае соглашение и образовавшаяся вследствие его структура разваливаются, и иногда это сопровождается конфликтом между сторонами, местью и враждебностью. По своей социологической природе это происходит с небольшими группировками. Борьба же коррумпированных кланов может вызвать долгосрочную дестабилизацию общества.

Осуществление коррупционных сделок вызывает цепную череду событий в социальной жизни общества. Эти события используются коррумпированными структурами с тем, чтобы воздействовать на общественную жизнь или ее социальные последствия. Как правило, последствия состоят в нарушении прав и социальных интересов различных слоев общества или отдельных граждан. Они также вызывают несправедливое социальное неравенство, социальное отчуждение, нейтрализуют или дезорганизуют работу правоохранительных и законодательных структур.

Внутренняя мотивация или страсть к выгоде не только заложена в человеческой природе, но и является продуктом социальной и политической эволюции России в 1985-2000 гг. Базой для такой массовой внутренней мотивации служит самостоятельное явление, которое можно определить как *"скрытый социальный протест"*.

Популярные в России и на Западе теории социального протеста обычно определяют это явление по трем основным моментам: 1) число участников в демонстрациях, волнениях, сходках; 2) участие в выборах и их результаты; 3) участие в партийном движении и организациях. Однако, все эти признаки характеризуют только видимую часть "айсберга" протеста и относятся к прямым и открытым, более или менее организованным и законным гражданским действиям.

Тем не менее, есть еще одна - *скрытая форма социального протеста*. Суть ее состоит в том, что многие люди считают себя ущемленными в своих правах личности на "нормальную жизнь" со стороны общества (государства) и поэтому ведут себя ответным образом, т.е., сами нарушают законы и правила. Не каждый человек, будучи недоволен любыми обстоятельствами или действиями других людей, способен на открытый поступок. Другими словами, скрытая форма социального протеста представляет собой внутреннее моральное оправдание или разрешение самому себе не соблюдать законы. Суть протеста в том, что люди сознательно пытаются обойти законы и нормы общества, при этом находя моральное оправдание своим действиям и полагая, что таким образом они компенсируют пренебрежение проблемами и интересами людей со стороны государства и общества.

Пассажир не платит за билет в автобусе, мелкий и средний предприниматель не платит всех налогов, крупный предприниматель не платит налоги и подкупает государственных чиновников с целью обойти закон, должностные лица используют свои возможности в личных целях. Нарушение

правил дорожного движения, технологической дисциплины, правил отношений в семье и поведения в общественных местах - все становится морально приемлемым, оправданным и "нормальным" в атмосфере скрытого социального протеста. В сочетании с военной формой открытого и, особенно, этнического протеста, это приводит к мародерству и резне гражданского населения, а также к военным действиям как например, в Чечне). Если же скрытая форма сочетается с жадностью, общество страдает от бурного развития коррумпированных структур.

Для России типичны не только открытые формы социального протеста (забастовки, сходки протеста), но и ее скрытые разновидности, что говорит о процессе экономической и социальной адаптации большого количества людей к игнорированию и пренебрежению общественными указаниями. Скрытый социальный протест - это моральная и психологическая реакция групп людей на "незаслуженное" снижение уровня жизни и испытание нестабильностью и неопределенностью. Самым тревожным последствием этой формы протеста является разрушение каждодневных стандартов законопослушного поведения как населения, так и государственных лиц. В такой социальной атмосфере есть опасность того, что демократия и самоуправление приобретут ярко выраженный оттенок коррупции, если мы говорим о государственной системе. Коррупция, вылившись на уровень улицы и двора, выражается в агрессии, мелком хулиганстве, нетерпимости, грубости и лишает людей равновесия и спокойствия. Коррупция на уровне руководства заводов и фабрик, региональных и местных властей, лишает общество гражданского спокойствия и подрывает уверенность в спокойной жизни.

Наличие скрытых социальных процессов сигнализирует о процессе "атомизации" общества, которое распадается на ряд мелких осознанных нарушителей закона, где появляются теневые обычаи и превалируют "нормы" скрытого беззакония и обмана в отношениях и царствует принцип "все, что общественное, не мое". При наличии таких тенденций в обществе гражданские связи либо ослабевают, что приводит к возникновению явления, называемого "аномией", либо создаются благоприятные условия для организованной преступности, потому что таких условиях могут возникнуть только подобные союзы.

Наше исследование показывает, что, помимо преследования своих мотивов личной или корпоративной выгоды (для коррумпированного клана), коррумпированные структуры играют роль "смазочного материала" или "шарикоподшипника" машины социального управления. В пределах этой функции формируется так называемое периферийная или внешняя окружающая среда коррумпированных структур. Если соглашение внутри *ядерной коррумпированной структуры* имеет "двусторонний" и "системный характер" (т.е., стороны соглашения преследуют интересы своей личной выгоды в одинаковой степени), то в этой периферийной части коррупционное соглашение имеет "односторонний" и "асимметричный" характер". Мы имеем в виду случаи, когда бизнесмен подкупает должностное лицо для ускорения процесса оформления или регистрации документов. В этом случае коррупционное соглашение выступает в качестве уравнивателя противоречий, возникающих в сфере отношений между чиновниками. В частности, оно компенсирует непрофессионализм, неповоротливость, отсутствие

должной мотивации, отсутствие законодательной базы. Эти функции особо наглядно видны в сфере отношений между государственными служащими и представителями негосударственных предприятий и организаций. Негосударственный сектор с помощью коррупционных соглашений "смазывает" государственную машину, которая отстает в своем развитии от общества, заставляя ее "шагать в ногу со временем". Эта "смазка" дает, однако, только краткосрочный и местный эффект, а в целом система государственной службы не улучшается, а напротив, постепенно деградирует все дальше и дальше. Поскольку указанные формы коррупции формируются на границе отношений ядерных коррумпируемых структур и законных структур гражданского общества, мы полагаем, что это явление можно называть "*серой периферийной коррупцией*".

Необходимо отличать такую разновидность коррупции от структур, которые действуют в области полностью криминальных отношений и бизнеса, которые мы называем *черной периферийной коррупцией*. Характеризуя оба вида периферийной коррупции, следует отметить, что они являются вторичными по отношению к структурам ядерной коррупции, зарождающейся в системе институтов социального управления.

Структуры "*серой периферийной коррупции*" живут до тех пор, пока сохраняется разрыв между государственным и частным секторами в профессионализме, скорости и мотивации действий, и пока сохраняются противоречия в законодательстве. С другой стороны, участники этих отношений лишены легальных путей разрешения возникающих конфликтов: должностное лицо не может отвечать за непрофессиональное решение или бюрократические проволочки.

Социальные функции *ядерной и периферийных* коррумпируемых структур разнообразны. При ядерной коррупции наблюдается воспроизводство коррумпируемых кланов и защита своих финансовых и политических "завоеваний", лоббирование своих интересов в законных структурах государственной власти. В серой периферийной разновидности наблюдается приближение или "подтягивание" законных структур государственной власти к фактическим потребностям общества, но оно носит разовый ситуационный характер и, таким образом, не может обеспечить качественный прогресс в разрешении этой проблемы. Очевидно, что социальный смысл взятки в ядерной части коррумпируемой системы принципиально отличается от взятки в ее периферийной части.

Важно уметь дать верную оценку соотношению ядерной и периферийных разновидностей коррупции. Например, если выясняется, что размеры ядерной коррупции сужаются, а серой периферийной части увеличиваются, то это позволяет говорить, пусть о слабой, но положительной тенденции. Если бы при тех же самых условиях объемы черной периферийной части увеличились бы, то эту тенденцию следовало бы рассматривать как негативную. Можно предположить, что процесс снижения коррупции в России будет развиваться следующим образом: на первой стадии - снижение ядерных коррумпируемых структур с увеличением доли серой периферийной коррупции, на следующей стадии - снижение периферийной (за счет снижения как черной, так и серой ее разновидностей) с

сохранением доли ядерной коррупции, затем вновь снижение ядерной части с некоторым увеличением доли серой периферийной коррупции и т.д.

Системные явления, к которым относится коррупция, не могут быть "отменены" или "уничтожены" сразу. Преодоление коррупции - это долгий процесс. Социологические методы изучения могут показать направления совершенствования законодательства, помогут более точно разобраться в вопросе профессионализма государственных служащих, подскажут, как применять более безошибочные технологии при работе с кадрами, и наконец, провести диагностирование условий общей культуры административной элиты, массового сознания и т.д.

4. МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ КОРРУПЦИИ В РОССИИ

4.1 Рассмотрение Коррупция в международном и политическом ракурсах: возможности информационного манипулирования

Несмотря на очевидное единодушное осуждение коррупции и решимость вести с ней борьбу, в современном рассмотрении коррупции имеются некоторые парадоксальные тенденции. Во-первых, очень часто можно услышать, что "весь мировой опыт показывает, что истерия борьбы с коррупцией расчищает дорогу диктаторству"¹⁷. Здесь имеется в виду то обстоятельство, что анти-коррупционные скандалы используются в качестве инструмента разборок между различными кланами правящей верхушки. Болгарский исследователь Иван Крастев пишет, что "борьба с коррупцией представляет собой подходящую основу для нападков на политику реформ.... (Кто-то - автор) видит в анти-коррупционной риторике опасное орудие, которое можно использовать в популистских и, по сути, анти-реформаторских целях."¹⁸ (например, Президент Лукашенко и генерал Лебедь). Такую же мысль высказывают эксперты Московского центра стратегических исследований "Не дай Бог, чтобы борьба с коррупцией стала национальной идеологией в России...как и любая другая национальная идеология, особенно, такая привлекательная, она может завести наше общество далеко и послужить оправданием довольно суровых мер и самой жесткой политической системы"¹⁹.

Во-вторых, в работах некоторых авторов содержится фактическое оправдание коррупции. Эта тенденция началась с работ Самуэля Хантингтона, который рискнул утверждать, что "в развивающихся демократиях коррупция демократична. Она дает возможность участвовать в процессах тем, кто иначе был бы от него отстранен из-за протекционизма...То, что считается коррупцией, есть в определенной степени проявление фундаментального процесса экономической адаптации". Французский исследователь Мари Мендрас считает, что "не одобряя

¹⁷ Россия и коррупция: Кто с кем борется. Аналитический отчет, Москва: Совет по внешней и оборонной политике, Программа Россия и мир, Москва, 1999г., стр. 33

¹⁸ Иван Крастев. Вокруг и около борьбы с коррупцией.//Конституционное право: Восточноевропейский обзор, No 4 (25) - No (26), 1999г., стр. 12

¹⁹ Коррупция: Мифы, реальность, прогнозы. Материалы семинара. Москва, Центр стратегических исследований (<http://www.csr.ru/conferences/sten.kor.17.04.00.html>)

коррупцию в целом, тем не менее, общество видит в этом незаконном обмене метод функционирования, который имеет свои плюсы и минусы. Коррупция - это своеобразный "смазочный механизм" социо-экономических отношений, компенсирующий недостатки машины государственной власти".²⁰

В литературе высказано мнение о том, что теневая система может иметь стабилизирующее воздействие на экономику. В частности, Л. Козальс пишет, что 1) она позволяет более эффективно управлять, например, позволяет предприятиям экономить на налогах и, таким, образом, увеличивать свою чистую прибыль, что дает таким предприятиям преимущества в конкурентной борьбе; 2) создает возможности для появления экономической деятельности вне контроля государства и формирует новые экономические ниши, которые помогают людям выжить; 3) создает финансовую базу для негосударственной социальной деятельности (политические организации, благотворительность).²¹

Вышеуказанные примеры свидетельствуют о том, что проблемы, связанные с коррупцией, могут не просто стать предметом различных (а часто и противоречащих) интерпретаций, но и использоваться разными политическими силами для достижения разных политических целей. Типичный пример использования темы коррупции в политических целях - это известный скандал с отмыванием русских денег в иностранных банках, разразившийся летом 1999г. Эта информация, подтверждающая высокий уровень коррупции в России, выплеснулась в газеты и на экраны телевизоров и стала одной из причин серьезной переоценки со стороны США в отношении процессов, происходящих в России. Журнал ЭнУайТи летом 1999г. одним из первых опубликовал материал Джона Ллойда, в котором тот дал самые нелестные характеристики всей команде "молодых реформаторов" (Петр Авин, Анатолий Чубайс, Егор Гайдар и др.)²² Хорошо известный в России эксперт Стивен Холмс пишет, что "Чубайсу пришлось опираться на "выводок" криминальных магнатов, которые делали деньги на грабительских кредитах, экспертных лицензиях, махинациях с приватизацией, контроле над банками...Очевидно, что все это не могло создать основу для построения государства, основанного на законе".²³ Другой американский эксперт выражает ту же мысль: "российской элите все еще чуждо не только уважение, но даже понимание идеи благополучия общества"²⁴.

В этом скандале интересна не только его информационная часть, но и время, когда он разразился. Было бы неверным полагать, что до появления публикаций о массовом отмывании российских денег за рубежом официальные лица в США были в полном неведении относительно этой проблемы. Американская пресса напечатала немало заметок о том, что как сообщения об истинном размахе коррупции в России и связях российских политических

²⁰ Мари Мендрас. Обогащение и клиентско-патронажные отношения в России// Конституционное право: Восточноевропейский обзор, No 1 (22), 1998г., стр. 122

²¹ Ленид Козальс. Между хаосом и социальным порядком // За и против, том 4, No 1, зима 1999г., стр. 45

²² Джон Ллойд. Передача власти по-русски// Журнал Нью-Йорк Таймс, 15 августа, 1999г.

²³ Стивен Холмс. Введение// Конституционное право: Восточноевропейский обзор, No 1 (22), 1998г., стр. 25

²⁴ Вирджиния Каладон. Криминализация российской политической элиты// Конституционное право: Восточноевропейский обзор, No 1 (22), 1998г., стр. 33

деятелей с криминальными группами, регулярно поставляемая посольством США в Москве, блокировалась со стороны внешнеполитического ведомства США. Сообщения посольства игнорировались по причине "политической корректности", потому что ее опубликование могло привести к пересмотру всего отношения США к России и, таким образом, нанести серьезный ущерб авторитету команды Клинтона.²⁵

Газета Вашингтон Пост писала, что уже в 1993 году ФБР безуспешно пыталась привлечь внимание администрации США к некоторым русским, которые сегодня задействованы в скандале, разразившемся вокруг Банк оф Нью-Йорк.²⁶ Один бывший агент ЦРУ в интервью итальянской газете Корьере делла Серра заявил, что "еще за 6 лет до скандала, разразившегося вокруг Банк оф Нью-Йорк, мы знали все... Мое имя занесли в черный список нежелательных лиц. Вся документация по этой операции была уничтожена. Данные в отношении 300 миллионов долларов и список из 100 российских граждан, замешанных в отмывании денег, исчезли... Эта администрация (Президента Клинтона - автор) заключила сделку с дьяволом. Это спасло президента Ельцина, потому что они полагали, что иного выхода нет. Тем не менее, в результате международная помощь России оказалась огромной ставкой в этой игре. Деньги направлялись в Россию только на бумаге. На самом деле они возвращались за рубеж и исчезали на счетах российских олигархов в наших банках. США оказались в роли преднамеренного сообщника в этом грабеже".²⁷

В 1999г. американские политики "вдруг" заметили то, что давно было известно во внешнеполитических кругах. Например, еще в 1995 г. Луиза Шелли предупреждала, что "развал коммунизма не может привести к демократии... Сильные позиции организованной преступности могут привести к альтернативному варианту развития: к политическим клиентско-патронажным отношениям с контролем над рынками и возрожденными структурами власти... Более того, региональные криминальные группы могут подорвать верховенство закона в различных регионах страны."²⁸

Все вышесказанное означает, что проблемы коррупции всегда являются частью сложной системы политических отношений не только в России, но и в других странах и могут легко быть использованы в качестве одного из орудий манипулирования общественным сознанием. Подчинение открытого обсуждения коррупции принципу политической целесообразности и корректности нанесло ущерб не только Российскому обществу, но и российско-американским отношениям в целом.

4.1 *Коррупция и проблема интеграции России в международную экономику*

²⁵ Роберт Дж. Кайзер. Раздувая проблему//Обзор Вашингтон Пост, 15 августа, 1999г.

²⁶ Давид Игнатиус// Кто ограбил Россию? Вашингтон Пост, 15 августа, 1999г.

²⁷ Корьере делла Серра, 19 января, 2000г

²⁸ Луиза Шелли. Пост советская организованная преступность и правовые нормы. Юридический обзор Джона Маршалла, том 28, лето 1995г., стр. 828

С одной стороны, международные и транснациональные компании и финансовые институты стали "локомотивами" мировой анти-коррупционной кампании. Их работа привела к возникновению целого ряда глобальных факторов, препятствующих коррупции. Например, была принята Конвенция Организации Экономического Сотрудничества и Развития по борьбе с взятками иностранным должностным лицам при ведении международных деловых операций. Ряд мер, направленных на обеспечение экономической открытости, были предприняты со стороны Мирового Банка и Организации по Международной Торговле. На уровне неправительственных организаций созданная в 1993 г. Трансперанси Интернашнл, предложила так называемый "пакт целостности" в качестве универсального кодекса делового поведения.²⁹

С другой стороны, сегодня не только в России, но и в других странах растет понимание того, что глобализация бизнеса внесла свою особую лепту в формирование коррупции в России.

Появление огромных новых богатств по всему миру, не принадлежащего какой-либо конкретной нации, стало орудием приобретения влияния и движущей силой развития коррупции на местном и мировом уровне. Финансирование кампаний, ноу-хау и даже надувательство стали глобальными явлениями, в то время как соответствующие национальные регулирующие механизмы отстают от распространения этих явлений.

Говоря о глобальном характере проблемы коррупции, следует принять во внимание несколько обстоятельств. Во-первых, коррупция также широко распространена в международных организациях и в иностранном бизнесе. Совершенно очевидно, что русские деньги отмывались в западных банках не без участия банковских учреждений США, Швейцарии, Кипра, Антильских островов и других стран.³⁰ Не случайно, по мнению Джима Лича, председателя Банковского комитета Палаты Представителей Конгресса США, скандал с отмыванием русских денег в русских банках является одновременно "прецедентом коррупции в финансовой системе США".³¹ "Американская помощь в определенной степени способствовала расширению и усилению коррупции, организованной преступности и анти-демократических процессов в России".³² Другим фактором, способствующим этому является также большая русскоязычная эмигрантская община за рубежом.

Кроме того, в некоторых странах (например, в Швейцарии) дача взяток за рубежом была узаконена. Благодаря этому факту иностранные инвестиции и иностранная торговля были пронизаны коррумпированными сделками. По данным Виталия Коротича, "в Москве 16 крупных иностранных компаний в России, включая такие уважаемые компании, как МкДональдс и Проктор энд Гамбл, пойманы на нарушении всех возможных законов и правил, в найме

²⁹ Стюарт Айсенштадт. Необходимость соблюдения законности и борьба с коррупцией в условиях современной экономики// Экономические перспективы. Журнал Информационного агентства США, электронная версия, том 3, номер 5, ноябрь, 1998г., стр. 8

³⁰ Тихий Нью-Йоркский банк в буре, вызванной деньгами из Москвы//Файненшл Таймс, 27 августа, 1999г., стр.2

³¹ РВС, 18.02.2000

³² А. Дейкин Американцы считают "Гарвардскую коррупцию" прямым виновником провала реформ в России//Файненшл Уик, No 20 (267), 5-11 июля, 1999г.

иностранных сотрудников безо всяких документов, замешаны в налоговых махинациях".³³

Во-вторых, многие иностранные исследователи признают, что Запад недооценил размах коррупции на пост-советском пространстве. Запад уделял внимание развалу СССР и проигнорировал значимость создания соответствующих мер с целью недопущения воровства со стороны государственных чиновников и организованной преступности.³⁴

Политика США в 90-ые годы в отношении России была направлена на личную поддержку Бориса Ельцина, и, соответственно, на людей из его ближайшего окружения. Эта политика способствовала бесконтрольному кредитованию российской администрации исключительно в политических целях, вместо экономических, как следовало бы. Установление "исключительных" отношений между лидерами США и России привело к ситуации, в которой подавляющее большинство русских стали воспринимать США в качестве сообщника и покровителя такой системы власти, которая стала питательной средой для массовой коррупции в России".³⁵

В-третьих, сама Россия (особенно на своих окраинах) подвергается негативному влиянию со стороны иностранных мафиозных группировок. Например, известно, что японские и китайские криминальные структуры активно "осваивают" русский Дальний Восток.³⁶ Это один из факторов, способствующих нелегальной утечке российского капитала за рубеж.

Проблема открытости рынков может быть разрешена только в рамках Организации по международной торговле, членство в которой должно стать для России одним из важнейших приоритетов ее внешней политики. "При закрытом рынке импортер устанавливает цену на импортируемые товары выше их международной цены, а должностные лица - взяточники присваивают часть прибыли от монополии. При открытом рынке "налог" в виде взятки приводит к снижению прибыли и производители, которые вынуждены платить такой налог, выходят из дела. Таким образом, конкуренция, вызванная свободной торговлей, наказывает взяточничество".³⁷

Как и любое иное мировое явление, коррупция легко пересекает международные границы. "Полагают, что сегодня русская мафия работает напрямую в 65 странах мира... Российские мафиозные банды стремятся к приобретению акций или контроля над иностранными фирмами, и в особенности, в сфере недвижимого имущества... Эти активы могут даже помочь им получить

³³ Биг Вашингтон, No 4 (21), 1999г., стр. 3

³⁴ Выступление Луизы Шелли перед Комитетом по международным связям палаты Представителей США. Транснациональный центр по преступлениям и коррупции. Современное состояние коррупции в странах, недавно обретших независимость. <http://american.edu/transcrime/work/testimony799/htm>

³⁵ Джон Ллойд. Передача власти по-русски// Журнал Нью-Йорк Таймс, 15 августа, 1999г.

³⁶ Луиза Шелли. Криминальный калейдоскоп. Разнообразие и адаптация криминальной деятельности в странах бывшего СССР. <http://american.edu/transcrime>

³⁷ Уейн Сандхолц, Уильям Коцле. Отчитываясь за коррупцию: Экономическая структура, демократия и торговля, в Ежеквартальном сборнике по международным исследованиям, No 44, 2000, стр. 39

иностранное гражданство или протекцию со стороны государства, готового закрыть глаза на так необходимые иностранные инвестиции".³⁸

Эта проблема не ограничивается экономическим аспектом. По словам одного бывшего сотрудника ЦРУ, "русские деньги использовались во внутренних делах США - на местном уровне, на уровне штата и даже на федеральном уровне... У нас есть наши собственные скандалы, связанные с пожертвованиями на избирательные нужды, и я не удивлюсь, если узнаю, что в этих скандалах также есть русский след".³⁹ Ему вторит другой бывший сотрудник ЦРУ: "если представители русских мафиозных структур сегодня вздумают использовать половину своих средств на подкуп... американских чиновников, то это окажет негативное воздействие на нашу систему и государство... эти деньги разъедают здоровую ткань нашего общества".⁴⁰

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

КОРРУПЦИЯ: ЕДИНЫЙ ОТВЕТ ОБЩЕСТВА

Планируя анти-коррупционную программу, следует исходить из следующих *предварительных условий*:

1. Полная победа над коррупцией невозможна. При нормальных условиях работы власти и общества коррупция является сигналом сбоя в механизме власти.
2. Нет стран, обреченных на вечную и всеобъемлющую коррупцию, равно как и нет стран, полностью свободных от нее. Россия не является исключением из этого правила.
3. Разовые акции не могут снизить коррупцию, напротив, завершение разовой кампании приведет к еще более сильному витку коррупции.
4. Невозможно ограничить масштабы коррупции исключительно законодательными мерами и борьбой с ее проявлениями. Более того, в условиях, когда коррупция достигла крупных масштабов и затрагивает верхние эшелоны власти, следует сосредоточить усилия на борьбе с условиями, приводящими к развитию коррупции, но не на неожиданных нападках на ее проявления.
5. Борьба с коррупцией оказывается успешной, если ведется по всем направлениям как со стороны правительства, так и общества.
6. Анти-коррупционная программа должна вестись на уровне высшего правительства при максимальном сотрудничестве со всеми институтами гражданского общества.
7. Потери государства и общества от коррупции в России настолько велики, что любые затраты на осуществление анти-коррупционной программы в пределах разумного приведут к немедленному их восполнению в десятикратном размере.

³⁸ Марк Галеотти. Внутри русской мафии. Джейн Интеллидженс Ревью, март 2000, стр. 9-11

³⁹ <http://svoboda.org/programs/SP/1999/SP-79.shtml>

⁴⁰ <http://svoboda.org/programs/SP/1999/SP-84.shtml>

Сфера экономики и финансов

Наиболее эффективным способом снижения уровня коррупции является либерализация экономики со снижением административного вмешательства в экономические процессы и уменьшением размаха административного регулирования.⁴¹ Мы уверены, что:

- переход к реалистичному и выполнимому государственному бюджету устранил дефицит бюджета, что снизит возможности манипулирования со стороны должностных лиц с дефицитным бюджетом;
- реализация контрактных прав, прав собственника для держателей акций, прозрачность ведения бизнеса для акционеров позволят бизнесменам обращаться в суд, что снизит шансы государственных должностных лиц по защите их коммерческих интересов;
- снижение лицензионных видов деятельности сузит сферу произвола чиновничества.

Социальная сфера

1. Разумный перевод на коммерческие рельсы части социальных услуг (включая муниципальные услуги) и введение тендерной системы, которая приведет к конкуренции и далее позволит преобразовать коррумпированный рынок недостаточно хороших услуг в нормальный рынок услуг.
2. Расширение современных методов оплаты социальных услуг электронным безналичным способом снизит зависимость населения от произвола чиновничества, и, таким образом, приведет к снижению коррупции на низком уровне.
3. Передача права принятия решений по ряду социальных вопросов организациям гражданского общества является одним из наиболее эффективных методов борьбы с коррупцией на низком уровне. Общественные организации, получая на конкурсной и контрактной основе право осуществлять определенные функции государства, более подотчетны контролю со стороны населения и менее бюрократичны. Кроме того, они больше нацелены на разрешение основной проблемы, чем на укрепление своего учреждения, что типично для бюрократических систем. Поэтому можно одновременно разрешить три основные проблемы: снижение коррупции на низком уровне, повышение эффективного осуществления государством своих социальных функций, укрепление доверия населения к государству.

Законодательство

Совершенствование законодательства не может быть панацеей в борьбе с коррупцией, тем не менее, отсутствие должных законов всегда толкает государственных служащих к неподобающим действиям. Мы полагаем, что изменение законодательной базы должно вестись в следующих направлениях.

1. Необходимо внести изменения в Закон Российской Федерации О благотворительности и благотворительных учреждениях, запрещающие оказание спонсорской помощи некоторым видам учреждений, Если,

⁴¹ Инвестиционный климат в России. Москва. Институт Экспертизы. Эрнст энд Янг, 1999

например, местное отделение милиции получает "спонсорскую помощь" от бизнесмена, имеющего фирму в этом районе, то сотрудники милиции могут "не заметить" некоторые небольшие правонарушения такого спонсора. Ни в одной развитой стране нет закона, аналогичного вышеупомянутому, который открывал бы такое широкое поле для безнаказанных злоупотреблений.

2. Принять поправки к законодательству о государственной службе, ограничивающие право бывших должностных лиц и их заместителей переходить после ухода с государственной службы в коммерческие организации, которые они ранее непосредственно курировали.
3. Принять Закон о борьбе с коррупцией, в котором будут предусмотрены дисциплинарная и административная ответственность за нарушения, связанные с коррупцией, и содержаться список особых ограничений для государственных служащих.
4. Законодательно запретить под угрозой уголовной ответственности принятие государственными служащими компенсации за действия (бездействие), предпринятые в прошлом. Сегодня многие должностные лица по выходе на пенсию или в отставку получают от юридических или физических лиц ценные дары - недвижимость, машины, деньги, ценные бумаги в благодарность за действия, совершенные ими в пользу дарителя в бытность на службе. Такое лицо невозможно привлечь к ответственности, поскольку он потерял свою должность и соответствующие полномочия, несмотря на то, что коррумпированность такого бывшего должностного лица очевидна.
5. Внести несколько изменений в Уголовный кодекс России. Небольшое число раскрытых коррупционных преступлений во многом связано с понятием состава преступления, которое требует получения предмета взятки (или ее части) или нанесения серьезного ущерба (УК Статья 285). Очевидно, что для более успешной борьбы с коррупцией необходимо, чтобы факт получения взятки в виде собственности, а также в виде денег, ценностей или услуг рассматривался как отягчающее обстоятельство.

Государственная служба

Меры по предупреждению взяток со стороны государственных и муниципальных служащих могут быть предприняты следующим образом:

1. В обществе с низкими моральными принципами никакие законы работать не будут. В качестве платформы для начала борьбы с коррупцией на национальном уровне можно начать с формирования общественного мнения и подготовки единой концепции критерия честности в области государственной службы. Поэтому необходимо принять Кодекс профессиональной этики государственных служащих. Россия - одна из немногих стран, где нет такого документа.
2. Эффективной мерой предупреждения взяток и злоупотреблений является детальное регулирование служебной деятельности должностных лиц в соответствующих нормативных документах. Описание деятельности, запрещенной для государственных и муниципальных служащих должно быть общедоступно. К сожалению, многие должностные лица плохо себе представляют в каких ситуациях их поведение может расцениваться как

коррупция. Поэтому часто можно столкнуться с тем, что коррумпированное поведение не только не скрывается, но и сообщается средствами массовой информации.⁴²

3. Воплощение в жизнь принципа "равенства всех граждан перед законом". К сожалению, в России всегда есть группы людей, которые "более равны", чем другие. Это способствует не только появлению "общего права", но законодательно закреплённой неприкосновенности для судей и их заместителей. Хотя законодательно депутатская неприкосновенность распространяется только на депутатов Государственной Думы и сенаторов, это право в частном порядке применяется и по отношению к депутатам других уровней.

Анализ материалов по коррупции за последние четыре года убедительно показывает фактическое неравенство граждан. Судебные разбирательства возбуждаются только в отношении должностных лиц низкого уровня. Высокопоставленные лица остаются безнаказанными или подвергаются обвинению только после выхода в отставку (бывшие губернаторы и мэры).⁴³

4. Тщательный отбор сотрудников, тестирование на конкурентной основе при назначении на руководящие должности, участие других сотрудников в этом процессе является старым, но, тем не менее, надёжным методом борьбы с коррупцией.
5. Программа борьбы с коррупцией должна содержать список гарантий, нацеленных на увеличение престижа государственной службы и ее надёжности в глазах общественности. Основные гарантии включают
 - существенное повышение зарплаты для государственных и муниципальных служащих (это особенно важно для снижения уровня мелкой и средней коррупции). Здесь необходимо преодолеть естественный комплекс неполноценности "мы не можем повысить зарплаты, потому что в стране тяжёлая ситуация!" В Сингапуре, где успешно осуществлена анти-коррупционная программа, постепенное повышение зарплаты было внедрено в условиях чрезвычайно широкого распространения коррупции и задолго до достижения экономического процветания в этой стране;
 - бесплатное медицинское обслуживание для чиновников и льготное для членов их семей;
 - бесплатное медицинское обслуживание для ветеранов на пенсии;
 - существенное пособие при увольнении и пенсия (до 75 процентов от зарплаты), что позволит бывшему государственному служащему не зависеть от услуг юридических и физических лиц;

⁴² Например, на встрече, посвящённой открытию сборочной линии для модели "Газель" на ГАЗе в 1994 г. вице-премьер-министр Анатолий Чубайс и губернатор этого региона Борис Немцов получили в дар от Нижнегородского кредитного банка акции на сумму в 13 и 11 миллионов рублей. Как сообщалось в СМИ, губернатор передал эти акции в детский дом. Рекламно-благотворительная деятельность за чужой счёт?

⁴³ Например, Анатолий Чубайс, совмещавший должности первого вице-преьера и министра финансов получил (вместе с четырьмя другими должностными лицами) гонорара в размере 450 тысяч долларов за ненаписанную книгу. Он публично покаялся и сохранил должность премьер-министра. Другие "писатели" подали в отставку и получили должности управляющих в крупных коммерческих структурах.

- бесплатное высшее образование в России для одного из детей государственного служащего;
 - в случае смерти государственного служащего при исполнении служебных обязанностей выплата пенсии семье в размере не менее 70 процентов от зарплаты.
6. Применение механизма государственной службы с причитающимися льготами для дифференциации профессиональных государственных служащих и "политических выдвиженцев". Ограничение квоты "политических выдвиженцев" на должности глав в органах исполнительной власти дает положительный эффект. Наличие в штате профессиональных чиновников, менее зависимых от желаний босса, снижает вероятность его коррумпированного поведения.
 7. Усиление законности действий чиновников неизбежно приводит к снижению уровня коррупции, что может потребовать применения следующих мер:
 - дифференциации полномочий и защиты компетентности государственного служащего;
 - снижение сферы решений на усмотрение государственных служащих;
 - установление твердого порядка взаимодействия государственных служащих и населения, при этом права и обязанности государственных служащих должны быть всегда и в полном объеме известны населению;
 - усиление контроля за деятельностью государственных служащих и их ответственности за уклонение от соблюдения законов.
 8. Повышение престижа государственной службы. Необходимо избавиться от вредного мифа о том, что "все воруют и берут взятки", что создает дополнительную благоприятную почву для распространения коррупции. Здесь было бы полезным ввести профессиональные конкурсы для государственных служащих низкого и среднего уровня и присуждение наград за честное и профессиональное выполнение служебных обязанностей для управляющих среднего и высшего уровня. Это можно делать при содействии государства и институтов гражданского общества.

Усиление роли независимых контролирующих государственных служб

Это одна из самых важных мер в борьбе с коррупцией. Самый главный независимый орган в России - это Федеральное Собрание, но на сегодня по Конституции его контролирующие функции ограничены. Тем не менее, это можно принять законодательным путем, но только при условии жесткого регулирования процедур осуществления контролирующих и законодательных функций, иначе эти функции сами станут источником коррупции.

В системе институтов власти в России Счетная Палата представляет собой уникальное явление. Она практически не подчиняется Президенту и Российской Федерации и Исполнительной власти и имеет независимое финансирование. Эта структура собирает для казны сумму в 20 раз превышающую ее годовое содержание (путем одних только "прямых" расчетов).

К сожалению, Счетная Палата еще не стала эффективным и полномочным орудием контроля, особенно в провинциях. Среди причин следует назвать отсутствие четких механизмов применения санкций, наложенных в соответствии с

заклучениями Счетной Палаты, и малочисленный персонал (всего 700 человек). Для сравнения, в аналогичных службах США и Польши работают, соответственно, 3 500 и 1 500 человек.

Было бы целесообразно расширить полномочия Счетной Палаты. В частности, желательно ввести должность особого контролера за распределением государственных контрактов и их заключением на конкурсной основе, где это возможно, и за соблюдением требований и стандартов.

Одна из причин недостаточно эффективного выполнения Счетной Палатой своих функций в регионах заключается в отсутствии финансовой и организационной независимости. Например, Контрольно-счетная Палата Законодательной Ассамблеи Нижне-новгородского района в соответствии со статьей 1 закона за номером 36-6 Нижне-новгородского района от 07.06.96 "О Контрольно-счетной Палате Законодательной Ассамблеи Нижне-новгородского района" является структурным подразделением Законодательной Ассамблеи и подотчетно ей.⁴⁴ В этом случае не приходится даже думать о независимости, Контрольно-счетной Палаты, поскольку вся ее работа зависит от отношений между главами исполнительной и законодательной ветвей власти.

Внутренняя политика

Мы предлагаем:

1. Снижение влияния коррупции на процесс выборов путем:
 - увеличения легального фонда средств на предвыборную борьбу и доведения его до фактической стоимости предвыборной кампании;
 - разрешения на заблаговременное создание такого фонда с тем, чтобы граждане делать пожертвования в этот фонд;
 - разработку профессионального кодекса этики для советников по политике, имидж мейкеров и специалистов по политическим технологиям (этот процесс уже начался как на региональном, так и на федеральном уровнях).
2. Снижение воздействия коррупции на работу законодательной власти путем:
 - упрощения процедур возбуждения уголовных дел против депутатов;
 - обнаружения методов и источников финансирования политических организаций и их деятельности.
3. Усиление местных властей. Разумно сдерживать коррупцию на низком уровне путем введения реальной зависимости системы, оказывающей основные услуги в области общественного управления, от самого населения посредством влияния населения на формирование эффективного местного правительства.
4. Реформа исполнительной власти путем:
 - обнаружения планов, решений и действий исполнительной власти с целью усиления общественного контроля над властями;
 - четкой дифференциации функций, принятия решений, их выполнения и контроля за их исполнением, оказания услуг (сегодня многие правительственные структуры совмещают эти функции);

⁴⁴ Закон "О Контрольно-счетной Палате Законодательной Ассамблеи Нижне-новгородского района"//Нижне-новгородские новости, 4 июля 1996г., No 123 (1108)

- введения прямой личной ответственности чиновников, занимающихся распределением средств и собственности, так как коллективная ответственность является прекрасным полем для расцвета коррупции;
- проведения открытых тендеров на государственные контракты и государственные закупки;
- демополизации и создания открытой конкуренции на оказание услуг, находящихся в монополии государства;
- уменьшение использования вне-бюджетных средств.

Институты гражданского общества

Необходимо создавать максимально благоприятные условия для работы неправительственных, негосударственных и некоммерческих организаций (общественных, экспертных и т.д.), которые могут: 1) проводить мониторинг случаев коррупции; 2) делать анализ коррупции в конкретных областях и регионах; 3) подготавливать образовательные и анти-коррупционные программы.

Поддержка институтов гражданского общества является важным условием для победы над коррупцией. Она особенно важна в наших условиях отчуждения власти и общества. Привлекая общественные организации к качественному разрешению проблемы такого масштаба, государство получает шанс повысить уровень доверия своих граждан. Без участия гражданского общества невозможно обуздать коррупцию внизу, т.к. анти-коррупционные инициативы сверху мало затрагивают рядовое чиновничество, которое, однако, уязвимо к давлению со стороны граждан и гражданского общества. Особое внимание следует уделить повышению уровня правовой и гражданской сознательности и выработке навыков поведения в демократическом государстве, основанном на законности, включая навыки анти-коррупционного поведения.

Деятельность международных организаций.

Если коррупция на национальном уровне является следствием конкретных проблем данной страны, то коррупция в международных организациях связана с недостатками международных отношений. Таким образом, необходимо направить усилия на улучшение механизмов взаимодействия как на уровне Российской Федерации, так и на уровне членов Федерации. Мы предлагаем здесь работать в нескольких направлениях:

1. Правовые меры:

- сближение законодательных баз различных стран в сфере государственного регулирования экономики;
- заключение соглашений со странами-партнерами, нацеленных на отказ от коррупции в качестве орудия конкуренции, вплоть до законодательного закрепления надлежащих принципов.
- введение международных стандартов бухгалтерского учета;
- введение дискриминационных мер против бизнесменов из тех стран, законодательство которых не запрещает применение взяток.

2. Меры, предпринимаемые со стороны полиции могут включать:

- обмен информацией на международном уровне (например, необходимо сосредоточиться на компаниях, использующих коррупцию);
- унификацию базы доказательств в случаях коррупции (например, это необходимо для аргументации в прошениях о выдаче лиц, преследуемых в судебном порядке);
- заключение соглашений о взаимосотрудничестве в случаях выдачи преступников - иностранных граждан, допросах свидетелей, доступа к проверке банковских счетов и объема средств на этих счетах.

Основной задачей здесь является существенное повышение риска передвижения капитала или его владельца за рубеж.

3. Партнерская помощь:

- содействие в подготовке сотрудников, задействованных в борьбе с коррупцией;
- помощь в разработке анти-коррупционных программ.

Сокращенный перевод

Коррупция в России: Политические, правовые, социальные и международные аспекты⁴⁵

Андрей Дахин, Андрей Макарычев, Александр Сергунин

Коррупция рассматривается разными науками с разных позиций. Политические науки рассматривают коррупцию в контексте понятия власти. Коррупция рассматривается как способ применения силы или как метод борьбы за обладание силой. Юриспруденция главным образом рассматривает коррупцию действия с точки зрения законности - незаконности. В то же самое время юрист видит и понимает коррупцию только в связи с действиями, которые с ней связаны и которые регулируются законодательством и точность определений зависит от степени разработанности законов. Социология рассматривает коррупцию в контексте структуры социальной среды и видит ее в качестве части совокупной социальной системы общества. Социологические науки по сравнению с юридическими и политическими нацелены на создание более сложного социального "портрета" этого явления.

1. ОБСУЖДЕНИЕ КОРРУПЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИМИ НАУКАМИ

1.1. *Клиентские отношения и российская элита*

В России роль государства во многом отличается от роли государства на Западе, равно как и от традиционно авторитарных режимов на Востоке. С одной стороны, российское государство и правящая политико-административная элита являются силой, инициирующей эволюционные изменения, а с другой стороны - это инертные структуры, плохо приспособленные к глубоким социальным преобразованиям и препятствующие разрешению имеющихся конфликтов естественным путем. Возможно утверждать, что политико-административная элита, которая "приватизировала" российское государство удерживает общество в своеобразном переходном состоянии от традиционного к современному образу жизни.

В России традиционно государство существовало для того, чтобы править, но не для того, чтобы оказывать услуги "потребителям".⁴⁶

⁴⁵ Настоящая статья появилась в результате исследования, проведенного в 2000 Центром Социо-экономической Экспертизы (Нижний Новгород) в рамках проекта "Общественные слушания как главный элемент региональных анти-коррупционных мер", проводимой при поддержке программы по праву и государственным институтам Института Открытое Общество (Будапешт). Авторы выражают признательность Николаю Распопову, Антонине Чепуровой, Александру Мизери и Василию Валуеву за содействие при подготовке настоящего материала.

⁴⁶

В России имеются полу-мафиозные группы, возглавляемые лидером (олигархом), которые правят определенной отраслью или регионом. В России отношения между различными группами строятся исключительно на взятках - бизнес платит правительству, а последнее, в свою очередь, платит Парламенту и тот принимает необходимые решения. Как говорит Константин Боровой, такая ситуация устраивает всех, а по мнению Юрия Болдырева, зам председателя Счетной Палаты, коррупция сознательно принимается и является одним из механизмов реальной власти.

При системе олигархии наблюдается сращивание бизнеса и власти, В России, к тому же, наблюдается сращение криминала с сектором государственного управления, т.е., с одной стороны, идет криминализация государственных структур (напр., правоохранительные органы превращаются в военизированные полу-мафиозные банды, которые могут организовать любые акции на заказ), а с другой стороны, происходит легализация чисто криминальных структур путем их проникновения в легальный бизнес, и даже в государственные структуры, посредством, напр., фальсификации результатов выборов.

Еще М. Волошин писал, что в России есть два класса вне закона - правящий класс и преступники. Во время революций эти классы меняются местами, при этом стиль правления не меняется и власть считает себя вправе грабить остальных (напр, продразверстка времен гражданской войны).

Несмотря на громкие заявления Госдумы о борьбе с коррупцией, никакие реальные действенные меры не принимаются, более того, спокойное отношение к мафии находит свое закрепление не только в сфере культуры, но и поддерживается социальными и даже политическими механизмами. Правящая элита считает себя выше всех этических норм, принятых в обществе, и спокойно их нарушает. Российская бюрократия непотопляема. В СССР насчитывалось 1000 управленцев на 100 тысяч работающих, а в России - в 1996 г. уже 1, 800. Во всех структурах Президентского офиса работает около 7 тыс человек, привилегии которых в полном объеме неизвестны и неподотчетны.

Правящая элита не умеет координировать свои узко групповые интересы с интересами общества, что говорит о ее незрелости. Ярким доказательством отсутствия профессионализма является плачевное положение в промышленности и сельском хозяйстве, задержки с выплатами зарплат и социальных пособий. Тем не менее, правящая элита практически "приватизировала" все сферы деятельности и получает фантастические доходы.

В стране наблюдается "правовой беспредел", т.е. ни федеральные, ни местные законы, особенно, экономического характера не исполняются.

Нынешнее российское чиновничество отличается двумя признаками.

- (1) Коррупция государственной машины. По определению известного философа Мераба Мамардашвили, это уже антропологический кризис, причем речь идет не просто о коррумпированности организаций или отдельных лиц, налицо мафиализация социума.⁴⁷

⁴⁷ Михаил Афанасьев Правящие элиты России - Образ деятельности //Мировая экономика и международные отношения, 1996, No. 3.

(2) Отсутствие четких процедур управления при полном отсутствии системы государственного контроля. Вместо этого отношения внутри правящей элиты основаны на личной преданности и покровительстве.

Тип российской бюрократии, хотя и очень близок к так называемому типу "патриархальной бюрократии" в классификации Уэббера (напр., раздача привилегий со стороны центральной власти), тем не менее, его следует называть "бюрократией клиентов", так как разные правительственные круги "оказывают услуги" или прикрывают разные полу-мафиозные группы.

Можно ли называть такую систему в России лоббизмом с учетом того, что обычно это слово обычно имеет негативный оттенок и означает проталкивание интересов определенной группы с конкретными интересами? Можно, если иметь в виду лоббизм в том виде, в котором он существовал в Америке в конце 19-начале 20 вв, когда бизнес пользовался любыми грязными способами воздействия на сенаторов в своих интересах, и нельзя, если иметь в виду лоббизм в том виде, в каком он существует сейчас в развитых странах, где это явление является одним из признанных методов защиты интересов определенной группы в рамках закона.

Лоббизм существует для *выражения, представительства и защиты интересов определенных групп*. Обычно эти группы иначе не имеют своего представительства в силу различных причин (малоимущие, аграрии, т.д.), т.е. *лоббизм призван заполнять институциональный вакуум*. В сфере политики, например, в США вакуум создается в силу чрезмерной централизации партий, в России - в силу слабости партий. Например, Наш Дом Россия был создан в качестве объединения для лоббирования интересов топливного сектора, а сегодня превратился в про - правительственную партию. На Западе лоббизм *способствует бесперебойной работе системы управления*, так как заполняет определенные пробелы в ее работе, в России же лоббизм *обычно вызывает сбои в работе системы управления* (типичный пример, профсоюзы шахтеров). *Лоббизм обеспечивает полноценный обмен информацией между обеими сторонами*, в том числе и о ситуации после принятия определенных мер. Лоббизм на Западе не претендует на радикальные и революционные перемены, а на только на постепенные и последовательные изменения. Лоббизм является орудием развития гражданского общества и создания правового государства и объединения людей по интересам внутри общества. Именно благодаря лоббизму (нац. меньшинства, женщины, зеленые, и т.д.), начиная с конца 19 в., США и некоторым западным странам (Англия, Скандинавские страны) *удалось добиться существенных социальных перемен без радикальных ломок* в виде революций и гражданских войн.

В России следует: изменить негативное отношение к лоббизму, институционализировать его, принять соответствующий закон и обучить навыкам "цивилизованного" лоббизма.

2. Коррупция и право

Уровень коррупции в России очень высок, но судить о нем наверняка можно лишь по отдельным известным данным. Так, по данным Межгосударственного Статистического Комитета стран СНГ объем теневой

экономики составляет примерно 25 процентов от уровня ВВП, для России же эта цифра выше - на уровне 40-50 процентов. Теневой товарооборот составляет примерно 350 млрд руб в год, при этом следует учесть, что порядка 50 процентов всех банков, 60 процентов государственных предприятий и 40 процентов коммерческих предприятий контролируются криминальными группировками, которые тратят, по крайней мере, 50 процентов своего дохода на подкуп государственных чиновников. По данным опроса, проведенного среди бизнесменов, 93 процента опрошенных заявили, что давали хотя бы одну взятку в течение года.

Несмотря на широкий охват коррупцией всех сфер деятельности, борьба с коррупцией носит чисто формальный характер. В 1999 всего 6871 уголовное дело, рассматриваемое судами Российской Федерации, имело в составе коррупционные признаки. Следует отличать собственно преступление от уголовно наказуемого проступка. В связи с отсутствием в России анти-коррупционного законодательства, проступки вообще не наказуемы, в то время как преступления рассматриваются в соответствии с Уголовным Кодексом. Различие между собственно преступлением и уголовно наказуемым проступком проводится по следующим основным параметрам: размер украденного; личность правонарушителя и отношение к этому государства.

К уголовно наказуемым деяниям относятся: *взятки* (дела о взятках составляют 8,4 процента всех дел, рассмотренных в 1998г.); *нелегальное участие в бизнесе*, зачастую через подставных или доверенных лиц, в чем по разным данным замешано от 11 до 26,8 процентов всех государственных чиновников (ни одного уголовного дела); *злоупотребление служебным положением* (обучение детей чиновника за границей за счет частных структур, которым оказываются различные услуги; использование служебной информации в целях личного обогащения, напр, передача информации о приватизируемых предприятиях потенциальным покупателям до аукциона); *растрата* (например, в Санкт-Петербурге стоимость сдачи в аренду площади, принадлежащей государству в несколько раз ниже истинной рыночной цены - ясно, где оседает разница).

Также следует различать такие понятия как *вертикальная коррупция* (т.е. дача взятки чиновниками в пределах одной системы снизу вверх) и *фаворитизм* (получение бывшим служащим доходного места в частном бизнесе, которому он ранее оказывал услуги).

Питательная среда для коррупции - это несовершенное законодательство, т.е. запутанность и противоречивость законов; отсутствие механизмов эффективного контроля за их исполнением; вообще отсутствие законодательного освещения отдельных моментов; предоставление правящей элите преимуществ и права принятия решения, особенно в спорных моментах (напр, неоправданно большие "ножницы" в разных статьях Уголовного кодекса).

Следует отметить, что очень часто даже на законодательном уровне благие намерения часто приводят к обратному эффекту и непродуманные законы сами провоцируют коррупцию. Закон о выборах депутатов в Государственную Думу с целью ограничения нарушений в ходе предвыборной компании, лимитирует верхний предел расходов на избирательную компанию. Не говоря уже о том, что попытка способствовать развитию демократии противоречит основам рыночной

экономики, что само по себе, парадоксально, это привело к снижению доли декларируемых расходов и увеличению теневых. Вместо этого следовало применить иные принципы, а именно: усилить прозрачность расходования; унифицировать систему сбора средств и применить прогрессивную шкалу налогообложения. Далее, тот же Закон разрешает начинать агитацию только в день регистрации кандидата, что подталкивает власти к использованию так называемого "телефонного права".

3. Коррупция в свете социологии

Коррупция является одним из элементов социального и государственного управления и выполняет функции, которые не обеспечиваются иными социальными и управленческими институтами. Природа коррупции такова, что сама она не может стать самостоятельным социальным институтом и является частью иных социальных отношений, напр., клановые объединения, дружба и т.д.

Можно выделить следующие особенности коррупции: регулярное нарушение законов; корыстные цели; слияние властных и криминальных структур; злоупотребление служебным положением в корыстных целях; двойное нарушение (закона и служебного долга). Таким образом, с одной стороны, коррупция - это уголовно наказуемое деяние. С другой стороны, в нашей сегодняшней реальности коррупция это обиходное явление, дублирующее нормативно закреплённое поведение чиновника и противоречащее эффективному выполнению его функций.

Термин "обиходный" означает исторически оформившиеся и закреплённые в социально-исторической памяти народа нормы поведения, которые существуют независимо от официальных норм, которым они могут даже противоречить. При этом, человек, нарушающий обиходные нормы, становится белой вороной. Применяя эти термины в отношении коррупции, мы хотим сказать, что в современной России коррупция представляет собой системное и глубоко укоренившееся явление. Сама коррупция как явление присутствует, меняются лишь ее формы и глубина распространения.

Коррупционное деяние основано на двух базовых элементах: *коррупционное соглашение* (естественно, устное) и *коррупционный клан* (основанный на доверии/страхе его членов). Преследуемые цели могут быть различными: *прямая выгода* (причем необязательно материальная, к нематериальной выгоде может относиться возможность безнаказанно властвовать над другими) и *карьерный рост*.

Эксперты не могут дать однозначного ответа в отношении того, вызовет ли скорое исчезновение коррупции развал экономической системы в такой стране, как Россия. Суть такой неоднозначности в том, что в России, как и во многих других странах коррупция является неотъемлемой частью социальной реальности. Снижение коррупции будет медленным и оно будет сопровождаться конфликтами и сопротивлением определенных групп внутри общества.

Некоторые эксперты видят в коррупции позитивное начало, т.к. рассматривают ее как вынужденную меру переходного периода в ситуации, где иные методы не срабатывают. (напр., некомпетентность государственных служащих вынуждает предпринимателей давать взятки для ускорения процесса

регистрации или выдачи лицензий или разрешений). Тем не менее, даже если в некоторых случаях коррупция и приводит к краткосрочному положительному эффекту, все равно она оказывает отрицательное морально-этическое воздействие на общество, а в долгосрочной перспективе даже небольшая коррупция влечет за собой негативные последствия для экономики, политики и права, т.к. ущемляет интересы больших групп людей, особенно уязвимых слоев. Борьба коррумпированных кланов может вызвать долгосрочную дестабилизацию общества и даже привести к гражданской войне (напр., Руанда).

Стремление к наживе не является единственной причиной коррупции в России. До сих пор мы описывали так называемую *явную коррупцию*. В России также можно наблюдать *скрытую коррупцию*, которая является своеобразной формой *скрытого социального протеста*. Теория социального протеста обычно называет такие виды деятельности, как участие в демонстрациях и/или забастовках; участие в выборах и их результаты, участие в партиях и политических организациях - все это *активные формы социального протеста*. Многие люди считают себя ущемленными и обделенными со стороны общества и государства, но, тем не менее, предпочитают пассивные формы протеста (напр., пассажир не платит за билет в автобусе, потому что считает, что государство ему должно в связи с регулярной задержкой выплаты зарплаты). Весь ужас ситуации в том, что такие люди действительно правы, но если это становится доминирующей идеологией, последствия для общества в целом могут быть катастрофическими (в сочетании с военными действиями это приводит к мародерству и резне гражданского населения, напр, в Чечне).

Наличие скрытых социальных процессов сигнализирует о процессе атомизации общества и появлении организованной преступности. Обобщая вышесказанное, следует отметить, что мы различаем *ядерную и периферийные* виды коррупции. Под ядерной мы понимаем такую коррупцию, которая предусматривает двустороннее соглашение, под *серой периферийной коррупцией* - разовые соглашения (напр., между бизнесменами и чиновниками на выдачу разрешения) и под *черной периферийной коррупцией* - организованную преступность.

4. Международные аспекты коррупции в России

Все согласны, что с коррупцией необходимо бороться, но здесь таится опасность использования лозунгов анти-коррупционной деятельности для иных целей. Часто борьба с коррупцией используется в качестве инструмента разборок между различными кланами правящей верхушки (напр., Березовский и Гусинский), либо в популистских и по сути анти-реформаторских целях (Президент Лукашенко и генерал Лебедь). Борьба с коррупцией может привести к диктатуре (Чили). Более того, есть авторы, оправдывающие коррупцию. Например, Самуэль Хантингтон оправдывает коррупцию, особенно в развивающихся странах, как средство, способствующее развитию частного бизнеса в неблагоприятной законодательной среде и рассматривает ее в качестве смазочного механизма, компенсирующего недостатки государственной машины.

Известны случаи, когда политические интересы заставляют закрывать глаза на коррупцию. Например, известный скандал с отмыванием денег русской мафии в иностранных банках, разразившийся летом 1999г. привел к переоценке политики США в отношении к России. Информация о размахе коррупции в России, регулярно поставляемая посольством США в Москве, блокировалась со стороны внешнеполитического ведомства США, т.к. Президент Клинтон не желал подрывать авторитет президента Ельцина в глазах Запада и лишать Россию гуманитарной помощи. Эта помощь предназначалась для дальнейшей демократизации страны, но, как мы знаем, на практике она была присвоена высшими кругами.

Глобализация бизнеса привела и к глобализации преступности и коррупции. Например, русские деньги отмывались в западных банках не без участия высших служащих самих банков. Представительства и филиалы 16 крупных иностранных компаний в России, включая такие гиганты, как МкДональдс и Проктор энд Гамбл, пойманы на налоговых махинациях и иных нарушениях. До недавнего времени дача взяток за рубежом не считалась уголовно наказуемым преступлением, поэтому иностранные операции, и в особенности, иностранная помощь, были питательной средой для коррупции западных и компаний и государственных ведомств и международных организаций. Запад уделял внимание развалу СССР и, недооценив коррупцию в России, фактически способствовал ее расцвету в невиданных доселе масштабах.

Некоторые действия Запада в сфере экономике также подтолкнули российские компании к коррупции. Например, закрытие дороги экспорту российских товаров на Запад фактически спровоцировало нелегальную утечку капиталов из России на Запад.

Борьба с коррупцией в России должна стать проблемой не только России. Сегодня русская мафия работает напрямую в 63 странах мира и, по словам одного бывшего сотрудника ЦРУ, если русские мафиозные структуры сегодня вздумают вплотную заняться подкупом американских чиновников, то еще неизвестно, чем это все закончится для американской государственной машины.

Кроме того, сама Россия на своих окраинах подвергается давлению со стороны иностранных мафиозных группировок (напр., японских и китайских на Дальнем Востоке).

Заключение

Коррупция: интегрированный ответ общества

Планируя анти-коррупционную программу, следует исходить из следующих положений:

8. Полная победа над коррупцией невозможна, т.к. коррупция является сигналом сбоев в механизме власти.
9. Нет стран, обреченных на вечную и всеобъемлющую коррупцию, равно как и нет стран, полностью свободных от нее.
10. Разовые акции не могут снизить коррупцию, напротив, завершение разовой кампании приведет к еще более сильному витку коррупции.

11. Невозможно ограничить масштабы коррупции исключительно законодательными мерами и борьбой с ее проявлениями, напротив, следует сосредоточить усилия на борьбе с условиями, приводящими к развитию коррупции.
12. Борьба с коррупцией должна вестись постоянно как со стороны правительства, так и общества.
13. Анти-коррупционная программа должна вестись на уровне высшего правительства с вовлечением всех слоев общества.
14. Потери от коррупции в России настолько велики, что не могут идти ни в сравнение с затратами на нее.

Сфера экономики и финансов

Наиболее эффективным способом борьбы с коррупцией является либерализация экономики со снижением административного вмешательства и регулирования. Наиболее важные направления здесь:

1. Переход к реалистичному государственному бюджету, что снижает возможности манипулирования с дефицитным бюджетом.
2. Реализация контрактных прав и прозрачность ведения бизнеса для акционеров позволят бизнесменам обращаться в суд, а не в государственные учреждения для защиты своих деловых интересов
3. Снижение лицензионных видов деятельности сузит сферу произвола чиновничества.

Социальная сфера

4. Разумный перевод на коммерческие рельсы части социальных услуг позволит вследствие конкуренции создать нормальный рынок окупаемых и качественных услуг.
5. Расширение практики оплаты услуг безналичным путем снизит зависимость населения от произвола чиновничества.
6. Передача права принятия решений по ряду социальных вопросов организациям гражданского общества на контрактной и конкурсной основе снизит коррупцию, т.к. эти организации более подотчетны контролю со стороны населения.

Законодательство

Совершенствование законодательства не может быть панацеей от всех болезней, тем не менее, мы полагаем некоторые изменения в этой сфере крайне важными.

6. Внести изменения в Закон о благотворительности и благотворительных учреждениях, запрещающие спонсорскую помощь некоторым видам учреждений, например, милиции.
7. Принять поправки, запрещающие бывшим государственным служащим переходить на работу в учреждения, которые они ранее непосредственно курировали.
8. Принять Анти-коррупционный закон.

9. Законодательно запретить принятие государственными служащими ценных подарков по выходе на пенсию или в отставку.
10. Внести изменения в Уголовный кодекс, уточняющие понятие состав преступления, а именно, дача взятки в виде денег, ценностей или услуг должна рассматриваться как отягчающее обстоятельство.

Государственные меры

Здесь речь идет о предупредительных мерах со стороны государства.

9. Создание Кодекса профессиональной этики и реализация программ по образованию населения, и молодежи в частности.
 10. Детальное и общедоступное описание деятельности, запрещенной для государственных чиновников.
 11. Воплощение в жизнь принципа "равенства всех граждан перед законом", т.е. искоренение фактической неприкосновенности высших чиновников.
 12. Тщательный и открытый отбор сотрудников на конкурентной основе, особенно на руководящие должности.
 13. Список гарантий, нацеленных на увеличение престижа государственной службы (здесь можно привести весьма удачный пример Сингапура, где существенное повышение зарплаты и предоставление социальных льгот предшествовало достижению экономического процветания в результате обуздания коррупции в этой стране), а именно:
 - существенное повышение зарплаты;
 - бесплатное медицинское обслуживание для сотрудников и членов их семей, включая ветеранов на пенсии;
 - существенное пособие при увольнении и пенсия (до 75 процентов от зарплаты);
 - бесплатное высшее образование в России для одного из детей государственного служащего;
 - в случае смерти государственного служащего при исполнении служебных обязанностей выплата пенсии семье в размере не менее 70 процентов от зарплаты.
 14. Усиление законности действий чиновников:
 - дифференциация полномочий и защита компетентности государственного служащего;
 - снижение сферы решений на усмотрение государственного служащего;
 - установление взаимодействия государственного служащего и населения напрямую и через институты гражданского общества;
 - усиление контроля над деятельностью государственного служащего и их ответственности за уклонение от соблюдения законов.
7. Повышение престижа государственной службы путем присуждения наград за честное и безукоризненное выполнение служебных обязанностей при содействии институтов гражданского общества.

Усиление роли независимых контролирующих государственных служб

Самый главный независимый орган в России - это Федеральное Собрание, но по Конституции его контролируемые функции сильно ограничены. К сожалению, в России имеется только одна действительно независимая контролирующая служба - Счетная Палата, которая не подчиняется напрямую ни Президенту, ни Исполнительной власти. Эта структура собирает для казны сумму в 20 раз превышающую ее годовое содержание. Увеличение числа независимых служб с собственным бюджетом в значительной мере способствует снижению коррупции.

Внутренняя политика

5. Снижение влияния коррупции на процесс выборов путем:
 - увеличения легального фонда средств на предвыборную борьбу;
 - разрешения гражданам делать пожертвования в этот фонд;
 - разработки профессионального кодекса этики для политиков.

6. Снижение воздействия коррупции на законодательную власть путем:
 - упрощения процедур возбуждения уголовных дел против депутатов;
 - обнародования источников финансирования партий и политических организаций.

7. Усиление местных властей путем:
 - обеспечения реальных выборов в местные органы власти.

8. Реформа исполнительной власти путем:
 - обнародования работы исполнительной власти и усиления контроля со стороны населения;
 - четкой дифференциации функций принятия решений, их выполнения и контроля за исполнением;
 - введения прямой личной ответственности чиновников, занимающихся распределением средств;
 - проведения открытых тендеров на государственные контракты и государственные закупки;
 - демополизации и создания открытой конкуренции на оказание услуг, находящихся в монополии государства;
 - уменьшение использования вне бюджетных средств.

Институты гражданского общества

Необходимо создавать максимально благоприятные условия для работы неправительственных, негосударственных и некоммерческих организаций, которые могут: проводить мониторинг случаев коррупции; делать анализ коррупции; создавать образовательные и просветительские программы.

Поддержка институтов гражданского общества особенно важна в наших условиях отчуждения власти и общества. Именно гражданское общество способно обуздать коррупцию внизу, т.к. анти-коррупционные инициативы сверху мало затрагивают рядовое чиновничество.

Деятельность международных организаций.

Если коррупция на национальном уровне является следствием конкретных проблем данной страны, то коррупция в международных организациях связана с недостатками международных отношений. Мы предлагаем здесь работать в нескольких направлениях:

2. Правовые меры:

- сближение законодательных баз различных стран в сфере государственного регулирования экономики;
- заключение соглашений со странами-партнерами, запрещающих коррумпированные практики;
- введение международных стандартов бухгалтерского учета;
- введение дискриминационных мер против бизнесменов тех стран, законодательство которых не запрещает коррупцию.

3. Политические меры:

- обмен информацией на международном уровне;
- унификация базы доказательств в случаях коррупции;
- заключение соглашений о сотрудничестве в случаях коррупции (проверка банковских счетов, выдача преступников - иностранных граждан и т.д.).

4. Партнерские мероприятия:

- содействие в подготовке сотрудников, задействованных в анти-коррупционной работе;
- помощь в подготовке анти-коррупционных программ.

