
УДК 323.37**Городилова М.А., Камышников А.Н.****КОРРУПЦИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ*

Аннотация: В статье проанализированы основные подходы к определению коррупции, рассмотрены особенности проявления коррупции в российской сфере государственного управления, оценены последствия коррупции для отдельных сфер общественной деятельности и описаны основные меры нормативно-правового характера по борьбе с коррупцией в России.

Ключевые слова: государственное управление, коррупция, проявления коррупции, антикоррупционные меры, антикоррупционное законодательство.

UDC 37.017.4**Gorodilova M.A., Kamyshnikov A.I.****CORRUPTION IN GOVERNANCE: THEORETICAL ASPECT**

*The Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration*

Abstract: The article analyzes the main approaches to the definition of corruption, considers the features of the manifestation of corruption in the Russian public administration, assesses the consequences of corruption for certain areas of public activity, and describes the main regulatory measures to reduce corruption in Russia.

Keywords: public administration, corruption, manifestations of corruption, anti-corruption measures, anti-corruption legislation.

ВВЕДЕНИЕ

Тема коррупции для России – одна из «вечнозелёных», год от года не сходящих ни с информационной, ни с правовой повестки. Аналитический портал РБК приводит статистику о том, что на каждую тысячу россиян приходится 24 человека, так или иначе связанных с дачей или получением взяток [1]. То, что вопрос коррупции в настоящее время актуален, отмечается на разных уровнях, вплоть до Президента России: «...если мы имеем дело с коррупцией, то мы во-первых, всегда должны доводить [расследование] до конца, и во-вторых, это надо делать гласно. Чиновники, представители правоохранительной сферы находятся в особом положении. И с них будет всегда особый спрос» [2]. Таким образом, рассматриваемая проблема крайне актуальна и требует дополнительного анализа.

Коррупция со стороны граждан и чиновников негативно сказывается на авторитете государства – население перестаёт доверять государственным органам и их должностным лицам, а те, в свою очередь, с подозрением относятся к инициативам граждан. По этой причине происходит активная деформация правосознания населения, которое, как отмечают аналитики ВШЭ, всё больше склоняется к игнорированию правовых норм [3].

Распространение этой тенденции представляет собой риск для государства и стабильности общества, так как люди теряют взаимную связь друг с другом, которая выражается в единообразном поведении в соответствии с требованиями законодательства. В отсутствие правового ориентира поведение людей мотивируется исключительно личными представлениями о краткосрочной выгоде. Для недопущения нарастания подобных тенденций необходимы как активизация практических мероприятий по противодействию коррупции, так и общетеоретическое её осмысление.

ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ КОРРУПЦИИ

Коррупция относится к очень древним социальным явлениям, поскольку упоминания о ней можно встретить в источниках по истории Древнего Египта, Месопотамии, Индии, Китая. Законодательство древнего Вавилона, как указывает С. А. Алимбиев, также предусматривало ответственность за получение взятки и дачу взятки государственным служащим [4; с. 22], что доказывает негативное восприятие коррупционных проявлений даже в обществах раннего типа.

Несмотря на этот общий признак, современные авторы и властные институты определяют коррупцию неодинаково. И. В. Макогон отмечает, что каждое из определений затрагивает какую-либо сторону или аспект данного сложного явления, в связи с чем к настоящему времени так и не сформировано единого определения коррупции, которое бы устраивало представителей разных научных дисциплин [5; с. 84]. В пример можно привести итоги семинара Генеральной Ассамблеи ООН по проблеме коррупции, проведённого в 1990 году. В соответствии с ними коррупция определялась как злоупотребление должностным лицом своим служебным положением для извлечения личной или коллективной выгоды [6; с. 241]. В теории, принятая на международном уровне трактовка должна была быть признана как некое единое, общее для всех, определение, но этого не произошло.

В частности, согласно положениям Федерального закона РФ «О противодействии коррупции» [7], это явление представляет собой злоупотребление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп или любое другое противоправное использование гражданином своего должностного положения при условии, что это происходит вопреки интересам общества и государства с целью получения для себя или третьих лиц личной выгоды в виде денежных

средств, различных ценностей, другого имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав, а равно незаконное предоставление подобной выгоды указанному лицу другими физическими лицами, совершение соответствующих деяний от имени или в интересах организации [7]. Данное определение конкретнее, чем озвученная выше трактовка, а также чётче ограничивает как круг субъектов коррупционной деятельности, так и перечень объектов, которые могут использоваться при совершении противозаконной коррупционной сделки. Поэтому для выделения признаков и типов коррупции его стоит признать более подходящим.

Обе представленные трактовки сосредоточены в основном на выделении негативных признаков коррупции. Однако, по мнению некоторых авторов, коррупция может иметь и ряд положительных моментов. Так, ряд западных социологов, в части, С. Хантингтон, считают, что при помощи коррупции формируются институты, которые своей деятельностью способствуют поступательному развитию общества и государства, а также снижению уровня насилия [8]. Подобная точка зрения не лишена рациональной составляющей, но представляется, что необходимо соизмерять вред, причиняемый коррупцией социально-экономической сфере общества, и извлекаемую выгоду. Основываясь на исследовании А. А. Маркович, можно заключить, что в большинстве случаев негативные последствия превалируют над позитивными, то есть коррупция более вредна, чем полезна обществу [9].

Даже такой краткий обзор мнений относительно сущности коррупции демонстрирует сложность данного социального явления, что неизбежно сказывается на практической работе по разработке программных документов по противодействию коррупции. Без четкого понимания сущности явления невозможно осуществлять эффективное противодействие ему.

КОРРУПЦИЯ В СФЕРЕ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Если обратиться к российской истории, то указания по противодействию коррупции можно встретить уже в законодательных источниках IX века, на что указывает М. В. Шедий [10; с. 92]. В княжеский период развития российского государства было типичным положение, когда государственный аппарат финансировался непосредственно населением той территории, где проживало соответствующее должностное лицо – в современных реалиях это было бы признано ситуацией с высоким коррупционным потенциалом. В то же время государство не оставалось безучастным к проблеме коррупции и старалось принимать меры по противодействию этому негативному социальному явлению, с разной степенью успешности влиявшие на частоту коррупционных проявлений [10; с. 94]. Таким образом, основы современных антикоррупционных норм можно найти и в исторических источниках.

Возвращаясь к реалиям XXI века, необходимо отметить, что в России коррупция по-прежнему распространена и проникла во многие сферы жизни общества, вследствие чего сформировалось несколько её типов (рисунок 1).

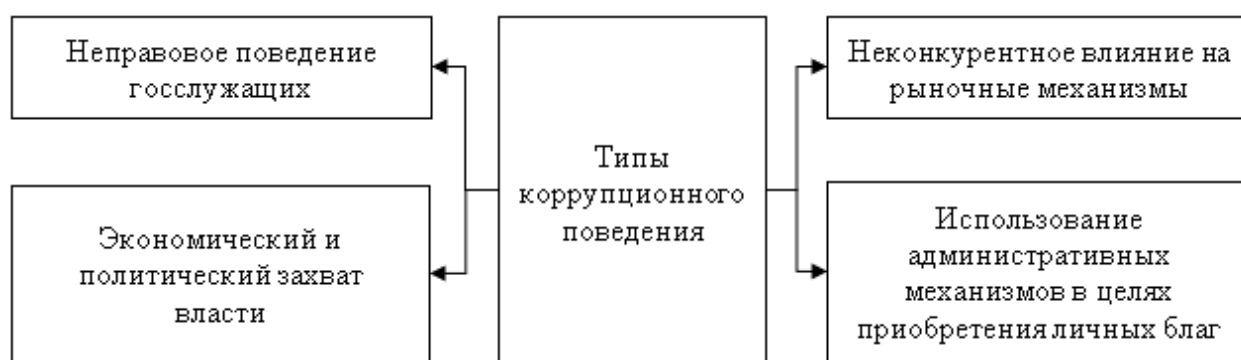


Рис. 1 – Типы коррупционного поведения в России

В частности, принято говорить о политической коррупции, представляющей собой форму политической борьбы за власть. Проявлениями политической коррупции являются: лоббистская деятельность, подкуп

избирателей, а также финансирование определённых политических решений. Подобные коррупционные деяния приводят к несправедливому предоставлению преимуществ отдельным социальным группам, что ставит под сомнение декларируемый демократический характер государства.

Проблемой в оценке масштабов политической коррупции является сложность в её квалификации и поиске доказательств. В качестве типичного примера можно привести ситуацию, когда кандидат на какую-либо выборную должность дарит подарки определённой группе избирателей – ветеранам ВОВ, малоимущим семьям, студентам и пр. С одной стороны, подобную деятельность можно расценивать как жест доброй воли, с другой – как явный подкуп, направленный не столько на ту малочисленную группу, которой оказывается помощь, сколько на привлечение дополнительных избирателей после освещения акции в медиапространстве. Российское законодательство в настоящее время не вполне чётко определяет границы допустимого поведения кандидатов во время предвыборной кампании, поэтому «лазеек» для коррупционных схем остаётся достаточно.

Необходимо отдельно отметить, что в российской практике коррупционные проявления наиболее часто встречаются в сфере государственного и муниципального управления. Как отмечает Ю. А. Корниленко, этот вид коррупции сводится к злоупотреблению государственными и муниципальными служащими своим служебным положением, принятием решений в ущерб интересам государства и общества, в том числе принятием нормативно-правовых актов, нацеленных на извлечение определённых выгод для узкой прослойки лиц [12]. В качестве примеров административной коррупции можно назвать незаконное взыскание с граждан штрафов, обманное получение заказов на поставки товаров для государственных нужд и пр.

Коррупция также встречается в работе сотрудников правоохранительных и судебных органов. Как отмечает М. Ю. Барщевский, на бытовом уровне часто используется словосочетание «коррупция в судах» [13]. Коррупционные признаки усматриваются в необъективности и пристрастности при принятии судебных решений. Подобные решения в нарушение норм материального права создают преимущество той стороне судебного процесса, которая связана с судьёй какими-либо негласными обязательствами материального, финансового или иного характера. Если говорить о правоохранительных органах, то коррупция в их деятельности может проявляться в фальсификации доказательств, нарушении процессуального законодательства, привлечении заведомо невиновных лиц к ответственности и т. д. таким образом, круг коррупционных проявлений в российской системе государственного управления очень широк.

ПОСЛЕДСТВИЯ КОРРУПЦИИ ДЛЯ ОТДЕЛЬНЫХ СФЕР ОБЩЕСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Масштабы анализируемой проблемы велики, что актуализирует вопрос значимости противодействия коррупции на всех уровнях государственного управления и в негосударственном рыночном секторе. Если какое-либо коммерческое предприятие в своей деятельности сталкивается с коррупционным воздействием со стороны органов государственной власти, оно несёт непроизводственные издержки, влекущие за собой естественное увеличение себестоимости производимой продукции, которая в конечном итоге оплачивается потребителями. Следовательно, если общество коррумпировано, то государственные инвестиции в экономику крайне неэффективны.

В таких условиях сложнее защищать право собственности, поскольку социально-экономические ресурсы распределяются в соответствии с корыстными интересами отдельных лиц, а не общества и государства. Как указывает О. Шкуренко, коррупция негативным образом сказывается на сырьевом и топливно-энергетическом комплексе, финансово-кредитной сфере, налоговой и таможенной сферах, государственных закупках [14]. Таким образом, коррупция отрицательно воздействует на официальную экономику, способствуя развитию теневого сектора, который не совершает отчислений в государственный бюджет и способствует развитию запрещённых законом бизнес-отраслей. Распространение коррупции влечёт за собой низкую эффективность использования бюджетных денежных средств, повышение инфляции в условиях снижения количества предложения товаров на рынке, а также ведёт к резкому социальному расслоению граждан.

Другим экономическим последствием распространения коррупции является расширение в экономике монополизма, когда крупные предприятия за счет сращивания с государственным аппаратом могут создавать для себя наилучшие конкурентные условия. В определённом смысле под это определение попадают госкорпорации, но нужно разграничивать целеполагание: целью создания госкорпораций является защита отдельных приоритетных отраслей национальной экономики от бесконтрольной приватизации, а целью простых экономических монополий – ограничение свободной конкуренции в любых рыночных отраслях. В коррумпированном обществе нет условий для полноценной реализации идей экономического плюрализма и честной рыночной конкуренции, поскольку коррупция способствует распространению силовых захватов предприятий. Поэтому на рынке остаются только такие предприниматели, которые смогли нечестным или незаконным путем получить от государства льготы или иные выгоды, а также,

используя коррупционные связи, устранить своих конкурентов, имеющих более привлекательную для потребителей продукцию.

Кроме того, как отмечалось ранее, коррумпированность государственных служащих влечёт за собой снижение объёмов поступлений в бюджеты всех уровней. Логичным следствием этого является невозможность государства полноценно выполнять взятые на себя социальные обязательства перед населением. Государство становится слабым и не в состоянии полноценно и эффективно управлять страной. Кроме того, коррупция способствует развитию организованной преступности, оттоку капиталов в иностранные государства, невозможности государства выполнять свои основные функции. С экономической точки зрения подобные условия демонстрируют низкую инвестиционную привлекательность государства, что неизбежно ведёт к спаду производства и снижению показателей экономического роста страны.

В условиях коррупции обязательно происходит формирование параллельной структуры управления, правосудия и выполнения принятых решений наряду с официальной структурой органов государственной власти. Именно теневые организации в таком обществе представляют реальную власть в стране. В подобных запущенных случаях проблема коррупции приобретает политический характер, то есть выходит на качественно новый уровень [15; с. 89].

Коррумпированное государство также дискредитирует себя и в сфере международных отношений. По состоянию на начало 2020 г. Россия занимает 137-е место по индексу восприятия коррупции, что негативно сказывается на её имидже и готовности иностранных инвесторов вкладываться в её экономику [16]. Оценить последствия коррупции подобного рода в количественных показателях достаточно сложно, поскольку речь идёт об упущенной выгоде и

не совершившихся сделках. Аналогичным образом невозможно произвести оценку последствий для государства и населения политических неурядиц, волнений, конфликтов, которые возникают в том числе в связи с высоким уровнем коррупции в стране.

Это влечёт за собой следующую проблему – коррупция не может негативным образом не сказываться на социальной сфере. Это проявляется в том, что в государстве ненадлежащим образом расходуются значительные денежные средства, которые могли бы быть направлены на решение проблем в области здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения, жилищного строительства и т. д. Дополнительные издержки, вызванные коррупцией, влекут за собой повышение цен на услуги ЖКХ, топливо, другие товары. Как отмечает Т. Ю. Веденяпина, тотальная коррупция означает, что граждане предпочитают следовать исключительно личным корыстным эгоистическим интересам вместо того, чтобы организовать соответствующие отношения на принципах доверия и уважения друг к другу [17; с. 74].

На основании вышеизложенного можно констатировать, что коррупция представляет собой опасное социально-экономическое явление. При невнимании государства к проблеме её распространения оно рано или поздно столкнется с серьёзными проблемами, могущими привести к крушению существующей социально-политической организации общества.

МЕРЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

К настоящему времени в Российской Федерации сложилась система антикоррупционного законодательства, основу которого составляют несколько федеральных законов и подзаконных нормативно-правовых актов. Схематически они отображены на рис. 2.

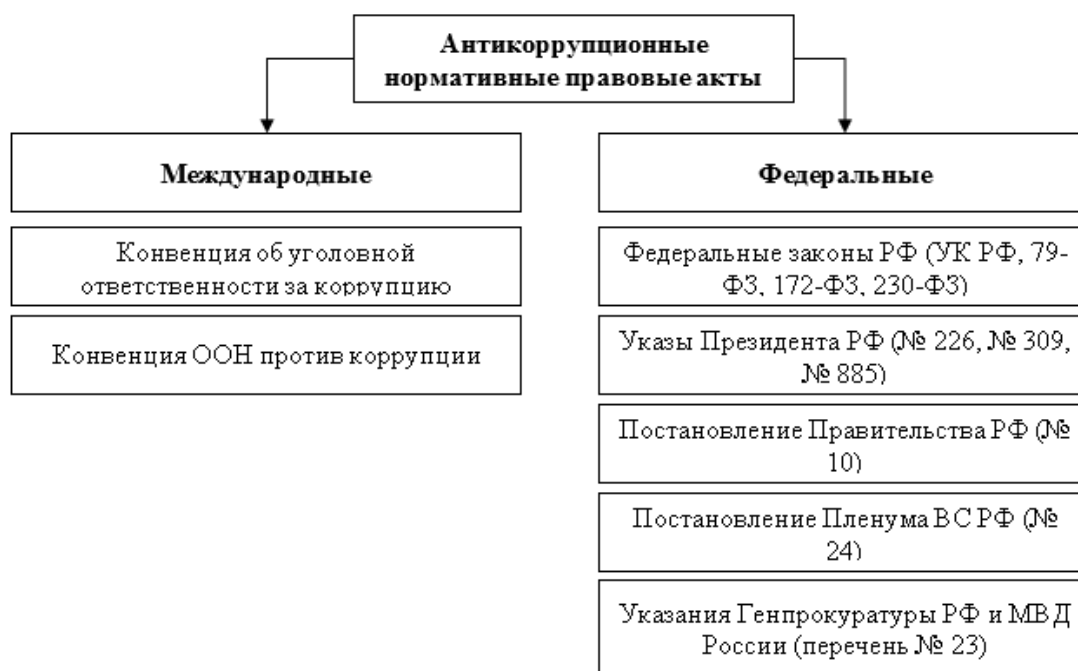


Рис. 2 – Основы антикоррупционного законодательства России

Указанные нормативные документы стали базой для разработки антикоррупционных механизмов и их совершенствования. В качестве логичного следствия уже принятых мер по борьбе с коррупцией стало принятие Стратегии национальной безопасности России до 2020 года [18]. В этом документе коррупция названа одной из угроз национальной безопасности страны. По логике законодателя обеспечение безопасности со стороны государства должно проявляться в том числе и в части борьбы с коррупцией, преступностью и т. д. [18]. Основным способом такой борьбы названо формирование у населения негативного отношения к коррупционным проявлениям, что требует соответствующего правового воспитания, образования и пропаганды антикоррупционных мероприятий.

На региональном уровне могут предусматриваться некоторые дополнительные меры в части воспитания граждан в духе резкого неприятия коррупционного поведения. Например, в соответствии с Законом Санкт-

Петербурга «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге» предусматриваются самостоятельные, не оговоренные федеральным законодательством, мероприятия в сфере антикоррупционного образования [19].

При этом стоит отметить один очевидный минус – антикоррупционная работа как на национальном, так и на региональном уровнях, при всей её экономической и качественной пользе, сопряжена с высокими временными и бюрократическими затратами, что осложняет её реализацию и создаёт дополнительную нагрузку в том числе и на госслужащих. Тем не менее, представляется, что дальнейшее развитие технологий и методик борьбы с коррупцией учтёт данный недостаток и сможет его нивелировать.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В завершении необходимо отметить, что коррупция как явление существует на протяжении длительного периода времени, но механизмов, способных полностью её нивелировать, до сих пор не выработано. В российском законодательстве и исследовательской литературе не сложилось единой формулировки сущности коррупции как явления – одни трактовки слишком громоздки, другие охватывают не все аспекты проблемы и круг причастных к ней субъектов. Что касается сферы российского государственного управления, проявления коррупции в ней имеют как общий (недостаточная проработка антикоррупционных мер на уровне нормативно-правовых актов), так и отраслевой характер – в зависимости от направленности деятельности отдельных государственных органов коррупция приобретает специфические формы.

Для борьбы с коррупцией в России на международном, федеральном и региональном уровнях разработана система нормативных правовых актов,

утверждающих как общие концепции антикоррупционной деятельности, так и конкретные мероприятия. Однако стоит признать, что реализация предлагаемых в них инициатив часто осложнена разного рода трудностями – от бюрократических до временных – что не позволяет максимизировать прогнозируемый социально-экономический эффект.

Список использованных источников

1. На каждый миллион россиян в 2018 году пришлось 24 выявленных взяточника // РБК: информационно-аналитический портал [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://clck.ru/MF85s> (дата обращения: 16.02.2020).

2. Путин заявил, что борьба с коррупцией будет вестись гласно // ТАСС: информационно-аналитический портал [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://clck.ru/HRQrJ> (дата обращения: 16.02.2020).

3. Антикоррупционные итоги 2019 года // Антикоррупционный портал ВШЭ: официальный сайт [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://clck.ru/MEeCg> (дата обращения: 16.02.2020).

4. Алимпиев С. А. Эволюция уголовно-правовой нормы о получении взятки по законодательству России в дореволюционный период (IX XIX века) // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. - 2006. - вып. 8, т. 1. - С. 22.

5. Макогон И. В. Коррупция и меры борьбы с ней // Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы. - 2015. – С. 84 – 86.

6. Цит. по: Голубовский В. Ю., Синюкова Т. Н. Формы и виды проявления коррупции в современном российском обществе // Политическая лингвистика. - 2015. - №2. – С. 240 – 245.

7. Федеральный закон от 25.12.2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции // КонсультантПлюс: справочно-правовой портал [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://clck.ru/MF24B> (дата обращения: 16.02.2020).

8. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. - М., 2004. – 480 с.

9. Маркович А. А. Коррупция: положительные и отрицательные стороны и подходы к её решению // Российская Академия Естествознания: портал научных публикаций [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://clck.ru/MF5Dv> (дата обращения: 16.02.2020).

10. Шедий М. В. Социальная обусловленность возникновения коррупционных отношений в российском социуме // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. - 2012. - №3 (27). - С. 92.

11. Основные направления в российской коррупции // Rusdni.ru: новости России и СНГ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://clck.ru/HRSQB> (дата обращения: 16.02.2020).

12. Корниленко Ю. А. Коррупция в статистике современной России // Молодой учёный: электронный научный журнал [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://clck.ru/MF9JJ> (дата обращения: 16.02.2020).

13. Барщевский М. Ю. Тысячи раскрытых дел по коррупции не совпадают с судебной статистикой // Российская газета: официальный сайт [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://clck.ru/MF5VF> (дата обращения: 16.02.2020).

14. Шкуренко О., Козичев Е., Малаев М. Коррупция в графическом измерении // Коммерсантъ: информационно-аналитический портал

[Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://clck.ru/CGUQ2> (дата обращения: 16.02.2020).

15. Даллакян М.С. Коррупция и конкуренция: размышления о связи и последствиях // Экономика: теория и практика. – 2015. - №2. – С. 88-98.

16. Алехина М. Россия и Кения поделили 137-е место в индексе восприятия коррупции // РБК: информационно-аналитический портал [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://clck.ru/MFARx> (дата обращения: 16.02.2020).

17. Веденяпина Т.Ю. Социальные последствия коррупции в Российской Федерации // Социально-культурное и политико-экономическое развитие территории РФ: сборник статей Международной научно-практической конференции. – 2017. – С. 73-75.

18. Указ Президента РФ от 31.12.2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. - №1. – Ст.212.

19. Закон Санкт-Петербурга от 14.11.2008 № 674-122 «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге» // СПС «Консультант-плюс».