

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИД РОССИИ

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ
ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА

Под общей редакцией доктора социологических наук,
профессора **Е. В. Охотского**

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по экономическим направлениям и специальностям*

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru

Москва ■ Юрайт ■ 2015

УДК 35(075.8)
ББК 66.3я73
П83

Ответственный редактор:

Охотский Евгений Васильевич — профессор, доктор социологических наук, профессор кафедры государственного управления и права Международного института управления Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России.

Рецензенты:

Субочев В. В. — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой правового обеспечения управленческой деятельности Международного института управления Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России;

Турчинов А. И. — доктор социологических наук, профессор кафедры государственной кадровой политики и управления персоналом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Противодействие коррупции : учебник и практикум для академического бакалавриата / под общ. ред. Е. В. Охотского. — М. : Издательство Юрайт, 2015. — 367 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс.

ISBN 978-5-9916-5405-0

Учебник «Противодействие коррупции» подготовлен в соответствии с нормативным требованием Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 гг. о введении в основные образовательные программы бакалавриата по направлениям подготовки менеджеров по специальности «Государственное и муниципальное управление».

В издании в логической последовательности и содержательной взаимосвязи рассматриваются базовые научно-теоретические и прикладные аспекты законности и механизмы ее обеспечения в условиях современного государства; определена социально-политическая, экономическая и нравственная сущность коррупции, ее юридический смысл как превращенной формы бюрократизации власти; выявлены достоинства и слабости действующего российского антикоррупционного законодательства и государственной стратегии противодействия коррупции; изучены причины устойчивости коррупционных отношений; проанализированы конституционно-правовые, социально-экономические и политические факторы, затрудняющие реализацию курса на эффективное противодействие коррупции; обоснован комплекс мер правового, административно-управленческого и социально-воспитательного воздействия на субъекты коррупционных отношений в направлении выявления, предупреждения и пресечения коррупции.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Рассчитано на студентов бакалавриата, преподавателей, всех тех, кто интересуется проблемами государственного и муниципального управления, политологии и социологии управления. Может представлять интерес для практических работников аппарата государственной власти и местного самоуправления.

УДК 35(075.8)
ББК 66.3я73

Информационно-правовая поддержка предоставлена компанией «Гарант»



ISBN 978-5-9916-5405-0

© Коллектив авторов, 2015
© ООО «Издательство Юрайт», 2015

Оглавление

Противодействие коррупции — важнейший приоритет государственной политики (В. И. Добросоцкий)	6
Авторский коллектив	9
Введение	10
Глава 1. Законность — базовый принцип и стратегическая цель антикоррупционной политики государства	17
1.1. Законность, ее социальный и юридический смысл	18
1.2. Законность в механизме государственного и муниципального антикоррупционного управления	24
1.3. Правовое государство и государство коррумпированное — понятия несовместимые	29
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	37
<i>Семинарское занятие</i>	38
<i>Нормативные правовые акты</i>	38
<i>Литература</i>	38
Глава 2. Понятие и социально-правовая сущность коррупции	40
2.1. Сущность и основные содержательные характеристики коррупции	41
2.2. Социально-политическое и экономическое содержание коррупции	50
2.3. Признаки коррупционных противоправных проявлений	53
2.4. Историко-правовые закономерности коррупции	56
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	60
<i>Семинарское занятие</i>	61
<i>Нормативные правовые акты</i>	61
<i>Литература</i>	61
Глава 3. Содержательное разнообразие и формы коррупционных проявлений	63
3.1. Содержательное разнообразие коррупции	64
3.2. Формы коррупционных проявлений	75
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	91
<i>Семинарское занятие</i>	91
<i>Нормативные правовые акты</i>	91
<i>Литература</i>	92
Глава 4. Источники, причины и предпосылки формирования и развития коррупционных отношений	93
4.1. Источники и причины коррупции	94
4.2. Социально-негативные последствия коррупции	105
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	112
<i>Семинарское занятие</i>	112

Тема «круглого стола»	112
Нормативные правовые акты.....	113
Литература.....	113
Глава 5. Отечественный исторический опыт противодействия коррупции.....	114
5.1. Опыт борьбы с коррупцией в дореволюционной России.....	116
5.2. Антикоррупционный опыт советской власти.....	123
5.3. Особенности антикоррупционной политики современной России	130
Вопросы и задания для самоконтроля.....	134
Семинарское занятие	135
Нормативные правовые акты.....	135
Литература.....	135
Глава 6. Международно-правовые стандарты противодействия коррупции и возможности их имплементации в российскую практику	137
6.1. Механизмы противодействия коррупции зарубежных государств.....	138
6.2. Организационно-правовые основы и формы сотрудничества России с международными антикоррупционными структурами	155
Вопросы и задания для самоконтроля.....	166
Семинарское занятие	166
Нормативные правовые акты.....	166
Литература.....	167
Глава 7. Государственная стратегия противодействия коррупции	169
7.1. Сущность и целевая ориентированность государственной антикоррупционной стратегии.....	170
7.2. Принципы антикоррупционной стратегии Российской Федерации	184
Вопросы и задания для самоконтроля.....	192
Семинарское занятие	192
Нормативные правовые акты.....	192
Литература.....	194
Глава 8. Организационно-правовой механизм противодействия коррупции.....	195
8.1. Правовое обеспечение и юридические средства антикоррупционной стратегии российского государства.....	196
8.2. Основные статусные составляющие государственного механизма противодействия коррупции Российской Федерации.....	208
Вопросы и задания для самоконтроля.....	226
Семинарские занятия.....	227
Темы «круглого стола».....	227
Нормативные правовые акты.....	227
Литература.....	228
Глава 9. Коррупционные риски в государственных и муниципальных структурах	230
9.1. Коррупционные риски: понятие, причины, выявление	231
9.2. Классификация коррупционных рисков.....	239
9.3. Индикаторы оценки и минимизация коррупционных рисков.....	241

<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	245
<i>Семинарское занятие</i>	246
<i>Практическое занятие</i>	246
<i>Нормативные правовые акты</i>	246
<i>Литература</i>	247
Глава 10. Профилактика коррупции и минимизация ее негативных последствий	249
10.1. Профилактика коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления	250
10.2. Минимизация и ликвидация последствий коррупции в органах государственной власти	259
10.3. Антикоррупционная экспертиза управленческих решений.....	262
10.4. Аудит эффективности использования государственных средств.....	264
10.5. Антикоррупционное декларирование.....	267
10.6. Легитимация лоббизма.....	270
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	276
<i>Семинарское занятие</i>	277
<i>Практические занятия</i>	277
<i>Нормативные правовые акты</i>	277
<i>Литература</i>	279
Глава 11. Методы научного анализа коррупционных отношений	281
11.1. Социологические методы исследования коррупции	282
11.2. Специфика мониторинга коррупции международными исследовательскими центрами	289
11.3. Коррупция в трудах российских научно-исследовательских организаций.....	295
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	300
<i>Практические занятия</i>	301
<i>Нормативные правовые акты</i>	301
<i>Литература</i>	302
Заключение	303
Приложение 1. Информационно-научное и техническое обеспечение учебного курса «Противодействие коррупции»	307
Приложение 2. Цели и критерии оценки эффективности программ противодействия коррупции	310
Приложение 3. Методы выявления и оценки зон коррупционного риска в органах государственной власти	317
Приложение 4. Методические рекомендации по оценке коррупционных рисков при использовании бюджетных ассигнований....	322
Приложение 5. Методика антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов	339
Приложение 6. Эффективность государственной антикоррупционной политики (программа и инструментарий социологического исследования)	347
Приложение 7. Фонд оценочных средств для проведения аттестации студентов по учебному курсу «Противодействие коррупции»	359

Противодействие коррупции — важнейший приоритет государственной политики

Уважаемые читатели!

Мне приятно представлять вам этот учебник, рекомендовать его для прочтения и изучения, так как сама затрагиваемая тема касается всего нашего общества, особенно тех, кто связал или планирует связать свою судьбу с государственным и муниципальным управлением.

Коррупция — это удивительно живучее явление, которое пронизывает государственные аппараты стран, различных по уровню развития, вероисповеданию и историческим традициям. Причин тому немало, и они имеют разный характер. Многие определяются факторами политического, экономического, правового, культурно-нравственного и даже ментального характера. Это феномен, о котором мы слышим ежедневно в новостных программах, с неприятием и тревогой обсуждаем на научных конференциях, в средствах массовой информации, в кругу друзей и знакомых.

Таким образом, закономерно, что проблематика научного исследования коррупции стала важнейшим приоритетом государственной политики множества стран и многочисленных антикоррупционных соглашений международного уровня. Ученые стремятся разобраться в ее сущности, видах и формах проявления, исследовать ее причины и социальные последствия, предложить более совершенные правовые, экономические и воспитательные средства противодействия этому крайне опасному для государства и общества явлению. Своей остротой указанная проблематика привлекает внимание историков, экономистов, юристов, социологов, политологов, представителей многих других отраслей гуманитарной науки.

Недавно я проводил анонимный опрос студентов МГИМО на тему главных тормозящих явлений в сегодняшней экономической жизни нашей страны и, как вы уже догадались, первое, на что указали студенты, — это коррупция. Следует отметить, что мы спрашивали мнение тех, кто лично еще не сталкивался с этим явлением на практике. Но даже студенты — люди только стоящие на пороге взрослой жизни, — выделяют коррупцию как главное препятствие на пути социально-экономического и духовно-культурного роста российского общества. Более того, молодые люди отдают себе отчет в том, что коррупция превратилась в крайне опасное для общества явление, а ее разрушительную мощь трудно переоценить.

По данным недавнего (март 2015 г.) общенационального социологического опроса, проведенного учеными «Левада-Центра», большинство россиян ставят коррупцию и взяточничество в один ряд с такими особо опасными для общественных перспектив явлениями, как дороговизна,

обнищание, безработица, социальное расслоение, организованная преступность. Люди хорошо понимают, что коррупция несет не только огромный экономический, но и моральный вред, дезориентирует людей, лишая их стимула честно трудиться и вести порядочный образ жизни и, как следствие, веры в справедливое распределение благ в зависимости от личного вклада в общее дело.

Следует учитывать и то, что со второй половины XX в. коррупция из проблемы локального (внутригосударственного) уровня трансформировалась в явление транснационального международного плана. В условиях глобализации, мировых финансовых кризисов, секторальных санкций и, что очень прискорбно, снисходительно-безразличного отношения к коррупционным проявлениям, произошла существенная «модернизация коррупционных механизмов». Коррупция превратилась в системное явление, в латентно организованную преступную систему социального управления. В таких условиях никакие увещевания и призывы к борьбе с коррупцией не в состоянии обеспечить позитивные изменения. В антикоррупционной практике нужны решительные шаги, способные не только помочь разобраться в сложившейся ситуации, но и разрушить по крайней мере зримые условия, порождающие непримиримый конфликт частных и публичных интересов, обеспечить ожидаемые всеми очищающие перемены.

Россия сегодня находится в состоянии поиска своей модели эффективного противодействия коррупции, главной приметой которой, как нам представляется, должен быть переход от отдельных мер реагирования на конкретные коррупционные проявления к системному решению проблемы коррупции в целом. Стратегическая же цель, как записано в Национальной стратегии противодействия коррупции, — искоренение причин и условий, порождающих коррупцию, концентрация в этом направлении всех здоровых сил общественности, построение государства, генерирующего законность, нравственность и социальную справедливость.

Сложился предлагаемый учебный курс не сразу, он формировался постепенно на базе занятий по основам антикоррупционной политики, которые на протяжении последних 10 лет проводятся в Международном институте управления МГИМО (У) МИД России. Предмет учебных занятий достаточно обширен — теоретические и прикладные конституционно-правовые основы, научные принципы и организационно-управленческие инструменты реализации государственной политики противодействия коррупции в условиях современного демократического государства и непростой международной ситуации. Понятно, что показать социально-правовую сущность коррупции, проанализировать формы ее проявления на основе отечественного и зарубежного опыта — задача непростая. Но авторы пошли еще дальше, раскрыв стратегические подходы антикоррупционной деятельности и предложив организационно-правовые механизмы противодействия коррупции. Для ученых важно было ознакомить студентов с методами научного анализа коррупционных отношений, что является основой для дальнейшего научного осмысления этого крайне опасного для общества феномена.

Авторы предлагают не только теоретический концепт и научную модель антикоррупционной стратегии современного демократического

государства, но и соответствующие алгоритмы, формулы и технологии практического действия. В том числе в части выявления зон наибольшего коррупционного риска, оценки возможных коррупционных рисков при использовании бюджетных ассигнований, декларирования доходов, расходов, имущества и имущественных отношений служащих, экспертизы нормативно-правовых актов и управленческих решений на предмет их коррупционности, овладения опытом цивилизованной лоббистской деятельности.

Особенностью предлагаемого издания является также то, что в нем наряду с отечественным опытом представлены наиболее эффективные модели противодействия коррупции зарубежных государств. Подробно рассматриваются особенности взаимодействия с международными антикоррупционными структурами. Параллельно обосновываются предложения по совершенствованию мониторинга зон наибольшего коррупционного поражения и нейтрализации условий, их порождающих, а также введению в управленческую практику таких форм антикоррупционного действия, как «карты коррупционных рисков», «индикаторы коррупционного поведения», «дорожные карты противодействия коррупционным проявлениям».

Убежден, что предлагаемое учебное издание вызовет неподдельный интерес в профессиональном сообществе высшей школы, поможет вузам организовать соответствующие учебные курсы и разработать свои учебные программы, что уже само по себе будет способствовать повышению качества подготовки управленческих кадров современной формации.

Я рекомендовал бы эту книгу самому широкому кругу читателей. Убежден, что в ней каждый сможет найти для себя ответы, связанные не только с научным познанием, но и с пониманием будущего нашей страны. Коррупция — это не только политико-управленческая, но и социально-психологическая, и цивилизационная болезнь, проникающая в самые (казалось бы) защищенные сферы общественной жизни. Противодействие ей требует самого решительного поворота общественных институтов на путь формирования здорового нравственного пространства нашего общества. В том числе с позиции поиска адекватных ответов на вопросы: как преодолеть коррупционную деформацию общественного сознания, как разработать и применить эффективный инструментарий антикоррупционной деятельности, как осуществлять профилактику коррупции и минимизировать ее негативные последствия, как, наконец, создать правовой каркас, способный поставить коррупцию под жесткий контроль здоровых сил общества?

Ответы на многие эти вопросы вы, уважаемый читатель, найдете в учебнике, который позволит всем нам включиться в активный процесс созидательного размышления, формирования в себе и своем окружении тех профессиональных и нравственных установок, которые и являются реальной антикоррупционной работой, противодействием этой напасти не на словах, а на деле.

В. И. Добросоцкий,

доктор экономических наук, профессор,

действительный государственный советник первого класса Российской Федерации, заведующий кафедрой государственного управления и права Международного института управления МГИМО (У) МИД России

Авторский коллектив

Левакин Игорь Вячеславович, доктор юридических наук, профессор кафедры правового обеспечения управленческой деятельности Международного института управления МГИМО (У) МИД России — главы 2 (параграф 2.4), 9, 10 (параграфы 10.1, 10.2, 10.4), приложения 2—4;

Охотский Евгений Васильевич, доктор социологических наук, профессор кафедры государственного управления и права Международного института управления МГИМО (У) МИД России, советник дипломатической службы Российской Федерации второго класса — введение, главы 1—4, 10 (параграфы 10.3, 10.5, 10.6), заключение, приложения 1, 6;

Охотский Игорь Евгеньевич, начальник отдела кадрового и правового обеспечения ассоциации «ГЛОНАСС/ГНСС-Форум» — введение, главы 5—8;

Шедий Мария Владимировна, доктор социологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Орловского регионального отделения Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации — глава 11, приложение 6.

Введение

Учебный курс «Противодействие коррупции» — один из наиболее востребованных и важных в современной системе профессиональной подготовки специалистов в области публичного управления и хозяйственного менеджмента. Необходимость изучения коррупционной проблематики обусловлена тем, что коррупция в нашей стране превратилась в системное явление, порождающее недопустимые диспропорции в системе власти и управления, экономики и бизнеса, частной жизни и социально-бытовых отношений. Она до предела деформирует принципы демократии, законности и социальной справедливости, подрывает доверие к властям и убежденность людей в способности государства защитить рядового гражданина от унижений и материальных притеснений.

Коррупция уверенно чувствует себя при любом государственном строе и не обходит стороной ни цивилизованные страны с сильной экономикой и рационально организованной системой власти, ни государства со слабо развитой рыночной экономикой переходного типа, ни авторитарные режимы. Питаясь продуктами политической слабости и экономической неустойчивости определенной части общества, коррупция извращает принципы демократии, законности и социальной справедливости, дезорганизует государственный аппарат, подрывает конституционно-правовые устои общества.

Для Российской Федерации *проблемность ситуации* состоит в том, что на протяжении многих десятилетий коррупционные проявления оставались в нашей стране как бы в тени, трактовались как фоново-девиантные, не заслуживающие серьезного внимания. О многом свидетельствует и то, что потребовалось пятнадцать лет, чтобы законопроект о борьбе с коррупцией, предложенный учеными еще в начале 1990-х гг., стал законом только в конце 2008 г. В результате целые пласты противоправных коррупционно выстроенных общественных отношений оставались вне поля пристального внимания политического руководства, правоохранительных органов, научного сообщества и широкой общественности. Это в конечном итоге привело к тому, что коррупция стала чуть ли не привычным обыденным явлением.

Рынок коррупционных услуг давно превысил 300 млрд долл.¹ По масштабам коррумпированности, по замерам неправительственной международной организации Transparency International, Россия с 27 баллами

¹ Самый доходный бизнес в России — это коррупция, ее рынок достиг 300 млрд ежегодно // Newsru.com — самые быстрые новости. Фото и видео дня. Лента новостей в России и мире : ежедн. интернет-изд. 2013. 9 апр. URL: <http://www.newsru.com/finance/09apr2013/corruption.html> (дата обращения: 17.03.2015).

по Индексу восприятия коррупции¹ в 2014 г. заняла 136-е место и прочно закрепилась в последней трети из 174 исследованных стран мира². О серьезной угрозе обществу со стороны коррупционных сил говорит не только подавляющее большинство граждан, но и те, кто непосредственно представляет власть, — 75% государственных и муниципальных служащих³. При этом, несмотря на все предпринимаемые усилия, ситуация очень медленно меняется к лучшему. Эффективные механизмы борьбы с коррупцией пока не заработали по-настоящему. Россия прочно застряла в коррупционной трясине, что крайне негативно сказывается на перспективах ее экономического роста, инвестиционной привлекательности, социальном самочувствии граждан и уровне их доверия к власти.

Сказывается отсутствие должной антикоррупционной политической воли: расследования крупных коррупционных дел национального и международного уровня не дают реального, ощутимого результата; эффективность декларирования служащими своих доходов и расходов остается низкой; сохраняется непрозрачность инфраструктурных проектов; не становится меньше сбоев в функционировании управленческих, правовых и общественных механизмов антикоррупционной направленности. Международное сотрудничество в сфере борьбы с коррупционной преступностью сильно стагнирует.

Самые коррумпируемые сферы — государственные закупки, государственные и муниципальные услуги, образование, здравоохранение, правоохранительные и контрольно-надзорные органы, различного рода фонды и госкорпорации. Для многих россиян коррупция стала непреодолимым препятствием на пути реализации конституционных прав на собственность, на ведение бизнеса, на образование и качественное медицинское обслуживание, социальное обеспечение и общекультурное развитие. Предприниматели жалуются, что из-за коррупции теряют около половины реально возможной прибыли.

Такая ситуация позволяет «предприимчивым» чиновникам, недобросовестным бизнесменам и криминальным сообществам использовать коррупцию как инструмент воздействия на государственный аппарат и другие структуры социального управления с целью реализации своих корыстных интересов. Это, естественно, противоречит всем конституционным принципам общественного устройства, подрывает веру граждан в незыблемость демократических основ российской государственности, формирует скептическое отношение к рыночным регуляторам, девальвирует все человеческие ценности.

Не случайно проблематика научных исследований коррупции сейчас находится в числе приоритетных, усилия отечественных ученых в анти-

¹ Согласно этой системе измерения чем больше баллов из 100 возможных, тем страна чище в коррупционном отношении.

² Corruption Perceptions Index 2014: Results // Transparency International — the Global Coalition against Corruption. URL: <http://www.transparency.org/cpi2014/results> (дата обращения: 18.03.2015).

³ Турчинов А. И., Магомедов Т. О. Социально-профессиональные проблемы государственной гражданской службы Российской Федерации: материалы социологического исследования (май — июнь 2012 г.). М. : РАНХиГС, 2012. С. 21.

коррупционном направлении научного поиска в последние годы заметно активизировались. В стране действует более 20 различных центров, институтов и общественных советов, сконцентрировавших свою деятельность на изучении проблем коррупции и теневой экономики. Ученые помогают разобраться в сущности коррупции, ее структуре, причинах, условиях и последствиях, диагностируют зоны наибольшего коррупционного поражения и на этой основе добиваются формирования эффективных правовых механизмов противодействия этому коварному социальному злу. В нашем распоряжении немало опубликованных в России и за рубежом монографических и диссертационных исследований, курсов лекций и учебников, брошюр, журнальных и газетных статей, касающихся самых актуальных проблем государственного антикоррупционного управления.

Тем не менее при всем многообразии научных публикаций, многие вопросы, касающиеся сущности коррупции, ее механизмов и правовых инструментов антикоррупционной стратегии, пока не получили достаточно полного освещения. До сих пор не сложилось единого научного понимания коррупции, а тем более — коррумпированного государства. Многие не могут отличить коррупционные правонарушения от обычных уголовных или экономических преступлений. Одни связывают коррупцию с противоправными заинтересованными действиями чиновников, другие смотрят шире и рассматривают коррупцию сквозь призму внесистемной деятельности властных, хозяйственных и иных социально значимых структур. Третьи трактуют коррупцию как противоправную лично заинтересованную деятельность, независимо от социально-правового статуса человека и сферы приложения его сил.

Все это при том, что исследованием проблем коррупции, ее причин, форм проявления, социальных последствий и механизмов противодействия ей ученые занимаются не одну сотню лет. Упоминание об этом явлении встречается в сочинениях философов древних государств — Египта, Месопотамии, Иудеи, Индии, Китая, Греции и Рима. Непреходящую ценность имеют научные выводы Сократа, Платона и Аристотеля, философов эпохи Возрождения Т. Гоббса, Н. Макиавелли, Ю. Крижанича и многих их последователей во всем мире. Особенно интересны их суждения относительно законности и социальной справедливости, диалектики права и морали, преодоления бюрократизма и злоупотреблений властью.

Много полезного для анализа современных проблем коррупции находим в трудах, посвященных научному осмыслению явлений кормления, взяточничества, мздоимства и лихоимства учеными зарубежной науки и дореволюционной России более позднего периода. Среди них исследования И. Е. Андреевского, М. А. Бакунина, П. Бергера, Н. А. Бердяева, М. Вебера, С. И. Гессена, А. Д. Градовского, Э. Дюркгейма, Г. Зиммеля, И. А. Ильина, Б. А. Кистяковского, В. О. Ключевского, А. Ф. Кони, Н. М. Коркунова, В. И. Ленина, Т. Лукмана, Л. фон Мизеса, К. Маркса, Р. Мертона, Г. Мюрдаля, Т. Селлина, Н. С. Таганцева, И. Я. Фойницкого, Т. Хирши. Их анализ проблем социальной дезорганизации, аномии и девиаций, бюрократизма и коррупции, соотношения права, нравственности и служебной дисциплины, социального конструирования и социального порядка, отклоняю-

щегося поведения и социального конфликта, влияния социально-правового статуса на формирование личностно-профессиональных качеств и причин патологии индивидуального поведения до сих пор не потерял своей научной и практической значимости, даже несмотря на то, что коррупция рассматривалась ими преимущественно в контексте уголовно-правового анализа и патологически-корыстного поведения на личностном уровне.

Немаловажное значение для осуществления сравнительного научного исследования проблем коррупции имеют работы правозащитной направленности А. Г. Авторханова, М. С. Восленского, А. А. Зиновьева, А. Д. Сахарова, А. И. Солженицына, особенно в части анализа разрушительной сущности партократии и государственной бюрократии в условиях тоталитарных режимов. Значимость их работ особо существенна, если учесть, что в советской науке коррупция практически не исследовалась — это явление считалось пережитком далекого монархически-капиталистического прошлого и представлялось глубоко чуждым социализму явлением. Нечасто к этой проблеме обращались и ученые западных государств — здесь явно просматривалось стремление скрыть «теневые стороны» принятых на Западе стандартов образа жизни и моделей экономики¹.

В последние десятилетия в данном направлении научного поиска усилия зарубежных ученых заметно активизировались. Труды С. Х. Аталаса, Г. Беккера, Я. Бертока, А. Валицкого, Б. Жувенеля, Ж. Картье-Брессона, Р. Клитгарда, А. Крюгера, Б. Леони, Ли Куан Ю, Д. Малгана, М. Олсона, М. Педреро, С. Роуз-Аккерман, Р. Теобальда, Б. Фолсома, В. Хетцера стали первыми крупными исследовательскими работами, в которых были системно идентифицированы признаки коррупции и формы ее проявления. Авторами предложены научные методики оценки коррупционности и методические рекомендации по составлению карт коррупционных рисков, представлены различные стратегические модели борьбы с коррупционными злоупотреблениями. Основная идея состоит в том, что коррупция появляется в системе, которая монополизировала принятие решений и обладает широкой свободой в определении того, кто и в каком объеме получит выгоду. Отсюда основные составляющие борьбы с коррупцией: создание гибкого правового пространства противодействия коррупции; просвещение и воспитание; своевременное выявление и диагностика коррупциогенных зон и коррупциогенных факторов; определение механизмов предупреждения и предотвращения коррупции, современная кадровая политика².

В начале 1990-х гг. стали проводиться международные мониторинговые исследования, основанные на оценках восприятия коррупции, ведении барометра мировой коррупции и замеров объемов взяточничества, составлении индекса непрозрачности хозяйствующих субъектов, исчислении индекса эффективности контроля за коррупцией. В частности, была

¹ Хабриева Т. Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7.

² Многоликая коррупция. Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана ; пер. с англ. И. Окуньковой, В. Ионова, С. Сурина. М. : Альпина-Диджитал, 2010. С. 66, 104.

создана уже упоминавшаяся Международная неправительственная организация Transparency International, которая в инициативном порядке начала осуществлять регулярные научные замеры коррупционного поражения различных стран мира и реализовывать различные аналитические проекты на основе полученной информации.

Позже научно-исследовательский институт Всемирного банка предложил критерии оценки коррумпируемости государственного управления, что в свою очередь помогло обнаружить пагубность закрытости законотворческого процесса и непрозрачности процесса принятия управленческих решений, предметнее идентифицировать стратегию сдерживания и искоренения причин коррупции, нивелирования ее социальных последствий.

Важнейшим источником научной информации для каждого изучающего проблемы противодействия коррупции являются труды современных российских ученых. Среди них работы В. Д. Андрианова, В. В. Астанина, К. И. Головщинского, В. И. Добренькова, Н. Р. Исправниковой, А. И. Кирпичникова, А. В. Кудашкина, А. В. Куракина, И. В. Левакина, В. В. Лунеева, С. В. Максимова, А. В. Малько, А. Н. Медушевского, Г. К. Мишина, В. С. Овчинского, Э. Н. Ожиганова, В. Я. Пекарева, Г. А. Сатарова, Э. В. Талапиной, Т. Я. Хабриевой, С. М. Шахрая, В. Е. Эминова, В. Н. Южакова. Предмет их исследований — сущность, признаки и причины коррупционной криминализации властных структур; соотношение демократии, законности, социальности и нравственности; правовые основы, формы, методы и средства участия государственных органов, административных структур и институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией; коррупциогенные факторы и зоны наибольшего коррупционного риска; социально разрушающие последствия девиантного коррупционного поведения; приоритеты противодействия коррупции; антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и управленческих решений.

О возрастании в нашей стране научного интереса к проблематике коррупции, в том числе конституционно-правового, также свидетельствует то, что проводится немало саммитов, научно-практических конференций, семинаров и «круглых столов», парламентских слушаний и «правительственных часов», посвященных этой социальной проблеме. Особо значимы научные форумы, организуемые Институтом государства и права РАН, Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики», НИИ Генеральной прокуратуры РФ, Финансовой академией при Правительстве РФ, Общественной палатой РФ.

Тем не менее приходится признавать, что целый ряд проблем, касающихся коррупции, социально-экономических, конституционно-правовых и административно-управленческих основ антикоррупционной стратегии, пока не нашел адекватного научного рассмотрения. Авторы, как правило, ограничиваются масштабными обобщениями и глобальными оценочными заключениями. Анализ чаще всего ограничивается стремлением разобратся в существе коррупции, оценками ставших известными фактов кор-

рупции, выяснением специфики коррупционных правонарушений. Практически отсутствуют научные исследования конкретных коррупционных проявлений на высшем уровне государственного управления, их разрушающего воздействия на основы конституционного строя, практику реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, эффективности функционирования государственного аппарата и органов местного самоуправления. Все это требует дальнейших научных исследований, особенно комплексной межотраслевой направленности.

Предмет рассмотрения — сущность, социальная природа, источники, причины и негативные социальные последствия коррупции; концептуальные основы государственной стратегии противодействия коррупции, ее правовые и организационные механизмы; принципы и формы взаимоотношений государства (как субъекта управляющего воздействия), органов местного самоуправления и институтов и общества (как объекта этого воздействия) в сфере противодействия коррупционным аномалиям; объективные условия и субъективные факторы эффективности государственной антикоррупционной стратегии, коррупционные риски и их профилактика, государственный антикоррупционный аудит, международно-правовые антикоррупционные стандарты и возможности их имплементации в российскую практику.

Задачи курса:

- сформировать у студентов научное понимание социально-политической, экономической и нравственной сущности коррупции, раскрыть ее социально-юридический смысл как превращенной формы бюрократизации власти и противоправно-аморальной формы использования властно-должностного статуса и материально-финансовых возможностей в ущерб общественному интересу;
- помочь обучающимся сформировать четкое представление о понятийном аппарате антикоррупционного законодательства и терминологии антикоррупционной практики;
- рассмотреть основные составляющие государственной стратегии и сложившихся механизмов противодействия коррупции, их правового, кадрового, информационного и организационно-технического обеспечения;
- проанализировать достоинства и слабости действующего российского антикоррупционного законодательства и реальной правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции в рамках сложившихся в России конституционных моделей и государственного строя, прав и свобод человека и гражданина, федеративного устройства, экономического базиса, рыночных отношений и бюджетного сектора, системы высших органов государственной власти и местного самоуправления;
- изучить причины устойчивости коррупционных отношений, проанализировать организационно-правовые, политические, социально-экономические и социокультурные факторы, затрудняющие реализацию антикоррупционной стратегии;
- проанализировать эффективность деятельности государственных и муниципальных органов в сфере противодействия коррупции;

- сформировать общекультурные компетенции, соответствующие современной практике антикризисного действия. Прежде всего, компетенции общественного служения, этического поведения, критического анализа, конструктивного социального, профессионального и образовательного взаимодействия с гражданами и институтами гражданского общества.

Информационно-научное, учебно-методическое и техническое обеспечение учебного курса «Противодействие коррупции» представлено рекомендациями, содержащимися в планах семинарских занятий по каждой теме, а также в Приложении 1.

В части профессиональных компетенций по итогам прохождения курса обучающийся должен:

знать

- сущностные характеристики, формы проявления и негативные последствия коррупции в различных сферах жизнедеятельности общества;
- принципы и основные составляющие государственной политики противодействия коррупции;

уметь

- анализировать, идентифицировать и критически оценивать коррупционную ситуацию;
- отслеживать передовые достижения мировой и отечественной науки и практики в области исследования коррупции и воздействия на коррупционные отношения с целью их разрушения;
- использовать полученные знания в процессе разработки программ и планов противодействия коррупции, контролировать их реализацию;

владеть

- современными методами диагностики, анализа, прогноза и решения проблем противодействия коррупции;
- методиками антикоррупционной экспертизы управленческих решений;
- спецификой эффективного взаимодействия с государственными, коммерческими и некоммерческими организациями, отечественными и зарубежными партнерами в процессе реализации государственной стратегии противодействия коррупции.

Глава 1

ЗАКОННОСТЬ — БАЗОВЫЙ ПРИНЦИП И СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЦЕЛЬ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

В данной главе законность рассматривается как принцип, условие и целевой ориентир борьбы с коррупцией, доказывается, что в условиях правового нигилизма и пренебрежительного отношения к закону не только разрушается режим законности, но даже самое сильное государство превращается в государство коррумпированное.

В результате освоения материала данной главы студент должен:

знать

- юридический, социально-политический и нравственный смысл принципа законности, его практическую значимость как фактора высокого качества государственного управления и важнейшего условия высокой эффективности политики противодействия коррупции;

уметь

- анализировать взаимосвязь законности, рациональности, правопорядка и государственной дисциплины;
- диагностировать уровень правовой культуры государственного аппарата и влияние правовой культуры на качество государственно-управленческой деятельности, в том числе в части реализации государственной антикоррупционной стратегии;

владеть

- методами и средствами диагностики, оценки и обеспечения должного уровня законности в практике противодействия коррупции в соответствии с буквой и правовым духом действующего в стране законодательства;
- научными основами правовой культуры, принципами и нормами современной служебной этики.

Перед началом занятия рекомендуется ознакомиться с понятиями, являющимися ключевыми для данной темы.

Ключевые понятия

Государство — форма, социальная оболочка, упорядочивающая жизнь общества, институт выражения и закрепления всеобщей воли, познания и формирования потребностей, интересов и целей жизнедеятельности сообщества людей; совокупность функций, институтов, правовых и властно-управленческих механизмов, порядков, процедур.

Государство правовое — государство, доминантно целеполагающее и последовательно реализующее своей деятельностью порядок, основанный на верховенстве права, правовой законности и механизме правоохраны, обеспечивающем такую законность.

Государство нравственное — государство, которое генерирует нравственные человеческие отношения, содействует их формированию и закреплению в нравственном облике личности и в общественной морали.

Государство коррумпированное — государство, в условиях которого коррупция представляет собой системно-сетевое, вездесущее, многоуровневое и динамично развивающееся явление, ее первопричины скрыты в недрах системы властвования, рыночного механизма и общественного сознания.

Законность — система юридических принципов, норм, средств, форм и гарантий, призванных обеспечивать реализацию государственно-управленческих решений в строгом соответствии с буквой и правовым духом действующих в стране и в международной практике конвенций, договоров, законов и подзаконных правовых актов.

Правовое сознание — знание и сознательное восприятие человеком (группой, социальной общностью) в качестве руководства к действию своих юридически прав, обязанностей и ответственности по отношению к другим субъектам общественных отношений, в том числе государственным и муниципальным органам власти.

Правовой нигилизм — сформировавшееся на общественном и бытовом уровне осознанное или подсознательное отрицание значимости закона; сознание, отрицающее социальную ценность права.

Государственное антикоррупционное управление — целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей, направленное на достижение определенных социально значимых целей в сфере противодействия коррупции.

1.1. Законность, ее социальный и юридический смысл

Нормативная модель управления приобретает реальную практическую силу лишь тогда, когда она на практике становится эффективной правовой основой политики и управленческой деятельности. Причем дело не в формальном наличии законов, не в качестве законодательного процесса и законодательной техники. Никакие законы, указы, постановления, регламенты и подробнейшие инструкции автоматически не действуют. Если между законом и результатами его практического применения не находится отлаженный механизм практической реализации правовых установлений, то рассчитывать на высококачественный и легитимный результат не приходится. Даже самый разумный и жизненно необходимый документ не окажет в таком случае никакого воздействия на реальную жизнь людей. Если и окажет, то очень вероятно, что с мизерным результатом.

О государстве, где правят не люди, а законы, человечество мечтало испокон веков. Еще мудрецы древних Китая и Индии, философы античной цивилизации сформулировали постулаты, которые по прошествии многих сотен лет не потеряли своей значимости. Старинные афоризмы («Государством должен править закон», «Закон выше любой должности», «Закон — единственный бог, которому все должны поклоняться», «Мы должны быть рабами законов, чтобы стать свободными», «Закон должен властвовать над всеми», «Закон суров, но это закон» и многие другие) стали почти официальными принципами современного правового демократического государства. Платон говорил: «Там, где закон — владыка над правителями,

а они — его рабы, я усматриваю спасение государства и все блага, какие могут даровать государствам боги»¹.

О праве как «науке о добром и справедливом» писал Цицерон². Для того, чтобы стать свободными, считал философ, надо стать рабами законов: законы только тогда способствуют достижению главной цели государства, когда их все знают, руководствуются ими и неукоснительно выполняют. Там, где нет законов, нет свободы и нет никакой справедливости, утверждал Дж. Локк.

Только законодательство стремится поставить свободу личности в те границы, в которых она, подчиняясь общим законам, совместима со свободой каждой другой личности, писал И. Кант. Его столь же великий соотечественник Г. Ф. Гегель критиковал деспотию и квалифицировал ее как «состояние беззакония, в котором особенная воля как таковая, будь то воля монарха или народа (охлократия), имеет силу закона или, вернее, заменяет собой закон», противопоставляя ей демократическое государство, где господствует закон и свобода личности³.

Сегодня, заучивая и повторяя эти истины, мы каждый раз убеждаемся в мудрости великих мыслителей прошлого.

В мировой истории невозможно найти такое государство, которое бы не стремилось проводить свои законы в жизнь. Без этого невозможно решить никакую мало-мальски социально значимую задачу, тем более задачу борьбы с корыстолюбием и коррупцией. Невозможным становится успешное проведение экономических реформ, становление рыночных отношений и развитие производства, построение гражданского общества и правового государства, эффективное функционирование институтов демократии и политической системы, нормальная реализация конституционных прав и свобод человека, подавление преступности и правового нигилизма. Это не говоря о политико-правовой культуре, здоровом правосознании, морали и духовности.

Без законов и четких нравственных установок законность бессмысленна, вне закона и моральных координат законность существовать не может. Но одного наличия законов недостаточно. Очень часто при наличии законов, причем неплохих законов, законности не было или почти не было⁴. Законность — это не только правовая обоснованность поступков и действий на основе принципов, норм и требований действующих в данный момент законов и иных нормативных правовых актов. Эта сторона правовой практики характеризуется такими юридическими категориями, как «применение права», «правовое поведение», «эффективность права», «пра-

¹ Платон. Собрание сочинений в 4 т. / под общ. ред. А. Ф. Лосева, В. Ф. Асмуса, А. А. Тахо-Годи ; пер. с древнегреч. Вл. С. Соловьева, М. С. Соловьева, С. Я. Шейнман-Топштейн и др. М. : Мысль, 1994. Т. 4. С. 169.

² Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М. : Зерцало, 1997. С. 17.

³ Гегель Г. Ф. Философия права / ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсисянц ; пер. с нем. Б. Г. Столпнера и М. И. Левиной. М. : Мысль, 1990. С. 302.

⁴ Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. М. : Норма, 2004. С. 465.

вовой порядок». Наличие законов — лишь условие и важнейшая предпосылка законности, один из признаков правового государства, доминантно целеполагающего своей деятельностью порядок, основанный на верховенстве права, правовой законности и механизме правоохраны, обеспечивающем такую законность.

Важно, чтобы законы по своему содержанию, нравственному наполнению и процессуальной форме были правовыми, соответствовали принципам права, нормам общечеловеческой морали и международным правовым стандартам, не оставались на бумаге, а работали и приносили реальный социально значимый практический эффект. Законность означает идею, требование и систему (режим) реального выражения права в законах государства, в самом законотворчестве¹ и в реальной правоприменительной и правоохранительной практике².

Обилие законов — еще не признак высокого уровня законности, скорее, напротив, признак правовой слабости государства и управленческой неразберихи. Множественность реформ — далеко не всегда стремление что-то улучшить или перестроить, нередко это способ что-то разрушить, а чаще всего скрыть непрофессионализм и безответственность, остаться безнаказанным. Поэтому неудивительно, что в обществе имеет место правовой нигилизм, отсталое, как некоторым кажется, правовое и политическое сознание, коррупция, рэкет и организованная преступность. Любой закон или подзаконный акт, в том числе управленческого характера, живет и действует, как справедливо пишет Д. А. Керимов, лишь тогда, когда он исполняется. Недостаточно создать совершенный правовой акт, необходимо еще, чтобы он основывался на ценностях гуманизма и справедливости, правильно, единообразно и целесообразно применялся. Другого способа качественного управления и привнесения в общество должного согласия и созидательного начала пока не придумано³.

Законность — понятие многоплановое и многоаспектное.

Как функция законность представляет собой совокупность нормативных требований, за отступление от которых наступает адекватная юридическая ответственность. Даже самые, казалось бы, целесообразные действия возможны и допустимы только в том случае, если они не противоречат закону, реализуются в допустимых правовыми нормами формах и признанными законом способами и средствами, приносят реальную пользу обществу и его гражданам. Законность, по образному выражению классика современного либерализма Ф. Хайека, является «не только щитом свободы, но и отлаженным юридическим механизмом ее реализации»⁴.

Как метод законность сводится к совокупности способов, приемов и правовых средств, с помощью которых управленческая деятельность вводится в русло законов, направляется на исполнение законов, причем

¹ Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. М. : Юристъ, 2006. С. 565.

² Енгибарян Р. В., Краснов Ю. К. Теория государства и права : учеб. пособие. М. : Норма : ИНФРА-М, 2007. С. 544—557.

³ Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства : в 3 т. Т. 1 : Социология права. М. : Современный гуманитарный университет, 2001. С. 230—231.

⁴ Хайек Ф. Дорога к рабству // Вопросы философии. 1990. № 11. С. 128.

легитимными средствами и в строго установленных процессуально-процедурных формах. Тем самым обеспечивается единообразие в понимании и должная строгость в применении правовых норм управляющими и управляемыми в пределах своих полномочий и своей компетенции.

Как *принцип* построения и деятельности государственных и муниципальных органов законность предполагает верховенство закона и права. Государство, все его органы, организации и должностные лица, органы местного самоуправления, руководствуются законом, исполняют закон и стоят на страже закона. За отступление от требований закона наступает юридическая ответственность, которой следует быть неотвратимой, своевременной и справедливой. Не говоря уже о том, что сами законы содержательно должны быть правовыми, ориентированными на ценности гуманизма и социальной справедливости. Если же установлено, что какой-либо правовой акт не соответствует закону, то он должен быть отменен. Нельзя также забывать и о приоритетности норм международного права над нормами внутреннего национального законодательства. Соблюдение перечисленных требований в результате не только обеспечивает законность, но и переводит ее в *правовую законность*, т.е. в правозаконность, основанную на высоких принципах социальной справедливости, добра и высокой морали.

Некоторые ученые говорят даже о нравственном государстве, которое не только провозглашает, а на практике генерирует нравственные человеческие отношения, содействует их формированию и закреплению в нравственном облике личности и в общественной морали в целом. Это социальная оболочка «очеловеченного человека»¹. Его приоритеты — личность как высшая ценность, правовой порядок в общественных отношениях, развитость системы правопорядка и правоприменения, высокая правовая культура, единство закона и справедливости.

Как *цель* антикоррупционной политики законность — это не только искоренение причин и условий, порождающих коррупцию, но и неперемное условие гарантированности прочной законности и должного правопорядка в стране с реальной защитой прав и свобод человека и гражданина, гарантированного правового равенства и социальной справедливости, обеспеченной неотвратимостью наказания за коррупционные деяния. Не случайно во всех национальных планах противодействия коррупции Генеральному прокурору Российской Федерации предписывается ежегодно предоставлять главе государства и палатам Федерального Собрания Российской Федерации доклады о проделанной работе по укреплению законности и правопорядка с особым акцентом на вопросы, касающиеся предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Как *политико-правовой режим* законность представляет собой порядок, при котором все решения и организационно-регулирующие действия

¹ Нравственное государство как императив государственной эволюции: материалы Всеросс. науч. конф., 27 мая 2011 г., Москва. М. : Научный эксперт, 2011; Нравственное государство. От теории к проекту / С. С. Сулакшин, В. Э. Багдасарян, М. В. Вилисов [и др.]. М. : Наука и политика, 2015; *Сулакшин С. С.* Фундаментальный контекст концепта нравственного государства : монография. М. : Научный эксперт, 2013.

осуществляются исходя из глубокого понимания сущности права, причем не только с точки зрения буквы закона, но и его духа. Это такое состояние общественной и государственной жизни, когда никто не вправе не исполнять закон, игнорировать, а тем более произвольно его изменить или отменить. Перед законом все равны. Отсюда правовая основа демократии и истинного народовластия. Именно поэтому законность является важнейшим атрибутом национальной безопасности — политической, экономической, социальной, военной.

Если требования законности исполняются, то можно говорить о *реальной* законности, если же требования законности лишь декларируются и остаются на бумаге, то имеет место *формальная* законность. В первом случае общество отличается высоким уровнем правового сознания и должной законопослушностью граждан. Во втором случае, напротив, — правовым нигилизмом, процветающим беззаконием, коррупцией, чиновничьим произволом. Пассивного провозглашения законности недостаточно — за добро и правовую законность надо бороться. Запрещать зло необходимо, но этого мало — надо еще и бороться за добро.

Казалось бы, все просто. Тем не менее далеко не все понимают, что предписание «соблюдай и не нарушай» — это всего лишь постулат, необходимое, но не достаточное условие законности. Нельзя абстрагироваться от характера законов и качества правового сознания людей, правовой культуры политиков, чиновников и рядовых граждан, от их реального желания утверждать на практике принципы законности, гуманизма и социальной справедливости. История многократно демонстрировала негативные последствия не только нигилистического отношения к закону, но и бездумно-бюрократического исполнительства, не раз доказывала, что тирания чаще всего как раз и выступает под лозунгами борьбы за свободу, за утверждение идеалов законности и дисциплины и справедливого правопорядка.

Тем более что законы бывают разными: справедливыми и несправедливыми, демократичными и диктаторскими, правовыми, соответствующими высшим идеалам права и социальной справедливости и неправовыми, идущими вразрез с интересами народа, противоречащими подлинному праву. В одних странах законами руководствуются и исполняют без всяких изъятий, в других — исполняются под давлением сверху и без всякого энтузиазма, в третьих — грубо нарушаются и даже используются для прикрытия и оправдания корыстных устремлений.

В современной научной литературе представлен достаточно широкий диапазон в трактовках сущности законности. По отношению к этому вопросу авторов можно отнести к двум школам.

Первая: трактовка законности в узком юридическом смысле, когда законность определяется наличием законов и жесткостью их исполнения всеми субъектами общественных отношений — гражданами, их объединениями (организациями, фирмами, обществами, союзами и т.д.), должностными лицами, государственными и муниципальными органами и учреждениями. Главное здесь, во-первых, — требование точного и неуклонного соблюдения законов теми, кому они адресованы; во-вторых, требование соблюдения

иерархии законов и иных нормативных актов; в-третьих, непрерываемость и однозначность действия закона. Если представленные требования проводятся в жизнь на деле, то это законность реальная и созидающая. Если же законы провозглашаются, но не выполняются, то это формальная законность, которая ограничивается лишь громкой пустой риторикой. Такая, с позволения сказать, законность не созидает, а разрушает, не мобилизует, а деморализует, не противостоит коррупции, а стимулирует ее.

Вторая: законность рассматривается как политико-правовое явление, характеризующееся не только как процесс соблюдения законов, но и как общественно-политический режим демократии в условиях правового государства и господства гуманистических принципов. Законность — это такой политико-правовой режим и такая правовая атмосфера, которые ограждают личность от произвола власти, массу людей — от анархии, общество — от насилия, хаоса и беспорядка¹. С этой точки зрения законность означает: а) наличие правового законодательства; б) наличие строго иерархически выстроенной правовой системы; в) полное, своевременное и точное исполнение действующих законов без каких бы то ни было исключений и оговорок всеми субъектами общественной жизни; г) наличие эффективного механизма защиты законности. В точно такой же последовательности можно выстроить условия антикоррупционной законности.

На основании изложенного представляется возможным определить законность как *систему юридических принципов, норм, средств, форм и гарантий, призванных обеспечивать практическую реализацию государственно-управленческих решений в строгом соответствии с буквой и правовым духом действующего законодательства и принципов социальной справедливости*. Вместе с тем нельзя быть идеалистами и не понимать, что правомерное поведение формируется под воздействием множества самых разнообразных факторов объективного и субъективного характера, многие из которых не обязательно подпадают под признаки действующих норм права.

Нередко складывается ситуация, когда из поля государственной юрисдикции выпадают потребности и интересы людей, связанных между собой солидарностью, лояльностью, взаимными обязательствами. Это правда жизни, и неразумно игнорировать ее. Всегда следует помнить, что любая даже самая умная и конструктивная идея вне закона и морали не гарантирует созидающее социальное взаимодействие. Если нет правовых законов, то о законности и социальном порядке речь вести очень трудно. Каждая система, как справедливо утверждал Т. Парсонс, «должна иметь определенную организацию видов деятельности и институциональные средства, чтобы успешно справляться с нарушениями этой организации теми или иными формами принуждения и побуждения»². Только в условиях законности государство обретает черты, которые характеризуют его как государство правовое и демократическое.

¹ Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. М. Корельского. М. : ИНФРА-М, 1997. С. 440.

² История социологии в западной Европе и США / П. П. Гайденок, Л. Г. Ионин, Х. Йоас [и др.]. М. : Наука, 1993. С. 239—244.

1.2. Законность в механизме государственного и муниципального антикоррупционного управления

Сразу определимся: государственное антикоррупционное управление — это целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей, направленное на достижение определенных социально значимых целей в сфере противодействия коррупции. Содержание законности в государственном и муниципальном антикоррупционном управлении мы рассматриваем с позиций нескольких находящихся в органическом единстве аспектов — прежде всего с точки зрения *основных содержательных и процедурных составляющих законности*:

1) правовой обоснованности принимаемых управленческих решений в целом и в плане противодействия коррупции в частности;

2) сложившихся в обществе традиций уважительного отношения к закону, обязательности исполнения его постановлений всеми субъектами управленческих отношений;

3) гарантированности прав, свобод и законных интересов граждан, их защиты от коррупционного унижения человеческого достоинства;

4) профессионализма и правовой культуры того, кто является «автором» управленческого решения, и тех, кому поручена его реализация;

5) государственной и служебной дисциплины, строгости исполнения требований, предусмотренных законом процессуальных форм и методов разработки, принятия и реализации управленческого решения;

6) административных и должностных регламентов, создания комиссий по этике, контроля соблюдения требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов, перехода к работе по показателям эффективности служебной деятельности на основе личных заслуг и служебных достижений;

7) рациональности и юридической обоснованности использования материальных, политических, кадровых, информационных, духовно-нравственных и других ресурсов обеспечения законности.

Эти составляющие действуют на основе следующих **принципов законности**:

- *единства законности*, т.е. единой ценностной направленности правотворческой, правоприменительной и правореализующей деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Законность едина на всей территории страны и в равной мере касается каждого. Здесь недопустимы избирательность, политическая ангажированность, местничество, ведомственность, корыстные интересы и тому подобное. В управленческой практике, конечно, учитываются местные условия (в которых оказывается неуместным использование каких-либо шаблонов), особенности и традиции людей, плюрализм мнений, но только на этапе принятия управленческого решения. В процессе же его реализации жестко действует принцип единства государственного правового режима. Иначе возникают авторитаризм, местничество, национализм, сепаратизм, системная коррупция и немало других негативных проявлений;

- *верховенства закона*, безусловный приоритет которого над всеми иными нормативными правовыми актами, носящими подзаконный, т.е. подчиненный по отношению к закону характер, лежит в основе принятия и реализации любого управленческого решения демократического правового государства. Данное положение — непереносимое условие подлинной, а не декларируемой законности, элемент высокой политико-правовой культуры управленческой деятельности, в том числе в сфере противодействия коррупции;

- *всеобщности*. Законность в равной степени распространяется на государственные органы, структуры государственного управления и местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, на все без исключения общественные формирования и персонально на всех граждан, в том числе проживающих на территории страны представителей иностранных государств. Все законы и подзаконные нормативные правовые акты должны быть опубликованы, а государственные управленческие решения — своевременно доведены до исполнителей. Правда, принцип «незнание принятого решения (закона) не освобождает от ответственности за его неисполнение или ненадлежащее исполнение» тоже действует. Каждый субъект управленческих отношений должен не только сам знать и действовать в рамках закона, но и требовать от своих «контрагентов» оставаться законопослушными, строго соблюдать установленный порядок и официально достигнутые договоренности;

- *гарантированности правового характера управленческих действий*. Управленческие решения формируются и обеспечиваются специальными мерами юридического, организационно-управленческого и морально-воспитательного характера. Законность — это система реально действующего права. Следует еще раз подчеркнуть, что основу такого права составляет только то законодательство, которое гарантирует своевременное принятие управленческих решений, адекватно отражающих общечеловеческие идеалы справедливости и моральные ценности демократического правового общественного устройства. Такое законодательство нацелено на реализацию насущных потребностей и интересов человека, соответствует объективным тенденциям социального прогресса и уж никак не согласуется с негласными постулатами коррумпированного государства;

- *недопустимости противопоставления законности и целесообразности*. Управленческие решения должны приниматься не только в рамках Конституции и действующего законодательства, но и максимально отвечать целевым ориентирам государства и общества, задачам поступательного социального развития. Именно в праве получает свое оформление высшая социальная целесообразность. С этой точки зрения законность всегда целесообразна и социально справедлива, хотя законность и целесообразность не совпадают. Это аксиома. Более того, бюрократическое противопоставление, а тем более подмена законности целесообразностью недопустима. Если исполнитель, прежде чем приступить к реализации принятого решения, начнет думать, является ли это решение целесообразным, разумным и выгодным, следует ли его исполнять или лучше оставить без внимания, то управление потеряет всякий смысл. Рано или поздно верх возьмет кор-

рупция и бюрократизм, порядок сменяет хаос, анархия и безответственность;

- *устойчивости*. Полномасштабное проявление законности получает лишь тогда, когда в полной мере обретает черты самостоятельного, общепризнанного и стабильного общественно-политического феномена. Стабильность, полнота и непротиворечивость законодательства, ритмичность, обоснованность его обновления, последовательность совершенствования гарантируют стабильность и содержательную актуальность управления. Трудно рассчитывать на устойчивость законности и ее эффективность в условиях, когда в законодательство вносятся десятки поправок, а каждый новый руководитель какой-либо организации начинает службу с тотальных кадровых перестановок и предложений о пересмотре установившегося порядка. В этом плане законность неразрывно связана с такими явлениями, как правопорядок, исполнительская дисциплина, социальная справедливость, гуманизм;

- *гарантированности прав, свобод и законных интересов человека и гражданина* — приоритетной цели законности. Равно справедливо и обратное: признание прав и свобод человека и гражданина — мощное средство обеспечения реальной законности. Данный принцип означает, что главное в деятельности государственного аппарата, всех его органов, организаций и должностных лиц — это уважение и всемерная защита прав человека и гражданина, противодействие любым нарушениям этих прав и свобод. Все остальное носит подчиненный характер. Ст. 2 Конституции Российской Федерации так трактует этот принцип: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Более того, в ст. 18 Основного закона подчеркивается, что нормы, которыми закреплены права и свободы человека и гражданина, являются непосредственно действующими. Они определяют смысл деятельности законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. В этом заключается смысл законности в системе государственного и муниципального управления;

- *реальности законности*. Речь идет о достижении фактического исполнения правовых предписаний во всех видах деятельности и неотвратимости ответственности за любое их нарушение. Выражается в реальном воплощении ее идеалов в жизнь, она представляет собой возможность фактического исполнения законов всеми субъектами права и неотвратимость ответственности за любые их нарушения. Осуществление этого принципа достигается посредством предоставления субъектам права реальной возможности соблюдать, исполнять и использовать правовые предписания, а также создания правоохранительным органам условий для эффективной борьбы с противоправными проявлениями. Законность подразумевает, что каждое совершенное правонарушение должно быть раскрыто, а виновные в его совершении — соответствующим образом наказаны. Причем соблюдение законности обеспечивается не столько суровостью наказаний, сколько их обоснованностью и неотвратимостью. Последнее в принципе нереально в условиях коррупционной круговой поруки, тотальной безответственности, формального контроля и безнаказанности, в условиях,

когда головокружительная карьера людей, считающихся «самыми честными, порядочными и бескорыстными» заканчивается столь же стремительным падением на фоне громких коррупционных скандалов без каких-либо существенных юридических последствий для их фигурантов. Очень часто карьерный и материальный успех многих известных людей обеспечивается не профессионализмом и честным служением государству, а лицемерной преданностью начальнику, публичным осуждением коррупционеров и одновременно — беззастенчивым присвоением многомиллионных денежных средств и «крышеванием» нелегальных казино. Между тем россияне, возмущаясь и негодуя, наблюдают за достижениями «талантливых» жен губернаторов и министров в сфере бизнеса и с изумлением воспринимают оправдательные приговоры и амнистии в отношении коррупционно оскандалившихся велеречивых депутатов и сенаторов, руководителей «Оборонсервиса» и «Росагролизинга», влиятельных генералов МО, МВД и ФСИН, региональных финансовых министров. Поэтому вовсе не удивительно, что любые, даже самые умные антикоррупционные законы и программы противодействия коррупции так легко срываются той же бюрократией под громкие разговоры о верховенстве права, об укреплении законности и обязательной реализации благородных целей антикоррупционного противодействия;

- *презумпции невиновности*, означающей, что каждый человек предполагается честным, добропорядочным и ни в чем не повинным, пока не будет доказано иное в установленном законом порядке, а именно по приговору суда. Излишне говорить, какое значение это имеет для законности, ее состояния, укрепления. Иной подход несовместим с подлинной демократией, свободой личности, правовым государством. Презумпция невиновности закреплена в Конституции РФ, Декларации прав и свобод человека и гражданина, в уголовно-процессуальном законодательстве. Она выступает важнейшим условием и предпосылкой подлинной законности;

- *взаимосвязи законности и правовой культуры*. Неуважение законов, правовой нигилизм, правовой скептицизм и правовое отчуждение — худшие проявления социальной отсталости общества, политической незрелости государства и его кадров. В этом же ряду стоит юридическая некомпетентность, негативное отношение к закону и моральным устоям. Именно такие проявления создают условия, когда закон превращается в формальность, а коррупция становится реальной составляющей социального управления.

Несмотря на свою огромную значимость, *законность автоматически не формируется и стихийно не устанавливается*. Для этого необходимы соответствующие условия и целый комплекс факторов, гарантирующих точное и неуклонное исполнение законно принятых решений. Важнейшие среди них:

- 1) *политические гарантии* — это гарантии, которые определяются легитимностью власти и степенью политической стабильности в обществе; четкостью работы всех структур власти в рамках эффективных «сдержек и противовесов»; готовностью и способностью политических лидеров обеспечить реализацию принимаемых государством управленческих решений. Именно такие гарантии характеризуют демократическое правовое

государство, которое обеспечивает стабильное развитие общества, эффективное противодействие различного рода дестабилизирующим и дезорганизирующим факторам, прежде всего политическому экстремизму, бытовой, межэтнической и межрелигиозной преступности, коррупционным злоупотреблениям;

2) *гарантии экономического характера*. Законность гарантируется высоким уровнем организованности экономической сферы и зрелостью рыночных отношений, ритмичностью работы хозяйственного механизма, качеством предпринимательской культуры и деловитостью менеджеров. И напротив, нестабильность экономики, разрыв хозяйственных связей, высокие темпы инфляции, дезорганизация производства, бюрократизм, коррупция непременно порождают правовой нигилизм, кризис исполнительской дисциплины, налоговую преступность, грубые нарушения государственных стандартов и т.п.;

3) *идеологические гарантии*. Состояние законности зависит от господствующих в обществе идеологических и духовно-культурных ценностей — идей, доктрин, взглядов, предпочтений. Запрет на государственную идеологию вовсе не означает отказ от идеологических ценностей. Многое определяется правовой культурой общества, идеологическими ориентирами и менталитетом населения, национальными традициями. Не менее значим и фактор правовой культуры правящей элиты, ее понимания, желания и готовности жить и управлять по закону. Законность прочна лишь в обстановке, когда у человека есть идеологические ориентиры, когда уважение закона становится его жизненной ценностью и личным убеждением. Тем более это касается тех, кто связан с властью и публичным управлением. Законность реально возможна лишь в демократически устроенном обществе, в котором каждый, говоря словами А. Токвиля, относится к закону, как к своему личному делу, любит его и подчиняется ему; где власть пользуется законом буквально в качестве земной необходимости¹;

4) *социально-нравственные гарантии*. Прочная законность возможна только в условиях материального, нравственного и психологического благополучия людей, социальной стабильности, уверенности человека в неизменности своих социальных прав. Нищета, безработица, агрессивность, беспринципность, бытовая распущенность порождают неуважение к власти, заставляют человека искать окольные жизненные пути, порождают жестокость, алчность, подлость, межнациональные и межрелигиозные социальные конфликты. И наоборот, только обстановка законности гарантирует социальное благополучие и процветание. Высокое правовое сознание, строгий правопорядок, нравственность и социальность государства неразрывны. Поэтому закономерно, что коррумпированное государство императивно программирует безнравственность общества;

5) *общественные гарантии*. Это обязательства, которые формируются общими усилиями различных общественных организаций и объединений, средств массовой информации, некоммерческих неправительственных

¹ Токвиль А. Демократия в Америке : пер. с франц. / предисл. Г. Дж. Ласки. М. : Прогресс, 1992. С. 31.

образований и других институтов гражданского общества. Вне активного гражданского общества и эффективной правоохранительной системы законность в истинном ее понимании существовать не может.

Что касается *специальных гарантий*, то они более конкретны и вряд ли нуждаются в детальном рассмотрении. Специальные гарантии обеспечиваются высокоэффективным функционированием правоохранительной системы по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений, осуществлению контроля и надзора (судебного, прокурорского, административного) за законностью, привлечению к ответственности правонарушителей. Огромную роль играют созданные в последние годы антикоррупционные структуры, органы финансового и налогового контроля, службы по борьбе с оборотом наркотиков, институты юридической помощи.

За свою длительную историю наша страна перепробовала множество различных способов, форм и методов обеспечения законности, в том числе в сфере противодействия коррупции. Ужесточались наказания, вводились самые строгие меры защиты от преступных посягательств, использовались методы воспитания и убеждения, устрашения и даже репрессий. Однако положение дел менялось к лучшему с большим трудом. Побеждали, как правило, не законность и справедливость, а волевой прессинг сверху или, как реакция на него, правовой нигилизм снизу. Получается, что государство само создавало порядок, при котором субъекты власти априори обладали большими правами, а значит, и возможностями для злоупотреблений, нежели законопослушные граждане, честные работники, которые содержат и защищают страну. Именно здесь находятся истоки негативно-критического отношения людей к власти, терпимо-пассивного безразличия к коррупционерам, правового нигилизма. Разрушается главное — вера людей в справедливость и перспективность сложившейся модели правления. А между тем именно доверительное отношение к власти со стороны широкой общественности — стратегическая основа прочности и успешности государства в борьбе с коррупцией и бюрократизмом.

1.3. Правовое государство и государство коррумпированное — понятия несовместимые

Правовое государство — это такое государство, в котором «хорошо знают, уважают и соблюдают законы, где уровень правового сознания людей настолько высок, что позволяет контролировать действия чиновников»¹. Коррумпированное государство — это нечто принципиально иное; правовым и созидющим оно не может быть по определению.

Коррумпированное государство — это опаснейшее заболевание макро-социального уровня, грозящее самыми серьезными социально-экономическими и политическими последствиями. Н. Макиавелли был совершенно прав, когда в своей «Истории Флоренции» писал, что в коррумпированном государстве общество раздроблено и каждый человек действует сам

¹ Январские тезисы Дмитрия Медведева // Российская газета. 2008. 24 янв. С. 2.

по себе. Приходит в упадок религиозное чувство, а с ним — гражданская честность, чувство гражданского долга и уважение к авторитетам. Прощает фракционность и заговорщичество, правительство становится заложником могущественных кланов. Приходит в упадок достоинство, торжествуют алчность, леность, стремление к роскоши, экономическое неравенство. Господствует насилие, в политике и управлении все определяет личная выгода, общество со временем оказывается под контролем коррупционеров. Формируются общенациональные, региональные и местные мафиозные группировки, чиновники оказываются в услужении уголовного мира, нормой становится смещение общегосударственных экономических приоритетов в сторону корыстной выгоды.

В такой ситуации честно трудиться становится невыгодно, строить заводы, производить потребительские ценности, осваивать передовые технологии и создавать новые образцы сырья, отслеживать рыночную конъюнктуру и т.д. оказывается нецелесообразно. В самом деле, зачем тратить время и силы, получая при этом всего несколько процентов прибыли, если можно придумать удобную коррупционную схему, оплатить некоторые услуги и в одночасье получить огромные барыши, причем часто даже не нарушая закон. Пример тому — доходы от валютных операций, игра на фондовых рынках, на изменениях курсовой стоимости акций и валюты.

Понятно, что коррумпированное государство исторически бесперспективно. Демократическое правовое государство и коррумпированное государство — это антиподы, между ними нет и не может быть мирного сосуществования. Социальная справедливость и алчное противоправное обогащение; добросовестный труд и корыстное использование социально-должностного статуса; порядочность и циничное попрание всего человеческого — вот основные смысловые альтернативы. Их противостояние перманентно и терпимо лишь до определенного предела.

Поэтому борьба с коррупцией — задача чрезвычайная, требующая, по формуле Н. Макиавелли, «возврата к основным нравственным принципам и обновления социального порядка на прочной правовой базе». Человек не должен надеяться на фортуна или опускать руки перед ее злым роком. Абсурдны утверждения наподобие того, «что люди с их умом в делах мира беспомощны и ничего изменить не могут»¹. Могут, способны, должны и знают, как это можно сделать. Как и многие сотни лет назад, такое утверждение звучит актуально, убедительно и в высшей степени весомо.

Коррумпированное государство и его олицетворение — хитрое и изворотливое коррумпированное чиновничество — лишь *формально декларирует принципы правовой законности, демократии и социальной справедливости*. Мотивация коррумпированных чиновников — не общественный интерес, а нажива, собственное благополучие и стремление уйти от наказания. Государственная служба рассматривается ими как выгодный бизнес².

¹ Макиавелли Н. Сочинения. Т. 1 / пер. с итал. А. Г. Габричевского, А. К. Дживелегова, М. А. Петровского, М. С. Фельдштейна, С. В. Шервинского ; ред. и статья А. К. Дживелегова ; предисл. Л. Б. Каменева. М. ; Л. : Academia, 1934. С. 320.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г.

Главная забота — поиск удобных коррупционных схем, главная цель — получить максимальную выгоду, преобладающая черта в образе жизни — стяжательство, должностные злоупотребления, стремление поживиться за счет других. Формы этого бизнеса весьма многообразны: коррупционный лоббизм, подкуп, взяточничество, nepotизм, протекционизм, откаты, незаконная коммерческая деятельность, мошенничество, доходы на изменениях курсовой стоимости акций и валюты, рейдерство, формальные аукционы и отмывание незаконно накопленных средств, туристические поездки за чужой счет, VIP-скидки, вывоз культурных ценностей.

Все это приводит к поляризации общества. На одном полюсе правит безудержная тяга к стяжательству, роскоши и барской расточительности, на другом — застойная бедность, пьянство, наркомания, пренебрежительное отношение к труду и порядочному образу жизни. Более того, для коррупционеров в государственных структурах интересна не только власть как таковая. Их больше занимают те возможности, которые открывает эта власть: распоряжаться, распределять, контролировать, лицензировать, тарифицировать. Поэтому они держатся за свои должности, безбоязненно вымогают и берут взятки, открывают подставные фирмы и строят пирамиды, создают инкубаторы по воспитанию глобальных спекулянтов.

Между тем эти люди ничем не рискуют, ведь доказать коррупционность сделки очень непросто. Вот почему они вполне осознанно совершают преступления, умышленно и без какого-либо угрызения совести пользуются служебным положением. Их не беспокоят инфляция (напротив, она даже выгодна для них), проблемы бедности и безработицы в обществе, рост социальной напряженности, военные конфликты. Более того, они сами способны организовывать эти явления. В распоряжении этих людей самые разные удовольствия: они посещают дальние страны, отдыхают на курортах, с упоением охотятся в тайге, с азартом катаются на горных лыжах. Все это происходит именно в то время, когда останавливаются заводы и стройки, спивается деревня, блокируются газопроводы, растет бандитизм.

Понятно, что тактикой «сознательной пассивности» (позиция, уповающая на то, что рынок все сам поставит на свое место) и даже ужесточением антикоррупционной практики делу не поможешь. Действительность обязывает строже взглянуть на арсенал средств, которые можно противопоставить коррупционной опасности, заставляет ставить вопрос о разработке государственной антикоррупционной политики, которая может рассматриваться даже в качестве самостоятельной функции государства¹.

Важнейшим признаком коррумпированного государства является *масштабность коррупции*. В таком государстве объектом коррупции становятся все мало-мальски социально значимые общественные отношения, а их субъектами — политики, бизнесмены и предприниматели, банковские работники, военные, государственные гражданские и муниципальные служащие, рядовые граждане. Коррупции подвержены правоохранительные

¹ Антикоррупционная политика : учеб. пособие / под ред. Г. А. Сатарова. М. : Фонд ИНДЕМ : РА «СПАС», 2004. С. 262–263.

и судебные органы, избирательная система и призыв в Вооруженные Силы, фондовые рынки, инвестиционные и межбюджетные отношения, система здравоохранения и образование, жилищно-коммунальная сфера, шоу-бизнес, кадровые назначения, СМИ. За взятки и «откаты» осуществляется передел собственности, выдаются гранты, квоты и лицензии, организуются тендеры и аукционы, обеспечивается доступ к инсайдерской информации. Любой вопрос качественно и в установленный срок решается только с помощью той или иной коррупционной схемы.

Все это при условии, что немало делается и в антикоррупционном плане: принимаются здравые законы, разрабатываются антикоррупционные программы, создаются соответствующие комитеты и комиссии, организуются захватывающие радио- и телепередачи, внедряется антикоррупционная экспертиза правовых актов и государственных должностей, утверждаются жесткие административные регламенты.

Тем не менее результат многих предпринимаемых усилий чаще всего незначителен, и лишь немногие попытки снизить уровень коррупции оказываются успешными. Социальный итог неутешителен: авторитет государства падает, усиливается корпоративность власти, из экономического оборота и социальной сферы выводятся многомиллиардные суммы денежных средств. В обществе вольно или невольно насаждается культ материального и статусного преуспеяния. Это еще не самое опасное: в определенный момент может сложиться ситуация, когда государство уже не в силах будет по-настоящему противостоять коррупции, а значит, эффективно решать не только стратегические, но и текущие политические, социально-экономические и правоохранительные задачи.

Коррупционные отношения в устроенном таким образом государстве в определенный момент *превращаются в латентно организованную коррупционную систему управления*. Причем в систему достаточно влиятельную и откровенно паразитирующую на демократии, законности, нравственности и здоровых рыночных отношениях. Реальная власть и национальные богатства в этом случае находятся не в руках народа, а у тех, кто властвует, т.е. тех людей, которые, «умело» воспользовавшись ситуацией, сумели в ускоренном режиме создать крупные состояния и теперь меньше всего беспокоятся о проблемах общества и отдельных его граждан. Фактически государство оказывается под контролем узкой группы частных лиц, покупающих лояльность чиновничества и пользующихся особыми преференциями власти¹.

Коррупция в такой ситуации перестает быть просто проблемой. Ее метастазы пронизывают всю политическую, экономическую и социальную жизнь страны, формируют в обществе атмосферу агрессивности, нигилизма, лицемерия и недоверия. Коррупция, если не реагировать на нее адекватным образом, способна без крови и насилия остановить любое здоровое движение, пресечь самые умные и полезные начинания. Она достаточно легко и быстро вовлекает население в порочный круг взяточничества, мошенничества и казнокрадства.

¹ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер. с англ. О. А. Алякринского. М.: Логос, 2010. С. 163.

Поэтому проблематика коррупции требует к себе самого серьезного отношения, в том числе с точки зрения комплексного стратегически выверенного антикоррупционного действия. Причем по всему фронту — от нижнего уровня до глобального, от истоков коррупции до прогнозирования ее политических, социальных, макро- и микроэкономических последствий, от ее индивидуальных социально-психологических и ментальных факторов до разработки мер по низведению коррупции до «социально приемлемых пределов». Добиться же этого можно, только вплотную занимаясь:

а) созданием надежного законодательного механизма противодействия коррупции;

б) де бюрократизацией государственного и муниципального управления;

в) повышением ответственности госорганов «за неприятие мер по устранению причин коррупции»;

г) подключением общественности и СМИ к борьбе с казнокрадами и мздоимцами;

д) усилением контроля за имущественным положением и имущественными притязаниями представителей власти и бизнеса;

е) повышением эффективности контроля за расходованием бюджетных средств;

ж) совершенствованием правоохранительной системы и судебной власти;

з) повышением профессиональной компетентности и нравственной устойчивости кадров государственного и муниципального управления;

и) правовым и нравственным просвещением населения.

И это далеко не полный перечень необходимых действий. Чтобы выйти на серьезный уровень противодействия коррупции, требуется очень и очень многое. Ведь коррумпированное государство лишь декларативно отстаивает ценности демократии, законности, гуманизма и социальной справедливости. В обстановке коррумпированности все становится условным, виртуальным, иллюзорным. Благополучие человека и его свобода, неприкосновенность собственности и социальная солидарность теряют свой изначальный смысл, подменяются ложными ценностями наживы, лицемерия и двойными стандартами. А такие ключевые ценности, как законность, право, мораль, справедливость, приходят в упадок, чувствительность к социальной боли уходит из повседневной жизни. Вслед за этим — обесценивание человеческого достоинства, процветание аморально-хищнических инстинктов, культурная деградация и нравственный кризис управления.

Система власти и управления не обеспечивают конституционно гарантированное равенство всех перед законом и судом. Основные составляющие принципа презумпции невиновности («Человек не виновен, пока его вина не доказана судом»; «Человек не обязан доказывать свою невиновность») лишь декларируются. Справедливость такой практики обосновывают принципы совсем другого рода («Прав тот, у кого больше прав» и «Вина еще не повод для привлечения к ответственности»).

Пока правоохранительные структуры разбираются, где правда, а где ложь, коррупционеры выстраивают свою карьеру, устраиваются на влиятельные должности, открывают дорогу во власть своим людям, выкупают поместья за границей, устраивают детей в престижные зарубежные универ-

ситеты. В случае опасности под флагом борьбы с коррупцией эти чиновники начинают кадровые перетряски, слияния и расчленения ведомств, передел собственности. Результат вполне предсказуем — всплески социальной напряженности, правовой нигилизм, деградация управления.

Точно так же, как тоталитарное государство не может быть правовым, так коррупционное государство не может быть демократическим социальным. Коррупционность государства определяется не тем, что в нем есть отдельные противоправные коррупционные проявления (такого рода проявления есть в любом государстве), а в том, что коррупция в нем во многих случаях покоится на вполне законных основаниях. Хотя ему больше подходят такие характеристики, как цинизм, лицемерие, теневые отношения и двойные стандарты.

Императивные методы публичного правового регулирования государственного и муниципального управления в коррупционированном государстве по многим направлениям действуют формально, частенько подменяются методами диспозиции — латентно организованными соглашениями, компромиссами и заговорами. Что вполне понятно, ведь коррупция представляет собой хорошо законспирированный, саморегулируемый, взаимовыгодный обмен на договорных основах материально-финансовыми ценностями, услугами и информацией. Коррупционные связи носят согласительный характер, их субъекты связаны между собой крепкими межличностными узами, закрывающими двери перед теми, кто стремится честно работать и добросовестно служить государству. В результате формируется среда, открывающая широкие возможности для процветания коррупции и предательства государственных интересов, правового нигилизма, круговой поруки, тотальной безответственности, двойных стандартов, разгула преступности.

В благоприятных условиях коррупция далеко выходит за пределы незаконного удовлетворения корыстного интереса, структурно охватывая не только противоправные деяния, но и многие формы вполне законной деятельности. Таким образом, слишком узким становится определение коррупции через злоупотребление служебным положением, дачу/получение взятки, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, имущества или услуг имущественного характера. На коррупцию следует смотреть шире, в полной мере понимая ее масштабы, глубину и особенности проявления, социально разрушающие последствия.

Особая опасность коррупционированного государства заключается в том, что коррупция и ее первопричины *скрыты в недрах рыночного механизма, действующей системы властвования и бытовой культуры.* Коррупция не просто соприкасается с институтами власти и бизнеса, а процветает под их прикрытием, реализуется не только в противоправных формах, но и нередко — на вполне законных, хорошо продуманных и грамотно лоббированных основаниях. В этом случае коррупция выходит за пределы допустимого и социально терпимого явления, становится злом системного характера, угрожающим социальной стабильности и, в конечном итоге, национальной безопасности.

Именно на законных основаниях создавались финансовые пирамиды, вводились приватизационные чеки и организовывались залоговые аукционы. В западных банках в 1990-е гг. российские предприниматели брали дешевые кредиты с последующим кредитованием под высочайшие проценты в своей стране. Общество стало свидетелем того, как по бросовым ценам распродавались и затем разваливались комбинаты и заводы, пароходства и институты, вместо министерств в спешном порядке создавались частные концерны, а на месте государственных банков и комитетов по материально-техническому снабжению в одночасье появлялись коммерческие банки, биржи и крупные торговые дома. Стоимость сотки бывшей государственной, а затем (бесплатно) приватизированной земли доходит сегодня до сотен тысяч долларов. Теперь эту землю продает не государство, а частные (вполне законные) собственники-латифундисты.

При этом «не был реализован ни один государственный проект национального масштаба». В 1990-е гг. не появилось ни принципиально новых заводов и крупных промышленных производств, ни новых ГЭС, кораблей и самолетов¹. Отечественный продовольственный комплекс был практически развален, а следы тех, кто ответственен за это, затерялись. Легко осваиваются лишь финансовые пирамиды и административные ресурсы, которые поставили экономику и рядовых граждан нашей страны в крайне сложное материальное и морально-психологическое положение. Разве не скрываются за всем этим грандиозные коррупционные схемы? Разве удивительно, что кризис в одночасье разрушил финансовые пузыри, которые радовали многих еще три-четыре года назад?

Коррупцированная бюрократия и бюрократизм — естественная социальная оболочка и важнейшее условие существования коррумпированного государства. Количество бюрократии и доля коррумпированных чиновников в таком государстве постоянно увеличиваются, причем пропорционально и одинаково динамично. Соответствующим образом растет рынок коррупционных отношений, увеличивается количество как тех, кто жаждет богатства, так и тех, кто готов «делиться». В итоге вирус коррупции поражает все общество, «коррупционная спираль» раскручивается снизу доверху и в противоположном направлении. И так до тех пор, пока все население не погрязнет в трясине коррупции. Это закон коррумпированного государства. Такое государство не пресекает, а наоборот, стимулирует коррупцию своими реальными действиями (однако не публично и не официально), делает ее все более изощренной, а значит, и более опасной. В таких условиях, как говорил П. А. Берлин, взятка сплошь и рядом выступает в «конституционной роли». Стремясь привязать к себе чиновничество, правительство сквозь пальцы смотрит на обогащение с помощью взяток и обмана казны. Оно знает, что если чиновники-взяточники обманывают и разоряют казну, то в политическом отношении они всегда являются наиболее угодливым элементом². Для нормального цивилизо-

¹ Лужков Ю. М. Российские особенности мирового кризиса // Российская газета. 2009. 11 февр.

² Берлин П. Русское взяточничество как социально-историческое явление // Современный мир. 1910. № 8. С. 56. Цит. по: Голосенко И. Л. Феномен «русской взятки»: очерк истории отечественной социологии чиновничества // Журнал социологии и социальной антропологии. 1999. Т. II. № 3.

ванного государства такое положение неприемлемо и губительно. Здесь уместно вспомнить Конфуция, который убеждал, что в делах управления надо быть тщательным и правдивым, надо экономить средства и побуждать народ к труду. «Если возвышать бесчестных, ставя их над честными, то народ не покорится»¹.

Сложность ситуации заключается также в том, что *истоки коррумпированности государства скрыты, прежде всего, в двойственности общественного сознания*. С одной стороны, общество понимает пагубность коррупции, мечтает вырваться из ее сетей. Людям не нравится система, построенная на коррупционных отношениях, особенно представителям среднего и рабочего класса. Каждый второй опрошенный россиянин, по данным Фонда общественного мнения, полученным еще в начале 2007 г., был недоволен коррупционностью господствующих в обществе отношений. 20% были раздражены бездеятельностью властей, 5% при совершении коррупционных сделок испытывали откровенный страх, а 15% — чувство стыда. И лишь примерно каждый десятый (11,5%), вступая в коррупционные связи, никаких негативных чувств не испытывал². Конкретные проявления коррупции рассматривались ими чуть ли не как естественная человеческая благодарность за выполненную или не выполненную работу.

Эти несколько процентов как раз и стали социальной базой последующего тотального коррупционного заболевания всего российского общества. Пройдя путь «коррупционной социализации», общество как бы смирилось с массовостью коррупционных проявлений и, похоже, не стремится к радикальным изменениям. В результате коррупция воспринимается как неотъемлемый атрибут реальной действительности и как почти что социальная норма.

В таких условиях задача борьбы с коррупцией приобретает особую актуальность, становится ведущей составляющей политики государства. Не случайно в «Концепции национальной безопасности Российской Федерации» Президентом Российской Федерации коррупция поставлена в один ряд с такими опаснейшими явлениями, как организованная преступность, терроризм, межнациональный и религиозный экстремизм, и квалифицируется как одна из *самых серьезных угроз российской государственности*. Консолидация усилий на борьбу с этим явлением рассматривается при этом не только правовой, но и важнейшей социально-политической задачей³. И такая постановка вопроса вполне обоснована. Ведь преодоление коррупции равнозначно установлению в стране должного правопорядка и оптимального социального равновесия.

Из сказанного следует, что коррумпированное государство, его признаки и деструктивная социальная роль могут рассматриваться в качестве

¹ *Конфуций*. Луньюй. Изречения. М. : ЭКСМО, 2005. С. 22, 30.

² Коррупция — беда третья // Политический журнал. 2007. № 28. С. 36; Противодействие коррупции на муниципальном уровне : сборник / под ред. А. Л. Алферова, А. В. Чазова. М. : Волтерс Клувер, 2008. С. 241, 243, 245.

³ Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». Раздел IV «Обеспечение национальной безопасности».

важнейшего предмета научного исследования, причем не только представителями юридической науки. Многие могут сделать историки и социологи, философы и социальные психологи, специалисты в области менеджмента и государственного управления. Актуальность темы трудно переоценить, в том числе в практическом плане.

Искоренение системной коррупции равнозначно созданию сильного правового демократического государства. Не случайно противодействие коррупции рассматривается международным сообществом в качестве основополагающего принципа борьбы с бедностью, отсталостью, социальным неравенством и унижением человеческого достоинства.

Законодательство и соответствующая антикоррупционная правоприменительная практика не должны быть чрезмерными. Но они не должны быть и слишком либеральными. Мы солидарны с теми учеными и политиками, которые ориентированы не только на силовое взятие «коррупционной крепости», а прежде всего на модель системно-комплексного антикоррупционного действия. Эта модель в обязательном порядке включает такие компоненты, как твердая политическая воля руководства страны, наступательная антикоррупционная политика государства, решительность правоохранительных органов и системы правосудия, активная позиция гражданского общества. Можно сформулировать самый важный вывод: до тех пор, пока общество не начнет контролировать органы власти с точки зрения эффективности и качества их работы, коррупционеры будут глумиться над гражданами, будут чувствовать себя нагло и уверенно, побуждая окружающих игнорировать закон и совершать выгодные для них противоправные действия¹.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Сформулируйте определение понятия «законность».
2. Каково соотношение понятий «законность» и «социальная справедливость»?
3. Охарактеризуйте законность как цель государственной антикоррупционной политики.
4. С какими трудностями сталкивается государство в процессе реализации принципа законности в государственном антикоррупционном управлении?
5. Обоснуйте недопустимость противопоставления законности и политической целесообразности.
6. Представьте основные направления обеспечения законности в государственном управлении.
7. Перечислите средства обеспечения законности в государственном управлении.
8. Какую содержательную нагрузку несет понятие «коррупцированное государство»?
9. Перечислите основные характеристики коррупцированного государства.
10. Обоснуйте тезис о несовместимости принципов демократического правового государства и государства коррупцированного.
11. Ваше отношение к идеям нравственного государства. Насколько реальна такая перспектива государственного строительства?

¹ Николаева Н. А. Суды, граждане, эксперты // Независимая газета. 2015. 13 марта. С. 3.

Семинарское занятие

Принцип законности в системе государственного антикоррупционного управления

1. Законность как принцип, метод и цель государственного антикоррупционного управления.
2. Механизмы обеспечения законности в государственном управлении.
Дискуссия «Правовая культура современного государственного служащего».

Нормативные правовые акты

Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.)

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с поправками от 30 декабря 2008 г., 5 февраля, 21 июля 2014 г.)

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Кодекс Российской Федерации об административно-правовых нарушениях, утвержденный Федеральным законом от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-ФЗ «О Прокуратуре Российской Федерации».

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

«Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан», утвержденные Президентом РФ 28 апреля 2011 г.

Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.).

Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1406 «О федеральной целевой программе “Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы”».

Литература

Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов / М. В. Баглай. — М., 2009.

Енгибарян, Р. В. Теория государства и права : учеб. пособие / Р. В. Енгибарян, Ю. К. Краснов. — М., 2007.

Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление : монография / отв. ред. Е. И. Спектор, А. М. Цирин. — М., 2013.

Нравственное государство. От теории к проекту / С. С. Сулакшин, В. Э. Багдасарян, М. В. Вилисов, М. С. Нетесова [и др.]. — М., 2015.

Охотский, Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления : учебно-методический комплекс : в 2 т. / Е. В. Охотский. — М., 2014.

Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства. — М., 2010.

Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. — М., 2004.

Путин, В. В. Россия сосредотачивается. Ориентиры / В. В. Путин. — М., 2012.

Современные стандарты и технологии противодействия коррупции : материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума. Москва. 24—25 апреля 2014 г. / отв. ред. Т. Я. Хабриева. — М., 2015.

Фролов, В. А. Коррупция в системах управления процессами, территориями и государством / В. А. Фролов. М., 2013.

Шашкова, А. В. Международная и национальная практика противодействия коррупции и отмыванию незаконных доходов. Практика корпоративного управления: учеб. пособие / А. В. Шашкова. — М., 2014.

Яковлев, В. Ф. Правовое государство: вопросы формирования : в 3 т. / В. Ф. Яковлев. — М., 2012.