

Бушуев Вениамин Александрович – Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Южный федеральный университет»; e-mail: veni_amin@valars.ru; 347928, г. Таганрог, пер. Некрасовский, 44; тел.: 88634371652, 89281811411; кафедра теории права; ассистент.

Bushuev Veniamin Alexandrovich – Federal State-Owned Autonomy Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University”; e-mail: veni_amin@valars.ru; 44, Nekrasovskiy, Taganrog, 347928, Russia; phone: +78634371652, 89281811411; the department of theory of law; assistant.

УДК 34

А.И. Езерская

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В КОНТЕКСТЕ ФОРМИРОВАНИЯ
МЕХАНИЗМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: ПРОБЛЕМЫ
ЭФФЕКТИВНОСТИ**

Рассмотрены системы мер и политико-правовых механизмов государственного контроля в контексте противодействия коррупции. Автор проводит анализ существующих точек зрения по проблеме природы и последствий коррупции, ее предупреждения и пресечения. В результате исследования сформулированы требования к ан-тикоррупционному законодательству, факторы снижения уровня коррупции и принципы эффективной стратегии сдерживания коррупции. Автор доказывает, что государство не является достаточным субъектом антикоррупционной политики без солидарных инициатив гражданского общества

Предупреждение и пресечение коррупции; государственный контроль; антикоррупционная политика; борьба с коррупцией.

A.I. Ezerskaya

**POLITICAL AND LEGAL INSTITUTIONALISATION OF STATE CONTROL
IN THE CONTEXT OF FORMING THE MECHANISM OF FIGHT AGAINST
CORRUPTION: EFFICIENCY PROBLEMS**

The paper is concerned with the system of measures and political and legal mechanisms of state control in the context of the fight against corruption. The author analyzes existing points of view on the issues of the nature and impact of corruption, suppression and prevention of corruption. As a result of the research, requirements for anti-corruption legislation, factors reducing corruption, principles of an effective strategy to deter corruption have been formulated. Author convincingly argues that state itself is not sufficient subject of anti-corruption policy without the joint efforts of civil society

Suppression and prevention of corruption; state control; anti-corruption policy; fight against corruption.

Несмотря на очевидный практический интерес к такому феномену, как «коррупция» (вызванный, впрочем, ситуацией, сложившейся за последние десятилетия в сфере институтов публичной власти), и многообразие научных подходов к этой проблеме в настоящее время в России все еще отсутствует единое общепринятое понятие коррупции, хотя на контекстуальном дефинитивном уровне его содержание (смысл, значение) в общем сложилось и уже отчасти получило фиксацию в текущем законодательстве и реализацию в правоприменительной практике.

Сравнительно недавно наиболее распространенным определением коррупции было следующее: «Коррупция – это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях». Данное определение содержалось в Справочном документе о международной борьбе с коррупцией, подготовленном Секретариатом ООН (1995 г.), и было воспринято российской криминологической наукой, а также специалистами других отраслей знаний. При этом устойчивым подходом к пониманию коррупции является представление о том, что «коррупция – скорее, синтетическое социальное или криминологическое понятие, чем правовое, поэтому ее надо рассматривать не как конкретный состав преступления, а как совокупность родственных видов. Поэтому отечественные криминологи нередко используют собирательное понятие "коррупционная преступность" как синоним термина «коррупция». Под коррупционной преступностью понимается совокупность преступлений коррупционного характера, характеризующихся подкупом, продажностью государственных, иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей».

Главный вред коррупции, как известно, заключается в том, что она «разъедает» институты государственной власти, делает ее слабой, немощной, фиктивной. Основным ресурс власти – доверие к ней со стороны населения падает. Без этого власть не может проводить какую-либо полноценную политику, какие-либо реформы. Таким образом, подрывая доверие к власти и ее авторитет, коррупция в конечном счете препятствует реализации общественных интересов, свободе личности, причиняет ущерб сотрудничеству с другими государствами, социальной и инвестиционной политике и т.д. Коррупция становится явлением, во многом определяющим политическое, экономическое и культурное развитие общества.

В частности, один из «архитекторов» российских реформ (по крайней мере, их экономической части), Е.Т. Гайдар в работе с характерным названием «Государство и эволюция» писал: «Обычная коррупция быстро приводит к формированию значительных состояний. Чиновники интуитивно стараются стабилизировать свое положение, конвертировать свою власть в собственность. Предоставленные за службу наделы наследуются, затем начинают продаваться. Чуть ослабнет власть – назначенный воевода начинает вести себя как независимый князь. Земля, формально государственная, доходы от которой должны обеспечивать государственные нужды, на деле продается и покупается, концентрируется у богатых чиновников... Собирает налоги в свой карман, пользоваться государственным имуществом как своим – вот их формула приватизации» [1]. Таким образом, Е.Т. Гайдар весьма отстраненно констатировал итог первых постсоветских социально-экономических перемен, и обозначал его «как обмен власти на собственность...», утверждая, что власть не надо отнимать силой, поскольку ее можно выкупить.

Вполне «ясная» позиция человека, который сам был высокопоставленным чиновником и с высоты своего положения толкнул страну на такую модель приватизации, не учитывая историческую специфику развития национальных правовых и политических институтов, политико-правовой ментальности российского чиновничества, особенности генезиса и становления институтов государственной, муниципальной и частной собственности (здесь можно привести работы таких русских правоведов, как К.Д. Кавелин, Б.Н. Чичерин, А.Д. Градовский, а также западных авторов Р. Пайпса, Г. Симона и др.).

Вообще отдельные государственные деятели этого периода не только не высказали голос против коррупции, но и порекомендовали даже найти способы ее легитимации. Так, мэр Москвы Г. Попов, предложил расценивать взятку чиновни-

ку как «плату за усердие последнего», а советник Президента России А. Лившиц заявил, что борьба с коррупцией может «...привести к потере равновесия в экономике», в связи с чем он «против резких движений в вопросах борьбы с коррупцией» [2].

Первопричиной возникновения и роста коррупции является глубинная эгоистическая мотивация поведения государственных и муниципальных чиновников, их стремление к наживе путем использования властных полномочий и служебного положения. Существуют также и производные причины: социально-политические (структурный кризис общества и государства; слабость государства); экономические (бесконтрольное перераспределение материальных средств; ошибки в проведении экономических реформ); нравственно-психологические (изменение системы социальных ценностей и морали; падение общего культурного уровня масс) и другие².

Коррупция как сложная, комплексная социально-правовая проблема требует к себе и соответствующего отношения, т.е. комплексного подхода, сочетающего различные меры и средства. Любой «простой ответ» на столь сложный «вызов» ситуации заранее обречен на провал. Нужны целенаправленные усилия со стороны государства и гражданского общества, необходима соответствующая антикоррупционная политика, субъектом которой должны стать не только государство, но и институты гражданского общества.

Необходимо отметить, что в рамках советской системы коррупция, как явление, деформирующее национальную политическую и правовую жизнь, разрушающее систему государственной службы, не имело «постоянной» величины, различным образом себя обнаруживало. В первое десятилетие советской власти вряд ли можно говорить о коррупции как болезни всего государственного аппарата. Видимо, коррупционные практики были вытеснены «революционным романтизмом» первого поколения («молодых») советских чиновников [3].

Позже (в 30–50-е гг.), число осужденных взяточполучателей то увеличивается, то уменьшается. Только в последние несколько десятилетий (хрущевско-брежневский период) наблюдается повышение уровня коррупциогенности в системе советского и партийного аппарата, что, собственно, и стало одной из причин утраты легитимности государственной власти, возникновения разного рода сожалений по «утрате сильной руки», способной «навести порядок в собственном доме», стимулировало возникновение и быстрое распространение среди населения мифов об «абсолютной эффективности западных демократий», универсальном характере их правовых и политических институтов, которые весьма быстро могут быть перенесены (естественно, после крушения социалистического государства) и на российскую почву.

И это несмотря на то, что «советская власть, официально долгое время не признававшая явления «коррупция», позволила ввести его в оборот в конце 80-х гг. Вместо него использовались термины «взяточничество», «злоупотребление служебным положением» и др. Отрицая термин, отрицали понятие, а значит – явление» [4]. Такая ситуация, кроме всего прочего, привела к тому, что в отечественном правоведении не были заложены концептуальные основания антикоррупционной деятельности, с чем и столкнулись как исследователи, так и практики в начале 90-х годов.

Именно в постсоветский период коррупция приобретает массовые формы, становится «болезнью нации». Это связано со многими предпосылками, свойственными переходному периоду институциональными искажениями, основными из которых применительно к постсоветской России стали следующие:

1) ускоренный процесс «конвертации» политической власти в экономическую, субъектами которого стали многие представители партноменклатуры и новой демократической элиты (последние таким образом обеспечивали себе прохождение во властные структуры, переживающие в постперестроечный период состояние «коллапса»);

2) «захватный» характер приватизации, в ходе которой не только огромные «куски» государственной собственности попали на «полузаконных» основаниях в частные руки, но и произошла «смычка» верхних и средних эшелонов государственных чиновников, муниципальных служащих с новой генерацией российских олигархов, бизнесменов и др., т.е. была «заложена» структурно-организационная основа коррупции, разрушить которую не могут и в настоящее время [5];

Следует выделить наиболее часто встречающиеся в специальной литературе, различных декларациях и выступлениях меры, предупреждения и пресечения коррупции:

- 1) изменение законодательства, точнее, увеличение нормативно-правового массива, путем принятия новых пакетов (например, А.И. Долгова вполне убедительно обосновывает необходимость принятия законов против коррупции и организованной преступности в одном пакете);
- 2) кардинальное изменение порядка поступления на государственную и муниципальную службу, а также создания новой нормативно-правовой и научной основы института продвижения по службе, «освобождение» его от таких коррупциогенных явлений, как nepotизм, фаворитизм, «чиновничьи откаты» и др. Основным принципом отбора и несения государственной и муниципальной службы должен стать профессионализм, а механизмом его выявления – конкурсы, экзамены, тестирования претендентов и уже служащих;
- 3) создание административной юстиции, что является одним из направлений современной антикоррупционной политики, соответствует антикоррупционному опыту ряда зарубежных государств (Германии, Франции, США и др.).

Можно, конечно, продолжить этот перечень, однако даже перечисленных средств достаточно, чтобы сделать вывод о специфике стратегии современной антикоррупционной стратегии: наступление на коррупцию «широким фронтом», с помощью институционально-организационных и нормативно-правовых мер. В этом плане, естественно, возникает вопрос об эффективности антикоррупционного политико-правового механизма, а также о критериях оценки его результативности в России.

В этом отношении также необходимо отметить, что позитивный результат антикоррупционной деятельности может быть только при наличии политической воли правящей элиты, получившей отражение на нормативно-правовом уровне. Простое же наращивание нормативного массива (что наблюдается в настоящее время) не может дать и не дает никаких результатов. Ясно и то, что политическая воля «правлящих» – это источник антикоррупционных действий, обеспечивающий организацию и функционирование соответствующей институциональной среды, а также должное юридическое «сопровождение».

Нельзя обойти вниманием и принципиально иные предложения по формированию национальной антикоррупционной стратегии. В частности, А.Г. Дугин, предлагает посмотреть на эту крайне непростую проблему более реально. «Выход есть. Он состоит в том, чтобы подойти к феномену коррупции дифференцированно, рационально и даже несколько цинично. Если с коррупцией нельзя бороться фронтально, а некоррупцированного сегмента в обществе просто нет, то *надо раз-*

делить коррупционное пространство на две части и противопоставить их друг другу – поддержав на первых порах одну из форм против другой» [6]. Далее известный политолог предлагает различать два вида коррупций в современной России по геополитическому критерию: «коррупция патриотическая» (евразийская) и «коррупция компрадорская» (атлантистская). Причем, указывает, что «абсолютно четкой грани между патриотической и компрадорской коррупцией провести, конечно, невозможно. Но эти два полюса в российском обществе, начиная с 90-х гг., различаются вполне отчетливо» [6].

В юридическом плане, видимо, должны различаться и правовые режимы антикоррупционной деятельности институтов публичной власти: для «патриотической коррупции», имеющей «нейтральный по отношению к национальной безопасности» характер (коррупционеры сосредотачивают накопленные средства на территории России, не зависят от врагов России, не пытаются легитимизировать сами себя путем политического лоббирования и т.д.) должна быть создана специфическая система мер ее законодательного ограничения или предупреждения, отличающаяся от системы антикоррупционных мер в отношении атлантистской версии. Пока трудно представить себе механизм реализации этой стратегии на практике, однако и неверно было бы обвинить ее автора в утопизме. В целом же, А.Г. Дугин представил собственный вариант антикоррупционной стратегии.

Кроме всего прочего, антикоррупционная правовая политика, конечно, предполагает преодоление достаточно узкого, уголовно-правового подхода к этой проблеме, который за последние годы весьма неплохо представлен в специальной литературе. Необходимо перейти к рассмотрению особенностей коррупционных практик в различных эшелонах государственной и муниципальной власти, иных структурах, выявить структуру, содержание и особенности имеющих место в стране серьезнейших институциональных искажений в этой сфере общественных отношений, обуславливающих и искомую систему мер борьбы с ними.

Анализируя имеющие место по указанным выше направлениям наработки западных авторов, а также, обобщая полученные ими результаты и выводы, можно сформулировать ряд важных в теоретико-методологическом плане положений:

1. Антикоррупционное законодательство, должно учитывать ряд моментов:

а) чиновники в государственном секторе экономики могут иметь *недостаточные стимулы* для надлежащего исполнения своих обязанностей, учитывая размер их официального жалования и низкий уровень внутреннего контроля за их деятельностью. Это обстоятельство может служить источником бюрократических проволочек и иных произвольных препятствий для бизнеса и иных (политических, социальных) институтов гражданского общества;

б) участники вполне легальных сделок именно через взятку стремятся снизить издержки, определяемые государством и существующие в виде налогов, таможенных пошлин и др.;

в) нелегальный бизнес зачастую покупает у государственных чиновников так называемые «грязные» льготы. В наиболее одиозных случаях нелегальный бизнес и представители организованной преступности подчиняют себе правоохранительные органы и иные институты государственной и муниципальной власти посредством коррупции и запугивания.

2. Коррупция является сдерживающим фактором реформ государственных и муниципальных институтов. Ясно, что фирмы, получившие преимущества благодаря взяткам, либо остающиеся «на плаву» в силу иных видов коррупционной деятельности чиновников, всеми силами (в том числе, и через институты лоббирования) будут пресекать любые попытки повысить прозрачность существующих законов и подзаконных актов. Их «союзники» в государственном аппарате будут

также противодействовать попыткам реформ, нацеленных на придание экономике страны более открытого и конкурентоспособного характера. Подобная практика приводит также к подрыву легитимности государственных институтов в глазах граждан.

3. Приватизация может снизить уровень коррупции путем вывода определенных активов из-под государственного контроля и перевода практики принятия произвольных решений чиновников в процесс выбора, стимулируемого рыночными механизмами. Однако и перевод активов в частное владение также чреват повышением уровня коррупционности. Многие мотивы коррупции сопоставимы с теми, которые возникают в процессе распределения контрактов и концессий. Вместо того чтобы давать взятки государственной компании для получения контракта и режима наибольшего благоприятствования, участники приватизационного тендера на приобретение государственной компании могут давать взятки работникам государственного органа, ответственного за проведение приватизации, или высокопоставленным членам правительства.

4. Эффективная стратегия сдерживания коррупции должна основываться как на усилении сдерживающего эффекта института юридической ответственности, так и на поощрении лиц, представляющих документальные данные о коррупционных деяниях. Сдерживание криминального поведения представителей властных и иных структур зависит от вероятности его обнаружения и наказания и от характера налагаемых санкций - как наказания, вынесенного судебными инстанциями, так и более специфических издержек в виде утраты репутации или общественного порицания. Успех в выявлении фактов коррупции зависит от поведения инсайдеров, способных сообщить о злоупотреблениях. Зачастую для этого требуется гарантия послаблений для одного из участников коррупционной сделки, что, в свою очередь, порождает интересный парадокс в деятельности правоохранительных властей. Неотвратимость серьезного наказания должна бы служить фактором сдерживания коррупции, однако выявить факт коррупции с высокой вероятностью можно лишь в том случае, если кому-то из участников коррупционной сделки заранее обещано послабление в наказании.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Гайдар Е.Т.* Государство и эволюция. – М., 1995. – С. 15.
2. *Вечерняя Москва.* – 1993. 29 июля.
3. *Мордовцев А.Ю.* Коррупция в российском государственно-правовом пространстве: «Вызовы» и «Ответы» // Российская антикоррупционная политика: Сборник докладов пленарного заседания Международной научно-практической конференции. – Ростов-на-Дону., 2009. – С. 71-79.
4. *Костенников М.В., Куракин А.В.* Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы. – М., 2004. – С. 95.
5. Приватизационный уклон // Литературная газета. – 2009. – № 42. – С. 2.
6. *Дугин А.Г.* Не смертный грех? // Литературная газета. – 2008. – № 43. – С. 4.

Статью рекомендовал к опубликованию д.ю.н., профессор А.Ю. Мордовцев.

Езерская Анна Игоревна – Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Южный федеральный университет»; e-mail: ezanya@yandex.ru; 347928, г. Таганрог, пер. Некрасовский, 44; тел.: 88634371652; кафедра теории права; к.ю.н.; ассистент.

Ezerskaya Anna Igorevna – Federal State-Owned Autonomy Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University”; e-mail: ezanya@yandex.ru; 44, Nekrasovskiy, Taganrog, 347928, Russia; phone: +78634371652; the department of theory of law; cand. of jur. sc.; assistant.