

## ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ И КОРРУПЦИЯ: СОЦИАЛЬНО-АНТРОПОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД

Ю.А. Нисневич

НИСНЕВИЧ Юлий Анатольевич, профессор, доктор политических наук, профессор НИУ ВШЭ и РУДН. Для связи с автором: nisjulius@gmail.com

Статья поступила в редакцию: 27.02.2014. Принята к печати: 16.04.2014

**Аннотация.** Для исследования влияния человеческого фактора на распространение коррупционных отношений в сфере публичной власти использован социально-антропологический подход. Показано, что главную роль в коррупционной эрозии публичной власти играет личная мотивация тех, кто стремится занять публичные политические и административные должности. Рассмотрены институциональные барьеры, которые могут препятствовать проникновению в систему публичной власти и деятельности в ней тех, кто хочет использовать власть в своих корыстных интересах. Одним из главных направлений превентивного противодействия коррупции в сфере публичной власти является повышение “качества” тех, кто населяет институты публичной власти, ее кадрового обеспечения. Это может быть достигнуто посредством добросовестной и транспарентной политической конкуренции на выборах; меритократического подхода при назначении на публичные административные должности и продвижении по службе; деполитизация деятельности публичных должностных лиц, занимающих административные должности; применения этических кодексов и стандартов поведения; предотвращения конфликтов интересов в системе публичной власти; декларирования публичными должностными лицами и их родственниками своего финансового и имущественного положения.

**Ключевые слова:** публичная власть, коррупция, человеческий фактор, институциональные барьеры, социально-антропологический подход.

Общепризнанным считается тот факт, что публичная власть, которая определяется как институционализируемая легальная социальная власть [Рачинский 2003], выделенная из общества и включающая в рамках государственных границ центральную и региональную государственную власть, а также местное самоуправление, служит питательной средой, источником и одновременно основной сферой распространения коррупции в государстве. Но почему публичная власть с самых древних времен столь подвержена коррупции, которая сегодня вполне справедливо может рассматриваться как “социальная пандемия” [Многоликая коррупция... 2010: 29], поразившая большинство государств?

Функционирование публичной власти, ее системы органов и организаций, как и любой административно организованной структуры, обеспечивают должностные лица, наделенные в соответствии с занимаемой ими в административной иерархии должностью властно-распорядительными полномочиями и правами по распределению и использованию ресурсов, необходимых для реализации функций и задач структуры. Чем выше положение должностного лица в административной иерархии, тем большими властно-распорядительными полномочиями и правами это лицо наделено и тем большим объемом ресурсов может распоряжаться и использовать по своему усмотрению, т.е. тем большей дискреционной властью оно обладает. А именно обладание дискре-

ционной властью и служит источником опасности для должностного лица быть вовлеченным в коррупционные отношения.

Властно-распорядительные полномочия и права должностного лица, являющиеся его нормативно регламентированным управленческим инструментарием, и ресурсы структуры, находящиеся в его распоряжении, составляют управленческие средства, которые должностное лицо может и должно использовать для выполнения своих обязанностей в обеспечение реализации функций и задач структуры. Коррупция возникает тогда, когда должностное лицо, выходя за установленные пределы и нарушая нормативную регламентацию своих должностных полномочий и прав, распределяет и использует ресурсы структуры не для реализации ее функций и задач, а в целях личной или групповой выгоды. В этом и состоит суть институционального механизма коррупции [Нисневич 2012: 109].

В сфере публичной власти коррупция проявляется и осуществляется в форме тех или иных злоупотреблений административным ресурсом этой власти, в его неправомерном использовании не по прямому назначению для отправления полномочий и должностных обязанностей публичных должностных лиц, а в их использовании для извлечения какого-либо неправомерного преимущества, личной или групповой выгоды — как материальной, так и нематериальной.

Но является ли феномен коррупции онтологически присущим публичной власти, предопределяется ли ее распространенность в сфере публичной власти достоверностью максимы лорда Дж. Актона о том, что “власть развращает, а абсолютная власть развращает абсолютно”<sup>1</sup>? Действительно ли атмосфера власти портит людей, ее эгоистическое начало порождает у тех, кто осуществляет власть, склонность использовать ее ради материальной выгоды, для удовлетворения своих амбиций и appetитов [Жувенель 2011: 169-175]?

В поисках ответа на этот вопрос А. Рогоу и Г. Лассуэлл методом анализа конкретных ситуаций (*case-study*) исследовали в исторической ретроспективе политические карьеры тридцати политиков, которые доминировали в системе публичной власти США в конце XIX — начале XX вв. [Рогоу, Лассуэлл 2005: 50-77]. По результатам проведенных исследований они пришли к выводу, что максимуму лорда Дж. Актона нельзя признать своего рода законом или фундаментальной аксиомой, что коррупция не исходит от власти как таковой, а зависит от личности и социетальных условий. Свой вывод они сформулировали следующим образом: “Честность не расходится с властью. Власть не обязательно ведет к коррупции или, наоборот, облагораживает” [там же].

Значительно влияет на качество публичной власти человеческий фактор. Действительно, публичная власть, рассматриваемая как одна из форм социальной каузальной связи, отношений между людьми, которые выступают как субъектом, так и объектом власти, представляет собой совокупность субъективных (персонализированных) и объективных (структурных) факторов. При этом, хотя структура способна в значительной степени предопределять возможности и ресурсы акторов, власть не существует помимо воли субъекта: субъект является не пассивным носителем роли, а активным агентом; его действия (или бездействия) делают именно его ответственным за результат власти [Ледяев 2000].

<sup>1</sup> Душенко К. 2006. *Цитаты из всемирной истории. От древности до наших дней*. М.: ЭКСМО. 688 с.

Поэтому при рассмотрении публичной власти в рамках нового институционального подхода ее функционирование как института зависит от людей, вовлеченных и обеспечивающих ее деятельность. Подобный подход к институтам афористично сформулировал К. Поппер: “Институты — как крепости: их надо хорошо спроектировать и заселить” [Поппер 1992: 165].

Таким образом, гипотетически можно предположить, что состояние (распространенность) коррупции в сфере публичной власти определяется двумя ключевыми факторами. Во-первых, институциональным качеством публичной власти, а именно способностью ее институтов противодействовать коррупции и купировать коррупционные отношения, противостоять этим и иным негативным проявлениям человеческого фактора. И, во-вторых, индивидуальными качествами реализующих публичную власть должностных лиц и конкретно их предрасположенностью к коррупционным отношениям, склонностью к конформизму или нонконформизму по отношению к проявлениям коррупции в окружающей их властной среде.

Для анализа и оценки влияния индивидуальных качеств публичных должностных лиц на состояние коррупции в сфере публичной власти целесообразно использовать социально-антропологический подход [Коррупция, антикоррупция... 2007], который отличается стремлением понять изучаемые процессы и события с точки зрения их участников. При этом, конечно, нельзя игнорировать тот факт, что “психологи, особенно те, кто имеет практику, хорошо знают, что каждый конкретный человек как биосоциальное существо исходно вовсе не является кладезем добродетелей и по своей природе — агрессивен, эгоистичен, самовлюблен, асоциален, совершенно не имеет спонтанной любви к труду, стремится получать удовольствие, в том числе — удовлетворять свои материальные и сексуальные потребности в их естественных или (также основанных на принципе удовольствия) сублимированных формах, к каковым принадлежат практически все виды стремления к достижениям, карьере, власти, побуждения к художественному или научному творчеству” [Решетников 2008: 29]. Те, кто приходят в сферу публичной власти управлять, так же как и те, кем они собираются управлять, обладают и отрицательными, и положительными качествами. Как писал еще Н. Макиавелли: “Если же говорить не о вымышленных, а об истинных свойствах государей, то надо сказать, что во всех людях, а особенно в государях, стоящих выше прочих людей, замечаются те или иные качества, заслуживающие похвалы или порицания. А именно: говорят, что один щедр, другой скуп — если взять тосканское слово, ибо жадный на нашем наречии это еще и тот, кто хочет отнять чужое, а скупым мы называем того, кто слишком держится за свое, — один расточителен, а другой алчен; один жесток, другой сострадателен; один честен, а другой вероломен; один изнежен и малодушен, другой тверд духом и смел; этот снисходителен, тот надменен; этот распутен, тот целомудрен; этот лукав, тот прямодушен; этот упрям, тот покладист; этот легкомыслен, тот степенен; этот набожен, тот нечестив и так далее. Что может быть похвальнее для государя, нежели соединение в себе всех лучших из перечисленных качеств? Но раз в силу своей природы человек не может ни иметь одни добродетели, ни неуклонно им следовать, то благоразумному государю следует избегать тех пороков, которые могут лишить его государства, от остальных же — воздерживаться по мере сил, но не более” [Макиавелли 1997: 59-60].

Поэтому, как представляется, на состояние коррупции в сфере публичной власти влияет мотивация тех, кто приходит занять публичные должности, и, прежде всего, их внутренняя мотивация, которая определяется уровнем развития личности, характером ее ценностных ориентаций.

Здесь следует отметить, что достаточно широкое распространение имело и имеет мнение, сформулированное еще Т. Гоббсом, считавшим, что человеку присуще “вечное и беспрестанное желание все большей и большей власти, желание, которое исчезает лишь со смертью” [Гоббс 1991: 74], т.е. мнение о том, что “жажда власти” является онтологическим свойством человеческой природы. Именно исходя из этой позиции, лорд Актон, как пишут Рогоу и Лассуэлл, “говорил, что обладатели власти ставят ее выше других ценностей, включая честность и ответственность, чтобы злоупотреблять властью и объяснять свои аморальные действия, используя власть и положение... и убежденный, что люди стремятся к власти в своих личных интересах, также утверждал, что нельзя поверить в то, что человек во власти и властный институт не действуют в коррупционном духе” [Рогоу, Лассуэлл 2005: 13-14]. Этим лорд Актон обосновывал свой тезис о том, что “власть развращает”. Однако Рогоу и Лассуэлл указывают, что “Современное эмпирическое исследование отрицает посыл о прирожденном стремлении к власти, содержащемся в человеческом поведении. Действительность подтверждает, что решающим фактором в любом обобщении, включающем ценность власти, является структура личности человека, стремящегося к власти” [там же: 52-53].

Мотивация тех, кто стремится в публичную власть, как правило, включает широкий спектр различных мотивов, среди которых, тем не менее, существуют доминантные. При этом доминантные мотивы тесно связаны и во многом предопределяют выбор в системе должностей публичной власти стартовой позиции и целевой позиции карьерного роста.

В системе публичной власти современного государства можно выделить, несмотря на некоторую размытость границ между ними, два кластера должностей — публичных политических и публичных административных.

К политическим должностям в общем случае относятся должности публичной власти, занятие которых предоставляет их обладателям право участвовать в выработке и принятии политических (в смысле англоязычного термина *policy* — курс, стратегия) решений и реализации политических проектов и программ на соответствующем уровне публичной власти, т.е. заниматься политикой как “деятельностью по самостоятельному руководству” [Вебер 1990: 643]. Количество политических должностей в системе публичной власти и объемы соответствующих им функциональных полномочий различаются в разных государствах в зависимости от формы правления, политико-территориального устройства и правящего политического режима.

В демократических государствах публичные политические должности занимают, в первую очередь, избираемые политики, а также должностные лица, избранные или назначенные органами публичной власти. По результатам выборов сменяются не только непосредственно избираемые, но и назначаемые лица, что является одним из ключевых и обязательных атрибутов современной полиархической демократии, обеспечивающих политический контроль граждан за деятельностью публичной власти.

Разграничение публичных политических должностей от публичных административных, включающих должности в системе исполнительной власти

(государственном аппарате), командного состава армии, полиции, спецслужб, судей, прокуроров и сотрудников других правоохранительных органов, существенным образом зависит от институциональной организации публичной власти в конкретном государстве.

В разнообразной научной литературе рассматривается широкий спектр мотивов “хождения во власть” [Бакштановский, Согомонов, Чурилов 1997; McGrow 2003; Артемьев 2011; Жувенель 2011]. При этом под властью, как правило, понимается политическая власть, что в рассматриваемом контексте в большей мере соответствует политическому компоненту публичной власти. И речь идет о мотивации занятия политической деятельностью, которую М. Вебер определил следующим образом: “Кто занимается политикой, тот стремится к власти: либо к власти как средству, подчиненному другим целям (идеальным или эгоистическим), либо к власти ‘ради нее самой’, чтобы наслаждаться чувством престижа, которое она дает” [Вебер 1990: 646]. А специфика такой деятельности состоит в том, что она “с одной стороны, оказывает воздействие на политического деятеля, а с другой — широко подвержена влиянию личных качеств политических деятелей” [Ракитянский 2008: 13].

Административная деятельность в системе публичной власти существенно сильнее формализована, для нее устанавливаются более четкие нормы и правила, причем, как правило, на законодательном уровне, и поэтому она должна быть в меньшей степени подвержена влиянию личных качеств исполнителей, хотя такое влияние нельзя недооценивать. Однако мотивация занятия административной деятельностью представляется во многом схожей с мотивацией занятия политической деятельностью.

По данным научных источников, широкий спектр мотивов стремления в публичную власть включает как негативные, так и позитивные мотивы, хотя особенно в работах современных исследователей в основном акцентируются негативные мотивы. Мотивами могут служить алчность, корыстолюбие, тщеславие, властолюбие, честолюбие, достижение профессионального успеха, признание, служение делу, альтруизм и их различные комбинации. При этом, как представляется, истинные мотивы конкретных должностных лиц публичной власти носят латентный характер, публично не афишируются и могут существенно отличаться от артикулируемых в открытых интервью и сообщаемых даже при обезличенном анкетировании.

Тем не менее, имеет смысл, хотя и гипотетически, оценить влияние доминантных мотивов стремления в публичную власть на состояние (распространенность) коррупции в этой сфере.

Весь спектр мотивов стремления в публичную власть можно разделить на два сегмента, характеризующих два главных типа мотивации.

Используя терминологию, предложенную Ф. Фукуямой [Фукуяма 2007: 255-260], обозначим первый сегмент мотивов, имеющих преимущественно позитивно-альтруистический характер, как “жажда признания”. Этот сегмент включает изначально нематериальные мотивы от достижения профессионального успеха до “чистого” альтруизма. При этом, однако, как отмечает Т. Парсонс: “Деньги, доход или богатство, т.е. ресурсы, выражаемые или измеряемые деньгами, в условиях экономики с хорошо развитым денежным обменом становятся важным символом вознаграждения. Такая прибыль может быть мерой ценимого по другим критериям достижения, которого

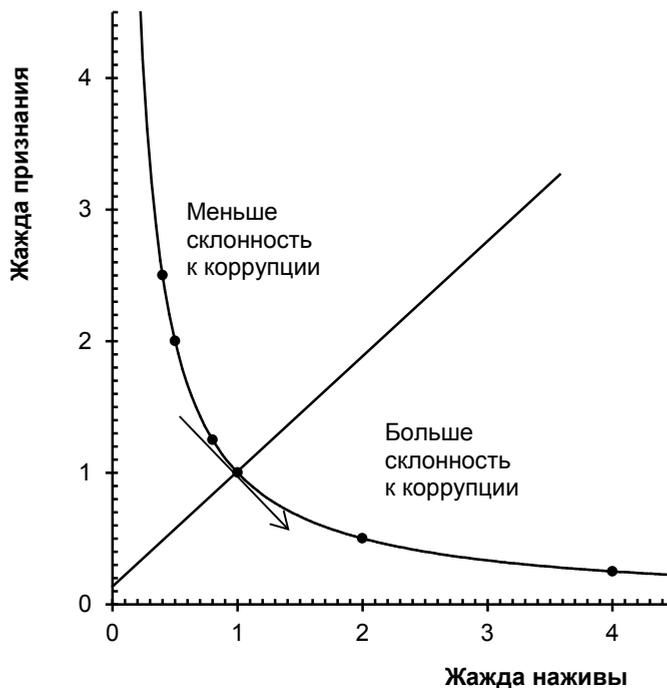
человек добился, а также она может быть и прямой целью человека, идущего к успеху, так что для него другие формы достижения превращаются в инструментальные для получения денег” [Парсонс 2002: 353].

Второй сегмент мотивов, имеющих преимущественно негативно-эгоистический характер, можно по аналогии с предыдущим обозначить как “жажда наживы”. Этот сегмент включает как материальные, так и изначально нематериальные мотивы от алчности и корыстолюбия до властолюбия и честолюбия. Тот, кто стремится в публичную власть, движимый такими мотивами, в итоге всегда приходит к цели материального обогащения, даже в тех случаях, когда первоначально движущей силой была жажда власти, страсть господства. Даже “власть ради власти” неизбежно порождает меркантильные интересы и переплетается с жаждой материального богатства как важного символа и неотъемлемого атрибута господства над другими людьми.

У каждого, кто стремится в публичную власть, как правило, присутствует набор мотивов из обоих сегментов, оба типа мотивации, но в различных пропорциях, что может быть отображено точкой на условной двумерной линии мотивации, представленной на рисунке.

Рисунок

Линия мотивации



Представляется достаточно достоверным тот факт, что пришедшие в публичную власть ради наживы существенно более склонны вступать в коррупционные отношения и проще адаптируются в пронизанной такими отношениями профессиональной среде, чем мотивированные жаждой признания.

Последние чаще всего отторгаются коррумпированной средой с комментариями наподобие этого: “если ты такой умный — почему такой бедный?”. При этом мотивированные жадой наживы не способны переориентироваться на жажду признания, не считая ситуации, когда подъем по карьерной лестнице служит инструментом для наживы. Обратный процесс переориентации с жажды признания на жажду наживы, к сожалению, возможен и встречается на практике, прежде всего, в пораженных пандемией коррупции социетальных условиях. Этот прискорбный факт отражает отрицательный наклон (отрицательная первая производная) линии мотивации, по которой можно скатиться к жадости наживы, корыстолюбию и алчности, но нельзя подняться от стремления к наживе к служению делу и альтруистической мотивации.

Склонность к коррупции мотивированных жадой наживы, как представляется, обусловлена прежде всего тем, что для таких соискателей должностей публичной власти принцип “цель оправдывает средства” если и не является главным, то, во всяком случае, рассматривается как вполне приемлемый. Причем в отличие от первоначально вложенного иезуитами в этот принцип смысла оправдываются любые средства<sup>2</sup>. Поэтому для личной выгоды и обогащения допустимо и возможно использовать должностные полномочия и права, распределять подконтрольные ресурсы в обход установленных нормативно-правовыми актами норм и правил. А в этом, как уже отмечалось, и состоит суть институционального механизма коррупции.

А можно ли оградить публичную власть от мотивированных жадой наживы соискателей должностей или, по крайней мере, минимизировать ущерб, купировать распространение и проявления коррупции в случаях проникновения таких соискателей во власть?

Безусловно, нельзя построить идеальные институциональные барьеры, которые полностью и навсегда защитят публичную власть от проникновения и деятельности тех, кто хочет использовать ее в своих корыстных интересах. Человеческой природе свойственны приспособляемость, умение находить все новые и новые способы и механизмы преодоления любых не только уже известных, но и вновь создаваемых барьеров, особенно на пути к наживе и личному обогащению.

При этом следует учитывать и тот факт, что даже свободные в настоящее время от коррупции институты публичной власти со временем под воздействием изменений внешней и внутренней среды, в том числе и человеческого фактора, могут подвергнуться коррупционной эрозии.

Так, Рогоу и Лассуэлл, проводя институциональную проверку достоверности максимы лорда Актона на примере таких институтов публичной власти США, как президентство, Конгресс, Верховный суд, пришли к выводу, что “склонность к честности или коррупции в данное время связана с престижем и моралью анализируемого института” [Рогоу, Лассуэлл 2005: 81–82]. И сформулировали следующие утверждения:

1. Если руководство института публичной власти не служит моральным образцом, связанные с ним люди или служащие института могут в смысле коррупционных отношений “добровольно согласиться или не оказать сопротивления”.

2. Если сотрудники института публичной власти коллективно не проводят в жизнь моральные нормы, склонность отдельного человека к коррупции усиливается.

<sup>2</sup> Душенко К. 2006. *Цитаты из всемирной истории. От древности до наших дней*. М.: ЭКСМО. 688 с.

3. Институты публичной власти с высоким и растущим престижем и моралью привлекают больше амбициозных людей, думающих о карьере, чем людей нечестных, заинтересованных в содействии личному благосостоянию.

4. Утрачивающие власть или престиж институты больше привлекают коррумпированных, заботящихся о своем богатстве людей, чем заинтересованных в успешной карьере.

И, тем не менее, можно и нужно искать пути решения задачи защиты публичной власти от коррупции и ее носителей. Прежде всего следует оставаться на ситуации, когда политическая и экономическая коррупция практически полностью поражают публичную власть и становятся основой функционирования государства, главным приводным механизмом политических, экономических, социальных и информационных процессов.

В современном мире такая ситуация характерна практически для всех государств с правящими тоталитарными и авторитарными режимами как личной власти, так и корпоративного типа.

Единственное безусловное исключение составляет остров-государство Сингапур, публичную власть которого с 1959 по 1990 гг. возглавлял и до сих пор контролирует уникальный политик Ли Куан Ю, мотивированный с момента прихода к власти исключительно служением делу искоренения коррупции и экономического развития своей страны [Ли Куан Ю 2010]. В решении этих задач Сингапур под руководством Ли Куан Ю добился впечатляющих успехов, и по результатам исследований Трансперенси Интернешнл (*Transparency International*)<sup>3</sup> и Всемирного банка (*The World Bank*)<sup>4</sup> уже на протяжении многих лет входит в группу государств с низким уровнем коррупции и лидирующих по темпам экономического развития.

Несколько лучше, чем в других государствах с правящими тоталитарными и авторитарными режимами, по результатам указанных исследований дела с коррупцией обстоят в десятке небольших по численности населения и территории государств с авторитарными режимами личной власти. В основном это государства Персидского залива с монархической формой правления — в частности, Катар и ОАЭ. Обусловлена такая ситуация тем, что правители этих государств выступают в роли “стационарного бандита”, по терминологии М. Олсона [Олсон 2012: 33-36], и, являясь главными бенефициантами национальной экономики, рассматривают и преследуют коррупцию должностных лиц государственного аппарата среднего и нижнего уровня как угрозу их личным интересам.

В остальных государствах с тоталитарными и авторитарными режимами, которые составляют порядка одной трети от всех суверенных государств современного мира, коррупция по результатам исследований и Трансперенси Интернешнл, и Всемирного банка находится на высоком и очень высоком уровне, даже при применении против коррупционеров жестких карательных мер вплоть до смертной казни, как, например, в Китае.

Реальное и долговременное подавление коррупции в государствах с тоталитарными и авторитарными режимами невозможно без политической хирургии, без

<sup>3</sup> Corruption Perceptions Index. — *Transparency International*. URL: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview> (accessed 08.06.2014).

<sup>4</sup> The Worldwide Governance Indicators (WGI) project. — *The World Bank*. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (accessed 08.06.2014).

смены органически неспособных к самореформированию и самоочищению правящих режимов, удержание власти которыми зиждется на политической коррупции, что неизбежно порождает и способствует процветанию всех видов коррупции.

Первоочередной задачей смены правящего режима должны стать запуск и обеспечение устойчивой работы механизма свободных и честных выборов при обязательной сменяемости по их результатам не только избираемых, но и назначаемых политических должностных лиц публичной власти. Этот механизм совместно с деятельностью в периоды между выборами политической оппозиции обеспечивает внешний по отношению к публичной власти политический контроль ее деятельности со стороны общества и выступает в качестве ключевого и наиболее действенного механизма политической ответственности и противодействия коррупции, в первую очередь, политических должностных лиц публичной власти.

Особо следует подчеркнуть, что необходима не только выборность избираемых должностных лиц, но и сменяемость по результатам выборов всех политических должностных лиц публичной власти. Это принципиально необходимо потому, что при длительной несменяемости политических должностных лиц возникает режим “доминирующей власти”, при котором “результатом длительного удержания власти одной политической группировкой обычно становится крупномасштабная коррупция и ‘приятельский капитализм’ (*crony capitalism*)” [Карозерс 2003].

После смены правящих тоталитарных и авторитарных режимов, при которых, как правило, вся система публичной власти поражена коррупцией, для того чтобы минимизировать вероятность рецидивов этой “раковой опухоли общественных отношений”, принципиально необходимо совершить пятый подвиг Геракла. А именно очистить Авгиевы конюшни публичной власти от носителей коррупционной технологии публичного управления, захвативших при предшествующем режиме не только все политические, но и большинство публичных административных должностей.

Для этого непременно должна быть проведена люстрация, причем не столько классическая по политическим мотивам, сколько управленческая, смысл которой должен состоять в запрете занимать ответственные должности в публичной власти всем тем, кто занимал такие должности при предшествующем режиме, даже независимо от их политических пристрастий [Нисневич, Рожич 2014]. Такая люстрация, которую, безусловно, не следует рассматривать как панацею и полную гарантию от коррупции в системе публичной власти, должна проводиться только на основании принятых новой властью законов и предпочтительно специально уполномоченным на это органом. В качестве такого органа может выступить специализированный институт публичной власти по борьбе с коррупцией типа Бюро по расследованию коррумпированной деятельности Сингапура<sup>5</sup>.

Но не только государства с правящими тоталитарными и авторитарными режимами поражены коррупцией. Порядка половины стран, которые по результатам исследований ООН<sup>6</sup> и Дома Свободы (*Freedom House*)<sup>7</sup> признаются

<sup>5</sup> Специализированные институты по борьбе с коррупцией — обзор моделей. ОЭСР. 2008. Доступ: <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/39972100.pdf> (проверено 11.06.2014).

<sup>6</sup> Доклад о развитии человека. Реальное богатство народов: пути к развитию человека. 2010. М.: Весь Мир. Доступ: [http://www.un.org/ru/development/hdr/2010/hdr\\_2010\\_complete.pdf](http://www.un.org/ru/development/hdr/2010/hdr_2010_complete.pdf) (проверено 08.06.2014).

<sup>7</sup> *Freedom in the World*. Freedom House. URL: <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world> (accessed 08.06.2014).

электоральными демократиями, имеют высокий уровень коррупции. И не только в таких государствах, но и в демократических государствах с более или менее приемлемыми и даже с низкими уровнями коррупции необходим постоянный внешний и внутренний надзор и контроль деятельности публичной власти с использованием специальных институциональных мер противодействия коррупции. Ведь тысячелетний исторический опыт показывает, что коррупции как одному из видов неформальных социальных практик свойственны мимикрия и приспособляемость, видоизменяемость и усложнение форм, стремление преодолевать преграды.

Одним из главных направлений и превентивного, и систематического противодействия коррупции в сфере публичной власти является повышение “качества” тех, кто населяет институты публичной власти, ее кадрового обеспечения.

Кандидаты на избрание и на назначение на политические должности публичной власти зачастую являются членами возглавляемых партийными лидерами команд, которые политические партии наряду с партийными программами, “завернутыми в предвыборную упаковку”, выставляют на политический рынок для обмена на голоса избирателей. Поэтому партии в первоочередном порядке и должны нести политическую ответственность перед избирателями за профессионализм, подготовленность к управлению делами государства, моральные и этические качества предлагаемых ими кандидатов [Нисневич 2013].

Применительно к избираемым публичным должностным лицам Конвенция ООН против коррупции (далее Конвенция)<sup>8</sup> [Конвенция ООН ...] в ст. 7 предлагает принятие законодательных и административных мер, которые устанавливают критерии к кандидатам и выборам на публичные должности и усиливают прозрачность финансирования политических партий и кандидатов на такие должности. Таким образом, Конвенция определяет в качестве практической меры противодействия и подавления коррупции усиление добросовестности и прозрачности политической конкуренции на выборах в органы публичной власти, в том числе и прозрачности финансирования политических партий. Практические рекомендации по обеспечению добросовестности и прозрачности избирательного процесса в контексте борьбы с коррупцией изложены в брошюре “Как бороться с коррупцией”<sup>9</sup>, опубликованной Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

С точки зрения “качества” тех, кто работает в институтах публичной власти, проблема финансирования политических партий (не только на выборах, но и в периоды между ними) приобретает особую остроту, когда финансирование осуществляется не из множества источников личных и корпоративных пожертвований, а преобладающими спонсорами выступают крупные промышленные и финансовые корпорации. В этом случае возникает почва для коррупционных отношений, которые могут выражаться в предоставлении в качестве платы за спонсорскую помощь ставленникам корпораций публичных должностей, включая депутатские мандаты. Или в форме “торговли вли-

<sup>8</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. 2003. Доступ: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml) (проверено 22.09.2014).

<sup>9</sup> Как бороться с коррупцией. Управление экономической и природоохранной деятельностью ОБСЕ. 2004. С.17-22. Доступ: <http://cspki.skforussia.ru/kr3.pdf> (проверено 29.09.2014).

янием”, когда “политики и высокопоставленные чиновники могут в обмен на тайное финансирование своей политической деятельности ‘продавать’ свое влияние, тем самым деформируя надлежащее функционирование демократической системы, нарушая принцип равенства и выхолащивая принципы, лежащие в основе системы заслуг” [Как бороться с коррупцией... 2004: 24].

Учитывая особое значение проблемы финансирования политических партий в борьбе с коррупцией, Комитет министров Совета Европы в 2003 г. принял рекомендации по единым правилам борьбы против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний<sup>10</sup>.

В качестве главного механизма защиты публичной власти от предрасположенных к коррупции и к другим недобросовестным и противоправным деяниям кандидатов на публичные политические должности и внешнего политического контроля деятельности тех, кто уже такие должности занимает, может и должно выступать осмысленное решение политически ответственных избирателей о том, за кого они отдают свои голоса на выборах. Политическая ответственность гражданина — это показатель уровня его не только политической, но и общей культуры, и воспитание политической ответственности и культуры граждан составляет важный компонент образовательной и просветительской деятельности по борьбе с коррупцией.

Одна из центральных проблем кадрового обеспечения публичной власти в контексте предупреждения и противодействия коррупции — это nepотизм при назначении на публичные административные должности и продвижении по служебной лестнице, включая политический протекционизм, когда должностные преференции предоставляются по признаку принадлежности или поддержки конкретной политической партии. В решении этой проблемы можно выделить два взаимосвязанных направления.

Первое направление — применение меритократического подхода (принципа приоритета профессиональных качеств) при назначении на публичные административные должности и продвижении по службе [Мэннинг, Парисон 2003: 53].

Статья 7 Конвенции в качестве практической меры по предупреждению и противодействию коррупции определяет организацию кадрового обеспечения публичной власти путем создания, поддержки и укрепления таких систем приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и других неизбираемых публичных должностных лиц, которые:

— основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности;

— включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, считающихся особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации таких кадров;

— содействуют выплате надлежащего вознаграждения и установлению справедливых окладов;

<sup>10</sup> См.: Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний. Приняты Комитетом министров Совета Европы 8 апреля 2003 г. — *Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов*. 2010. М.: ИНФРА-М. 586 с.

— способствуют подготовке и переподготовке кадров, удовлетворяющих требованиям правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций с учетом рисков, сопряженных с коррупцией.

При меритократическом подходе организация кадрового обеспечения публичной власти базируется на профессиональной конкуренции, реализуемой, прежде всего, в форме назначения на должность по результатам открытого и публичного конкурса, проводимого на базе квалификационного отбора претендентов.

Укрепление принципа профессиональных качеств в кадровой политике и сокращение влияния nepотизма способны повысить компетентность и одновременно снизить риски возникновения коррупционных отношений и создания коррупционных иерархий и сетей в органах публичной власти. При этом в конкурсах на замещение вакантных публичных административных должностей должно допускаться участие претендентов не только из публичного, но и из частного сектора. Тем самым расширяется привлечение на публичную службу высококвалифицированных специалистов из частного сектора, обеспечиваются должное обновление и ротация кадров и создается кадровая конкуренция, которая также способствует снижению рисков возникновения коррупционных отношений, иерархий и сетей. Однако следует обратить внимание, что при привлечении в систему публичной власти специалистов из частного сектора возникают новые специфические проблемы, требующие аккуратного и корректного решения, прежде всего, с использованием нормативных правовых механизмов [Нисневич 2012: 170-171].

Второе направление — деполитизация деятельности публичных должностных лиц, занимающих административные должности публичной власти. Деполитизация исполнительных структур публичной власти на основе разделения политических и административных должностей во всех органах публичной власти призвана обеспечить организационное единство и согласованность работы всех исполнительных структур, ограничить влияние политического протекционизма, политической конъюнктуры и коррупции, повысить важность меритократического подхода при назначении и продвижении по службе.

Как представляется, одним из действенных решений задачи деполитизации может служить установление на нормативном правовом уровне ограничений для некоторых категорий публичных административных должностных лиц на их участие в работе политических партий и в другой политической деятельности. Такие ограничения, очевидно, не должны быть всеобъемлющими и, безусловно, не должны затрагивать активное избирательное право публичных должностных лиц.

Ограничение политических прав признано необходимым в целях соблюдения и защиты прав и свобод граждан и реализуется на нормативном правовом уровне в большинстве государств в отношении военных, судей, прокуроров, сотрудников других правоохранительных органов и спецслужб. Наглядным примером может служить закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”, который детально регламентирует участие судей в политической деятельности. Судья Конституционного Суда РФ не может принадлежать к политическим партиям и движениям, материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, вести политическую пропаганду или агитацию, участвовать в кампаниях по выборам в органы государственной власти и местного самоуправления, присутствовать на съездах и конференциях политических партий и движений, заниматься иной политической деятельностью.

Подобные ограничения, как представляется, следует распространить и на гражданских служащих публичной власти, но, возможно, не на всех, а только на тех, кто в силу своего должностного положения участвует в принятии управленческих решений, т.е. на должностных лиц высшего и среднего неполитического уровня. Примером такого подхода к деполитизации может служить принятый еще в 1939 г. в США закон Хэтча (*Hatch Act*), согласно которому лица, занимающие публичные административные должности, не имеют права участвовать в любом качестве в избирательных кампаниях, включая сбор пожертвований и пропаганду, а также использовать свое служебное положение для действий в пользу какой-либо политической партии. А также норма ст. 3 Конституции Венгрии, которая устанавливает, что “с целью обеспечения отделения политических партий от государственной власти, законодательно определяются функции и государственные должности, которые не могут исполняться и замещаться партийными членами и служащими”.

В ряде государств взаимосвязанные задачи деполитизации и управления кадровым обеспечением исполнительных структур публичной власти решаются как единая задача. Так, в США и Бразилии для управления продвижением по службе и деполитизации создана служба старших государственных служащих. В Польше и Южной Корее для обеспечения принципа профессиональных качеств, политического нейтралитета и деполитизации при назначении на государственную службу созданы специальные органы — Государственная комиссия по гражданской службе в Польше и Комиссия по государственной службе в Республике Корея [Мэннинг, Парисон 2003: 95].

В качестве значимой меры предупреждения и пресечения коррупционного поведения ст. 8 Конвенции предлагает государствам-участникам поощрять неподкупность, честность и ответственность своих публичных должностных лиц и применять кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения этими лицами публичных функций с одновременным установлением дисциплинарных и других мер ответственности за нарушения таких кодексов или стандартов.

Примером подобных стандартов может служить введенный в действие в 1994 г. в Великобритании кодекс поведения для публичных должностных лиц “Семь принципов публичной жизни”, разработанный под руководством лорда М. Нолана независимым консультативным органом при правительстве — Комитетом по стандартам в публичной жизни<sup>11</sup>. Этот кодекс включает семь принципов, которые “могут использоваться в универсальном плане независимо от различий политического, исторического и культурного характера” [Как бороться с коррупцией... 2004: 6].

*Самоотверженность* — публичные служащие должны принимать решения только с учетом интереса всего общества. Они не должны принимать решения для того, чтобы получить финансовые или материальные блага для самих себя, своих семей или своих друзей.

*Неподкупность* — публичные служащие не должны ставить себя в положение, когда они берут на себя финансовые или иные обязательства перед внешними лицами и организациями, которые могут повлиять на исполнение ими их официальных обязанностей.

<sup>11</sup> The Seven Principles of Public Life. — *The Committee on Standards in Public Life*. 1994. URL: [http://www.uclan.ac.uk/board/assets/Seven\\_Principles\\_of\\_Public\\_Life.pdf](http://www.uclan.ac.uk/board/assets/Seven_Principles_of_Public_Life.pdf) (accessed 08.06.2014).

*Объективность* — при выполнении публичных функций, включая назначения на публичные должности, распределение контрактов или представление к наградам или материальным поощрениям, публичные служащие должны делать выбор, исходя из реальных достоинств.

*Отчетность* — публичные служащие подотчетны за свои решения и действия перед обществом и должны соглашаться на любую проверку, которая соответствует занимаемой ими должности.

*Открытость* — публичные служащие должны проявлять максимальную открытость всех решений и предпринимаемых действий. Они должны приводить обоснования для их решения и ограничивать информацию только тогда, когда этого требуют более широкие общественные интересы.

*Честность* — публичные служащие обязаны объявлять любые частные интересы, относящиеся к их публичным обязанностям, и предпринимать шаги для разрешения любых возникающих конфликтов таким образом, чтобы отстаивать общественные интересы.

*Руководство* — публичные служащие должны содействовать развитию и поддержанию этих принципов посредством методов руководства и личного примера.

С точки зрения влияния человеческого фактора и поведенческого аспекта коррупции одной из центральных проблем ее предупреждения в сфере публичной власти служит проблема конфликта интересов.

Конфликт интересов возникает в тех случаях, когда человек (или фирма) действует одновременно в двух или нескольких различных ипостасях и цели этих действий расходятся между собой<sup>12</sup>. Такая ситуация в отношении должностных лиц публичной власти представляет собой столь значительную потенциальную опасность возникновения коррупции, что во многих государствах она регулируется не только на законодательном уровне, как например, в Хорватии, где принят специальный закон о предотвращении конфликта интересов<sup>13</sup>, но и на конституционном уровне, как например, в Таиланде<sup>14</sup>.

Очевидно, что нельзя полностью избежать конфликтов интересов, когда личные интересы публичных должностных лиц вступают в те или иные противоречия с решениями и действиями, которые они должны предпринять во исполнение своих должностных обязанностей. Поэтому принципиально важно своевременно выявлять и устранять любые конфликты интересов до того, как они приведут к нанесению ущерба интересам граждан, общества и государства. Одним из главных механизмов устранения конфликта интересов служит отстранение публичных должностных лиц от принятия решений по вопросам, в которых у них или их ближайших родственников могут быть личные интересы.

Важнейшей предпосылкой возникновения конфликта интересов в системе публичной власти служит nepотизм, включая политический протекционизм, при назначении на должности или продвижении по службе, а также при осу-

<sup>12</sup> *Бизнес. Толковый словарь*. 1998. М.: ИНФРА-М; Весь Мир. 760 с.

<sup>13</sup> Act on preventing of the conflict of interest in exercise of public office. 2003. *Official Gazette*. No. 163. URL: [http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation\\_\\_Act-Preventing-Conflict-Interest-EPO.pdf](http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation__Act-Preventing-Conflict-Interest-EPO.pdf) (accessed 08.06.2014).

<sup>14</sup> *Thailand Constitution 2007. Chapter XII. Inspection of the Exercise of State Power*. URL: <http://www.asianlii.org/th/legis/const/2007> (accessed 08.06.2014).

ществлении иных дискреционных полномочий. В том числе и поэтому принципы и механизмы кадрового обеспечения публичной власти должны купировать возможности проявления nepotизма в любой форме. Проблема “отложенного” конфликта интересов может возникать и тогда, когда публичное должностное лицо после ухода в отставку поступает на работу в частный сектор.

Для предотвращения конфликтов интересов и, как следствие, проявлений коррупции необходимо не только чтобы деятельность публичных должностных лиц базировалась на высоких моральных, нравственных и этических нормах и принципах, но и чтобы были введены обязательные законодательные или регламентные нормы, регулирующие их деятельность.

К таким нормам могут относиться: обязанность информировать вышестоящих руководителей или специальные, уполномоченные на то органы о возникновении или возможности возникновения конфликта интересов; обязанность должностного лица, членов его семьи и ближайших родственников декларировать их финансовое и имущественное положение; временные и функциональные ограничения на работу в частном секторе после ухода в отставку.

Необходимо особо отметить, что декларирование публичными должностными лицами и их родственниками своего финансового и имущественного положения может не привести к желаемому результату, если такие декларации не будут подвергнуты проверке на достоверность специально уполномоченными органами и не будут официально опубликованы для ознакомления с ними общественностью и проверки “третьей стороной”, естественно, в рамках права на частную жизнь. В мировой практике известны случаи, когда “политики учреждали орган, который лишь получает декларации, но ни одна из них не попадает в средства массовой информации и не становится достоянием обществу, и, более того, у этого органа нет ни полномочий, ни ресурсов для проверки точности деклараций” [там же: 43].

Еще одно значимое направление противодействия коррупции, существенным образом зависящее от поведения людей, представляет собой защита заявителя о коррупции. В настоящее время в международной юридической практике заявителя о коррупции принято обозначать термином *whistleblower*, который происходит от термина *whistleblowing*, означающего “сообщение о подозрениях в совершении неправомерных действий” [Nader, Petkas, Blackwell 1974]. В государствах Восточной Европы в силу исторического наследия коммунистических режимов *whistleblower* имеет негативную коннотацию. Так, в Чехии, Румынии и Словакии ему соответствует термин “информатор”, в Болгарии — “доносчик”, в Эстонии, Латвии, Литве и Венгрии — “осведомитель”<sup>15</sup>. Это предопределяет неоднозначное отношение к проблеме защиты заявителя о коррупции в этих государствах.

Статья 33 Конвенции устанавливает, что каждое государство-участник рассматривает возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер для обеспечения защиты любых лиц, добросовестно и на разумных основаниях сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с коррупционными преступлениями, от любого несправедливого обращения.

<sup>15</sup> *Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries*. 2009. Transparency International. Berlin. URL: [http://www.right2info.org/resources/publications/09\\_12\\_01%20ti-Alternative%20WB%20protection.pdf](http://www.right2info.org/resources/publications/09_12_01%20ti-Alternative%20WB%20protection.pdf) (accessed 08.06.2014).

Цель защиты заявителей о коррупции, о фактах, связанных с неправомерными действиями коррупционного характера, состоит в том, чтобы побудить граждан, в том числе и публичных должностных лиц, раскрывать информацию о нарушениях и защищать их от возможных неблагоприятных для них лично последствий таких действий. В тех случаях, когда заявителем о коррупции выступает публичное должностное лицо, может быть разорван порочный круг, созданный ложным пониманием защиты “чести мундира” и круговой порукой, и возможно разрушение коррупционных иерархий или сетей.

Защиту только публичного должностного лица как заявителя о коррупции предусматривает законодательство США, в то время как в других государствах, в частности в Великобритании, Южной Корее, Японии и Южной Африке, защита предоставляется также работникам частных компаний. При этом на некоторые категории публичных должностных лиц общие правила о предоставлении защиты не распространяются в связи с тем, что раскрытие ими информации может нанести больше вреда, чем пользы. К таковым, в частности, могут относиться сотрудники военных ведомств и спецслужб, и для их защиты принимаются специальные акты.

Субъектом сообщения о коррупции может быть специальное должностное лицо, как, например, в США генеральный инспектор (*General Inspector*), который по закону “О генеральном инспекторе” (*Inspector General Act of 1978*) назначается президентом с согласия Сената США в каждом федеральном департаменте (министерстве).

В ряде государств используются механизмы премирования за сообщения о коррупционных проявлениях. Например, в Южной Корее по закону “О борьбе с коррупцией” от 1 января 2012 г., комитет по аудиту и инспекции (главный антикоррупционный орган) обязан начать расследование обвинений по заявлению любого совершеннолетнего гражданина, однако возбуждать уголовные дела комитет не имеет права. При этом заявителю может быть выплачено вознаграждение в размере 2-10% той суммы, которая определяется как размер коррупционного деяния, но не более 200 млн вон (около 200 тыс. долл.). В некоторых государствах предусмотрены наказания за недостоверную информацию о коррупционных преступлениях как наказания за клевету, например, в той же Южной Корее таким наказанием может быть лишение свободы на срок до десяти лет.

Принципиально важно, что институциональные порядки и правила, направленные на предупреждение и пресечение коррупционных отношений и коррупционного поведения публичных должностных лиц, могут достигать результата только при постоянном осуществлении специализированного внутреннего и общественного внешнего надзора и контроля деятельности публичной власти. Для осуществления внутреннего надзора и контроля ст. 6 Конвенции предписывает создание органа или органов, осуществляющих предупреждение коррупции, а ст. 36 – также органа или органов или должностей, специализирующихся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранительных мер. В демократическом государстве общественный внешний надзор и контроль деятельности публичной власти, а именно решений и действий ее институтов и должностных лиц, обеспечиваются посредством одновременно и параллельно осуществляемых политического и гражданского контроля [Нисневич 2012: 187].

Необходимыми для достижения результативности институциональных мер по предупреждению и пресечению коррупции являются также такие социальные условия, при которых граждане не только отрицательно относятся к ее проявлениям как в сфере публичной власти, так и в повседневной жизни, но и, понимая ее пагубное влияние на качество их жизни, сами активно принимают участие в борьбе с этим явлением. В обеспечение этих условий ст. 13 Конвенции предписывает государствам-участникам принимать “надлежащие меры для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз”. При этом в общественном мнении коррупционное поведение публичных должностных лиц должно восприниматься исключительно как девиантное и преступное, что с учетом особого в смысле прозрачности и подотчетности характера работы в структурах публичной власти снижает привлекательность работы в таких структурах для тех, кто мотивирован в первую очередь корыстными интересами.

Обеспечение необходимых социальных условий в большинстве стран представляет собой сложную и долговременную задачу. Решение этой задачи сопряжено с трудностями преодоления исторически сложившихся в разных обществах культурных и поведенческих образцов, например, таких как дарение или родственная солидарность, носящих в современных условиях коррупциогенный характер и лишь ситуационно отличимых от проявлений коррупции [Сиссенер 2007], а также — восприятия коррупции как неформальной практики, способствующей преодолению слабости институтов публичной власти и бюрократических барьеров в развивающихся и переходных государствах [Скотт 2007]. В решении этой задачи должны принимать участие как предписанные Конвенцией специализированные институты по борьбе с коррупцией, проводящие образовательную и просветительскую работу<sup>16</sup>, так и в целом вся система начального, среднего и высшего образования.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Определяющую роль при распространении коррупции в сфере публичной власти играет человеческий фактор. И, прежде всего, мотивация тех, кто пытается попасть в публичную власть, стремится “населить” ее институты. Именно личная мотивация показывает, предрасположены или нет публичные должностные лица к коррупционным отношениям, их склонность к конформизму или нонконформизму по отношению к проявлениям коррупции в окружающей их властной среде.

Поэтому для противодействия распространению коррупции в сфере публичной власти необходимо “возводить” институциональные барьеры для защиты публичной власти от проникновения и деятельности тех, кто хочет использовать ее в своих корыстных интересах.

Применительно к избираемым публичным должностным лицам ключевой практической мерой противодействия и подавления коррупции служит уси-

<sup>16</sup> Специализированные институты по борьбе с коррупцией — обзор моделей. ОЭСР. 2008. Доступ: <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/39972100.pdf> (проверено 11.06.2014).

ление добросовестной и прозрачной политической конкуренции на выборах в органы публичной власти и повышение политической ответственности избирателей.

Одним из действенных направлений превентивного и систематического противодействия коррупции в сфере публичной власти является организация ее кадрового обеспечения на основе меритократического подхода (принципа приоритета профессиональных качеств) при назначении на публичные административные должности и продвижении по службе, а также деполитизация деятельности административных должностных лиц.

Значимыми мерами предупреждения и пресечения коррупционного поведения публичных должностных лиц могут служить применение этических кодексов и стандартов поведения, реализация законодательно установленных норм по предотвращению конфликта интересов и защите заявителей о коррупции, образовательная и просветительская работа, направленная на формирование антикоррупционных социетальных условий.

---

Артемьев А.Б. 2011. *Антология коррупции*. СПб.: Издательство Юридического Института. 272 с.

Бакштановский В.И., Согомонов Ю.В., Чурилов В.А. 1997. *Этика политического успеха*. Тюмень, Москва: Центр прикладной этики. 747 с.

Вебер М. 1990. Политика как призвание и как профессия. — *Избранные произведения*. М.: Прогресс. 808 с.

Гоббс Т. 1991. *Сочинения: в 2 т. Т. 2*. М.: Мысль. 736 с.

Жувенель Б. де. 2011. *Власть: Естественная история ее возрастания*. М.: ИРИСЭН, Мысль. 546 с.

Карозерс Т. 2003. Конец парадигмы транзита. — *Политическая наука*. № 2. С. 42-65.

Коррупция, антикоррупция и позиция социального ученого (предисловие редакторов). — *Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции (Олимпиаева И.Б. и др. сост)*. 2007. СПб.: Алетейя. С. 5-16.

Ледяев В.Г. 2000. Власть: концептуальный анализ. — *Полис. Политические исследования*. № 1. С. 97-107.

Ли Куан Ю. 2010. *Сингапурская история: 1965-2000 гг.: из третьего мира — в первый*. М.: МГИМО-Университет. 657 с.

Макиавелли Н. 1997. *Государь*. СПб.: Азбука. 512 с.

*Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления (под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана)*. 2010. М.: Альпина Паблишерз. 551 с.

Мэннинг Н., Парисон Н. 2003. *Реформа государственного управления: международный опыт*. М.: Весь Мир. 496 с.

Нисневич Ю.А. 2012. *Государство XXI века: тенденции и проблемы развития*. М.: КНОРУС. 288 с.

Нисневич Ю.А. 2013. Политическая ответственность: институциональная постановка проблемы. — *Полис. Политические исследования*. № 4. С. 62-74.

Нисневич Ю.А. Рожич П. 2014. Люстрация как инструмент противодействия коррупции. — *Полис. Политические исследования*. № 1. С. 109-130.

Олсон М. 2012. *Власть и процветание: перерастая коммунистические и капиталистические диктатуры*. М.: Новое издательство. 212 с.

Парсонс Т. 2002. *О социальных системах*. М.: Академический Проект. 832 с.

Поппер К. 1992. *Открытое общество и его враги*. М.: Феникс: Международный фонд «Культурная инициатива». 448 с.

- Ракитянский Н.М. 2008. *Психологическое портретирование в политической практике*. М.: Интерпресс. 178 с.
- Рачинский В.В. 2003. *Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной аспект. Диссертация на соискание степени кандидата юридических наук*. Уфа: Башкирский государственный университет. 195 с.
- Решетников М. 2008. *Психология коррупции: утопия и антиутопия*. СПб. Восточно-Европейский Институт Психоанализа. 128 с.
- Рогоу А.А., Лассуэлл Г.Д. 2005. *Власть, коррупция и честность*. М.: РАГС. 171 с.
- Сиссенер Т.К. 2007. Феномен коррупции в антропологической перспективе. — *Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции*. СПб.: Алетейя. С. 56-82.
- Скотт Дж. 2007. Анализ коррупции в развивающихся странах. — *Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции*. СПб.: Алетейя. С.17-55.
- Фукуяма Ф. 2007. *Конец истории и последний человек*. М.: АСТ. 588 с.
- McGrow K.M. 2003. *Political Impressions: Formation and Management*. — *Oxford Handbook of Political Psychology*. Oxford; N.Y.: Oxford Univ. Press. 394-432 p.
- Nader R., Petkas K., Blackwell K., eds. 1972. *Whistle blowing: the report of the Conference on Professional Responsibility*. N.Y.: Grossman Publishers. xii, 302 p.

## PUBLIC POWER AND CORRUPTION: SOCIO-ANTROPOLOGICAL APPROACH

Yu.A. Nisnevich<sup>1</sup>

<sup>1</sup>National Research University Higher School of Economics. Moscow, Russia

NISNEVICH Yuliy Anatolyevich, Professor, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Professor of National Research University Higher School of Economics. Email: nisjulius@gmail.com

Received: 27.02.2014. Accepted: 16.04.2014

**Abstract.** Presented and analyzed in the article are the results of an investigation of the influence of the human factor on the spread of corruption relations in the sphere of public power. According to the adopted investigative hypothesis, the extent to which corruption is spread in the sphere of public power is determined: 1) by the institutional quality of the public sphere and 2) by individual qualities of the officials realizing the public power and, concretely, by their being or not being predisposed to corruption relations. In order to analyze and to estimate the influence of public officials' individual qualities on the extent to which corruption is spread in the sphere of public power, socio-anthropological approach was resorted to. It has been demonstrated that corruption erosion of public power is definitely connected with personal motivation of those who desire to take up political and administrative posts. Therefore, in order to counteract the spreading of corruption in this sphere, it is necessary to erect institutional barriers to protect public power against penetration and activity of those who desire to exploit it in favour of their own mercenary interests. One of the main lines of advance in the course of preventive counteraction against corruption in the sphere of public power is pursuit of higher quality of those who "populate" institutions of public power, answering the latter's demand for personnel. This may be achieved by: honest and transparent political competition at the elections; meritocratic approach to appointment and advancement of administrative personnel; depolitization of the activity of public officials occupying administrative posts; following the ethical codes, as well as the behavioral standards; prevention of conflicts of interests in the system of public power; practice of public officials and their natives laying down their financial and property status. Furthermore, the whole complex of institutional orders and rules directed on prevention and suppression of public officials' corruption relations and corruption behaviour, may prove efficient only on condition that specialized internal and societal external control and superintendence of public power be constantly secured.

**Keywords:** public power, corruption, human factor, institutional barriers, socio-anthropological approach.

## References

- Artemyev A.B. *Antologija korruptcii* [Anthology of Corruption]. Saint-Petersburg: Law Institute Publ. 2011. 272 p.
- Bakshantovskii V.I., Sogomonov Yu.V., Churilov V.A. *Jetika politicheskogo uspeha* [Ethics of political success]. Tyumen, Moscow: Center for Applied Ethics. 1997. 747 p.
- Campos E.J., Pradhan S., ed. *Vyjavlenie ujazvimykh mest na urovne sektorov jekonomiki i gosudarstvennogo upravljenija (pod red. Je. Kamposa i S. Pradhana)* [The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level]. Moscow: Alpina Publ. 2010. 551 p.
- Carothers T. End of the Transition Paradigm. — *Political Science*. 2003. No. 2. P. 42-65. (In Russ.)
- Fukuyama F. The End of History and the Last Man. (Russ. ed.: Fukuyama F. *Konec istorii i poslednij chelovek*. Moscow: AST. 2007. 588 p.)
- Hobbes T. *Sochinenija: v 2 t.* [Works: in 2 Vol.]. Moscow: Mysl. 1991. 736 p.
- Jouvenel B. de. *Vlast': Estestvennaja istorija ee vozrastanija* [Power: The Natural History of its growth]. Moscow: IRISJeN, Mysl. 2011. 546 c.
- Lasswell H.D., Rogow A.A. Power, corruption, and rectitude. (Russ. ed.: *Vlast', korruptcija i chestnost'*. Moscow: RAGS. 2005. 171 p.)
- Ledyayev V.G. Power: A Conceptual Analysis. — *Polis. Political Studies*. 2000. No. 1. P. 97-107. (In Russ.)
- Lee Kuan Yew. From Third World to First. (Russ. ed.: Lee Kuan Yew. *Singapurskaja istorija: 1965-2000 gg.: iz tret'ego mira — v pervyj*. Moscow: MGIMO University. 2010. 657 p.)
- Machiavelli N. The Prince. (Russ. ed.: Machiavelli N. *Gosudar*. Moscow: Azbuka. 1997. 512 p.)
- Manning N., Parison N. *Reforma gosudarstvennogo upravljenija: mezhdunarodnyj opyt* [Public Administration Reform: International Experience]. Moscow: Ves Mir. 2003. 496 p.
- McGrow K.M. Political Impressions: Formation and Management. — *Oxford Handbook of Political Psychology*. Oxford; N.Y.: Oxford Univ. Press. 2003. 394-432 p.
- Nader R., Petkas K., Blackwell K., eds. *Whistle blowing: the report of the Conference on Professional Responsibility*. N.Y.: Grossman Publishers. 1972. xii, 302 p.
- Nisnevich Yu.A. *Gosudarstvo XXI veka: tendencii i problemy razvitiya* [State of the XXI Century: Trends and Problems of Development]. Moscow: Cnorus. 2012. 288 p.
- Nisnevich Yu.A. Political Responsibility: Institutional Way of Stating the Problem. — *Polis. Political Studies*. 2013. No. 4. P. 62-74. (In Russ.)
- Nisnevich Yu.A., Rožič P. Lustration as Instrument of Counteracting Corruption. — *Polis. Political Studies*. 2014. No. 1. P. 109-130. (In Russ.)
- Olimpieva I.B. etc., ed. *Korruptcija, antikorruptcija i pozicija social'nogo učenogo (predislovie redaktorov)* [Corruption, Anti-Corruption and Social Scientist Position (Preface Editors)]. — *Bor'ba s vetrjanyimi mel'nicami? Social'no-antropologičeskij podhod k issledovaniju korruptcii* [Tilting at Windmills? Socio-anthropological Approach to the Study of Corruption]. Saint-Petersburg: Aleteya. 2007. P. 5-16.
- Olson M. Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships. (Russ. ed.: Olson M. *Vlast i procvetanie: pererastaja kommunističeskie i kapitalističeskie diktatury*. Moscow: The New Publishing House. 2012. 212 p.)
- Parsons T. The social system. (Russ. ed.: Parsons T. *O social'nyh sistemah*. Moscow: Academic Project. 2002. 832 p.)
- Popper K.R. The Open Society And Its Enemies. (Russ. ed.: Popper K.R. *Otkrytoe obshhestvo i ego vragi*. Moscow: Phoenix: International Fund "The Cultural Initiative. 1992. 448 p.)
- Rachinsky V.V. *Publichnaja vlast' kak obshhepravovaja kategorija: teoretiko-prikladnoj aspekt* [Public Authority as General Legal Category: Theoretical and Applied Aspect]. Ufa: Bashkir State University. 2003. 195 p.
- Rakityansky N.M. *Psichologičeskoe portretirovanie v političeskoj praktike* [Psychological Portraiture in Political Practice]. Moscow: Interpress. 2008. 178 p.
- Reshetnikov M. *Psichologija korruptcii: utopija i antiutopija* [Psychology of Corruption: Utopia and Dystopia]. Saint-Petersburg: East European Institute of Psychoanalysis. 2008. 122 p.
- Scott J. Analiz korruptcii v razvivajushhhsja stranah [Analysis of corruption in developing countries]. — *Bor'ba s vetrjanyimi mel'nicami? Social'no-antropologičeskij podhod k issledovaniju korruptcii* [Tilting at Windmills? Socio-Anthropological Approach to the Study of Corruption]. Saint-Petersburg: Aleteya. 2007. P. 17-55.
- Sissener T.K. Fenomen korruptcii v antropologičeskoj perspektive [The Phenomenon of Corruption in Anthropological Perspective]. — *Bor'ba s vetrjanyimi mel'nicami? Social'no-antropologičeskij podhod k issledovaniju korruptcii* [Tilting at Windmills? Socio-Anthropological Approach to the Study of Corruption]. Saint-Petersburg: Aleteya. 2007. P. 56-82.
- Weber M. Politik als Beruf. (Russ. ed.: Weber M. *Politika kak prizvanie i kak professija*. Moscow: Progress. 1990. 808 p.)