

КОРРУПЦИЯ КАК ФАКТОР СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИКИ (РАПН)

*Ю.А.Нисневич, профессор,
доктор политических наук,
профессор НИУ ВШЭ и РУДН*

Коррупция — это одно из древнейших явлений в системе общественных отношений, «такое же древнее явление, как и социальный порядок, управляющий жизнью людей, каков бы ни был этот социальный порядок»¹. И как писал австрийский сатирик Карл Краус: «Коррупция хуже проституции. Проституция ставит под угрозу нравственность одного человека, коррупция ставит под угрозу нравственность целой страны»².

Первым правителем, о котором сохранилось упоминание как о борце с коррупцией, считается Урукагина (правильнее Уруинимгина) — шумерский царь города-государства Лагаша в древней Месопотамии (вторая половина XXIV века до н.э.). Он провёл реформы с целью пресечения злоупотреблений царских чиновников, судей, уменьшения поборов и повинностей с храмового персонала, защиты храмовых владений от посягательств со стороны царской администрации, а также уменьшения и упорядочения оплат за обряды³.

В качестве первого трактата, посвященного обсуждению проблемы коррупции, можно рассматривать древнеиндийский трактат «Артхашастра», составителем которого считается Каутилья (Кауталья или Вишнагупта) — главный советник или министр императора Чандрагупты Маурьи (321—297 года до н.э.)⁴. В этом трактате сделан вывод о том, что: «Как невозможно не вкусить мед или яд, оказавшийся на кончике твоего языка, так невозможно

¹ Антикоррупционная политика / Под ред. Г.А.Самарова. М.: Фонд ИНДЕМ, РА «СПАС», 2004. С.5. URL: <http://indem.ru/corrupt/Uc2004/UcAKP2004.htm>

² Цит. по: Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / Под ред. Э.Кампоса и С.Прадхана; Пер. с англ. М.: Альпина Паблишерз, 2010. С.31.

³ Большая Советская Энциклопедия. Третье издание. М.: Советская энциклопедия, 1977. Т.27.С.94.

⁴ Артхашастра. Википедия — свободная энциклопедия. URL: <http://ru.wikipedia.org>.

для тех, кто близок к государственной казне, не вкусить, хоть немного, от богатств царя»⁵.

Первые антикоррупционные установления дают мировые религии: «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых» (Исход 23:8), «Не присваивайте незаконно имущества друг друга и не подкупайте судей, чтобы намеренно присвоить часть собственности других людей» (Коран 2:188) и другие.

В современном мире коррупция представляет серьезную и насущную проблему практически для всех государств. И поэтому о ней вполне справедливо говорят как о «социальной пандемии»⁶.

В преамбуле Конвенции ООН против коррупции отмечается «серьезность порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности общества, что подрывает демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость и наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку», а также то, что «коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран»⁷.

Систематизация проявлений коррупции

Коррупция представляет собой многоплановое и многомерное явление в системе общественных отношений, которое рассматривается и изучается как экономическая, политическая и культурная проблема⁸. Поэтому существует множество различных определений понятия «коррупция», используемых в зависимости от тех или иных целей и задач исследования

⁵ Цит. по: Многоликая коррупция. С.30-31.

⁶ Там же. С.29.

⁷ Конвенцией ООН против коррупции. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №A/RES/58/4 от 31 октября 2003 года. URL: www.un.org/russian/documents/instruments/docs_ru.asp

⁸ См.: Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2003.

этого социального явления⁹. Одним из наиболее общих может служить следующее определение:

Коррупция (от лат. *corrumpere* — портить) — использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее установленным законам и правилам¹⁰.

Коррупции может быть подвержен любой человек, обладающий дискреционной властью — властью над распределением каких-либо не принадлежащих ему ресурсов по своему усмотрению (чиновник, депутат, судья, сотрудник правоохранительных органов, администратор, экзаменатор, врач и т.д.)¹¹. Коррупция может поразить любую административно организованную структуру, функционирование которой обеспечивают должностные лица, наделенные в соответствии с занимаемой в административной иерархии должностью властно-распорядительными полномочиями и правами по распределению и использованию ресурсов, необходимых для реализации функций и задач структуры по производству и предоставлению продукции и (или) услуг внешним потребителям.

Сферой, в которой возникает и распространяется коррупция, может быть как государственная (публичная) сфера, так и негосударственная (частная) сфера общественной жизни. Общеизвестным является тот факт, что основной питательной средой и сферой распространения коррупции выступает сфера государственно-властного регулирования общественных отношений, государственная власть, которую в широком смысле составляют центральная (федеральная), региональная и местная власти. Коррупционные отношения, искажающие политические, экономические, социальные и иные порядки, возникают в первую очередь при взаимодействиях частного сектора экономики, граждан и их объединений с органами, учреждениями и

⁹ См.: Волженкин Б.В. Коррупция // Серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе». СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ, 1998. С.3-10; Антикоррупционная политика. С.14-15.

¹⁰ Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. М.: Волтерс Клувер, 2009. С.37.

¹¹ Коррупция. Википедия – свободная энциклопедия. URL: <http://ru.wikipedia.org>

должностными лицами государства, в связи с процессами государственного регулирования различных сфер общественной жизни и оказания государственных услуг. Коррупция в частной сфере также, но в меньшей степени, оказывает деформирующее воздействие на экономические и социальные порядки.

Естественно, что в контексте функционирования государства более значимую негативную роль играет коррупция в публичной сфере, в системе государственной власти и управления, которая и будет рассматриваться далее с учетом того, что во многом подобные онтологические свойства и проявления коррупции имеют место и в частной сфере, в негосударственных организационных структурах.

Традиционно коррупция рассматривается, прежде всего, в качестве фактора в экономической сфере, исследуется как экономическая проблема в тесной взаимосвязи с негативной (теневой) экономикой¹². И в качестве цели такого проявления коррупции, которое далее будет обозначаться как *экономическая коррупция*, выступает материальная выгода, материальное обогащение в том или ином виде.

Характерным примером определения коррупции при ее рассмотрении как экономической проблемы может служить определение, установленное российским законодательством. В российском законодательстве коррупция определяется как «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, 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, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды

¹² Гевелинг Л.В. Клептократия. Социально-политическое измерение коррупции и негативной экономики. Борьба африканского государства с деструктивными формами организации власти. М.: Изд-во «Гуманитарий» Академии гуманитарных исследований, 2001. С.45.

указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица»¹³.

В этом определении указаны основные формы экономической коррупции (злоупотребление служебным положением и полномочиями, дача и получение взятки, коммерческий подкуп) и виды получаемой материальной выгоды (деньги, ценности, имущество, услуги имущественного характера и имущественные права). Перечень форм и инструментов экономической коррупции может быть расширен и еще более детализирован¹⁴.

Для систематизации и классификации проявлений коррупции могут быть использованы различные критерии. Так, в частности, при исследованиях с целью разработки мер противодействия экономической коррупции широкое распространение получил подход, основанный на систематизации ее проявлений по секторам экономики и государственного управления¹⁵.

В контексте функционирования государства принято выделять виды экономической коррупции в соответствии с теми иерархическими уровнями системы государственной власти и управления, которые она поражает.

Экономическую коррупцию, распространяющуюся на нижнем и среднем уровнях системы государственной власти и управления, называют *административной* (должностной, бюрократической) коррупцией. Административная коррупция определяется как «намеренное искажение практик применения действующих законов, правил и норм для предоставления преимуществ государственным и негосударственным экономическим агентам посредством незаконных и непрозрачных частных

¹³ Федеральный закон от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции». Статья 1. Текущая редакция. Официальный сайт компании «Консультант Плюс», www.consultant.ru. URL:

<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=82959;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=03621B05574190D2EF4B25C60BA302C5>

¹⁴ Гевелинг Л.В. Клептократия. С.55-68.

¹⁵ См.: Многоликая коррупция, Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство.

выплат государственным должностным лицам»¹⁶. Административная коррупция, которую еще называют *низовой коррупцией*, подразделяется на *бытовую* и *деловую* коррупцию. Бытовая коррупция возникает при взаимодействиях граждан с органами, учреждениями и должностными лицами нижнего уровня системы государственной власти и управления. Деловая коррупция возникает, прежде всего, при взаимодействии субъектов частного сектора экономики и иных хозяйствующих субъектов с органами, учреждениями и должностными лицами нижнего и среднего уровней системы государственной власти и управления.

Для обозначения экономической коррупции, которая поражает верхний уровень системы государственной власти и управления, используется понятие «*state capture*». Наиболее точной по смыслу интерпретацией этого понятия в переводе на русский язык представляется «скупка государства», а не часто встречающийся и почти дословный перевод — «захват государства». Авторы понятия «*state capture*» определили его как «способность фирм воздействовать на формирование базовых правил игры (т.е. законов, указов, положений и инструкций) посредством незаконных и непрозрачных частных выплат государственным должностным лицам»¹⁷. При этом под фирмами понимаются различные экономические агенты. Из приведенного определения следует, что смысловое содержание понятия «*state capture*» состоит именно в скупке государства путем подкупа его высших должностных лиц для того, чтобы «скупщики, формируя его политику, правовую и регуляторную среду в собственных интересах могли получать сконцентрированную ренту за счет остальной экономики»¹⁸. Скупка государства, которую также называют *верхушечной коррупцией*, является

¹⁶ Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate. The World Bank, 2000. p. xvii. URL:

[http://lnweb90.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Anticorruption+in+Transition:+A+Contribution+to+the+Policy+Debate/\\$File/Anticorruption+in+Transition.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Anticorruption+in+Transition:+A+Contribution+to+the+Policy+Debate/$File/Anticorruption+in+Transition.pdf)

¹⁷ Hellman J.S., Jones G., Kaufmann D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition. World Bank, Policy Research Working Paper № 2444, September 2000.

¹⁸ Там же.

последней, верхней ступенью в иерархии форм проявления экономической коррупции. Она может служить отправной точкой для развития в дальнейшем процесса такого комплексного проявления коррупции, которое и представляет собой захват государства, так как состоит в непосредственном проникновении в его органы и организации и присвоении их себе для извлечения неправомерной выгоды.

Распространение экономической коррупции в системе государственной власти и управления означает, что некоторые должностные лица, обладающие государственно-властными полномочиями и правами распоряжаться теми или иными ресурсами власти, используют это для личного или группового материального обогащения. Тем не менее, максимуму лорда Актона о том, что «власть развращает, а абсолютная власть развращает абсолютно» нельзя признать своего рода законом или фундаментальной аксиомой. И как отмечают авторы этого утверждения американские политологи Арнольд Рогоу и Гарольд Лассуэлл: «Честность не расходится с властью. Власть не обязательно ведет к коррупции или, наоборот, облагораживает»¹⁹. Очевидно, многое зависит от того, какие личности и каким образом приходят во власть, формируется ли власть в результате равноправной и транспарантной политической конкуренции или тем или иным образом захватывается и монополизирована единолично или группой лиц.

Для того чтобы использовать ресурсы государства в целях личного или группового материального обогащения необходимо сначала завоевать, удержать и приватизировать государственную власть, создав соответствующий политический режим. Инструментом решения этой задачи также служит коррупция, цель которой при этом состоит в достижении не материальной, а политической выгоды. Во всех исследованиях проблемы коррупции отмечается тесное сопряжение политической деятельности с

¹⁹ Рогоу А.А., Лассуэлл Г.Д. Власть, коррупция и честность. М.: Издательство РАГС, 2005. С.89.

коррупцией в форме незаконного финансирования избирательных и иных политических кампаний партий и отдельных политиков, подкупа политиков и избирателей, но, прежде всего, в нематериальных формах, основанных на использовании ресурсов государственной власти для достижения личных или групповых политических целей²⁰. Это позволяет рассматривать коррупцию не только как экономическое, но и как политическое явление и проблему и выделять такой ее особый вид как политическая коррупция, которую можно определить следующим образом:

Политическая коррупция — это использование лицом, занимающим государственную должность, доверенных ему государственно-властных полномочий и прав, служебного положения и статуса в системе государственной власти, статуса органа государственной власти, который он представляет, в целях противоправного извлечения личной и (или) групповой, в том числе и в пользу третьих лиц, политической выгоды (политического обогащения).

В контексте функционирования государства как высшего политического института можно выделить виды политической коррупции в зависимости от того уровня власти, который она поражает. А именно политическую коррупцию центрального (федерального), регионального и местного уровня.

Целесообразной представляется также систематизация политической коррупции по стадиям процесса взаимодействия политических акторов с государственной властью. В этом аспекте политическую коррупцию можно разделить на коррупцию на стадии завоевания (удержания) власти и на стадии ее использования.

При завоевании (удержании) власти посредством выборов на высшие государственные должности, можно выделить *выборную коррупцию*. Выборную коррупцию можно определить как создание преимуществ

²⁰ См.: Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. С.175-179; Гевелинг Л.В. Клептократия. С.15-44.

представителям правящих политических сил и групп, подавление их политических конкурентов и искажение свободного волеизъявления граждан посредством противоправного использования в ходе избирательного процесса государственных структур, их должностных лиц и ресурсов. При этом выборная коррупция, если она вовремя не пресекается, постоянно нарастает от одного избирательного цикла к другому, что в итоге приводит к полной деформации избирательного процесса, к превращению его в имитацию выборов. С формальной точки зрения можно говорить о политической коррупции и в случае захвата власти в результате государственного переворота, когда одна часть правящих сил и групп отбирает власть у другой их части, так как при этом, как правило, используются государственные структуры и их ресурсы (вооруженные силы, правоохранительные органы или другие «силовые» структуры).

Политическую коррупцию на стадии использования государственной власти, пришедшими во власть политическими акторами, предлагается называть *приватизацией власти*. Приватизацию власти можно определить как присвоение себе правящими политическими акторами всех государственно-властных полномочий и прав, полное устранение политической оппозиции посредством законодательного и иного нормативно-правового формирования политических порядков и правил, а также кадровых назначений в системе государственной власти и управления.

Конечным результатом политической коррупции всегда служит формирование коррумпированного политического режима авторитарного типа. При этом возможно сохранение имитационного муляжа политической конкуренции и оппозиции, выставляемого в витрину правящего режима в качестве его демократической декорации для демонстрации внешнему миру. Примером такого режима может служить *клетократия* («власть воров»), «представляющая собой базирующуюся на коррупции форму организации власти и адекватную ей социально-политическую группу, члены которой, допуская серьезные нарушения общественных норм, используют свои

властные (обычно государственно-политические) полномочия для быстрого самообогащения и укрепления ключевых позиций в обществе»²¹.

При рассмотрении коррупции как культурной проблемы внимание, как правило, акцентируется на двух основных аспектах²².

Первый аспект обусловлен существованием национальных культурных традиций, которые порождают трудноотличимые от коррупционных и в значительной мере коррупциогенные отношения и действия.

К таким наиболее распространенным культурным традициям относят следующее. Во-первых, подношение подарков и дача чаевых в знак благодарности за оказание услуг, что сходно с дачей взятки и может быть разграничено с этой формой коррупции только в культурном контексте. Во-вторых, выполнение взаимных обязательств по схеме «ты — мне, я — тебе», что часто перерождается в безденежную форму коррупционных отношений. В-третьих, семейно-клановая взаимоподдержка, приводящая к nepотизму (кумовству) в трудовых отношениях, в том числе при назначениях на должности в системе государственной власти и управления, который способствует обесцениванию профессионализма и профессиональной этики и создает питательную среду для распространения коррупции.

Второй аспект обусловлен тем, что коррупция, разрушая моральные и этические устои общества, способствует снижению его общекультурного уровня вследствие частичной переоценки культурных ценностей и порождает в массовом сознании «негативную» политическую культуру. Такая политическая культура выражается в особой устойчивости и широком распространении: стереотипа тотальной коррумпированности власти; недоверия граждан к циничной и продажной власти и ее лидерам; господства «двойной морали» и аморального отношения к делам государства и до определенного «болевого порога» политической апатии, скептицизма и индифферентности к решениям и действиям власти.

²¹ Гевелинг Л.В. Клептократия. С.10.

²² См.: Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. С.120-147; Гевелинг Л.В. Клептократия. С.15-44.

Кроме того, «функционирование и развитие политической коррупции постепенно привело к формированию своеобразной культуры политической коррупции, порождавшейся практическими интересами, а также интеллектуальными, нравственными, эстетическими запросами клептократии и смежных социальных групп, их субъективными представлениями о политике»²³. В такую «культуру» политической коррупции органично вписывается представление коррупции как неофициального средства дерегулирования — «смазки» для сокращения бюрократических барьеров²⁴ и концепция «благотворной коррупции»²⁵. Подобные подходы продолжают предлагаться до сих пор, несмотря на то, что уже доказана неэффективность коррупции как «смазки» для ускорения предпринимательской деятельности²⁶, и что, как показывает мировая практика, по политическим, экономическим, социальным, культурным и иным проявлениям и последствиям коррупция никак не может быть «благотворной» и представляет собой исключительно негативное явление.

Институциональный механизм коррупции

Естественным атрибутом должностного положения в иерархии любой административно организованной структуры, необходимым для выполнения соответствующих должности функциональных обязанностей, являются властно-распорядительные полномочия и права по распределению и использованию определенного объема ресурсов структуры. Чем выше положение должностного лица в административной иерархии, тем большими властно-распорядительными полномочиями и правами это лицо обладает и тем большим объемом ресурсов может распоряжаться и использовать по своему усмотрению. Властно-распорядительные полномочия и права

²³ Гевелинг Л.В. Клептократия. С.77.

²⁴ См: Leff Nathaniel H. Economic Development Through Bureaucratic Corruption. American Behavioral Scientist, November 1964, p.8-14, Huntington Samuel P. Modernization and Corruption. Political Order in Changing Societies, New Haven, Conn: Yale University Press, 1968, p.59-71 и другие.

²⁵ Гевелинг Л.В. Клептократия. С.41-44.

²⁶ Kaufmann D., Shang-Jin Wei Does “Grease Money” Speed Up the Wheels of Commerce? World Bank, Policy Research Working Paper № 2254, December 1999.

должностного лица, являющиеся его нормативно регламентированным управленческим инструментарием, и ресурсы структуры, находящиеся в его распоряжении, составляют управленческие средства, которые должностное лицо может и должно использоваться для выполнения своих должностных обязанностей в обеспечение реализации функций и задач структуры.

В этом контексте сущность и институциональный механизм коррупции состоит в том, что должностное лицо административно организованной структуры, выходя за установленные пределы и нарушая нормативную регламентацию своих должностных полномочий и прав, неправомерно распределяет и использует ресурсы структуры не для реализации ее функций и задач, а в целях личной или групповой выгоды.

В сфере государственно-властного регулирования общественных отношений, в системе государственной власти и управления коррупция всегда проявляется и осуществляется в форме тех или иных злоупотреблений ресурсом государственной власти. *Злоупотребление ресурсом власти* — это неправомерное использование различных видов такого ресурса не по его прямому назначению для отправления законодательно регламентированных государственно-властных полномочий и должностных обязанностей, необходимых для реализации функций государства и обеспечения целей общественного развития, а их использование для получения какого-либо неправомерного преимущества, личной или групповой как материальной, так и нематериальной выгоды. В аспекте политической коррупции — для захвата, удержания и приватизации государственной власти единолично или группой лиц. В этом и состоит сущность и институциональный механизм коррупции в публичной сфере.

Для обозначения ресурса государственной власти при исследованиях проблемы коррупции используется термин *«административный ресурс»*, который находит все более широкое распространение. При этом следует отметить, что первоначально этот термин был использован в другом смысле, а именно, для обозначения поддержки органами государственной власти и

государственными должностными лицами политических партий на выборах с целью оказать влияния на их результаты²⁷.

Проявления коррупции зависят от того, какие виды административного ресурса были неправомерно использованы в коррупционном процессе. Классификация видов административного ресурса может проводиться по различным критериям, в зависимости от конкретных задач исследования, от стадий политического или экономического процесса, от видов органов власти, которые его используют и так далее. Так как злоупотребления административным ресурсом наиболее ярко и многогранно проявляются в политической сфере, то за основу предлагается взять классификацию видов административного ресурса, разработанную специалистами Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р» в рамках проводимых этой организацией исследований проблемы злоупотребления административным ресурсом на выборах в России²⁸.

В этой классификации выделяют следующие типы административного ресурса, ранжированные в соответствии с характером воздействий при их неправомерном использовании по шкале от «жестких» до «мягких» ресурсов.

Силовой ресурс — это правоохранительные органы и иные наделенные полномочиями принуждения органы от таможенной службы до службы внешней разведки.

Злоупотребления силовым ресурсом, начиная с проведения специально инициированных проверок контролирующих и правоохранительных органов, могут осуществляться в целях запугивания, преследования, препятствования

²⁷ Впервые термин был употреблен 9 августа 1995 года Дмитрием Ольшанским, директором Центра стратегического анализа и прогноза. Перед выборами в Госдуму он представил журналистам рейтинг партий, в числе учитываемых параметров там упоминался «показатель административного ресурса». (Административный ресурс. Википедия – свободная энциклопедия. URL: <http://ru.wikipedia.org>).

²⁸ Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 2003 года. Итоговый доклад. Центр Антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р». – М.: ПравИздат, 2004. С. 22-24; *Панфилова Е.А., Швердяев С.Н.* Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. М.: Де Ново, 2005. С.9-15.

деятельности и даже ликвидации политических оппонентов и экономических конкурентов. Предельным случаем злоупотребления силовым ресурсом в политических целях может служить государственный военный переворот.

Силовой ресурс относится к категории самого «жесткого» административного ресурса, так как злоупотребления этим ресурсом носят характер наиболее грубых и прямых нарушений гражданских, политических, экономических и других прав и свобод человека и гражданина.

Регуляторный ресурс — это государственно-властные полномочия по принятию управленческих решений, регулирующих в режиме текущего времени экономические, социальные, политические и иные общественные порядки и отношения.

Злоупотребление регуляторным ресурсом может быть использовано для прямого или косвенного продвижения конкретных личных и групповых интересов в различных сферах жизнедеятельности общества и государства в обход правил и условий добросовестной и транспарентной конкуренции. Примерами злоупотреблений регуляторным ресурсом в сфере экономики может служить передача государственного или муниципального заказа аффилированным с должностными лицами коммерческим структурам, в том числе и непосредственно за «откат» (как в случае с передачей во Франции подряда на строительство и ремонт школ в регионе Иль-де-Франс пяти международным компаниям, которые в период 1991-1996 годов выплатили «откат» в сумме 30 млн. евро партиям, представленным в региональном совете²⁹). В сфере политики — отказ в государственной регистрации или запрет политических партий в интересах и целях правящего политического режима (как в случае с Россией, где отказ в регистрации или перерегистрации после 2004 года получили все неугодные по тем или иным причинам правящему режиму партии³⁰, или как в случае с Турцией, где за последние 50 лет различные партии запрещались 24 раза и в 23 случаях

²⁹ Global Corruption Report 2006. Transparency International, 2006. P. 158-159. URL: http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2006

³⁰ Нисневич Ю.А. Вертикаль никуда. 2010. С.34.

Европейский суд по правам человека признавал запреты противоречащими Европейской конвенции о правах человека³¹⁾ или снятие избирательными комиссиями с выборов оппозиционных партий и кандидатов, что практикуется во многих переходных государствах.

Особо значимую роль в аспекте роста распространения коррупции в системе государственной власти и управления играют злоупотребления регуляторным ресурсом в сфере кадрового обеспечения этой системы. Такие злоупотребления состоят в назначении на должности и продвижении по службе в органах власти, государственных и муниципальных предприятиях и учреждениях не по принципам приоритета профессиональных качеств и политической нейтральности государственных служащих, а по принципу протекционизма — nepотизма (кумовства), землячества, национальной и социальной близости, приоритета образовательных и производственных связей, но, в первую очередь, личной преданности или принадлежности к определенной политической партии или политико-экономической группировке, в том числе и за материальное вознаграждение. Таким образом, в системе государственной власти и управления создается постоянно расширяющаяся коррупционная среда, основанная на круговой поруке.

Высокий уровень «жесткости» регуляторного ресурса определяется тем, что злоупотребления этим ресурсом непосредственно и в жесткой форме препятствуют свободе и конкуренции в политической, экономической, социальной и других сферах деятельности граждан и организаций.

Законодательный ресурс — это права и полномочия по формированию национального законодательства. Приоритет в использовании этого ресурса принадлежит политическим силам и группам, обладающим контролем над парламентом страны и региональными законодательными органами.

Злоупотребление законодательным ресурсом состоит, в первую очередь, в законодательном обеспечении захвата, удержания и приватизации власти правящими политико-экономическими группировками и в его

³¹⁾ Пумпянский А. Через санкции — к звездам // Новая газета. 2009. 22 июля.

использовании для закрепления на законодательном уровне в качестве приоритетов деятельности государственной власти вместо интересов и целей общественного развития, корпоративных интересов этих группировок.

Специфическая особенность данного ресурса состоит в том, что его использование правящими политическими силами с целью принятия законов, закрепляющих на уровне национального законодательства их политические, экономические и иные интересы и цели, с формальной точки зрения является естественным для законодательного процесса.

Но здесь необходимо отметить следующее принципиально важное и значимое обстоятельство³². В случае если цель изменения законодательства доминирующей политической силой в рамках нормального законодательного процесса состоит в укреплении системы злоупотребления административным ресурсом, в подавлении политической, экономической и информационной конкуренции, то это является злоупотреблением законодательным ресурсом не с точки зрения нарушения формальной процедуры законодательной деятельности, а с точки зрения содержания законодательных установлений.

Подобные законодательные установления должны оцениваться на предмет их противоречия конституционным нормам и при наличии таких противоречий объявляться неконституционными и недействующими. В противном случае, следствием злоупотреблений законодательным ресурсом становится формально законная, но по существу антиконституционная деятельность правящих политико-экономических группировок, включая злоупотребления различными видами административного ресурса, осуществляемые в рамках неправовых законов.

Институциональный ресурс — это материальные и кадровые ресурсы, доступ к которым связан с исполнением государственной должности.

Материальные государственные ресурсы включают широкий круг средств: от административных зданий и служебных помещений, офисного

³² Панфилова Е.А., Шевердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. С.12.

оборудования и других элементов инфраструктуры до транспортных средств. Злоупотребления этими ресурсами заключаются в их использовании для решения не государственных, а личных или групповых политических, в том числе электоральных, и экономических задач. Например, использование зданий и помещений органов власти, государственных и муниципальных учреждений и предприятий и их инфраструктуры (средства связи, компьютерная техника с доступом в Интернет, специализированные базы данных и тому подобное) для размещения на льготных условиях аффилированных коммерческих структур или избирательных штабов правящей партии и ее кандидатов.

Злоупотребления кадровыми ресурсами состоят в использовании сотрудников органов власти, государственных и муниципальных предприятий и учреждений для деятельности как связанной, так и непосредственно не связанной с исполнением их должностных обязанностей и направленной не на выполнение задач этих организаций, а на продвижение личных или групповых политических и экономических интересов. Примером наиболее «жесткого» злоупотребления кадровым ресурсом может служить принуждение не только лично сотрудников органов власти, государственных и муниципальных предприятий и учреждений, но и членов их семей к голосованию на выборах за правящую партию и ее кандидатов.

Финансовый ресурс — это средства бюджетов центральной, региональной и местной власти и публичных внебюджетных фондов.

Злоупотребления финансовым ресурсом могут заключаться в неправомерном перераспределении этого ресурса в интересах правящих политико-экономических группировок и направлении бюджетных и внебюджетных средств на финансовую поддержку осуществляемых этими группировками политических и экономических проектов.

В качестве примеров злоупотреблений этим ресурсом можно привести: реализацию экономически необоснованных государственных проектов и программ в корпоративных и личных экономических и политических целях

(как в случае с проектом создания телекоммуникационных аэростатов и Президентской программой поставки риса в 70-80-ые годы в Нигерии³³); избирательное оказание финансовой помощи аффилированным с властью коммерческим структурам за счет бюджетных средств, в частности под лозунгами о защите и поддержки отечественных производителей (как в случае с государственной поддержкой в 2008-2009 годах российской автомобилестроительной компании ОАО «АВТОВАЗ»³⁴); подкуп избирателей за счет средств внебюджетных фондов и внеплановые социальные выплаты за счет бюджетных средств с агитационными целями (повышение заработной платы в бюджетных организациях, повышение пенсий и пособий, установление скидок на коммунальные и транспортные услуги и другое) (как в случае с использованием в Перу национальной программы продовольственной помощи для подкупа избирателей с целью переизбрания президента А.Фухимори в 2000 году³⁵).

Медийный ресурс — это средства массового распространения информации и массовых коммуникаций (масс-медиа) или, в российской интерпретации, средства массовой информации (СМИ), находящиеся в собственности или под контролем государства. Не во всех странах мира государственная власть обладает таким ресурсом. Например, такой вид административного ресурса практически отсутствует в США, ФРГ и ряде других стран, хотя попытки оказывать влияния на СМИ со стороны власти отмечаются и в этих странах.

Злоупотребления медийным ресурсом направлены на информационное манипулирование общественным мнением в тех или иных корпоративных или личных политических, экономических и социальных целях.

Характерным примером злоупотребления этим ресурсом может служить его использование для внедрения в массовое сознание виртуальной

³³ Гевелинг Л.В. Клептократия. С.54.

³⁴ Гуриев Сергей, Цывинский Олег Ratio economica: Банкротить «АвтоВАЗ» // Ведомости. 2009. 7 июля.

³⁵ Global Corruption Report 2004. Transparency International, 2004. P. 77. URL: http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2004

картины экономических, политических, социальных и иных событий и процессов, происходящих в стране и мире, с целью агитационно-пропагандистской поддержки правящего режима, а также для обеспечения доминирования в информационном пространстве одного политического деятеля или одной правящей партии с целью информационного подавления политической конкуренции.

На современном этапе постиндустриального развития, на котором происходит выход на первый план в социальном регулировании в тесном переплетении с другими типами власти (административной, политической, экономической) власти информационной³⁶, злоупотребление медийным ресурсом для манипулирования массовым сознанием стало одним из самых применяемых и действенных средств политической коррупции.

Статусный ресурс — это статус должностного положения в системе государственной власти и управления.

Статусный ресурс может правомерно использоваться для повышения авторитета государственной власти, развития ее партнерских отношений и взаимодействий с гражданами, их общественными объединениями и частным сектором экономики, а неправомерно — для извлечения личной и групповой материальной или политической выгоды.

В качестве примеров злоупотребления статусным ресурсом можно привести следующее. Использование статуса сотрудника надзорных и правоохранительных органов для взимания дани (рэкета) с мелкого бизнеса (магазины, кафе, предприятия бытового обслуживания и так далее), что распространено во многих государствах и относится к проявлениям бытовой коррупции. Использование тем или иным образом, в частности совместно со злоупотреблением медийным ресурсом, статуса политического должностного лица государства с целью привлечения голосов избирателей в поддержку правящей партии или кандидата правящего режима на выборах. Так в России

³⁶ Комаровский В.С., Анохин М.Г. Технология лоббистской деятельности // Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления. Ростов н/Д, 1999. С.195.

статус политических должностных лиц (президента, федерального министра, губернатора, мэра) используется на парламентских выборах для организации системы так называемых «паровозов», когда такие популярные должностные лица ставятся во главе партийных избирательных списков, а затем отказываются от депутатских мандатов в пользу других неизвестных избирателям кандидатов из возглавляемых ими списков. Именно таким образом было перераспределено более 25% мандатов депутатов Государственной Думы на выборах 2007 года³⁷. Формально это не является нарушением российского избирательного законодательства, но очевидно представляет собой циничное введение в заблуждение избирателей.

Захват государства как проявление системной коррупции

Высшей формой проявления коррупции, вершиной в иерархической системе форм политической и экономической коррупции, схематично изображенной на рисунке 2.2., является захват государства.

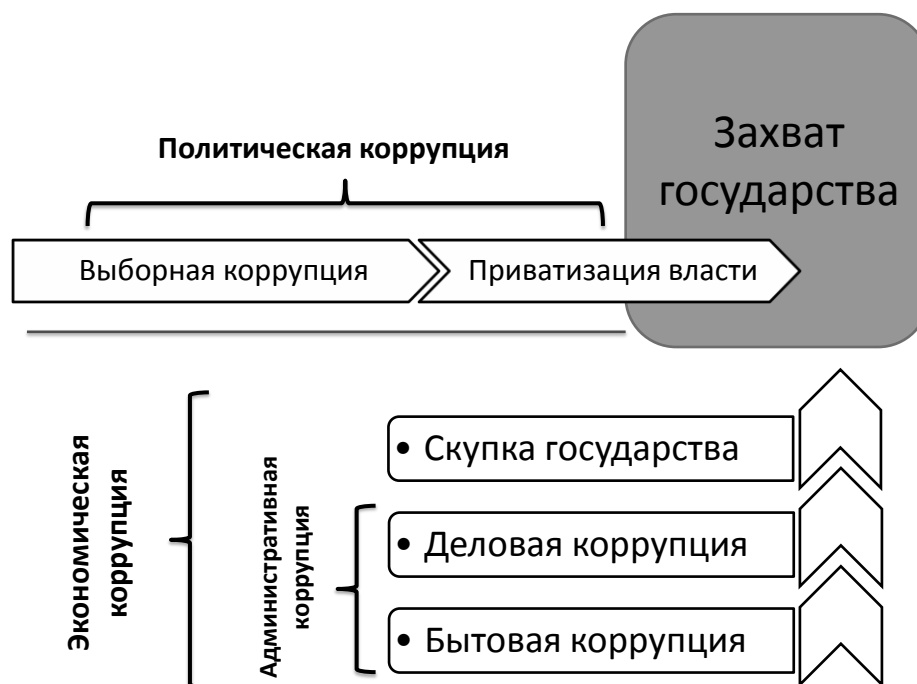


Рис.2.2

Захват государства представляет собой такое проявление коррупции, при котором государственная власть приватизируется правящими политико-

³⁷ Нисневич Ю.А. Вертикаль никуда. С.92.

экономическими группировками и все властно-принудительные полномочия и виды административного ресурса государственной власти направляются на захват природных ресурсов и земли, основных потоков финансовых средств, государственной и частной собственности и имущества, самых прибыльных экономических агентов, как в государственном, так и в частном секторе, а также наиболее влиятельных средств массового распространения информации для их использования в целях материального обогащения членов правящих группировок. При этом в захваченном государстве политическая и экономическая коррупция приобретает системный характер и становится основой функционирования такого государства, вытесняя добросовестную и транспарентную конкуренцию и способствуя образованию монополий, подчиненных правящим группировкам, в политической, экономической, информационной и иных сферах жизнедеятельности общества и государства.

Политики, пришедшие во власть с целью ее приватизации и последующего захвата государства, всегда начинают свою деятельность со злоупотреблений регуляторным ресурсом в сфере кадрового обеспечения государственной власти и законодательным ресурсом. И это не зависит от того, каким образом произошло первоначальное вхождение в систему государственной власти и управления.

Первоначальное внедрение в систему государственной власти и управления может произойти в результате процесса, отправной точкой которого служит скупка государства. В ходе такого процесса представители скупающих государство экономических агентов и, в первую очередь, финансово-промышленных групп и корпораций олигархического типа начинают непосредственно сами интегрироваться в систему государственной власти и управления, занимают публичные как выборные, так и назначаемые государственные должности. При этом происходит прямое проникновение бизнеса во власть, их слияние в сиамских близнецов, совмещаются политические и бизнес-элиты, и таким образом формируются властвующие

политико-экономические группировки. Примером подобного процесса может служить внедрение крупных бизнесменов в структуры законодательной и исполнительной власти Нигерии, которое началось в первой половине 60-ых годов XX века после провозглашения независимости страны и продолжилось как минимум до начала Четвертой республики в конце века³⁸.

Приход во власть с целью захвата государства может происходить также в результате силовых действий, как например, в случае прихода во власть генерала М.Сухарто в 1965 году в Индонезии после неудавшейся попытки коммунистического переворота; или захвата исполнительной и законодательной власти президентом А.Фухимори в 1992 году в Перу в результате организованного им «самопереворота». И даже в результате относительно свободных и конкурентных выборов, как в случаях с выборами президентов: в Белоруссии А.Лукашенко в 1994 году, в Венесуэле У.Чавеса в 1998 году и в России В.Путина в 2000 году³⁹.

Решение кадровых вопросов в целях захвата государства начинается с того, что представители вошедших тем или иным способом во власть сил, назначенцы поддерживающих эти силы финансово-промышленных групп и корпораций (в том числе и в качестве платы за такую поддержку) и другие присягнувшие на лояльность кадры назначаются не только на высшие политические должности государства, что вполне правомерно и политически обосновано, если вхождение во власть состоялось в результате свободных и честных выборов, но и вопреки принципу политической нейтральности государственного аппарата, судебной системы, правоохранительной системы и вооруженных сил на все административно значимые должности в этих структурах. Это делается для того, чтобы взять всю систему государственной власти и управления под свой тотальный контроль. Аналогичным образом осуществляются назначения и в руководящие органы как государственных и находящихся под контролем государства корпораций, компаний и банков с

³⁸ Гевелинг Л.В. Клептократия. С.132-138.

³⁹ Википедия – свободная энциклопедия. URL: <http://ru.wikipedia.org>,
<http://en.wikipedia.org/wiki/>

целью взять под контроль финансовые потоки, так и СМИ с целью взять под контроль информационное пространство страны.

Параллельно, посредством злоупотреблений законодательным ресурсом, начинает с ускорением раскручиваться маховик политической коррупции. Законодательство «совершенствуется» с целью ограничения политической конкуренции, возможностей для легальной деятельности оппозиции (вплоть до ее полного устранения) и создания условий для доминирования правящих сил и групп в поле политики и, прежде всего, в последующих избирательных циклах.

При этом постоянно нарастающая политическая коррупция не только сама непосредственно начинает разъедать изнутри систему государственной власти и управления, обрекая ее на деградацию и саморазрушение, но и создает питательную почву для распространения в государственно-бюрократической среде всех видов экономической коррупции, для захвата государства правящими политико-экономическими группировками. Это происходит вследствие того, что политический и государственный деятель, захвативший и удерживающий власть посредством политической коррупции, теряет иммунитет ко всем видам коррупции, к коррупции как таковой.

В процессе и по окончании приватизации государственной власти, которая осуществляется в течение, как правило, одного-двух избирательных циклов, и создания «стабильной» политической системы правящие политико-экономические группировки практически бесконтрольно злоупотребляют, прежде всего, законодательным и регуляторным ресурсами для перераспределения природных ресурсов и земли, финансовых средств, государственной собственности и имущества в своих корыстных интересах и целях, для захвата, в том числе и с использованием силового и статусного ресурсов, наиболее прибыльных частных корпораций, компаний и банков, а также способных приносить значительную прибыль структур в сфере досуга, образования, науки и культуры. И при этом посредством злоупотреблений медийным ресурсом осуществляется систематическое информационное

манипулирование массовым сознанием и его агитационно-пропагандистское зомбирование для мобилизации общества на поддержку правящего режима.

В государстве формируется авторитарно-клептократический правящий режим, основой жизнедеятельности которого и осуществляющих этот режим политико-экономических группировок становятся злоупотребления всеми видами административного ресурса государственной власти, политическая и экономическая коррупция.