**ТЕМА 1.2. УСЛОВИЯ, ПРИЧИНЫ И ФОРМЫ ПРОЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ**

1. Причины проявления коррупции.

2. Условия проявления коррупции.

3. Формы проявления коррупции.

**1. Причины проявления коррупции**

Проблемы, порождающие коррупцию, можно условно разделить на *общие*и *специфические.* К *общим*относятся те, которые свойственны не только России, но и большинству стран, переживающих переходный период от централизованной к рыночной экономике. Вот некоторые из этих проблем:

*1. Неукорененность демократических политических традиций.*

*2. Слабость гражданского общества, отрыв общества от власти.*

*3. Неэффективность институтов власти.*

*4. Неразвитость и несовершенство законодательства.*

*5. Экономический упадок и политическая нестабильность.*

*Специфические современные проблемы*являются продолжением тех, которые по проявлению или происхождению уходят корнями в советский период. Некоторые из них усугублены условиями переходного периода:

*1. Низкая эффективность судебной системы.*

*2. Неразвитость правового сознания населения.*

*3. Привычная ориентированность правоохранительных органов и их представителей на защиту исключительно «интересов государства» и «общественной собственности».*

*4. Традиция подчинения чиновников не закону, а инструкции и начальнику.*

Как и поиск адекватного определения коррупции, выявление ее причин происходит в самых разных направлениях. Большинство западных исследователей связывают коррупцию с чрезмерным вмешательством государства в жизнь общества. Чем больше государство вмешивается, тем больше оно издает законов, чем больше оно наращивает бюрократический аппарат, тем выше риск возникновения параллельных структур, рынков и процессов, выходящих за рамки правового поля.

Другая часть исследователей видят в расширении рыночного регулирования причину утраты государством его статуса выразителя общих интересов, подрыва общественных ценностей под влиянием погони за прибылью, что порождает нелояльность по отношению к государству индивидов и организаций, теряющих всякую надежду на интеграцию или выживание в рыночном обществе. Именно в государственном регулировании политической, экономической и социальной сферы они видят гарантию порядка и справедливости.

Анализ специальной криминологической литературы по проблеме преступности, в том числе и коррупции, а также отдельным формам ее проявления, как отечественных, так и зарубежных специалистов, позволяет выделить некоторые *группы причин и условий (факторов), детерминирующих коррупцию как свое закономерное следствие*. К таковым факторам по содержанию или сферам социальной жизни относятся: *правовые, организационно-управленческие, воспитательные, идеологические, социально-экономические и другие причины и условия.*

К *правовым*факторам, детерминирующим коррупцию, многие отечественные специалисты относят ненадлежащее правовое регулирование некоторых сфер деятельности и недостатки в действующем законодательстве. В числе таковых наиболее часто выделяются:

1. Ненадлежащая регламентация служебных полномочий должностных лиц органов государственной власти и управления.

2. Недостаточная эффективность действующего уголовного законодательства об ответственности за конкретные формы проявления коррупции.

3. Ненадлежащее правовое регулирование финансирования предвыборных компаний в органы государственной власти и местного самоуправления.

4. Отсутствие комплексной правовой базы, направленной на борьбу с коррупцией, в том числе и политической направленности.

5. Наличие законодательного закрепления иммунитета от уголовного преследования определенных субъектов политики, как представителей государственной власти, так и претендентов на эти должности.

6. Несовершенство избирательного законодательства, не обеспечивающего реальную зависимость избираемых лиц от своих избирателей.

Группа *организационно-управленческих*факторов, детерминирующих коррупцию, включает в себя:

a) незначительное количество конкурсов на замещение вакантных высших государственных должностей, наличие системы профессиональных служащих и политических назначенцев;

b) отсутствие эффективного финансового и иного контроля за деятельностью субъектов политики;

c) нестабильность государственной службы;

d) отсутствие специальных независимых служб, осуществляющих финансовый контроль при проведении выборов или конкурсов для занятия соответствующей должности в органах государственной власти;

e) неэффективность деятельности государственных органов в борьбе с коррупцией, вызванная, в числе прочих причин, и отсутствием в масштабах страны самостоятельного, максимально независимого специального органа по противодействию коррупции, который бы наряду с другими функциями изучал причины и условия коррупции и вырабатывал конкретные меры по ее снижению;

f) отсутствие надлежащих форм социального контроля за сферой политических отношений и деятельностью представителей органов государственной власти и кандидатов на эти должности, как со стороны государства, так и общества;

g) отсутствие политической воли высших должностных лиц государства как по отношению к борьбе с коррупцией в масштабах страны, так и к отдельным случаям ее проявления.

К числу *идеологических и воспитательных* факторов, детерминирующих коррупцию, можно отнести:

- проведение так называемых кампаний по борьбе с коррупцией во всех ее формах и проявлениях, которые скорее приносят вред, чем положительный эффект, поскольку они преследуют, чаще всего, политические цели и являются одним из способов достижения их, потому что, зачастую лица, добившиеся поставленных перед собой политических целей (занятие или сохранение за собой соответствующей должности), после этого забывают о своих обещаниях по поводу повышения эффективности борьбы с этим социальным явлением;

- несформированность политической культуры гражданского общества, что отражается в первую очередь на процессе выборов, когда часть избирателей отдает свои голоса за небольшие денежные суммы или материальные ценности, получая незначительную имущественную выгоду, а во-вторых, в восхвалении или, наоборот, в огульной критике субъектов политики без какой-либо серьезной предварительной проработки и анализа их предвыборных программ;

- отсутствие либо недостаточно хорошо налаженная работа в образовательной системе по антикоррупционному воспитанию подрастающего поколения;

- недостаточная работа СМИ по антикоррупционному воспитанию населения. К сожалению, СМИ довольно часто используют коррупционную тематику по заказу конкретных лиц для достижения определенных целей, где наряду с конкретными фактами коррупционного поведения провозглашаются сведения дезинформационного характера, что в дальнейшем играет на руку коррупционерам и приводит к недоверию населения к СМИ.

**2. Условия проявления коррупции**

*Социально-экономические условия коррупции.*В экономической сфере в последние годы происходили бурные изменения, появлялись новые непривычные сферы и формы активности, к чему труднее всего приспосабливались властные институты. Именно здесь более всего ощущался рост коррупции. Ниже приведем далеко не полный перечень основных сфер государственного присутствия в экономике, изобилующих коррупцией.

*1. Распределение бюджетных средств*. Взяткой сопровождается почти половина актов по выдаче государственных кредитов или распределения бюджетных средств. Этому благоприятствует неуклюжая налоговая система, согласно которой деньги, собираемые в регионах, должны попасть в федеральный бюджет, а потом снова вернуться в регион в виде трансфертов, что, несомненно, порождает вертикальную коррупцию.

*2. Предоставление эксклюзивных прав (льгот, в том числе - по экспорту и импорту, налогам, лицензирование и т.п.)*. К этой же категории следует отнести такие коррупциогенные рычаги, как отсрочки налоговых платежей, предоставление налоговых освобождений, предоставление льгот заемщикам бюджетных средств, продление кредитных договоров, предоставление государственных гарантий и т.д.

*3. Банковская сфера* в нашей стране начала преобразовываться на рубеже конца 80-х начала 90-х гг. Фактически происходила ненормативная приватизация существенной части государственного банковского сектора. Создание системы уполномоченных банков, которым передавались в управление бюджетные средства, в условиях высокой инфляции было для последних источником получения колоссальных прибылей. Естественно, и здесь коррупция пустила глубокие корни. По данным правоохранительных органов, банковская сфера является одной из самих криминализированных. Этому способствует и ныне действующее законодательство о банках и банковской деятельности.

*4. Противозаконный лоббизм в законодательных органах* труднее всего поддается контролю и уголовному преследованию, прежде всего из-за гипертрофированной депутатской неприкосновенности.

*5. Правоохранительные органы и экономическая преступность* зачастую сращиваются и создают среду, являющуюся существенным препятствием для борьбы с коррупцией. Создаются так называемые «комплексные бригады», зарабатывающие деньги на развале уголовных дел; за взятки организуется давление правоохранительных органов на конкурентов в коммерческой сфере; немало фактов поступления работников правоохранительных органов на службу в коммерческие структуры «по совместительству» в виде так называемых «крыш», а также создания различных фирм под патронажем стражей порядка. Немало случаев, когда близкие родственники чиновников высокого ранга из налоговых или таможенных органов вдруг, независимо от квалификации, оказываются на весьма денежных должностях в коммерческих структурах, особенно в кредитно-финансовой, топливно-энергетической и других прибыльных сферах. Не менее удачливы в этом плане и родственники высокопоставленных служащих из других органов власти.

В последнее время коррупция очень прочно укоренилась в правоохранительных органах. *В этих условиях адвокаты делают взятки эффективным инструментом защиты своих клиентов.*

*Социально-психологические условия коррупции.* Происходящая криминализация общества оказывает губительное влияние на психику людей, деформирует их правовое сознание. Оно характеризуется сложным переплетением двух взаимоисключающих тенденций - позитивного и негативного отношения к праву. Существование таких тенденций в сознании одних и тех же субъектов свидетельствует о дезинтеграции ценностной структуры различных групп населения. Все более нарастает правовой нигилизм – негативное отношение к праву, неверие в его возможность служить эффективным регулятором общественных отношений.

Существующая морально-психологическая атмосфера в обществе, несомненно, оказывает серьезное влияние на уровень коррупции в органах власти. Большинство чиновников рано или поздно сталкиваются с обстоятельствами, в которых они впервые должны сделать выбор: принимать или не принимать коррупционное решение. Наиболее часто названные обстоятельства бывают с чиновниками низшего и среднего звена, работающих в непосредственном контакте с гражданами (при выдаче различных лицензий, разрешений, справок и т.д.). Появление этих обстоятельств зависит как от обсуждавшихся выше проблем и условий, порождающих коррупцию, так и от социально-психологических факторов. Поняв их природу, легче определить, что надо делать для борьбы с коррупцией.

Таким образом, можно сделать следующие *выводы:*

*Во-первых,* уменьшить и граничить коррупцию можно, только одновременно решая проблемы и условия, ее порождающие; *во-вторых,* решению этих проблем будет способствовать противодействие коррупции со всей решительностью и по всем направления.

Только изучив должным образом причины и условия, порождающие коррупцию, можно определять и вырабатывать конкретные меры по ее ограничению и снижению.

**3. Формы проявления коррупции**

Предметное восприятие коррупции сущности и содержания коррупции как феномена общественно-политической жизни возможно при рассмотрении его классификации. Отметим, что варианты комбинаций по линии субъект-объектного проявления коррупции многочисленны. Поэтому довольно трудно выработать не только универсальное определение коррупции, но и классифицировать ее проявления в общественной практике, определить критерии этой классификации. Наиболее упрощенной является классификация, предложенная Н.А. Катаевым и Л.В. Сердюком, выделяющим чисто *уголовную (в основном экономического характера) и политическую коррупцию*, которую, они, в свою очередь, делят на отклоняющееся и преступное поведение Более сложную классификацию предложил М. Джонстон. Он выделил *несколько типов коррупции: взятки чиновников в сфере торговли (за продажу нелегально произведенной продукции, завышение качества товаров и т.д.); отношения в патронажных системах, в том числе покровительство «боссов» на основе земляческих, родственных, партийных принципов; дружба и кумовство; а также так называемая кризисная коррупция, обусловленная тем, что предприниматели вынуждены работать в условиях чрезвычайного риска, когда решения органов власти могут привести к существенным для бизнеса изменениям и потому эти решения становятся предметом торговли* Ряд авторов при рассмотрении коррупции, как правило, выделяют *ее политические и экономические функции*. Коррупция в этом случае определяется степенью экономического и политического развития, а не политической культурой. Она отражает разлад между старыми и новыми нормами и облегчает приспособляемость к изменениям во всех сферах общества. Определенные типы коррупции способствуют образованию важных связей в процессе строительства политических коалиций, гарантирующих общественные изменения, и играют роль в консолидации или реструктуризации классовых различий А. Хайденхаймер *подразделил коррупцию на белую, серую и черную.* Первая обозначает практики, относительно которых в общественном мнении существует согласие: данные действия не считаются предосудительными. Они, по существу, интегрированы в культуру и не воспринимаются как проблема. Черная коррупция является объектом иного консенсуса: действия осуждаются всеми слоями общества. Серой коррупцией А. Хайденхаймер назвал те ее проявления, относительно которых никакого согласия не существует. Именно вокруг серой коррупции возникают скандалы. Отечественный исследователь Э. Ожиганов определяет следующие виды коррупции: бюрократическую и политическую, принудительную и согласованную, централизованную и децентрализованную. Я. Кузьминов различает коррупцию в широком и узком смысле. Первая связана с нарушением должностным лицом своих обязанностей ради материального вознаграждения, вторая − с взяточничеством и чиновничьим предпринимательством. Наиболее распространенными видами коррупции в соответствии с данной классификацией являются: подкуп и продажность, коррупция «низов» и «верхов», коррупция в государственном (муниципальном) и негосударственном секторах. Таким образом, как в зарубежной, так и отечественной науке накоплен определенный опыт классификации коррупции. Тем не менее, ни одну из представленных сегодня классификаций коррупции, включая законодательство и практику его применения, нельзя признать отвечающей потребностям высокоэффективного противодействия этому явлению. Все вышеназванные подходы к классификации коррупции отличаются крайним разнообразием, а также отсутствием четкого определения критериев, что не в полной мере способствует анализу коррупции и ее проявлениям в современной политической практике. Как нам представляется, более предметной является классификация коррупции, в основе которой лежат строго определенные критерии (основания). Таковыми в частности, применительно к предмету исследования являются: сферы проявления коррупции, статус ее субъектов, ее уровень, а также степень общественной опасности данного явления. Поскольку коррупция как социальное явление в наибольшей мере проявляется в таких основных сферах жизнедеятельности людей как политика и экономика, то, очевидно правомерным будет и определять такие основные виды коррупции как политическая и экономическая. Особой разновидностью является политическая коррупция. Большинство специалистов, изучающих коррупцию, относит к ней и покупку голосов избирателей во время выборов. Здесь действительно есть все характерные признаки коррупции, за исключением наличия должностного лица. В частности, например, авторы учебного пособия «Борьба с коррупцией в государственных органах Республики Казахстан», определяют политическую коррупцию как деяния политиков, претендентов или лиц, связанных с ними, во время подготовки и проведения выборов, назначение или утверждение определенной государственной должности, а также проведение иных политических мероприятий, направленных на получение или сохранение определенной должности или статуса как для себя, так и для других лиц, совершенных путем использования должностных полномочий − как своих, так и иных лиц, использования своих или чужих материальных ресурсов вопреки интересам государства, общества и других лиц в целях получения политической выгоды, личного обогащения, а также в пользу узкогрупповых интересов и политических партий. В то же время, очевидно, что проявления политической коррупции выходят за рамки предвыборной борьбы. Политика, как практика управления государством, и коррупция всегда были тесно связаны. Более того, коррупция зачастую становится либо «спусковым крючком» глубоких политических изменений. О чем свидетельствуют события в виде «цветных революций» в Грузии, Украине и Кыргызстане. Любое государственное устройство объективно (в большей или меньшей степени) чревато коррупцией. Поэтому политическую коррупцию целесообразно рассматривать как более широкое явление. По мнению В.В. Лунеева, под политической коррупцией следует понимать коррупционные (или связанные с коррупцией) формы политической борьбы правящих или оппозиционных элит, партий, групп и отдельных лиц за власть, т. е. с целью ее захвата или удержания, а также против политических конкурентов. Некоторым ее видам присущи коррупционные деяния против конституционных прав и свобод человека и гражданина, против основ государственного строя и государственной власти Г.Н. Горшенков отмечает, что политическая коррупция проявляется в характеризующихся политической окраской деяниях, часть из которых ненаказуема в уголовно-правовом порядке, а другая – наказуема. П.А. Кабанов справедливо указывает на то, что цель коррумпированной элиты (представители государственных органов власти, юридические лица, претенденты на власть) – это не только укрепление, но и получение, сохранение и распределение власти Подчеркивая политическую составляющую коррупции, В.А. Шабалин в статье «Политика и преступность» определяет ее как «девиантное политическое поведение, выражающееся в нелегитимном использовании господствующей политической элитой государственных ресурсов в целях укрепления своей власти или обогащения» Полностью разделяют эту позицию Р.Ф. Гараев и И.В. Селихов Таким образом, в отечественной науке, так же, как и в зарубежной выделяются следующие признаки политической коррупции: а) отсутствие явной противоправности; б) нацеленность на захват, сохранение, укрепление и распределение власти как отдельными лицами, так и их группами (партиями, иными устойчивыми сообществами); в) использование для достижения указанных целей как государственных, так и общественных ресурсов. Политическая коррупция имеет предельно широкий спектр. Ее особой разновидностью, по мнению ряда авторов, является идейная коррупция, под которой понимается монополизация и ограничение пространства выбора властных решений на уровне государственного управления. Идейная коррупция непосредственно связана с системой государственного управления. Любое государственное управление должно четко соотносить средства администрирования с его стратегическими и тактическими целями. Посредством идейной коррупции происходит принципиальное смещение в системе «цель – средства». Идейная коррупция в своей наиболее опасной форме появляется тогда, когда искажаются сами цели управления. Представляется, что для достижения поставленных целей государство может использовать разнообразные средства (за исключением тех, которые прямо противоречат основным государственным и человеческим ценностям, хотя существуют оправданные изъятия и из этого исключения). Однако цели государственного управления должны быть едины. В тот момент, когда государственная власть подменяет цели управления, ставит цель на уровень ценности и начинает догматично ей следовать, зачастую, вопреки здравому смыслу, тогда проявляется идеологическая коррупция. Именно в этот момент реформы начинают проводиться не ради достижения каких-то общегосударственных целей, а ради «галочки», «реформа ради реформы», реформа ради PR и т. п. Наиболее показательны в этом плане современные преобразования, инициированные руководством Минобороны России в рамках формирования так называемого «нового облика Вооруженных Сил». Эти преобразования, начатые без какого-то бы ни было научного и экспертно-аналитического обоснования, закономерно привели не только к снижению уровня обороноспособности государства, но и значительным нецелевым затратам бюджетных средств. О чем свидетельствуют данные Счетной Палаты Российской Федерации. При этом инициаторами данных преобразований и их непосредственными исполнителями являются лица в большинстве своем никогда не имевшие отношение к военной службе, и, следовательно, не обладающие какой-либо компетенцией в данной сфере. Таким образом, идейная коррупция – это подмена целей, подмена интереса общественного, общегосударственного, общечеловеческого иными интересами. Ее наиболее опасными проявлениями являются: узаконенный произвол чиновничества на выбор целей и средств государственных решений, стратегий, действий; низкое качество государственных решений, декларативность, популизм государственных политиков; привлечение одних и тех же разработчиков с едиными идеологическими и иными установками; участие в разработке государственно-управленческих решений организаций и органов, получающих финансирование за счет зарубежных бюджетных и небюджетных грантов; неизвестность авторов − разработчиков проектов нормативных правовых актов приводит к их некачественности, к возможности лоббирования узких интересов в завуалированной форме; Все это выводит данный вид коррупции на уровень одной из наиболее значимых угроз национальной безопасности государства. Другим наиболее распространенным видом коррупции является экономическая коррупция. Под экономической коррупцией понимается подкуп (получение, обещание, предложение, дача или вымогательство взятки), любое другое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот или преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для любых других лиц, вопреки охраняемым законом экономическим интересам гражданина, юридического лица, общества или государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу вне зависимости от совершения данных деяний лично или через посредников. Исходя из данного определения экономической коррупции следует, что наиболее распространенными коррупционными преступлениями в этой сфере являются: коммерческий подкуп; получение взятки; провокация взятки или коммерческого подкупа; подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу, в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа; незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую или банковскую тайну, в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа; другие преступления, в основе которых лежит подкуп или дача взятки. Спецификой экономической коррупции является также и то, что значительная масса злоупотреблений связана с использованием полномочий в области контроля и распределения финансовых потоков. Подобный вид коррупции называют также «коррупционными услугами» в широком смысле. Происходит таким образом «продажа» властного ресурса, а также использование властного ресурса в целях присвоения иных государственных ресурсов, что определяет тесную взаимосвязь экономической и политической коррупции. Анализ результатов многочисленных исследований по данной проблеме позволяет отнести к числу наиболее значимых факторов экономической коррупции следующие явления: критически высокий уровень поляризации населения по уровню дохода; высокий удельный вес теневой экономики; широкое включение в экономический оборот практики «отмывания» доходов, полученных незаконным путем; чрезмерно высокие налоги для коммерческих организаций. Одним из важных стимулов экономической коррупции в негосударственном секторе является «комплекс государственного паразитизма». Данный феномен характерен как для отечественной, так и для зарубежной политической практики. В то же время в России «комплекс государственного паразитизма» обусловлен тем, что значительное число появившихся в ходе приватизации коммерческих организаций стремятся во чтобы то ни стало использовать бюджетные ресурсы в своих интересах. Поскольку в противном случае подобные предприятия будут вынуждены существовать лишь на свой экономический риск. Экономически необоснованные привилегии становятся своеобразным наркотиком, без которого они уже не смогут нормально функционировать. А получить такие привилегии можно лишь за взятку. Таким образом, наиболее распространенными видами коррупции являются: экономическая и политическая. В то же время коррупция как сложное системное социальное явление не ограничивается этими двумя видами, что предполагает введение дополнительных критериев для классификации. Таковыми как, выше было отмечено, являются статус субъектов, уровень функционирования, степень общественной опасности и некоторые другие. По статусу субъектов различаются следующие виды коррупции: а) коррупция в органах власти; б) коррупция в частном секторе. Коррупция в органах власти чрезвычайно развита в силу того, что она охватывает все органы государственной власти (исполнительной, представительной и судебной). В ее основе лежит неправомерное и корыстное использование ресурсов власти, в том числе в негосударственном секторе на уровне местного самоуправления. Как показывают исследования, коррупция в системе государственной и муниципальной службы и в развитых, и в развивающихся странах принимает примерно одинаковые формы и охватывает одни и те же сферы деятельности. При этом наиболее подверженными коррупции областями деятельности являются: государственные закупки; операции с земельными участками; сбор налогов; назначение на ответственные посты в органах государственной власти; местное самоуправление. Данные сферы проявления коррупции не являются специфичными для отдельно взятой страны. Коррупция в Китае, например, где многие чиновники «коммерциализировали свои административные полномочия», по сути, не отличается от коррупции в Европе, где политические партии получают огромные дивиденды в виде комиссионных за предоставление государственных контрактов, хотя, несомненно, может отличаться по формам, обусловленным культурным наследием и особенностями законодательства. В Италии, например, затраты на строительство дорог снизились более чем на 20% после проведения кампании «Чистые руки», направленной против коррупции. Достаточно широкое распространение в США и Европе, например, получила практика организации различного рода предвыборных фондов, средства из которых нередко направляются на подкуп должностных лиц и для незаконного финансирования политических партий. Распространена также практика дачи взяток политическим партиям за предоставление оборонных заказов, а фирмы оказывают всевозможные услуги чиновникам (особенно когда речь идет о деятельности на территории чужого государства), чтобы незаконным путем получить те или иные контракты. Такого рода коррупцию нередко поощряют экспортеры из промышленно развитых стран, где суммы, потраченные на подкуп чиновников за рубежом до недавнего времени, как правило, не облагались налогом, а кое-где не облагаются до сих пор, несмотря на принятие в январе 1999 года Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, в соответствии с которой подробные действия должны быть объявлены преступлениями. Наиболее распространенной разновидностью данного вида является, так называемая кадровая коррупция. Данный вид коррупции основывается на взаимосвязи двух субъектов − лица, обладающего правом назначения на должность либо возможностью оказать влияние на результаты выборов, и лица, заинтересованного в получении этой должности. К кадровой коррупции следует также относить подкуп группы должностных лиц, входящих в состав органа государственной власти, наделенного полномочиями коллегиально избирать или назначать на государственные должности и освобождать от них. При этом сам орган государственной власти как юридическое лицо не подлежит уголовной ответственности (общемировая практика), даже если были подкуплены все должностные лица, входящие в его состав. Вместе с тем установление факта подкупа парламентского большинства с точки зрения здравого смысла должно повлечь роспуск органа законодательной власти и назначение новых выборов. При определенных условиях к кадровой коррупции следует также относить подкуп избирателей, а также должностных лиц, уполномоченных определять результаты голосования по выборам различных категории должностных лиц. Частью кадровой коррупции является соучастие в ней всевозможных посредников, не являющихся государственными и муниципальными служащими (помощники, референты, секретари, не обладающие кадровыми полномочиями). Среди основных отрицательных последствий кадровой коррупции − некомпетентность чиновников, неэффективность работы, снижение авторитета государственной власти Причинами подобного рода коррупции, факторами, способствующими ее росту, применительно к России, являются: запутанность системы исчисления денежного содержания государственных служащих (маленький оклад, кратные надбавки к окладу в зависимости от должности, надбавки за классные чины); несоразмерность денежного содержания начальных и высших должностей (10 – 15-кратный разрыв), федеральных и региональных чиновников (2 – 4 раза); хаотичность изменений заработной платы государственных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; необоснованность избрания и назначения на должности государственных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих лиц, имевших снятую или погашенную судимость за совершение коррупционных преступлений, подвергавшихся административным наказаниям за совершение административных коррупционных правонарушений; размытость границ должностных полномочий лица затрудняет оценку правомерности его действий и позволяет расширить влияние на иных лиц; низкий престиж государственной службы, невысокая степень разборчивости при наборе кадров, отсутствие адекватных вакантной должности критериев подбора; проблемы недостаточной открытости информации о доступе к государственной службе, об открытии вакансий и т.д. Все эти проявления кадровой коррупции наиболее характерны для органов исполнительной власти. В то же время ряд крупных проблем существует и в функционировании законодательной (представительной) власти. Таковыми, в частности, являются: неэффективность общественного контроля за выборными процедурами, участие в выборах представителей преступных сообществ, покупка мандата в региональных и местных органах представительной власти и др. Одной из наиболее уязвимых и привлекательных для коррупции сфер, по мнению многих экспертов, оказалась судебная система. Здесь коррупционной привлекательностью обладает практически любая должность, от функционального содержания которой существенно зависят лишь формы и масштабы коррупционных проявлений. Коррупция в негосударственных организациях либо в частном секторе также в настоящее время получила большое распространение. Необходимость разграничения коррупции во власти и в гражданском обществе обусловлена не столько необходимостью разрешения традиционного спора о том, что опаснее: брать или давать взятки, сколько потребностью в наиболее точном понимании экономической и правовой оценки взаимосвязанных, но все же различающихся феноменов коррупции, субъектом которой является чиновник, и коррупции как формы поведения рядового гражданина, предпринимателя, организации. В сущности, именно такая постановка вопроса позволяет констатировать, что традиционное понимание коррупции как различных корыстных злоупотреблений со стороны государственных и муниципальных служащих является далеко не полным. Исключение из среды коррупционного поведения гражданского общества в принципе не позволяет создать сколько-нибудь реалистичной модели такого противодействия. Если феномен чиновничьей коррупции достаточно хорошо изучен, то коррупция в сфере гражданского общества практически не исследована. Между тем ее проявления не менее распространены, чем коррупция в органах власти. Наиболее очевидными проявлениями данного вида коррупции является сращивание бюрократии и бизнеса. Данный феномен не является собственно российским «изобретением» и известен в мире с того момента, когда чиновник научился незаконно использовать свои властные полномочия и возможности для непосредственного осуществления предпринимательской деятельности. В современной политической практике обращает на себя внимание широко развитая в США практика лоббизма, которая является неотъемлемым элементом политической системы Соединенных Штатов. Осознав в свое время невозможность полностью искоренить коррупцию в виде лоббизма, было принято решение поставить ее в определенные законом рамки, что и было реализовано, посредством соответствующего закона. От сращивания бюрократии и бизнеса следует отличать феномен «крыши» – коррупционный феномен, проявляющийся в виде навязываемых чиновниками коммерческим организациям псевдоуслуг по защите их интересов от законного и незаконного вмешательства со стороны контролирующих и правоохранительных органов, добросовестных и недобросовестных действий со стороны конкурентов, а. также от различных форм вымогательства со стороны преступных сообществ и отдельных преступников. Принципиальная разница между так называемым «крышеванием» и сращиванием бюрократии и бизнеса состоит в том, что в первом случае коррумпированный чиновник остается, по сути, наемным персоналом, слугой или, в лучшем случае, опекуном (даже с учетом того обстоятельства, что подобный «персонал» трудно уволить «по инициативе администрации»), а во втором – чиновник является явным или латентным хозяином бизнеса, получающим львиную долю прибыли. Число типичных для современной России форм сращивания бизнеса и бюрократии относительно невелико. Это: учреждение нового предприятия (главным образом, посредством родственников и свойственников) или долевое участие в учреждении нового предприятия, которому в дальнейшем предоставляются – с использованием полномочий соответствующего чиновника – льготы и преимущества, оказывается общее благоприятствование; получение права собственности на коммерческую организацию или долей в ее уставном капитале в качестве платы за услуги (отказ от уголовного преследования или контрольной проверки, их прекращение; организация уголовного или административного преследования конкурентов; предоставление государственного закупочного контракта, субсидий без конкурса или в обход конкурса и т. п.); учреждение фондов (как правило, при латентном участии чиновников), обеспечивающих: «микширование» привлекаемых финансовых ресурсов с целью финансирования различных проектов, в которых заинтересованы соответствующие должностные лица; высокооплачиваемую номинальную занятость родственников и свойственников. До недавнего времени были распространены всевозможные фонды при правоохранительных органах, которые аккумулировали средства предпринимателей, стремящихся получить дополнительные гарантии защищенности от различных посягательств (прежде всего, от незаконного вмешательства в их деятельность со стороны работников самих правоохранительных органов). Создание координационных и консультативных структур при органах государственной власти и местного самоуправления, состоящих из представителей бизнеса (советов по предпринимательству, инвестициям, экономическому развитию и т. п.). В ряде случаев подобные структуры функционируют по клубному принципу, обеспечивающему членам «клуба избранных» фактические и формальные преимущества при получении государственных и муниципальных заказов, подобие «охранных грамот» гарантирующих невмешательство (даже законное) в их деятельность со стороны контролирующих и правоохранительных органов. Еще одним проявлением сращивания бюрократии и бизнеса являются всевозможные механизмы финансирования предпринимательским сообществом избирательных кампаний, и, прежде всего, покупка мест в избирательных списках. Нередко «покупка» места депутата для успешного и амбициозного бизнесмена – это лишь стартовая площадка для прыжка в исполнительные структуры, являющиеся «держателем ключей» от бюджетных ресурсов. В сущности, этот феномен характеризует противоположную сторону и одновременно тенденцию такого сращивания – превращение бизнеса во власть. С политологической точки зрения, приход представителей среднего и крупного бизнеса во властные структуры, назначение их на высшие посты в органах власти – процесс, скорее, позитивный. Однако этот вывод, на наш взгляд, верен лишь для случая, когда речь идет о представителях социального ответственного бизнеса, слой которых сегодня очень тонок. По уровням функционирования коррупцию можно разделить: на низовую, верхушечную и вертикальную. Низовая (индивидуальная) коррупция в основном распространена на среднем и низшем уровнях государственной и муниципальной службы и охватывает повседневную жизнь большинства граждан и деятельность юридических лиц, которые обычным, рутинным образом взаимодействуют с чиновниками тех же уровней (регистрации, штрафы, лицензирование и различные разрешения и т.п.). Этот вид коррупции наиболее распространен, хотя денежные суммы, неправомерно оборачивающиеся на этом уровне, значительно меньше, чем на ее элитном этаже Верхушечная коррупция охватывает политиков, работающих в органах власти, высшее чиновничество и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую цену (лоббирование и принятие законов, государственные заказы, изменение форм собственности и т.п.). Часто обе заинтересованные в коррупционной сделке стороны принадлежат к одному органу государственной власти. Например, когда чиновник нижестоящего государственного органа дает взятку своему вышестоящему начальнику за то, что последний покрывает коррупционные действия взяткодателя либо предоставляет дополнительные финансы, ресурсы, полномочия и т.д. Данный вид коррупции характеризуется высоким социальным статусом ее субъектов; изощренно-интеллектуальными способами их действий; огромным материальным, физическим и моральным ущербом; исключительной латентностью посягательств; снисходительным и даже бережным отношением властей к этой группе преступников. Между вершинной и низовой коррупцией часто налажены отношения взаимной зависимости, детерминированности, общности организационного, социально-психологического характера. Это позволяет ряду авторов выделять «вертикальную» коррупцию, соединяющую оба вида коррупции и свидетельствующую о ее переходе к организованным формам – коррупционным сетям и сообществам Подобная связь обусловливает двойственный характер коррупции, так как она во многих случаях обоюдовыгодна. Например, при уклонении от уплаты различных налогов, сборов, штрафов, ускорении принятия законного решения и т. д. Также это связано с «несправедливым», по мнению граждан, отношением к ним со стороны государства, которое воспринимается как «государственная машина», способная только брать, ничего не возвращая, В результате, люди начинают следовать принципу: «сколько у государства не воруй − своего все равно не вернешь». С другой стороны, как совершенно правильно отмечает В.В. Лунеев, коррупция на низовом уровне повседневно «высасывает» материальное благосостояние людей По степени общественной опасности: (социальные последствия) коррупционнее проявления различаются как: а) коррупция-проступок; б) коррупция-преступление. В принципе не существует разницы между крупной взяткой, данной министру или иному высокопоставленному чиновнику (крупная коррупция) и небольшой взяткой, данной мелкому клерку (мелкая коррупция). Тем не менее, конкретные условия проявления коррупции, а также ее социальные последствия позволяют разграничить данные явления. Основными признаками, которые характеризуют коррупционную преступность, по мнению отечественных авторов, являются: 1) совокупность преступлений, совершенных определенной категорией лиц; 2) наличие специальных субъектов, то есть лиц, официально привлеченных к государственному управлению (государственных служащих и иных лиц, уполномоченных на выполнение публичных функций), а также лиц, занимающих должностное положение в организациях частного сектора; 3) указанные субъекты используют имеющиеся у них по должности и статусу возможности для незаконного извлечения как личных, так и узкогрупповых либо корпоративных выгод, вопреки интересам других лиц, общества и государства. С учетом указанных признаков можно сделать вывод, что коррупционная преступность – это совокупность преступлений, совершенных лицами, официально привлеченными к управлению (государственными служащими и иными лицами, уполномоченными на выполнение публичных функций), а также лиц, занимающих должностное положение в организациях частного сектора, использующих различным образом имеющиеся у них по статусу возможности для незаконного извлечения личных, узкогрупповых либо корпоративных выгод вопреки интересам других лиц, общества и государства. Проявления подобного рода коррупционных преступлений достаточно распространены и характерны для большинства стран мирового сообщества. В одном из последних международных документов, направленных на борьбу с коррупцией, а именно в Межамериканской конвенции против коррупции, подписанной государствами-участниками Организации американских государств 29 марта 1996 года в столице Венесуэлы г. Каракасе, названы следующие «случаи коррупции»: вымогательство или получение прямо или косвенно правительственным чиновником или лицом, которое выполняет государственные обязанности, любого предмета, имеющего денежную стоимость, или иной выгоды в виде подарка, услуги, обещания или преимущества для себя или иного физического или юридического лица в обмен на любое действие или несовершение действия при исполнении им своих государственных обязанностей, а также предложение или предоставление таких предметов или выгод указанным лицам; любое действие или несовершение действия при исполнении своих обязанностей правительственным чиновником или лицом, выполняющим государственные обязанности, в целях незаконного получения выгоды для себя или третьего лица; мошенническое использование или сокрытие имущества, полученного в результате совершения указанных действий; ненадлежащее использование правительственным чиновником или лицом, исполняющим государственные обязанности, для своей выгоды или выгоды третьего лица любого имущества, принадлежащего государству, компании или учреждению, в которых государство имеет имущественную долю, если чиновник или лицо, исполняющее государственные обязанности, имеет доступ к этому имуществу вследствие или в процессе исполнения своих обязанностей; ненадлежащее использование правительственным чиновником или лицом, исполняющим государственные обязанности, для своей выгоды или выгоды третьего лица любого рода секретной или конфиденциальной информации, которую этот чиновник или лицо, выполняющее государственные обязанности, получили вследствие или в процессе выполнения ими своих обязанностей; переадресование правительственным чиновником независимому учреждению или частному лицу в целях, не связанных с теми, для которых они были предназначены, для своей выгоды или выгоды третьего лица, любого принадлежащего государству движимого или недвижимого имущества, денежных средств или ценных бумаг, которые такой чиновник получил вследствие своего служебного положения в целях распоряжения, хранения или по другой причине. Достаточно распространенной формой коррупции в США является «кикбэкинг». Его схема проста: участники сговора устно договариваются заключить сделку по одним ценам, а официальное соглашение подписывают по более высоким. Часть разницы передается должностным лицам, которые разрешили сделку, то есть дается скрытая взятка. Помимо таких традиционных форм коррупции, как получение взяток и злоупотребление служебным положением, на наш взгляд, дополнительно можно выделить следующие ее проявления, не наказуемые в уголовном порядке: непосредственное участие должностных лиц и государственных служащих, депутатов в коммерческой деятельности для извлечения личной или корпоративной прибыли; использование служебного положения для «перекачки» государственных денежных средств в целях их «обналичивания» и похищения в коммерческие структуры; предоставление льгот для своей корпоративной группы (политической, религиозной, национальной, клановой и т.п.) с отвлечением государственных ресурсов; использование служебного положения для воздействия на СМИ для получения личной и корпоративной выгоды; использование должностными лицами и государственными служащими подставных лиц и родственников в коммерческих структурах в целях личного обогащения; использование служебного положения для манипулирования информацией (искажение, непредоставление, затягивание сроков выдачи и т.п.) в целях извлечения личной и корпоративной выгоды; лоббирование решений о принятии нормативных актов в узкогрупповых интересах; предоставление государственных финансовых и материальных ресурсов в избирательные фонды отдельных претендентов Отдельные проявления коррупции в каждом конкретном случае еще не являются неоспоримым доказательством факта коррумпированности. Они становятся таковыми лишь в определенных комбинациях и при наличии так называемых внешних признаков коррупции. В целом же все рассмотренные выше проявления коррупции, так или иначе связаны с подкупом должностных лиц. В силу этого они относятся к так называемой «жесткой» или явной коррупции. В то же время в политической практике достаточно широко распространены и не явные (неочевидные) проявления коррупции, которые по классификации некоторых авторов относят к «мягкой» коррупции. К таковым в частности относятся: фаворитизм, лоббизм, семейственность, клановость, местничество и некоторые другие. Составить исчерпывающий перечень видов коррупционной деятельности, по-видимому, невозможно. Наиболее распространенным видом так называемой «мягкой» коррупции является фаворитизм, под которым понимается оказание услуг или предоставление ресурсов родственникам, знакомым, в соответствии с принадлежностью к определенной партии, роду, религии, секте и другим предпочтительным группировкам, что отрицательно влияет на качество государственной деятельности и способствует неэффективному и несправедливому распределению общественных ресурсов среди тех, кто имеет особые притязания к государственной должности. При этом в самом фаворитизме выделяется непотизм, представляющий собой организацию системы власти, построенной на родстве и кронизм − систему власти, опирающаяся на друзей. Непотизм имеет вполне русский синоним − кумовство (форма фаворитизма, когда руководитель предпочитает выдвигать на должности своих родственников и близких) Проблема фаворитизма актуальна для многих стран мирового сообщества. Неслучайно, например, в ст. 13 Модельного кодекса поведения для государственных служащих, приложенном к Рекомендациям Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г. № R (2000) о кодексах поведения для государственных служащих, говорится: «столкновение интересов возникает в такой ситуации, когда государственный служащий имеет личную заинтересованность, которая влияет или может повлиять на объективное и беспристрастное исполнение им своих служебных обязанностей», и что «личная заинтересованность государственного служащего включает любую выгоду для него (нее) лично или для его (ее) семьи, родственников, друзей и близких, а также для лиц и организаций, с которыми он (она) имеют или имели деловые или связанные с политикой отношения. В это понятие входит также любое финансовое или гражданское обязательство, которое несет государственный служащий». Другим проявлением «мягкой» коррупции является клановость и местничество. В основе данного явления лежит осознание принадлежности того или иного лица к отдельной от общества группе, имеющей специфические корпоративные интересы, отличающиеся от интересов остального общества, что способствует объединению носителей власти в особый клан, корпорацию. Как писал один автор: «типичный служащий получает образование за счет своих многочисленных родственников и соплеменников, которые терпеливо откладывали деньги для оплаты его обучения в расчете на то, что, достигнув высокого положения, он позаботится о них... Глубоко укоренившиеся родственные чувства заставляют человека нарушать и обходить законы, не позволяющие ему помогать своим сородичам, т.е. делать то, что он считает своим первостепенным долгом... Поступая таким образом, служащий не чувствует раскаяния, поскольку все делают то же самое, и никто не считает такое поведение предосудительным». Клановая коррупция получила широкое распространение в недавней и современной политической истории России. Наиболее подвержены данному явлению политические элиты ряда субъектов Российской Федерации, особенно в Южном федеральном округе. Здесь, как показывает анализ современной политической практики, клановость не только чрезвычайно развита во всех сферах жизнедеятельности, но и фактически является основой формирования системы органов государственной власти. При этом она уже не ограничивается пределами национальных республик Северного Кавказа, а постепенно выходит за его рамки, формируя соответствующие отношения уже на более высоком – федеральном уровне. Приведенная классификация коррупции не может считаться законченной и в большей степени может послужить своего рода основой для дальнейших изысканий в этом направлении. Более того, в условиях постоянно меняющихся социально-политической, экономической, психологической и духовно-идеологической ситуаций в жизнедеятельности современного общества могут появляться новые формы коррупционных проявлений. Это предполагает необходимость постоянного мониторинга состояния и эволюции данного явления в целях выработки эффективных антикоррупционных мер.