

УДК 351.9

КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН ОБЩЕСТВЕННОЙ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЗНИ

Салтыкова Ольга Петровна, Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина, saltykovaolga@mail.ru, доцент кафедры ГМУ к.ф.н

[Saltykova Olga Petrovna, Povolzhskij institut upravleniya im. P.A. Stolypina, saltykovaolga@mail.ru, docent kafedry GMU k.f.n](mailto:SaltykovaOlga.Petrovna.Povolzhskij.institut.upravleniya.im.P.A.Stolypina_saltykovaolga@mail.ru)

Аннотация. В современной научной литературе по проблемам борьбы с коррупцией существует множество определений коррупции. Ее рассматривают в нескольких аспектах: социальном, политическом, правовом. Ряд ученых считает, что коррупцию нужно рассматривать не как конкретный состав преступления или административного правонарушения, а как совокупность родственных деяний, включающих в себя ряд должностных злоупотреблений.

Создавая системы противодействия коррупционным проявлениям, по средствам принятия различных профилактических, предупредительных и карательных мер, наше государство, как бы оно не стремилось, в полной мере, на сегодняшний день не может обеспечить должной политической устойчивости и экономической безопасности страны. И действительно, коррупция как феномен общественной и государственной жизни имеет повышенную степень общественной опасности по сравнению со всеми другими похожими элементами социальной действительности.

Государственная коррупция существует, когда государство вмешивается в частную, общественную, экономическую жизнь. И там, где степень данного вмешательства больше, уровень коррумпированности выше. И прежде, чем приступить к искоренению коррупции, необходимо позаботиться о том, чтобы минимизировать порождающие ее социально-экономические условия. Важно понимать, что борьба с коррупцией не сводится к борьбе с ее проявлениями. Такая борьба всегда тесно связана с урегулированием всех сторон жизни общества и государства.

Annotation. In modern scientific literature on the problems of combating corruption, there are many definitions of corruption. It considered several aspects: social, political, legal. Some scientists believe that corruption should be seen not as a specific offence or administrative offence, but rather as a set of related acts, which include a number of abuses. Creating a system for countering corruption manifestation, by means of various prevention, preventive and punitive measures, our Government, as it had not sought to, in full, at present cannot provide a adequate political stability and economic security of the country. Indeed, corruption as a phenomenon in social and public life has a higher degree of danger to society compared to all other similar elements of social reality. State corruption exists when State interference.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, деструктивные последствия коррупции, качество государственного и муниципального управления

Keywords: corruption, anticorruption policy, destructive effects of corruption, the quality of State and municipal management

В последнее время вопросы противодействия коррупции, являясь ведущими направлениями исследований, практически не сходят со страниц средств массовой информации,

звучат в выступлениях ученых, политиков и должностных лиц. В связи с этим возникает вопрос: чем же обусловлено такое пристальное внимание и такой интерес к проблеме коррупции? Реальным ростом коррупции или осознанием опасности этого социального явления, способного парализовать социально-экономическую жизнь страны или показным характером антикоррупционных мер в целях успокоения общественности? Каждый из этих вопросов может стать самостоятельным направлением для исследования.

Как демонстрирует мировой опыт, эффективное социально-экономическое развитие государства зависит от качества государственного и муниципального управления, от системного разграничения полномочий между уровнями государственного управления, от продуктивной системы взаимодействия органов исполнительной власти. В свою очередь эффективность государственного и муниципального управления во многом зависит от таких понятий, как «прозрачность», «стабильность административных процессов», «способность противостоять коррупции», «качество оказания услуг населению», «приоритет закона при принятии административных решений». Коррупционные проявления в деятельности органов государственной и муниципальной власти рассматриваются как определенно негативное явление, как фактор деструктивного характера, во многом влияющий на состояние национальной безопасности государства, как угроза развитию реальной демократии и росту благосостояния населения. Коррупция имеет множественные основания для своего возникновения и широкого распространения в политической, экономической, культурно-духовной, социально-структурной организации общества. Но все ее проявления в большей степени ощутимы в реальной социальной жизни, сказываются на ее уровне, степени защищенности граждан, обеспеченности их прав и свобод. Разрушительное действие коррупции можно смело поставить в центр всех нынешних социальных коллизий. Социально деструктивные последствия коррупции проявляются во всех без исключения сферах общественной жизни. Коррумпированное государство не может быть ни демократическим, ни правовым, ни экономически развитым, ни социальным.[1]

Разработка антикоррупционной политики на муниципальном уровне требует осознания коррупции как социально-политического явления, противостояние которому требует огромных усилий, системной законодательной основы и эффективных организационных мер, в противном случае на борьбу с этим явлением можно потратить десятилетия и не достичь желаемого результата.

Коррупция (от лат. *corruptio* - порча, подкуп) - преступление, заключающееся в прямом использовании должностным лицом прав, предоставленных ему по должности, в целях личного обогащения.

В основе авторских размышлений - положения французской политической философии и социологии XX в., в частности идеи Мишеля Фуко (1926 - 1984) и Пьера Бурдьё (1930 - 2002). Именно они выдвинули тезис, что коррупция - вовсе не отклонение и деформация, а универсальная норма процесса государственного строительства.

Коррупция возникает (точнее, о ней начинают говорить), когда появляются государство, государственная служба. Так было в Древнем и средневековом Китае, во Франции эпохи абсолютизма (самый известный пример - деятельность суперинтенданта финансов королевства Никола Фуке (1615 - 1680)), в России (показательна судьба приближенного царя Петра I - Александра Даниловича Меншикова (1673 - 1729)).[2, с.40]

Различные науки об обществе изучают коррупцию в различных ее аспектах и проявлениях. Так, например, юристы анализируют коррупционные правонарушения в органах государственного и муниципального управления преимущественно, в контексте понятий «законное-незаконное». Политология изучают коррупцию преимущественно в контексте вопроса о власти. Коррупция рассматривается как способ осуществления власти или как способ борьбы за неё. Социологи исследуют вопросы коррупции применительно к вопросам о строении социального пространства и расценивают ее как часть консолидированного социального организма. Научные исследования проблем коррупции в настоящее время актуализирова-

лись и охватывают различные исследовательские направления: институционально-правовое (достаточность нормативных правовых средств профилактики и противодействия коррупции), организационно-управленческое (наличие организационного механизма противодействия коррупции) и этико-культурное. Все это создало условия для развития методологической базы в исследованиях проблемы коррупции.

В мировой практике одно из наиболее распространённых определений коррупции характеризует ее как отказ от ожидаемых стандартов поведения со стороны представителей власти ради незаконной личной выгоды [3, с.332]. В зависимости от точки зрения на проблему коррупции само понятие этого явления может трактоваться в широком, как общий результат негативных проявлений в сфере государственной власти и управления, и узком, как одна из форм получения личной выгоды в сфере профессиональной управленческой деятельности, смысле. Так, в общественном мнении и в высказываниях политических деятелей коррупция и взяточничество могут отождествляться, либо, наоборот, рассматриваться как однопорядковые, но различные явления. Научный подход требует применения классификации признаков коррупции и идентификации форм ее проявления в различных сферах жизнедеятельности. [4]

Коррупция представляет собой совокупность устойчивых и достаточно универсальных (они приспособлены к существованию в различных сферах жизни общества) норм, принципов взаимоотношений людей. Природа коррупции состоит в том, что они институциональны: они никогда не могут обрести форму социального института. Особенность коррупции состоит в том, что а) коррупционные отношения развиваются в сфере управления, в сфере функциональных отношений должностных лиц, б) коррупционные отношения дублируют или полностью замещают собой функциональные отношения должностных лиц, б) представляют собой альтернативу разрешённым законами действиям этих лиц. Системное явление, каковым является коррупция, невозможно «отменить» или «уничтожить» в одиночку. Преодоление коррупции – это длительный процесс. С другой стороны, выработать стратегию и тактику организации этого процесса невозможно не исследуя в режиме мониторинга сам объект, который сродни «социальной эпидемии», ход которой необходимо постоянно контролировать. Коррупция как политико-правовое и социальное явление представляет собой неформальное, отклоняющееся поведение управляющей элиты, проявляющееся в нелегитимном использовании ею социальных благ и властных полномочий. Опасность коррупции состоит в том, что она искажает общественные отношения, разрушает нормальный порядок вещей в обществе, в результате чего происходит «коррозия» институтов публичной власти.

В самом общем виде можно выделить несколько подходов к определению коррупции:

1. Коррупция как отклонение от норм
2. Коррупция и стратегия группового поведения
3. Коррупция как реализация интересов
4. Коррупция как системная неэффективность.

Первый подход рассматривает коррупцию с точки зрения отклонения от норм права, служебной этики или общечеловеческих моральных принципов поведения. Следовательно, коррупция может быть определена, как совокупность проступков конкретных лиц от коррупционных до просто незэтических. При рассмотрении коррупции с этой позиции важными становятся различные ее проявления и характер коррупционных действий.

В рамках такого подхода к коррупции разные ее проявления классифицируются по месту и характеру коррупционных действий. Полезно, в первую очередь, различать верхушечную и низовую коррупцию.

Второй подход рассматривает коррупцию как набор универсальных стратегий поведения больших социальных групп. [5, с.51] Например, «покупка» посредством взяток государственных услуг есть универсальная стратегия компенсации дефицита услуг и низкого качества услуг, которые должны предоставляться государством. В рамках такой трактовки

коррупции выделяют две стратегии. Первая из них обычно называется «захват государства» (state capture). Этим термином обозначают корпоративные и индивидуальные стратегии поведения бизнеса, направленные на установления теневого контроля за принятием властных решений, имея в виду и разные ветви власти, и разные уровни власти.

Вторая стратегия может быть названа «захват бизнеса» (business capture). Под этим можно понимать совокупность стратегий и тактик власти, с помощью которых власть в лице своих представителей или, даже, организаций, стремится обеспечить теневого контроль над бизнесом с целью коллективного и (или) индивидуального извлечения административной ренты. Третий подход акцентирует внимание на рассмотрении коррупции как реализации интереса. [6, с.72] Коррупция существует и опасна постольку, поскольку она привлекательна и выгодна многим людям. Но одновременно (и в этом также нет сомнения) она осуждается обществом. Ключевой вопрос: какая из этих тенденций весомее. От ответа на него также может зависеть стратегия и сама судьба антикоррупционной политики. С коррупцией связано важное понятие «конфликт интересов», которое в немалой степени является для нее квалифицирующим признаком. В самом общем плане конфликт интересов - это купля-продажа или другие формы эквивалентного обмена государственно-властных полномочий с целью получения материальных или других социально значимых благ. Во всех случаях конфликта интересов властные полномочия используются государственными (муниципальными) служащими в личных интересах. Глубина такого конфликта зависит не только от личных качеств государственных служащих, предопределяющих мотивацию корыстного поведения государственного служащего, но и от факторов, среди которых важными являются правовые, организационные и нравственные "пороки" на государственной (муниципальной) службе. [7, с.4]

Личный интерес является главной движущей силой в ситуации конфликта интереса и коррупционного правонарушения. Коррупция как использование должности и получение ренты от должности в личных интересах в самом широком плане представляет собой форму незаконного «социального налога», взимаемая коррупцированными аппаратом с общества, что является и источником социальных противоречий в обществе, и основой формирования квазигражданских отношений в сфере государственного и 12 муниципального управления, и прямой социальной угрозой деформации целей государства по регулированию процессов общественного развития.

При четвертом подходе коррупция как социальное явление рассматривается в качестве системного общественного явления в ее частных видах и проявлениях.

Под верхушечной коррупцией следует рассматривать коррупционные проявления, связанные с деятельностью высших должностных лиц и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую цену (нормотворчество, деятельность в сфере государственных и муниципальных заказов, решения судов высших инстанций, принятие кадровых решений).

Низовая коррупция характерна для государственных и муниципальных служащих среднего и низшего уровня и подразумевает взаимодействие с гражданами, сферу оказания государственных и муниципальных услуг связана с постоянным, рутинным взаимодействием чиновников и граждан (штрафы, регистрации, услуги в сфере здравоохранения, жилья, социального обеспечения). Кроме того, коррупция часто классифицируется по «профессиональному» признаку: коррупция на таможне, коррупция при проведении конкурсов и аукционов, коррупция в образовании.

Низовая коррупция разделяется на две крупные категории. Первая – бытовая коррупция – связана с повседневной жизнью граждан и их семей. Она порождается необходимостью удовлетворять заботы частной жизни – здоровье, образование, отдых, жилье, индивидуальная защита. Вторая категория – деловая коррупция – связана с хозяйственной (в широком смысле) деятельностью физических и юридических лиц. Она порождается потребностями создания и развития фирм, необходимостью улаживать их взаимоотношения с государством и друг с другом.

В этом случае коррупция трактуется как общий дефект системы (государства, общества, правовой системы, экономики). Тогда коррупцию можно рассматривать как «силу трения», которую приходится преодолевать обществу при решении поставленных им задач, как «энтропию» общественной системы (меру внутренней неупорядоченности, меру неопределенности, если следовать традиционным определениям), или, более узко, - как энтропию системы управления. Неудивительно, что многие межстрановые исследования показывают: уровень коррупции (в общем смысле) в разных странах очень высоко коррелирует с показателями эффективности функционирования экономики, социальной сферы и политической системы в этих странах. Коррупцию в общем смысле можно рассматривать как меру социальной неэффективности. Более того, частные проявления коррупции являются индикаторами такой неэффективности в конкретных сферах регулирования или, иначе говоря, в конкретных зонах взаимоотношений, точках соприкосновения между властью и обществом. Именно поэтому справедлив тезис о том, что коррупцию невозможно ограничить одними репрессивными методами, что для решения такой задачи необходимы комплексные меры институционального характера в диапазоне от принципов и процедур политического представительства до процедур оказания государством каждодневных услуг гражданам.[8] Коррупция как социальная угроза проявляется в качестве деструктивного фактора в системе социальных отношений в обществе, ее широкое распространение способствует закреплению системы псевдосоциальных связей и взаимодействий. Так, например, нарушаются исходные принципы социального обмена в сфере взаимодействий власти и предпринимательства, вместо них в обществе и государстве укореняются различные формы сращивания власти и теневого капитала, власти и криминальных структур. И все больше такие псевдосоциальные связи проявляются на уровне формирования самих властных структур, что, несомненно, деформирует цели социальной политики государства.[9]

С социально-правовой точки зрения коррупция должна иметь достаточно широкую социальную базу для своего существования, сохранения в обществе и расширения сферы влияния. Можно еще раз констатировать, что коррупционные действия, по сути, нарушают различные институциональные нормы государственно-правовых, гражданско-правовых, морально-этических отношений.[10]

Для успешной реализации антикоррупционной политики важно осмысление социальной сущности коррупции, состоящей в том, что оно является одновременно и следствием и причиной утраты обществом каких-то базовых факторов продуктивной социальной самоорганизации и заполнения образовавшегося вакуума суррогатными регуляторами. Поиск таких факторов необходимо начать с исследования нравственности как высшего регулятора в системе социального развития общества. Для этого нужны последовательная политика и объединенные усилия не только всех органов власти, но и самого общества.[11]

Серьезные и согласованные реформы, связанные с реализацией антикоррупционной политики, должны включать в себя следующие моменты: политическая воля в противодействии коррупции, четкое определение стратегии и системы мер; акцент на предотвращение, профилактику коррупции и стремление изменить саму систему, а не устраивать периодически «охоту на ведьмы»; установление наиболее сбалансированных и взаиморегулируемых отношений между государством, местным самоуправлением, общественными организациями, частным сектором, отдельными гражданами. Проблема создания эффективных мер, средств и механизмов противодействия коррупции на муниципальном уровне не менее сложна и многогранна для решения, чем само явление коррупции. Поэтому разработка и реализация антикоррупционной политики должны получить надлежащее научное обеспечение, необходимо определение важнейших приоритетов, ресурсное обеспечение, в том числе и относительно использования социальных ресурсов – кадровых, социально-институциональных, социально-психологических, социально-культурных.

Список литературы

1. Алексеева Л.Г. Надзор за исполнением законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе, противодействию коррупции // "Законность", 2015, № 2.
2. Просандеева Н.В. Противодействие коррупции: социально-философский аспект // Российская юстиция. 2013. № 8. С. 40.
3. Большой толковый социологический словарь (Collins). Том 1 (A—O): Пер. с англ. — М: Вече, АСТ, 2014. - С. 332.
4. Салтыкова О.П. Развитие системы государственного управления и институтов гражданского общества В сборнике: Конституция в эпоху глобализации Материалы V Международного конституционного форума, посвященного 20-летию принятия Конституции Российской Федерации. 2014. С. 336-338.
5. Сванидзе Г.К. Профессиональная этика и правила служебного поведения служащих правоохранительных органов // Государственная служба, 2012, № 1. С. 51
6. Реализация антикоррупционной политики в муниципальных образованиях. Саратов: ПАГС, 2009. С. 72.
7. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2016. С. 4.
8. Антикоррупционная политика. / Под ред. Г.А. Сатарова. М.: Фонд ИНДЕМ, РА "СПАС", 2014.
9. Мерзляков С.Л, Мерзлякова Е.А. Трудности политической модернизации России: исторический опыт и уроки. В сборнике: Консервативные традиции и для современности либеральные ценности в постсоциалистической России сборник научных статей. 2016. – С. 72-74.
10. Аминов Д. И. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления. – М.: Логос, 2011.
11. Абакар Ю.А. Мораль и нравственность против коррупции // Государственная служба. 2011, № 6.