



# ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ  
ДЛЯ БАКАЛАВРИАТА И СПЕЦИАЛИТЕТА

Под общей редакцией доктора социологических наук,  
профессора **Е. В. Охотского**

3-е издание

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования  
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,  
обучающихся по всем направлениям*

Книга доступна в электронной библиотечной системе  
[biblio-online.ru](http://biblio-online.ru)



Москва ■ Юрайт ■ 2019

УДК 35(075.8)

ББК 66.3я73

П83

**Ответственный редактор:**

**Охотский Евгений Васильевич** — доктор социологических наук, профессор кафедры государственного управления и права факультета управления и политики Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России.

**Рецензенты:**

**Субочев В. В.** — доктор юридических наук, профессор кафедры государственного управления и права Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России;

**Турчинов А. И.** — доктор социологических наук, профессор кафедры государственного управления и политических технологий Государственного университета управления, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

**Противодействие коррупции** : учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / под общ. ред. Е. В. Охотского. — 3-е изд. — М. : Издательство Юрайт, 2019. — 427 с. — (Серия : Бакалавр и специалист).

ISBN 978-5-534-06725-5

В издании в логической последовательности и содержательной взаимосвязи рассматриваются базовые научно-теоретические и прикладные аспекты реализации принципов законности и социальной справедливости. Особое внимание уделено правовым и организационно-управленческим механизмам и их обеспечению в условиях современного государства. Определяется социально-политическая, экономическая и нравственная сущность коррупции, ее юридический и социальный смысл как превращенной формы бюрократизации власти и дисфункции государственного и муниципального управления, рассматриваются причины устойчивости коррупционных отношений, а также и другие вопросы. Представлен краткий аналитический обзор зарубежного и отечественного исторического опыта реализации политики противодействия коррупционным практикам.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

*Рассчитано на студентов бакалавриата, преподавателей, всех тех, кто интересуется проблемами государственного и муниципального управления, политологии и социологии управления. Может представлять интерес для практических работников аппарата государственной власти и местного самоуправления.*

УДК 35(075.8)

ББК 66.3я73



*Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».*

ISBN 978-5-534-06725-5

© Коллектив авторов, 2015

© Коллектив авторов, 2018, с изменениями

© ООО «Издательство Юрайт», 2019

# Оглавление

<b>Противодействие коррупции — важнейший приоритет государственной политики</b> .....	7
<b>Авторский коллектив</b> .....	11
<b>Введение</b> .....	12
<b>Глава 1. Законность — базовый принцип и стратегическая цель антикоррупционной политики государства</b> .....	25
1.1. Законность, ее социальный и юридический смысл .....	27
1.2. Законность в механизме государственного и муниципального антикоррупционного управления.....	33
1.3. Правовое государство и коррумпированное государство — понятия несовместимые.....	39
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	47
<i>Семинарское занятие</i> .....	48
<i>Нормативные правовые акты</i> .....	48
<i>Литература</i> .....	48
<b>Глава 2. Понятие и социально-правовая сущность коррупции</b> .....	50
2.1. Сущность и основные содержательные характеристики коррупции .....	51
2.2. Социально-политическое и экономическое содержание коррупции .....	63
2.3. Признаки противоправных коррупционных проявлений .....	66
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	72
<i>Семинарское занятие</i> .....	72
<i>Нормативные правовые акты</i> .....	72
<i>Литература</i> .....	73
<b>Глава 3. Содержательное разнообразие и формы коррупционных проявлений</b> .....	74
3.1. Содержательное разнообразие коррупции.....	75
3.2. Формы коррупционных проявлений .....	87
3.3. Экспорт коррупции .....	106
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	109
<i>Семинарское занятие</i> .....	109
<i>Нормативные правовые акты</i> .....	109
<i>Литература</i> .....	110

<b>Глава 4. Источники, причины и предпосылки формирования и развития коррупционных отношений.....</b>	<b>112</b>
4.1. Источники и причины коррупции.....	113
4.2. Социально-негативные последствия коррупции.....	129
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	138
<i>Семинарское занятие</i> .....	138
<i>Тема «круглого стола»</i> .....	138
<i>Нормативные правовые акты</i> .....	138
<i>Литература</i> .....	139
<b>Глава 5. Отечественный исторический опыт противодействия коррупции.....</b>	<b>140</b>
5.1. Опыт борьбы с коррупцией в дореволюционной России.....	142
5.2. Антикоррупционный опыт советской власти.....	150
5.3. Особенности антикоррупционной политики современной России....	158
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	164
<i>Семинарское занятие</i> .....	164
<i>Нормативные правовые акты</i> .....	164
<i>Литература</i> .....	165
<b>Глава 6. Зарубежный опыт и международно-правовые стандарты противодействия коррупции: возможности имплементации в российскую практику.....</b>	<b>167</b>
6.1. Механизмы противодействия коррупции и их эффективность: опыт западных государств.....	168
6.2. Механизмы противодействия коррупции и их эффективность: опыт стран Содружества Независимых Государств.....	182
6.3. Международное антикоррупционное сотрудничество: цели, задачи, формы.....	188
6.4. Россия в системе международного антикоррупционного сотрудничества.....	205
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	208
<i>Семинарское занятие</i> .....	209
<i>Нормативные правовые акты</i> .....	209
<i>Литература</i> .....	210
<b>Глава 7. Государственная стратегия и национальное планирование антикоррупционной деятельности.....</b>	<b>212</b>
7.1. Сущность и целевая ориентированность государственной антикоррупционной стратегии.....	213
7.2. Принципы антикоррупционной стратегии Российской Федерации.....	231
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	238
<i>Семинарское занятие</i> .....	238
<i>Нормативные правовые акты</i> .....	238
<i>Литература</i> .....	239
<b>Глава 8. Организационно-правовой механизм противодействия коррупции.....</b>	<b>241</b>

8.1. Правовое обеспечение и юридические средства антикоррупционной стратегии Российского государства .....	242
8.2. Основные структурно-статусные составляющие государственного механизма противодействия коррупции Российской Федерации .....	255
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	273
<i>Семинарские занятия</i> .....	273
<i>Темы «круглого стола»</i> .....	274
<i>Нормативные правовые акты</i> .....	274
<i>Литература</i> .....	276
<b>Глава 9. Коррупционные риски в государственных и муниципальных структурах .....</b>	<b>277</b>
9.1. Коррупционные риски: понятие, причины, выявление .....	278
9.2. Классификация коррупционных рисков .....	288
9.3. Индикаторы оценки и минимизация коррупционных рисков .....	290
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	295
<i>Семинарское занятие</i> .....	296
<i>Практическое занятие</i> .....	296
<i>Нормативные правовые акты</i> .....	296
<i>Литература</i> .....	297
<b>Глава 10. Профилактика коррупции и минимизация ее негативных последствий .....</b>	<b>299</b>
10.1. Профилактика коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления .....	301
10.2. Минимизация и ликвидация последствий коррупции в органах государственной власти .....	311
10.3. Антикоррупционная экспертиза управленческих решений .....	314
10.4. Аудит эффективности использования государственных средств .....	316
10.5. Антикоррупционное декларирование .....	320
10.6. Легитимация лоббизма .....	323
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	330
<i>Семинарское занятие</i> .....	330
<i>Практические занятия</i> .....	331
<i>Нормативные правовые акты</i> .....	331
<i>Литература</i> .....	333
<b>Глава 11. Методы научного анализа коррупционных отношений .....</b>	<b>334</b>
11.1. Социологические методы исследования коррупции .....	335
11.2. Специфика мониторинга коррупции международными исследовательскими центрами .....	343
11.3. Коррупция в трудах российских научно-исследовательских организаций .....	350
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	356
<i>Практические занятия</i> .....	356
<i>Нормативные правовые акты</i> .....	357
<i>Литература</i> .....	357

Заключение.....	359
Приложение 1. Информационно-научное и техническое обеспечение учебного курса «Противодействие коррупции».....	364
Приложение 2. Цели и критерии оценки эффективности программ противодействия коррупции.....	367
Приложение 3. Методы выявления и оценки зон коррупционного риска в органах государственной власти .....	374
Приложение 4. Методические рекомендации по оценке коррупционных рисков при использовании бюджетных ассигнований .....	379
Приложение 5. Методика антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.....	397
Приложение 6. Эффективность государственной антикоррупционной политики (программа и инструментарий социологического исследования).....	405
Приложение 7. Фонд оценочных средств для проведения аттестации студентов по учебному курсу «Противодействие коррупции» .....	418

# **Противодействие коррупции — важнейший приоритет государственной политики**

Уважаемые читатели!

Мне приятно представлять вам этот учебник, рекомендовать его для прочтения и изучения, так как сама затрагиваемая тема касается всего нашего общества, особенно тех, кто связал или планирует связать свою судьбу с государственным и муниципальным управлением.

Коррупция — это удивительно живучее явление, которое пронизывает государственные аппараты стран, различных по уровню развития, вероисповеданию и историческим традициям. Причин тому немало, и они имеют разный характер. Многие определяются факторами политического, экономического, правового, культурно-нравственного и даже ментального характера. Это феномен, о котором мы слышим ежедневно в новостных программах, с неприятием и тревогой обсуждаем на научных конференциях, в средствах массовой информации, в кругу друзей и знакомых.

Таким образом, закономерно, что проблематика научного исследования коррупции стала важнейшим приоритетом государственной политики множества стран и многочисленных антикоррупционных соглашений международного уровня. Ученые стремятся разобраться в ее сущности, видах и формах проявления, исследовать ее причины и социальные последствия, предложить более совершенные правовые, экономические и воспитательные средства противодействия этому крайне опасному для государства и общества явлению. Своей остротой указанная проблематика привлекает внимание историков, экономистов, юристов, социологов, политологов, представителей многих других отраслей гуманитарной науки.

Недавно я проводил анонимный опрос студентов МГИМО на тему главных тормозящих явлений в сегодняшней экономической жизни нашей страны и, как вы уже догадались, первое, на что указали студенты, — это коррупция. Следует отметить, что мы спрашивали мнение тех, кто лично еще не сталкивался с этим явлением на практике. Но даже студенты — люди только стоящие на пороге взрослой жизни, — выделяют коррупцию как главное препятствие на пути социально-экономического и духовно-культурного роста российского общества. Более того, молодые люди отдают себе отчет в том, что коррупция превратилась в крайне опасное для общества явление, а ее разрушительную мощь трудно переоценить.

По данным общенационального социологического опроса в марте 2015 г., проведенного учеными «Левада-Центра», большинство россиян ставят коррупцию и взяточничество в один ряд с такими особо опасными для общественных перспектив явлениями, как дороговизна, обнищание, безработица, социальное расслоение, организованная преступность. Люди хорошо понимают, что коррупция несет не только огромный экономический, но и моральный вред, дезориентирует людей, лишая их стимула честно трудиться и вести порядочный образ жизни и, как следствие, веры в справедливое распределение благ в зависимости от личного вклада в общее дело.

Следует учитывать и то, что со второй половины XX в. коррупция из проблемы локального (внутригосударственного) уровня превратилась в явление международного плана. В условиях глобализации, мировых финансовых кризисов, секторальных санкций и, что очень прискорбно, снисходительно-безразличного отношения к коррупционным проявлениям произошла существенная «модернизация коррупционных механизмов». Коррупция превратилась в системное явление, в латентно организованную преступную систему социального управления. В таких условиях никакие увещевания и призывы к борьбе с коррупцией не в состоянии обеспечить позитивные изменения. В антикоррупционной практике нужны решительные шаги, способные не только помочь разобраться в сложившейся ситуации, но и разрушить, по крайней мере, зримые условия, порождающие непримиримый конфликт частных и публичных интересов, обеспечить ожидаемые всеми очищающие перемены.

Россия сегодня находится в состоянии поиска своей модели эффективного противодействия коррупции, главной приметой которой, как нам представляется, должен быть переход от отдельных мер реагирования на конкретные коррупционные проявления к системному решению проблемы коррупции в целом. Стратегическая же цель, как записано в Национальной стратегии противодействия коррупции, — искоренение причин и условий, порождающих коррупцию, концентрация в этом направлении всех здоровых сил общественности, построение государства, генерирующего законность, нравственность и социальную справедливость.

Сложился предлагаемый учебный курс не сразу, он формировался постепенно на базе занятий по основам антикоррупционной политики, которые на протяжении последних 10 лет проводятся в Международном институте управления МГИМО (У) МИД России. Предмет учебных занятий достаточно обширен — теоретические и прикладные конституционно-правовые основы, научные принципы и организационно-управленческие инструменты реализации государственной политики противодействия коррупции в условиях современного демократического государства и непростой международной ситуации. Понятно, что показать социально-правовую сущность коррупции, проанализировать формы ее проявления на основе отечественного и зарубежного



опыта — задача непростая. Но авторы пошли еще дальше, раскрыв стратегические подходы антикоррупционной деятельности и предложив организационно-правовые механизмы противодействия коррупции. Для ученых важно было ознакомить студентов с методами научного анализа коррупционных отношений, что является основой для дальнейшего научного осмысления этого крайне опасного для общества феномена.

Авторы предлагают не только теоретический концепт и научную модель антикоррупционной стратегии современного демократического государства, но и соответствующие алгоритмы, формулы и технологии практического действия. В том числе в части выявления зон наибольшего коррупционного риска, оценки возможных коррупционных рисков при использовании бюджетных ассигнований, декларирования доходов, расходов, имущества и имущественных отношений служащих, экспертизы нормативно-правовых актов и управленческих решений на предмет их коррупционности, овладения опытом цивилизованной лоббистской деятельности.

Особенностью предлагаемого издания является также то, что в нем наряду с отечественным опытом представлены наиболее эффективные модели противодействия коррупции зарубежных государств. Подробно рассматриваются особенности взаимодействия с международными антикоррупционными структурами. Параллельно обосновываются предложения по совершенствованию мониторинга зон наибольшего коррупционного поражения и нейтрализации условий, их порождающих, а также введению в управленческую практику таких форм антикоррупционного действия, как «карты коррупционных рисков», «индикаторы коррупционного поведения», «дорожные карты противодействия коррупционным проявлениям».

Убежден, что предлагаемое учебное издание вызовет неподдельный интерес в профессиональном сообществе высшей школы, поможет вузам организовать соответствующие учебные курсы и разработать свои учебные программы, что уже само по себе будет способствовать повышению качества подготовки управленческих кадров современной формации.

Я рекомендовал бы эту книгу самому широкому кругу читателей. Убежден, что в ней каждый сможет найти для себя ответы, связанные не только с научным познанием, но и с пониманием будущего нашей страны. Коррупция — это не только политико-управленческая, но и социально-психологическая и цивилизационная болезнь, проникающая в самые (казалось бы) защищенные сферы общественной жизни. Противодействие ей требует самого решительного поворота общественных институтов на путь формирования здорового нравственного пространства нашего общества. В том числе с позиции поиска адекватных ответов на вопросы: как преодолеть коррупционную деформацию общественного сознания, как разработать и применить эффективный инструментарий антикоррупционной деятельности, как осуществлять

профилактику коррупции и минимизировать ее негативные последствия, как, наконец, создать правовой каркас, способный поставить коррупцию под жесткий контроль здоровых сил общества?

Ответы на многие эти вопросы вы, уважаемый читатель, найдете в учебнике, который позволит всем нам включиться в активный процесс созидательного размышления, формирования в себе и своем окружении тех профессиональных и нравственных установок, которые и являются реальной антикоррупционной работой, противодействием этой напасти не на словах, а на деле.

*В. И. Добросоцкий, доктор экономических наук, профессор,  
действительный государственный советник  
первого класса Российской Федерации*

## **Авторский коллектив**

*Левакин Игорь Вячеславович*, доктор юридических наук, профессор кафедры правовых основ управления факультета управления и политики МГИМО МИД России — главы 9, 10 (параграфы 10.1, 10.2, 10.4), приложения 2—4;

*Охотский Евгений Васильевич*, доктор социологических наук, профессор кафедры государственного управления и права факультета управления и права МГИМО МИД России — введение, главы 1—4, 10 (параграфы 10.3, 10.5, 10.6), 11 (в соавторстве), заключение, приложения 1, 6;

*Охотский Игорь Евгеньевич*, начальник отдела кадрового и правового обеспечения ассоциации «ГЛОНАСС/ГНСС-Форум» — введение, главы 5—8;

*Шедий Мария Владимировна*, доктор социологических наук, профессор кафедры политологии и государственной политики Среднерусского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации — глава 11 (в соавторстве), приложение 6.

# Введение

Учебный курс «Противодействие коррупции» — один из наиболее востребованных в современной системе профессиональной подготовки специалистов в области публичного управления и хозяйственного менеджмента. Необходимость изучения коррупционной проблематики и антикоррупционной политики государства обусловлена тем, что коррупция, если ей должным образом не противостоять, со временем превращается в системное явление, порождая недопустимые диспропорции в системе власти и управления, в экономике, бизнесе, частной жизни и социально-бытовых отношениях. Как следствие, до предела деформируются принципы демократии, законности и социальной справедливости. В обществе формируется убежденность в неспособности государства защитить человека от унижений, социальных и материальных притеснений, порождая один из самых опасных для общества кризисов — кризис доверия.

Коррупция уверенно чувствует себя при любом государственном строе, не обходит стороной ни цивилизованные страны с сильной экономикой и рационально организованной системой управления, ни государства со слаборазвитой рыночной экономикой переходного типа, ни авторитарные режимы. Питаясь продуктами политической слабости и экономической неустроенности, социальной дезорганизации и нравственной неустойчивости определенной части общества, коррупция дезорганизует государственный аппарат, подрывает конституционно-правовые устои государства, деморализует общество. Коррупция серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, снижает действенность права, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики. По этим причинам коррупция вполне обоснованно квалифицируется в качестве одной из самых серьезных угроз безопасности государства<sup>1</sup>. Тем более в условиях, когда коррупция все больше приобретает глобальный характер.

Масштабы и формы проявления коррупции в каждый исторический момент и в каждой конкретной стране определяются множеством факторов политического, экономического, правового, национального, культурно-ментального характера. Для Российской Федерации *проблем-*

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460. «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010—2011 годы».

ность ситуации заключается в том, что на протяжении многих десятилетий коррупционные проявления оставались в тени. В советские времена коррупция трактовалась как фоновое-девиантное и нехарактерное по своей сути для советского строя явление, а значит, не особенно опасное и не заслуживающее серьезного внимания. В результате целые пласты противоправных коррупционных отношений оставались вне пристального внимания политического руководства и широкой общественности, а также вне должного контроля со стороны правоохранительных органов. В конечном итоге это привело к тому, что коррупция за короткий период превратилась в «системное явление», стала «привычным, обыденным явлением»<sup>1</sup>, превратилась в своеобразный индикатор сложившихся в обществе отношений.

Для многих физических и юридических лиц коррупция стала непреодолимым препятствием на пути реализации их неотъемлемых конституционных прав на собственность, на участие в управлении делами общества и государства, на отправлении правосудия. Принципы законности, демократии, социальной справедливости и гуманизма в условиях системности коррупции чаще всего лишь декларируются, императивные методы публичного правового регулирования подменяются коррупционно обеспеченными методами противоправных договоренностей.

Потребовалось пятнадцать лет, например, для того, чтобы законопроект о борьбе с коррупцией, вынесенный на обсуждение депутатов Государственной Думы и Совета Федерации в начале 1990-х гг., стал законом. По масштабам коррумпированности и восприятия обществом коррупции Россия на протяжении долгого времени находилась в последней трети из почти двухсот исследованных на предмет коррумпированности стран мира. Сейчас ситуация постепенно, хотя и в замедленном режиме, но все-таки меняется к лучшему. В российской действительности становится меньше теневого предпринимательства, заметно сократилось количество рейдерских захватов, правоохранительная система стала лучше защищать государственные ресурсы и собственность граждан. Впечатляет и статистика по линии правоохранительной системы. Реальное уголовное наказание понес каждый привлеченный к ответственности восьмой коррупционер. За последние шесть лет возбуждено более 50 тыс. дел по коррупционным правонарушениям, в том числе 3,6 тыс. по фигурантам с особым правовым статусом — министрам, губернаторам, депутатам, судьям, прокурорским работникам, адвокатам. Запущена процедура обращения в доход государства средств и имущества, израсходованных с нарушениями бюджетного законодательства. Еще раз свидетельствует о серьезности проблемы коррупции для современной России тот факт, что общий ущерб от коррупционных

---

<sup>1</sup> Медведев Д. А. Выступление на заседании президентского Совета по противодействию коррупции. 30 сентября 2008 г. URL: <http://www.gov.ru>

преступлений по оконченным и приостановленным уголовным делам превысил 78,4 млрд руб.<sup>1</sup>

Предмет особого внимания в общем проблемном коррупционном контексте — деофшоризация экономической деятельности и политика «национализации элит». Ответственных работников государственных корпораций, государственных компаний, государственных и негосударственных фондов, занимающихся исполнением государственных функций, согласно антикоррупционному законодательству приравнивали к должностным лицам и служащим государственного аппарата. Введен в действие механизм мониторингового контроля реализации крупных инфраструктурных проектов (в том числе в режиме государственно-частного партнерства) с точки зрения коррупционных рисков. Более организованной стала система предоставления государственных и муниципальных услуг. Вузами и НИИ по коррупционной проблематике проведено немало научно-практических конференций, теоретических семинаров и «круглых столов». На вооружение взяты многие общепринятые в мировой практике стандарты противодействия коррупции.

В целом же ситуация в сфере борьбы с коррупцией остается непростой. Имеющийся государственный и общественный потенциал эффективного противодействия корыстным правонарушениям используется не в полную силу. Коррупционеров «вычисляют», лишают должностей, наказывают и предупреждают, а корыстных злоупотреблений заметно меньше не становится. Коррупция становится более изощренной, наблюдается даже «процесс монополизации коррупции»<sup>2</sup>. По уровню взяточничества, как информирует Всемирный экономический форум, из 137 обследованных стран Российская Федерация находится на 76-м месте, по жесткости и «высоте» административных барьеров — на 79-м, по фаворитизму при принятии управленческих решений — на 66-м, по независимости судов — 90-м. Самые коррумпированные сферы — государственные закупки, рынок земли, государственные и муниципальные услуги, образование, здравоохранение, правоохранительные и контрольно-надзорные органы, различного рода фонды и государственные корпорации. Расследования крупных коррупционных дел не всегда отличаются должной оперативностью и итоговой результативностью. Эффективность института декларирования доходов, расходов и имущества с точки зрения предупреждения коррупции остается низкой. Не становится меньше сбоев в функционировании управленческих, правовых и общественных механизмов антикоррупционной направленности. Большого внимания требует международное антикоррупционное сотрудничество.

---

<sup>1</sup> Сухаренко А. Н. Коррупционная Олимпиада // Независимая газета. 2017. 19 апр. С. 3.

<sup>2</sup> Охотский Е. В. Нейтрализация коррупционных рисков и неопределенностей — важнейшая составляющая антикризисной стратегии // Управление риском. 2017. № 3. С. 5.

О серьезной угрозе обществу со стороны коррупционных сил говорит не только подавляющее большинство граждан, но и те, кто непосредственно реализует и обеспечивает реализацию властных полномочий государства. По данным ученых РАНХиГС при Президенте РФ, 84,7% государственных и муниципальных служащих говорят о широкой и устойчивой распространенности коррупции в структурах государственной власти, муниципального управления и бизнеса<sup>1</sup>. Для многих коррупция является реальным препятствием реализации конституционного права на собственность, свободу трудовой деятельности и предпринимательства, образование, качественное медицинское обслуживание, достойное социальное обеспечение и общекультурное развитие.

Неуправляемость ситуации с точки зрения коррупции и бюрократизма позволяет «предприимчивым» чиновникам, недобросовестным бизнесменам и криминальным сообществам использовать коррупцию как инструмент воздействия на государственный аппарат и структуры социального управления с целью реализации своих корыстных интересов. Естественно, это противоречит всем конституционным принципам общественного устройства, подрывает веру граждан в незыблемость демократических основ российской государственности, формирует скептическое отношение к рыночным регуляторам, девальвирует все человеческие ценности. А значит, нужны более эффективные механизмы противодействия коррупции, основанные на глубоком, в том числе правовом научном анализе сложившейся ситуации. Этим в первую очередь объясняется научная актуальность и практическая значимость проблематики коррупции и формирования в стране эффективного, хорошо защищенного от коррупционной коррозии правопорядка.

Учитывается также тот факт, что коррупция со второй половины XX в. из проблемы локального характера превратилась в явление крупномасштабного транснационального плана. В условиях глобализации, мировых кризисов и широкого использования санкционных дискриминаций произошла полномасштабная «модернизация коррупционных механизмов», которые по многим его составляющим приобрели новые, ранее неизвестные формы, а значит, требуют специальных научных исследований<sup>2</sup>.

В Российской Федерации в настоящее время действует более 20 различных научных учреждений (НИИ, академии, центры, кафедры) и общественных советов, сконцентрировавших свою деятельность на изучении проблем коррупции и теневой экономики. Функции междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции возложены

---

<sup>1</sup> Магомедов К. О., Пономаренко Б. Т. Кадровая коррупция в системе государственного управления: социологический мониторинг : Монография. М. : Real Print, 2015. С. 29.

<sup>2</sup> Сенчагов В. К. Антикоррупционность — одно из главных требований модернизации финансовой системы страны // Государственный аудит. Право. Экономика. 2010. № 3. С. 34.

на Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, в структуре которого по рекомендации президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции сформирован специальный Междисциплинарный центр по координации научно-методического обеспечения противодействия коррупции.

Результаты проводимых научных исследований опубликованы в соответствующих монографических изданиях и в форме отдельных научных докладов, представлены в научно-практических и учебно-методических пособиях. Эффективной формой объединения усилий ученых стали различного рода международные антикоррупционные форумы. Предметы обсуждения — правовые инновации, современные стандарты и технологии противодействия коррупции, финансовые и социально-культурные механизмы против коррупции, правопорядок и коррупция, профилактика и предупреждение коррупции, социальный контроль в системе противодействия коррупции. Среди участников таких форумов — руководители и специалисты органов государственной власти Российской Федерации и других стран, представителей международных организаций (*GRECO, EAG, IACA, FATF, OECD, Transparency International, UNCAC*), ведущих ученые и эксперты десятков зарубежных государств.

Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ организовано обучение федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции, особенно тех, в чьи должностные обязанности входит проведение антикоррупционной экспертизы проектов ведомственных нормативных правовых актов. Целый ряд подведомственных Академии структур в субъектах РФ стали организаторами международных и всероссийских научно-практических конференций по проблематике коррупции.

Наша страна присоединилась к базовым международным конвенциям против коррупции; взяла на вооружение Международный кодекс поведения государственных служащих; стала активным членом Группы государств против коррупции (*GRECO*), вступила в Международную комиссию по борьбе с отмыванием денег (*FATF*). Свою положительную роль сыграло создание Правительством РФ постоянно действующей делегации России для участия в международных мероприятиях, проводимых под эгидой Конвенции ООН против коррупции. Учеными Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ разработана Программа международного научного мониторинга проявления коррупции (МОНКОР), которая развивает методологию и предлагает новые методы диагностирования коррупции, выводит практику исследования проблем коррупции за пределы узкосоциологических «коррупционных рейтингов», предлагает комплексный анализ коррупции как многоуровневого аморального явления. Научные наработки способствуют интеграции России в общемировое правовое антикоррупционное пространство, борьбе с коррупцией внутри страны и на международном уровне, повышению политиче-



ского авторитета и экономической инвестиционной привлекательности нашего государства.

Внимание исследователей сосредоточено на изучении сущностных характеристик и признаков коррупции, ее структурных особенностей, истоков, причин и социальных последствий; правовых основ, правовых институтов и правовых средств профилактики, предупреждения и борьбы с коррупционными проявлениями; факторов коррупциогенности законодательства и принимаемых управленческих решений; практики стратегического планирования антикоррупционной деятельности; национальных и международных антикоррупционных стандартов; международного сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией.

По сей день актуальными остаются задачи повышения эффективности правовых и организационно-управленческих механизмов предотвращения и выявления конфликта интересов, особенно в отношении лиц, замещающих должности, по которым установлена обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов; совершенствования механизмов контроля за доходами и расходами, обращения в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законных основаниях; борьбы с коррупцией элитного уровня; повышения эффективности информационно-пропагандистских, воспитательных и просветительских мер, направленных на формирование в обществе атмосферы нетерпимости к коррупции. Более предметного внимания заслуживают вопросы использования механизмов международного сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией, нейтрализации внешних коррупционных факторов и пресечения экспорта коррупции в нашу страну, использования коррупции как инструмента обеспечения мирового политического доминирования и экономического господства.

Специально созданные научные структуры диагностируют зоны наибольшего коррупционного поражения, оценивают остроту коррупционных рисков, их социальную опасность и последствия. Исследуются возможности и пределы участия институтов гражданского общества, средств массовой информации и предпринимательских структур в борьбе с коррупцией. В итоге можно сказать, что в науке уже *сформировалась онтология, аксиология и методология исследования коррупции* — учение о социальной сущности коррупции и той системе ценностных и научных координат, в которых исследуется коррупционное поведение, разрабатываются и реализуются программы борьбы с коррупцией.

В нашем распоряжении немало опубликованных в России и за рубежом монографических и диссертационных исследований, курсов лекций и учебников, брошюр, журнальных и газетных статей, касающихся самых актуальных проблем государственного антикоррупционного управления.

Тем не менее, при всем многообразии исследовательских работ и научных публикаций многие вопросы, касающиеся политических,

правовых и нравственно-культурных инструментов антикоррупционной стратегии, пока не получили достаточно глубокой научной проработки и всестороннего освещения. Не сложилось также единого научного понимания того, что коррупция — явление более сложное, чем тайный сговор чиновника и предпринимателя ради получения обеими сторонами благ и преимуществ, противоречащим закону и морали. Вне должного внимания остается кадровая коррупция, коррупционные проявления неимущественной мотивации, злоупотребления статусным положением, основанные на «отношениях лояльности», лоббирование. Многие не могут отличить коррупционные правонарушения от обычных уголовных или экономических преступлений. Одни связывают коррупцию с противоправными заинтересованными действиями чиновников и лиц, замещающих политические должности, другие смотрят шире, рассматривают коррупцию сквозь призму внесистемной деятельности властных, хозяйственных и иных социально значимых структур. Третьи трактуют коррупцию как противоправно-корыстную, лично заинтересованную деятельность, независимо от социально-правового статуса человека и сферы приложения его сил.

И это при условии, что исследованием проблем коррупции, ее причин и форм проявления, социальных последствий и механизмов противодействия ученые занимаются не одну сотню лет. Упоминание об этом явлении встречается в сочинениях философов древних государств — Древнего Вавилона, Египта, Месопотамии, Иудеи, Индии, Китая, Греции и Рима. Непреходящую ценность имеют научные выводы Сократа, Платона и Аристотеля, философов эпохи Возрождения Т. Гоббса, Н. Макиавелли, Ю. Крижанича и многих их последователей во всем мире. Особенно интересны их суждения относительно законности и социальной справедливости, диалектики права и морали, преодоления бюрократизма и злоупотреблений властью, форм и методов борьбы с казнокрадами. В России понятие посула в смысле взятки трактовалась уже в Псковской Судной грамоте 1397 г., которая предписывала «тайные посулы не имети ни князю, ни посаднику».

Много конструктивного в исследование проблем корыстной преступности, научному осмыслению взяточничества, мздоимства и лихоимства внесли ученые дореволюционной России И. Е. Андреевский, Н. А. Бердяев, С. И. Гессен, А. Д. Градовский, И. А. Ильин, Б. А. Кистяковский, В. О. Ключевский, А. Ф. Кони, Н. М. Коркунов, Н. С. Таганцев, И. Я. Фойницкий. Их анализ бюрократизма, проблем социальной дезорганизации, аномии и девиаций, соотношения права, нравственности и служебной дисциплины, социального конструирования и социального порядка, отклоняющегося поведения и социального конфликта, влияния социально-правового статуса на формирование личностно-профессиональных качеств и причин патологии индивидуального поведения до сих пор не потерял своей научной и практической значимости. Даже несмотря на то, что коррупция рассматривалась ими преимущественно в контексте уголовно-правового анализа. Глубоко

исследовали различные модели противоправного корыстного поведения М. Вебер, Э. Дюргейм, Г. Зиммель.

Немаловажное значение для осуществления сравнительного научного исследования проблем коррупции имеют работы правозащитной направленности А. Г. Авторханова, М. С. Восленского, А. А. Зиновьева, А. Д. Сахарова, А. И. Солженицына, особенно в части анализа разрушительной сущности командно-административной системы и государственной бюрократии в условиях тоталитарных режимов. Значимость их работ особо существенна, если учесть, что в советской науке коррупция практически не исследовалась — это явление считалось пережитком монархически-капиталистического прошлого и представлялось глубоко чуждым социализму явлением. Нечасто к этой проблеме обращались и ученые западных государств, но наряду с серьезными достижениями здесь также просматривалось стремление скрыть «теневые стороны» западных стандартов образа жизни, моделей экономики и государственного устройства<sup>1</sup>.

В последние десятилетия на данном направлении научного поиска усилия зарубежных ученых заметно активизировались. Труды Ж. Аллака, С. Х. Аталаса, Г. Беккера, Я. Бертока, А. Валицкого, Б. Жувенеля, Ж. Картье-Брессона, Р. Клитгарда, А. Крюгера, Б. Леони, Ли Куан Ю, Д. Малгана, М. Олсона, М. Педреро, М. Пуасона, С. Роуз-Аккерман, Б. Спевилля, Р. Теобальда, Б. Фолсома, В. Хетцера стали первыми крупными исследовательскими и научно-методическими работами, в которых были идентифицированы сущность и признаки коррупции, системно представлены истоки и формы коррупционных проявлений, трудности и причины низкой раскрываемости коррупционной преступности. Развивая идеи Э. Дюркгейма, Р. Мертона и Т. Парсонса о том, что *коррупция — это дисфункциональная патология общественной действительности*, ученые подвергли глубокому анализу коррупционное взаимодействие по линии «власть — бизнес — общество» и пришли к выводу о реальной возможности существования по крайней мере трех видов такого взаимодействия — «скупка государства», «влияние на государство» и «властно-управленческая коррупция как фактор развала государства».

Предложены также методики оценки коррупционности и методические рекомендации по составлению карт коррупционных рисков, представлены различные стратегические модели борьбы с коррупционными злоупотреблениями, предлагаются доступные программы разработки и овладения технологиями целенаправленного действия в соответствии с требованиями антикоррупционного законодательства и этических норм служебных отношений. Основная идея заключается в том, что коррупция появляется в системе, которая монополизирует принятие решений и обладает широкой свободой в определении того,

---

<sup>1</sup> Хабриева Т. Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7.

кто и в каком объеме получит выгоду. Отсюда основные составляющие борьбы с коррупцией: создание гибкого правового пространства противодействия коррупции; просвещение и воспитание; своевременное выявление и выявление коррупциогенных зон и рисков; определение механизмов предупреждения и предотвращения коррупции, современная кадровая политика<sup>1</sup>.

В начале 1990-х гг. стали проводиться международные мониторинговые исследования, основанные на оценках восприятия коррупции, ведении барометра мировой коррупции и замеров объемов взяточничества, составлении индекса непрозрачности хозяйствующих субъектов, исчислении индекса эффективности контроля коррупционных проявлений. Была создана уже упоминавшаяся Международная неправительственная организация *Transparency International*, которая в инициативном порядке начала осуществлять регулярные научные замеры коррупционного поражения различных стран мира с точки зрения восприятия коррупции обществом и реализовывать различные аналитические проекты на основе полученной социологической информации.

Позже научно-исследовательский институт Всемирного банка предложил критерии оценки коррумпированности государственного управления, что в свою очередь помогло обнаружить пагубность закрытости законотворческого процесса и непрозрачности процесса принятия управленческих решений, предметнее идентифицировать стратегию сдерживания и искоренения причин коррупции, нивелирования ее социальных последствий.

Важнейшим источником научной информации являются труды современных российских ученых: *правоведов* — В. В. Астанина, Л. В. Глазковой, В. Г. Гриба, А. Я. Капустина, А. И. Кирпичникова, Л. М. Колодкина, А. В. Кудашкина, А. В. Куракина, И. В. Левакина, В. В. Лунева, С. В. Максимова, А. В. Малько, А. Ф. Ноздрачева, А. В. Оболонского, В. Я. Пекарева, Е. С. Спектора, Э. В. Талапиной, О. И. Тиунова, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой, А. М. Цирина, А. Н. Чашина, С. М. Шахрая; *философов* — Г. К. Ашина, А. Е. Выгорбиной, А. С. Капто, В. М. Соколова, П. П. Степнова; *экономистов* — В. Д. Андрианова, С. Е. Нарышкина, В. С. Овчинского, В. Н. Южакова; *социологов* — В. И. Добренькова, Н. Р. Исправниковой, К. О. Магомедова, Г. К. Мишина, Э. Н. Ожиганова, Е. В. Охотского, Е. П. Тавокина, Ж. Т. Тощенко, А. И. Турчинова, М. В. Шедий; *политологов и управленцев* — С. Н. Братановского, С. А. Воронцова, М. Ф. Зеленова, А. Л. Кабанова, А. Н. Медушевского, В. Л. Римского, Г. А. Сатарова, А. И. Соловьева, И. А. Терещенко, А. В. Шашковой, В. Е. Эминова, В. Н. Южакова. Интересный анализ коррупционных потоков с точки зрения взаимо-

---

<sup>1</sup> Многоликая коррупция. Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана ; пер. с англ. И. Окуньковой, В. Ионова, С. Сурина. М. : Альпина-Диджитал, 2010. С. 66, 104.

действия коррупционера-донора и коррупционера-акцептора с использованием математического инструментария представлен в работах А. С. Минзова и Е. Г. Куклиной — специалистов в области системного анализа.

Предмет научного анализа — сущностные характеристики, признаки, причины и мотивы коррупционного поведения; условия и формы коррупционной криминализации властных структур; соотношение законности, демократии, социальной справедливости и нравственности; правовые основы и формы участия государственных органов, административных структур и институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией; криминологические аспекты и атрибуты борьбы с коррупцией; зоны повышенного коррупционного риска; трансформации коррупционных практик в связи с развитием систем связи, телекоммуникаций, цифровизации экономики и появления электронных денег; социально разрушающие последствия девиантного поведения; приоритеты противодействия коррупции; методы и методики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и управленческих решений.

О возрастании научного и практически-прикладного интереса к проблематике коррупции, в том числе конституционно-правовой, административно-управленческой, нравственно-культурной и международно-политической направленности, свидетельствует и то, что в стране проводится немало научно-практических конференций, семинаров и «круглых столов», парламентских слушаний и «правительственных часов», посвященных этой крайне болезненной для общества проблеме. Особо значимы научные форумы, организуемые Институтом государства и права РАН, Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики», НИИ Генеральной прокуратуры РФ, Финансовой академией при Правительстве РФ, Общественной палатой РФ. Их научные поиски обогащают современную науку важными обобщениями, выводами, конструктивными предложениями и практическими рекомендациями.

Тем не менее нельзя не признать, что целый ряд проблем, касающихся социально-экономических, конституционно-правовых и административно-управленческих основ антикоррупционной стратегии, пока не нашел адекватного научного рассмотрения. Авторы, как правило, ограничиваются масштабными обобщениями и глобальными оценочными заключениями. Анализ чаще всего ограничивается стремлением разобраться в существе коррупции, оценками ставших известными фактов коррупции, выяснением специфики коррупционных правонарушений в системе государственной и муниципальной службы.

Практически отсутствуют научные исследования конкретных коррупционных проявлений на высшем уровне государственного управления, их разрушающего воздействия на основы конституционного

строю, практику реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, эффективности функционирования государственного аппарата и органов местного самоуправления. Явно недостает исследований коррупционной составляющей практики лицензирования предпринимательской деятельности, проведения банковских операций с бюджетными средствами, получения целевых кредитов, таможенной сфере, аттестации и аккредитации вузов, образовании, формировании партийных избирательных списков, роли гражданского общества в антикоррупционной деятельности. Перечисленное и многое другое требует дальнейших научных исследований с последующим введением их в проблематику учебных занятий.

**Предмет** учебного издания — социальная природа, источники, причины, генезис и негативные социальные последствия коррупции; концептуальные основы государственной стратегии противодействия коррупции, правовые и организационные механизмы реализации государственной политики борьбы с коррупцией; принципы и формы взаимоотношений государства (как ведущего субъекта управляющего воздействия), органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупционным аномалиям; объективные условия и субъективные факторы эффективности государственной антикоррупционной политики; коррупционные риски и их профилактика; государственный антикоррупционный аудит, методология и методы научного анализа коррупциогенной ситуации; международно-правовые стандарты и возможности их имплементации в российскую антикоррупционную практику; опыт международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции, его эффективность и перспективы.

При подготовке учебника в качестве руководящих авторы учитывали несколько важных постулатов: а) коррупция — явление, объективно присущее любой социальной системе; б) коррупция — явление сложное, многоуровневое и многоплановое, поэтому коррупционный горизонт не исчерпывается подкупом, продажностью и взяточничеством; в) в борьбе с коррупцией приоритет не за репрессивно-силовыми решениями, а за мерами предупреждения и профилактики; г) эффективность антикоррупционных усилий определяется их системностью, последовательностью и поддержкой общества. И самое главное — борьба с коррупцией это не самоцель, а создание слаженной, авторитетной и эффективной системы государственного антикоррупционного управления. Это «не шоу, она требует профессионализма, серьезности и ответственности, только тогда она даст результат, получит осознанную, широкую поддержку со стороны общества».<sup>1</sup>

Теоретико-методологическая основа научного анализа — диалектико-материалистический подход к исследованию объективной реальности. Авторами издания использован широкий набор методов

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 1 декабря 2016 г.

познания: конкретно-исторический, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, социологический, теоретико-прогностический. Эмпирическая база учебного курса — данные правоприменительной практики, судебная, прокурорская и социологическая статистика.

Использованы публикации средств массовой информации, материалы, размещенные на официальных сайтах федеральных органов государственной власти и научно-исследовательских центров. Нормативно-правовая база — документы международного и национального антикоррупционного законодательства.

#### **Задачи курса:**

- сформировать у студентов научное понимание социально-политической, экономической и нравственной сущности коррупции, раскрыть ее социально-юридический смысл как превращенной формы бюрократизации власти и противоправно-аморальной деградации материально-финансовых возможностей и властно-должностного статуса в ущерб общественному интересу;
- помочь студентам сформировать четкое представление о понятийном аппарате антикоррупционного законодательства, научного анализа и терминологии антикоррупционной практики;
- рассмотреть основные составляющие государственной стратегии и сложившихся механизмов противодействия коррупции, их правового, кадрового, информационного и организационно-технического обеспечения;
- проанализировать достоинства и слабости действующего российского антикоррупционного законодательства, выявить трудности и достижения на пути его реализации, а также особенности правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции в системе координат сложившейся в России конституционной модели государственного строя, действующей системы прав и свобод человека и гражданина, федеративного устройства, рыночных отношений и бюджетного сектора;
- изучить причины устойчивости коррупционных отношений, проанализировать организационно-правовые, политические, социально-экономические и социокультурные факторы, затрудняющие реализацию антикоррупционной стратегии;
- проанализировать эффективность деятельности государственных и муниципальных органов в сфере противодействия коррупции;
- сформировать общекультурные компетенции, соответствующие современной практике антикризисного действия. Прежде всего, компетенции общественного служения, этического поведения, критического анализа, конструктивного социального, профессионального и образовательного взаимодействия с гражданами и институтами гражданского общества.

Информационно-научное, учебно-методическое и техническое обеспечение учебного курса «Противодействие коррупции» представлено рекомендациями, содержащимися в планах семинарских занятий по каждой теме, а также в Приложении 1.

В части профессиональных компетенций по итогам прохождения курса обучающиеся должны:

**знать**

- сущностные характеристики, формы проявления и негативные последствия коррупции в различных сферах жизнедеятельности общества;
- принципы и основные составляющие государственной политики противодействия коррупции;

**уметь**

- анализировать, идентифицировать и критически оценивать коррупционную ситуацию;
- отслеживать передовые достижения мировой и отечественной науки и практики в области исследования проблем коррупции и воздействия на коррупционные отношения с целью их разрушения;
- использовать полученные знания в процессе разработки программ и планов противодействия коррупции, контролировать их реализацию;

**владеть**

- современными методами диагностики, анализа, прогноза и решения проблем противодействия коррупции;
- методиками антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и управленческих решений;
- спецификой эффективного взаимодействия с государственными, коммерческими и некоммерческими организациями, отечественными и зарубежными партнерами в процессе реализации государственной стратегии противодействия коррупции.



# Глава 1

## ЗАКОННОСТЬ — БАЗОВЫЙ ПРИНЦИП И СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЦЕЛЬ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

В данной главе законность рассматривается как принцип, условие и целевой ориентир борьбы с коррупцией, доказывается, что в условиях правового нигилизма и пренебрежительного отношения к закону не только разрушается режим законности, но даже самое сильное государство превращается в государство коррумпированное.

В результате освоения материала данной главы студент должен:

### **знать**

- юридический, социально-политический и нравственный смысл принципа законности, его практическую значимость как фактора высокого качества государственного управления и важнейшего условия высокой эффективности политики противодействия коррупции;

### **уметь**

- анализировать взаимосвязь законности, рациональности, правопорядка и государственной дисциплины;
- диагностировать уровень правовой культуры государственного аппарата и влияние правовой культуры на качество государственно-управленческой деятельности, в том числе в части реализации государственной антикоррупционной стратегии;

### **владеть**

- методами и средствами диагностики, оценки и обеспечения должного уровня законности в практике противодействия коррупции в соответствии с буквой и правовым духом действующего в стране законодательства;

- научными основами правовой культуры, принципами и нормами современной служебной этики.

Перед началом занятия рекомендуется ознакомиться с понятиями, являющимися ключевыми для данной темы.

### **Ключевые понятия**

**Государство** — форма политической организации жизнедеятельности общества, социальная оболочка, упорядочивающая жизнь обще-

ства, его единство и целостность; институт выражения и закрепления всеобщей воли, потребностей и интересов людей.

**Государство правовое** — государство, доминантно целеполагающее и последовательно реализующее своей деятельностью порядок, основанный на верховенстве права, правовой законности и соответствующих механизмах правоохраны, обеспечивающих право, законность и социальную справедливость.

**Государство нравственное** — государство, которое генерирует и обеспечивает нравственные человеческие отношения, содействует их формированию, закреплению и реализации в нравственном облике личности и общественной морали.

**Государство коррумпированное** — государство, в условиях которого коррупция представляет собой системное, многоуровневое, динамично распространяющееся в пространстве и во времени явление; причины коррупции в условиях коррумпированного государства скрыты в недрах системы властвования, рыночных механизмах, глубинах общественного сознания.

**Законность** — система юридических принципов, норм, средств, форм и гарантий, призванных обеспечивать реализацию правовых установлений и государственно-управленческих решений в строгом соответствии с буквой и правовым духом действующих в стране и в международной практике конвенций, договоров, законов и подзаконных нормативных правовых актов. Основные принципы — верховенство закона, единство законности, целесообразность и реальность законности, реализация идей социальной справедливости на основе закона.

**Правовое сознание** — совокупность взглядов и идей, выражающих отношение людей к закону, законности и правосудию; представление о том, что является правомерным, а что неправомерным; сознательное восприятие человеком, группой, социальной общностью в качестве руководства к действию своих юридических прав, обязанностей и ответственности по отношению к другим субъектам общественных отношений.

**Правовой нигилизм** — пренебрежительное отношение к закону; сформировавшееся на общественном и бытовом уровне осознанное или подсознательное отрицание значимости закона; сознание, отрицающее социальную ценность права; априорность убеждения в том, что без нарушения закона обеспечить средства, достаточные для достойной жизни невозможно.

**Государственное антикоррупционное управление** — целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей, направленное на достижение определенных социально значимых целей в сфере противодействия коррупции.

## 1.1. Законность, ее социальный и юридический смысл

Нормативная модель управления приобретает реальную практическую силу лишь тогда, когда она на практике становится эффективной правовой основой политики и управленческой деятельности. Причем дело не в формальном наличии законов и их количестве, не в качестве законодательного процесса и законодательной техники. Никакие законы, указы, постановления, регламенты и подробнейшие инструкции, даже самые актуальные и качественные автоматически не действуют. Если между законом и результатами его практического применения не находится отлаженный механизм практической реализации, если законодательство не согласуется с принципами гуманизма и социальной справедливости, то рассчитывать на высококачественный и легитимный результат не приходится. Даже самый разумный и жизненно необходимый документ не окажет в таком случае никакого конструктивного воздействия на реальную жизнь людей. А если и окажет, то с мизерным, что очень вероятно, результатом.

О государстве, где правят не люди, а законы, человечество мечтало испокон веков. Еще мудрецы древних Китая и Индии, философы античной цивилизации сформулировали постулаты, которые спустя многие сотни лет не потеряли своей значимости. Старинные афоризмы («Государством должен править закон», «Закон выше любой должности», «Закон — единственный бог, которому все должны поклоняться», «Мы должны быть рабами законов, чтобы стать свободными», «Закон должен властвовать над всеми», «Закон суров, но это закон» и многие другие) стали почти официальными принципами современного правового демократического государства. Платон говорил: «Там, где закон — владыка над правителями, а они — его рабы, я усматриваю спасение государства и все блага, какие могут даровать государствам боги»<sup>1</sup>.

О праве как науке «о добром и справедливом» писал Цицерон<sup>2</sup>, поэтому для того, чтобы стать свободными, надо стать рабами законов. Законы только тогда способствуют достижению главной цели государства, когда их знают, руководствуются ими и неукоснительно выполняют. Там же, где нет законов, нет свободы и нет справедливости, утверждал Дж. Локк.

Только законодательство стремится поставить свободу личности в те границы, в которых она, подчиняясь общим законам, совместима со свободой каждой другой личности, писал И. Кант. Его столь же великий соотечественник Г. Ф. Гегель критиковал деспотию и квалифициро-

---

<sup>1</sup> Платон. Собрание сочинений : в 4 т. / под общ. ред. А. Ф. Лосева, В. Ф. Асмуса, А. А. Тахо-Годи ; пер. с древнегреч. Вл. С. Соловьева, М. С. Соловьева, С. Я. Шейнман-Топштейн и др. М. : Мысль, 1994. Т. 4. С. 169.

<sup>2</sup> Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М. : Зерцало, 1997. С. 17.

вал ее как «состояние беззакония, в котором особенная воля как таковая, будь то воля монарха или народа (охлократия), имеет силу закона или, вернее, заменяет собой закон», противопоставляя ей «демократическое государство, где господствует закон и свобода личности»<sup>1</sup>.

Сегодня, заучивая и повторяя эти классические истины, мы каждый раз убеждаемся в мудрости великих мыслителей прошлого.

В мировой истории невозможно найти такое государство, которое бы не стремилось проводить свои законы в жизнь. Без этого невозможно решить никакую мало-мальски социально значимую задачу, тем более задачу борьбы с корыстолюбием и коррупцией. Невозможным становится успешное проведение экономических реформ, становление рыночных отношений и развитие производства, построение гражданского общества и правового государства, эффективное функционирование институтов демократии и политической системы, нормальная реализация конституционных прав и свобод человека, подавление преступности и правового нигилизма, не говоря о политико-правовой культуре, здоровом правосознании, морали и духовности.

Без законов и четких нравственных установок законность бессмысленна, вне закона и моральных координат законность существовать не может. Но одного наличия законов недостаточно. Очень часто при наличии законов, причем неплохих законов, законности не было или почти не было<sup>2</sup>. Законность — это не только правовая регламентированность поступков и действий на основе принципов, норм и требований действующих в данный момент законов и иных нормативных правовых актов. Эта сторона правовой практики характеризуется такими юридическими категориями, как «применение права», «правовое поведение», «эффективность права», «правовой порядок». Наличие законов — лишь условие и важнейшая предпосылка законности, один из признаков правового государства, доминантно целеполагающего своим наличием порядок, основанный на верховенстве права, законности и механизмах правоохраны, обеспечивающих такую законность.

Важно, чтобы законы по своему содержанию, нравственному наполнению, процессуальной форме применения и практической реализации были правовыми, соответствовали принципам права, нормам общечеловеческой морали и международным стандартам человеческого общежития, не оставались на бумаге, а работали и приносили реальный, социально значимый практический эффект. Законность означает идею, требование и систему (режим) реального выражения права в законах государства. Это — мера действия закона, как в процессе законотвор-

---

<sup>1</sup> Гегель Г. Ф. *Философия права* / ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсесянц ; пер. с нем. Б. Г. Столпнера и М. И. Левиной. М. : Мысль, 1990. С. 302.

<sup>2</sup> Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М. : Норма, 2004. С. 465.

чества<sup>1</sup>, так и в реальной правоприменительной и правоохранительной практике<sup>2</sup>.

Обилие законов — еще не признак высокого уровня законности, скорее, напротив, признак политической слабости государства и управленческой неразберихи. Множественность реформ — далеко не всегда стремление что-то улучшить или перестроить, нередко это способ что-то разрушить, скрыть непрофессионализм и безответственность, остаться безнаказанным. Поэтому неудивительно, что в обществе имеет место правовой нигилизм, незрелое правовое и политическое сознание, коррупция, организованная преступность. Любой закон или подзаконный акт, в том числе управленческого характера, живет и действует лишь тогда, когда он исполняется, когда им руководствуются и когда несут ответственность по закону. Недостаточно создать совершенный правовой акт, необходимо еще, чтобы он базировался на ценностях гуманизма и справедливости, правильно, единообразно и целесообразно применялся. Другого способа качественно управлять, привнося в общество должное согласие и созидательное начало пока не придумано<sup>3</sup>.

Как *функция* законность представляет собой совокупность нормативных требований, за отступление от которых наступает адекватная юридическая ответственность. Даже самые, казалось бы, целесообразные действия возможны и допустимы только в том случае, если они не противоречат закону, реализуются в допустимых правовыми нормами формах и признанными законом способами и средствами, приносят реальную пользу обществу и его гражданам. Законность, по образному выражению классика современного либерализма Ф. Хайека, является «не только щитом свободы, но и отлаженным юридическим механизмом ее реализации»<sup>4</sup>.

Как *метод* законность сводится к совокупности способов, приемов и правовых средств, с помощью которых управленческая деятельность вводится в русло законов, направляется на исполнение законов, причем легитимными средствами и в строго установленных процессуальных формах. Тем самым обеспечивается единообразие в понимании и должная строгость в применении правовых норм управляющими и управляемыми в пределах своих полномочий и своей компетенции.

Как *принцип* построения и деятельности государственных и муниципальных органов законность предполагает верховенство закона и права. Государство, все его органы, организации и должностные

---

<sup>1</sup> Законность: теория и практика : монография / М. С. Андрианов, С. А. Боголюбов, Н. Д. Бут [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Н. В. Субанова. М. : Юридическая фирма «Контракт», 2017. С. 35—41.

<sup>2</sup> Енгибарян Р. В., Краснов Ю. К. Теория государства и права : учеб. пособие. М. : Норма : ИНФРА-М, 2007. С. 544—557.

<sup>3</sup> Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства : в 3 т. Т. 1: Социология права. М. : Современный гуманитарный университет, 2001. С. 230—231.

<sup>4</sup> Хайек Ф. Дорога к рабству // Вопросы философии. 1990. № 11. С. 128.

лица, органы местного самоуправления, руководствуются законом, исполняют закон и стоят на страже закона. За отступление от требований закона наступает юридическая ответственность, которой следует быть неотвратимой, своевременной и справедливой. Не говоря уже о том, что сами законы содержательно должны быть правовыми, ориентированными на ценности гуманизма и социальной справедливости. Если же установлено, что какой-либо правовой акт не соответствует закону, то он должен быть отменен. Нельзя также забывать и о приоритетности норм международного права над нормами внутреннего национального законодательства. Соблюдение перечисленных требований не только обеспечивает законность, но и переводит ее в *законность правовую*, т. е. в правозаконность, основанную на высоких принципах социальной справедливости, добра и высокой морали.

Некоторые ученые говорят даже о перспективах формирования нравственного государства, которое не только провозглашает, а на практике генерирует нравственные человеческие отношения, содействует их формированию и закреплению в нравственном облике личности и в общественной морали в целом. Это социальная оболочка «человеченного человека»<sup>1</sup>. Его приоритеты: личность — высшая ценность; правовая урегулированность и правовой порядок в общественных отношениях; развитость системы правопорядка и правоприменения; высокая правовая культура с точки зрения единства закона и справедливости.

Как *цель* антикоррупционной политики законность — это не только искоренение причин и условий, порождающих коррупцию, но и непрерывное условие гарантированности прочной законности и должного правопорядка в стране с реальной защитой прав и свобод человека и гражданина, гарантированного правового равенства и социальной справедливости, обеспеченной неотвратимостью наказания за коррупционные деяния. Не случайно во всех национальных планах противодействия коррупции Генеральному прокурору РФ предписывается ежегодно предоставлять главе государства и палатам Федерального Собрания РФ доклады о проделанной работе по укреплению законности и правопорядка с особым акцентом на вопросы, касающиеся предупреждения коррупции и борьбы с ней.

---

<sup>1</sup> Кабашов С. Ю. Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления: профессиональная этика, кадровая политика, планирование карьеры и противодействие коррупции. М. : Изд. дом «Дело», 2014; Нравственное государство как императив государственной эволюции : материалы Всеросс. науч. конф., 27 мая 2011 г., Москва. М. : Научный эксперт, 2011; Нравственное государство. От теории к проекту / С. С. Сулакшин, В. Э. Багдасарян, М. В. Вилисов [и др.]. М. : Наука и политика, 2015; Охотский Е. В. Государственный служащий : статус, профессия, призвание. М. : Экономика, 2011; Проблемы взаимодействия гражданского общества, государства и бизнеса: опыт России и Германии : коллективная монография. Ростов н/Д, Изд-во СКАГС, 2012; Сулакшин С. С. Фундаментальный контекст концепта нравственного государства : монография. М. : Научный эксперт, 2013; Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации : монография. М. : Юридическая литература, 2005.

Как *политико-правовой режим* законность представляет собой порядок, при котором все решения и организационно-регулирующие действия осуществляются исходя из глубокого понимания сущности права, причем не только с точки зрения буквы закона, но и его духа. Это такое состояние общественной и государственной жизни, когда никто не вправе не исполнять закон, игнорировать, а тем более произвольно его изменить или отменить. Перед законом все равны. Отсюда правовая основа демократии и истинного народовластия. Именно поэтому законность является важнейшим атрибутом национальной безопасности — политической, экономической, социальной, военной.

Если требования законности исполняются, то можно говорить о *реальной* законности. Если же требования законности лишь декларируются и остаются на бумаге, то имеет место *формальная* законность. В первом случае общество отличается высоким уровнем правового сознания, правовой культуры и законопослушности граждан. Во втором случае, напротив, — правовым нигилизмом, коррупцией, бюрократизмом и чиновничьим произволом. Пассивно-декларативного провозглашения законности недостаточно — за добро и правовую законность надо бороться. Запрещать зло необходимо, но этого мало — надо еще и бороться за добро.

Казалось бы, все просто. Тем не менее, далеко не все понимают, что предписание «соблюдай и не нарушай» — это всего лишь постулат, необходимое, но не достаточное условие законности. Нельзя абстрагироваться от характера законов и качества правового сознания людей, правовой культуры политиков, чиновников и рядовых граждан, от их реального желания утверждать на практике принципы законности, гуманизма и социальной справедливости. История многократно демонстрировала негативные последствия не только нигилистического отношения к закону, но и бездумно-бюрократического исполнительства, не раз доказывала, что тирания чаще всего как раз и выступает под лозунгами борьбы за свободу, за утверждение идеалов законности и дисциплины и справедливого правопорядка.

В современной научной литературе представлен достаточно широкий диапазон трактовок сущности законности. По этому критерию авторов можно отнести к двум школам.

*Первая:* ученые, которые трактуют законность в узком юридическом смысле, когда законность определяется наличием законов и жесткостью их исполнения всеми субъектами общественных отношений — гражданами, их объединениями (организациями, фирмами, обществами, союзами и т. д.), должностными лицами, государственными и муниципальными органами и учреждениями. Главное здесь, во-первых, — требование точного и неуклонного соблюдения законов теми, кому они адресованы; во-вторых, требование соблюдения иерархии законов и иных нормативных актов; в-третьих, непререкаемость и однозначность действия закона. Если представленные требования проводятся в жизнь на деле, то это законность реальная и созидающая. Если же законы

провозглашаются, но не выполняются, то это формальная законность, которая ограничивается лишь громкой риторикой. Такая законность не созидает, а разрушает, не мобилизует, а деморализует, не противостоит коррупции, а затушевывает и даже стимулирует ее.

*Вторая:* ученые, которые законность рассматривают как политико-правовое явление, характеризующееся не только как процесс соблюдения законов, но и как общественно-политический режим демократии в условиях правового государства и господства гуманистических принципов. Законность с их точки зрения — это такой политико-правовой режим и такая правовая атмосфера, которые ограждают личность от произвола власти, массу людей — от анархии, общество — от насилия, хаоса и беспорядка<sup>1</sup>. С этой точки зрения законность означает: а) наличие правового законодательства; б) наличие строго иерархически выстроенной правовой системы; в) полное, своевременное и точное исполнение действующих законов без каких бы то ни было исключений и оговорок всеми субъектами общественной жизни; г) наличие эффективного механизма защиты законности. В точно такой же последовательности можно выстроить условия антикоррупционной законности.

На основании изложенного представляется возможным определить законность как *систему юридических принципов, норм, средств, форм и гарантий, призванных обеспечивать практическую реализацию государственно-управленческих решений в строгом соответствии с буквой и правовым духом действующего законодательства, принципов гуманизма и социальной справедливости*. Вместе с тем нельзя быть идеалистами и не понимать, что правомерное поведение формируется под воздействием множества самых разнообразных факторов объективного и субъективного характера, многие из которых не обязательно подпадают под признаки действующих норм права.

Нередко складывается ситуация, когда из поля государственной юрисдикции выпадают потребности и интересы людей, связанных между собой солидарностью, лояльностью, взаимными обязательствами. Это правда жизни, и неразумно игнорировать ее. Всегда следует помнить, что любая даже самая умная и конструктивная идея вне закона и моральных рамок не гарантирует созидующее социальное взаимодействие. Если нет правовых законов, то о законности и нормальном социальном порядке речь вести очень трудно. Каждая система, как справедливо утверждал Т. Парсонс, «должна иметь определенную организацию видов деятельности и институциональные средства, чтобы успешно справляться с нарушениями этой организации теми или иными формами принуждения и побуждения»<sup>2</sup>. Только в условиях

---

<sup>1</sup> Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. М. Корельского. М. : ИНФРА-М, 1997. С. 440.

<sup>2</sup> История социологии в западной Европе и США / П. П. Гайденко, Л. Г. Ионин, Х. Йоас [и др.]. М. : Наука, 1993. С. 239—244.



законности государство обретает черты, которые характеризуют его как государство правовое, демократическое и социальное.

## **1.2. Законность в механизме государственного и муниципального антикоррупционного управления**

Сразу определимся: государственное антикоррупционное управление — это целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей, направленное на достижение определенных социально значимых целей в сфере противодействия коррупции. Содержание законности в государственном и муниципальном антикоррупционном управлении мы рассматриваем с позиций нескольких находящихся в органическом единстве аспектов — прежде всего с точки зрения *основных содержательных и процедурных составляющих законности*:

1) правовой обоснованности принимаемых управленческих решений в целом и в плане эффективного противодействия коррупции в частности;

2) сложившихся в обществе традиций уважительного отношения к закону, обязательности исполнения его постановлений всеми субъектами управленческих отношений;

3) гарантированности прав, свобод и законных интересов граждан, их защиты от коррупционного унижения и циничного ущемления человеческого достоинства;

4) профессионализма и высокой правовой культуры того, кто является «автором» управленческого решения, и тех, кому поручена его реализация;

5) государственной и служебной дисциплины, строгости исполнения требований, предусмотренных законом процессуальных форм и методов разработки, принятия и реализации управленческого решения;

6) адекватности административных и должностных регламентов, высокой эффективности комиссий по этике служебных отношений, контроля соблюдения требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов, перехода к работе по показателям качества служебной деятельности на основе личных заслуг и служебных достижений;

7) рациональности и юридической обоснованности использования финансовых, материальных, политических, кадровых, информационных, духовно-нравственных и других ресурсов обеспечения законности.

Эти составляющие действуют на основе следующих составляющих **принципа законности**:

- *единства законности*, т. е. единой ценностной направленности правотворческой, правоприменительной и правореализующей деятель-

ности органов государственной власти и местного самоуправления. Законность едина на всей территории страны и в равной мере касается каждого. Ни в какой мере не предполагает избирательность, политическую ангажированность, местничество, ведомственность, корыстные интересы, доминирование одних в ущерб других. В управленческой практике, конечно, учитываются местные условия, особенности образа жизни и народные традиции, плюрализм мнений, но только на этапе принятия управленческого решения. В процессе же его реализации вступает в действие императив единства государственного правового режима. Иначе — авторитаризм, местничество, национализм, сепаратизм, системная коррупция и т. д.;

- *верховенства закона*, безусловный приоритет закона над всеми иными нормативными правовыми актами и регламентными установлениями, носящими подзаконный, т. е. подчиненный по отношению к закону характер. Верховенство закона лежит в основе принятия, реализации и контроля исполнения любого управленческого решения демократического правового государства. Данное положение — непременное условие подлинной, а не декларируемой законности, элемент высокой политико-правовой культуры управленческой деятельности, в том числе в сфере противодействия коррупции;

- *всеобщности*. Законность в равной степени распространяется на государственные органы, структуры государственного управления и местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, на бизнес и все без исключения общественные формирования, на всех персонально граждан, на всех проживающих на территории страны представителей иностранных государств. Все законы и подзаконные нормативные правовые акты должны быть опубликованы, а государственные управленческие решения — своевременно доведены до исполнителей. Правда, принцип «незнание принятого решения (закона) не освобождает от ответственности за его неисполнение или ненадлежащее исполнение» тоже действует. Каждый субъект управленческих отношений, каждый субъект правовых отношений должен не только сам знать и действовать в рамках закона, но и требовать от своих «контрагентов» не выходить за пределы правового пространства, оставаться законопослушными, строго соблюдать установленный порядок и официально закрепленные договоренности;

- *гарантированности правового характера управленческих действий*. Управленческие решения формируются и обеспечиваются специальными мерами юридического, организационно-управленческого и морально-воспитательного характера. Законность — это система реально действующего права. При этом следует подчеркнуть, что основу такого права составляет только то законодательство, которое гарантирует своевременное принятие управленческих решений, адекватно отражающих общечеловеческие идеалы справедливости и моральные ценности демократического правового общественного устройства. Такое законодательство нацелено на реализацию прав, свобод, насущных потребностей и законных интересов человека, соответствует объ-

ективным тенденциям социального прогресса и уж никак не согласуется с негласными коррумпировано деформированными постулатами;

- *недопустимости противопоставления законности и целесообразности.* Управленческие решения должны приниматься не только в рамках Конституции и действующего законодательства, но и максимально отвечать целевым ориентирам государства и общества, задачам поступательного социального развития. Именно в праве получает свое оформление высшая социальная целесообразность. С этой точки зрения законность всегда целесообразна и социально справедлива, хотя законность и целесообразность не совпадают. Это аксиома. Более того, бюрократическое противопоставление, а тем более подмена законности целесообразностью недопустима. Если исполнитель, прежде чем приступить к реализации принятого решения, начнет думать, является ли это решение целесообразным, разумным и выгодным, следует ли его исполнять или лучше оставить без внимания, то управление потеряет всякий смысл. Рано или поздно верх возьмет бюрократизм и коррупция, порядок сменят неопределенность и безответственность с соответствующими социальными рисками и патологиями;

- *устойчивости.* Полномасштабное проявление законность получает лишь тогда, когда в полной мере обретает черты самостоятельного, общепризнанного и стабильного общественно-политического феномена. Стабильность, полнота и непротиворечивость законодательства, ритмичность, обоснованность его обновления, последовательность совершенствования гарантируют стабильность и содержательную актуальность управления. Трудно рассчитывать на устойчивость законности и ее эффективность в условиях, когда в законодательство нестабильно вносятся десятки поправок, когда каждый новый руководитель начинает службу с тотальных кадровых перестановок, укрепления дисциплины и предложений о пересмотре сложившихся традиций и установления его собственного порядка;

- *гарантированности прав, свобод и законных интересов человека и гражданина* — базовой ценности и приоритетной цели законности. Равно справедливо и обратное: признание прав и свобод человека и гражданина — мощное средство обеспечения реальной законности. Данный принцип означает, что главное в деятельности государственного аппарата, всех его органов, организаций и должностных лиц — это уважение и всемерная защита прав человека и гражданина, противодействие любым нарушениям этих прав и свобод. Все остальное носит подчиненный характер. Статья 2 Конституции РФ трактует этот принцип следующим образом: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Более того, в ст. 18 Основного закона подчеркивается, что нормы, которыми закреплены права и свободы человека и гражданина, являются непосредственно действующими. Они определяют смысл деятельности законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. В этом

заключается основной смысл законности в системе государственного и муниципального управления;

- *реальности законности.* Речь идет о достижении фактического исполнения правовых предписаний во всех видах деятельности и неотвратимости ответственности за любое правонарушение. Осуществление принципа законности достигается посредством предоставления субъектам права реальной возможности соблюдать, исполнять и использовать правовые предписания, а также создания правоохранительным органам условий для эффективной борьбы с противоправными проявлениями. Законность подразумевает, что каждое совершенное правонарушение должно быть раскрыто, виновные в его совершении установлены, привлечены к ответственности и соответствующим образом наказаны. Причем соблюдение законности обеспечивается не столько суровостью наказаний, сколько их своевременностью, обоснованностью и неотвратимостью. Последнее крайне затруднительно в условиях коррупционной круговой поруки, безответственности, формального контроля и безнаказанности. Очень часто в таких условиях карьерный и материальный успех обеспечивается не профессионализмом, не честным трудом и добросовестным служением государству, а лицемерной преданностью, лицемерным осуждением коррупционеров и одновременно — беззастенчивым присвоением многомиллионных денежных средств, вымогательством, незаконным предпринимательством, «крышеванием» нелегального бизнеса;

- *презумпции невиновности,* означающей, что каждый человек предполагается честным, добропорядочным и ни в чем не повинным, пока не будет доказано иное в установленном законом порядке, а именно по приговору суда. Излишне говорить, какое значение это имеет для законности, ее состояния, укрепления. Иной подход несовместим с подлинной демократией, свободой личности, правовым государством. Презумпция невиновности закреплена в Конституции РФ, Декларации прав и свобод человека и гражданина, в уголовно-процессуальном законодательстве. Она выступает важнейшим условием и предпосылкой подлинной законности;

- *взаимосвязи законности и правовой культуры.* Неуважение законов, правовой нигилизм, правовой скептицизм и правовое отчуждение — худшие проявления социальной рыхлости общества, политической незрелости государства и его кадров. В этом же ряду стоит их юридическая некомпетентность, негативно-пренебрежительное отношение к закону и моральным устоям. Отсюда убежденность в том, что в России заработать достойные деньги без нарушения закона априори невозможно, поэтому богатство чаще всего рассматривается как незаконное, нелегитимное<sup>1</sup>. Именно такие проявления создают условия, когда закон превращается в формальность, а коррупция становится реальной составляющей социального управления.

---

<sup>1</sup> Багдасарян В. Э., Сулакшин С. С. Высшие ценности Российского государства : научная монография. М. : Научный эксперт, 2012. С. 227.

Несмотря на свою огромную значимость, законность автоматически не формируется, стихийно не устанавливается и сама по себе не обеспечивается. Для этого необходимы соответствующие условия и целый комплекс факторов, гарантирующих точное и неуклонное исполнение законно принятых решений. Важнейшие среди них:

1) *политические гарантии* — гарантии, которые определяются легитимностью власти и степенью политической стабильности в обществе; четкостью работы всех структурных составляющих власти в рамках эффективных «сдержек и противовесов»; готовностью и способностью политических лидеров обеспечить реализацию принимаемых государством управленческих решений. Именно такие гарантии характеризуют демократическое правовое государство, которое обеспечивает стабильное развитие общества, эффективное противодействие различного рода дестабилизирующим и дезорганизующим факторам, прежде всего политическому экстремизму, бытовой, межэтнической и межрелигиозной преступности, коррупционным злоупотреблениям;

2) *гарантии экономического характера*. Законность гарантируется высоким уровнем правовой урегулированности, организованности и динамики экономической сферы, зрелостью рыночных отношений, ритмичностью работы хозяйственного механизма, качеством предпринимательской культуры и деловитостью менеджеров. И напротив, нестабильность экономики, разрыв хозяйственных связей, высокие темпы инфляции, дезорганизация производства, бюрократизм, коррупция непременно порождают правовой нигилизм, кризис исполнительской дисциплины, налоговую преступность, грубые нарушения государственных стандартов и т. п.;

3) *идеологические гарантии*. Состояние законности зависит от господствующих в обществе идеологических, нравственных и духовно-культурных ценностей, от готовности людей руководствоваться этими ценностями, оберегать и защищать их как нечто особое для них лично значимое. Конституционный запрет на государственную идеологию вовсе не означает отказ от идеологических ценностей. Не менее значим и фактор правосознания и правомерного поведения правящей элиты, ее понимания, желания и готовности жить по закону и управлять по закону. Законность прочна лишь в обстановке, когда у человека есть прочные духовные и идеологические ориентиры, когда уважение закона становится жизненной ценностью и личным убеждением. В первую очередь это касается тех, кто связан с властью и публичным управлением. Законность реально возможна лишь в демократически устроенном обществе, в котором каждый, говоря словами А. Токвиля, относится к закону, как к своему личному делу, любит его и подчиняется ему; в обществе, где власть пользуется законом буквально в качестве земной необходимости<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Токвиль А. Демократия в Америке : пер. с франц. / предисл. Г. Дж. Ласки. М. : Прогресс, 1992. С. 31.

4) *социально-нравственные гарантии*. Прочная законность возможна только в условиях материального, нравственного и психологического благополучия людей, социальной стабильности, уверенности человека в незыблемости своих прав и свобод. Нищета, безработица, агрессивность, беспринципность, бытовая распущенность порождают неуважение к власти, заставляют человека искать окольные жизненные пути, порождают жестокость, алчность, подлость, межнациональные и межрелигиозные социальные конфликты. И наоборот, только обстановка законности гарантирует социальное благополучие и процветание. Зрелое правовое сознание, строгий правопорядок, нравственность и социальность неразрывны. Поэтому закономерно, что коррумпированное государство не стихийно, случайно и самотеком, а императивно программирует безнравственность и беззаконие;

5) *общественные гарантии*. Это обязательства, которые формируются общими усилиями различных общественных организаций и объединений, средств массовой информации, некоммерческих неправительственных образований и других институтов гражданского общества. Вне активного гражданского общества и эффективной правоохранительной системы законность в истинном ее понимании существовать не может. Особо трудно обеспечить законность в обществе, в котором процветает «государственный паразитизм» в лице бизнес-структур, существующих исключительно благодаря приближенности к бюджетным ресурсам; в котором нормой стали «коррупционные предрассудки», оправдывающие многие «безобидные» коррупционные проступки и преступления. Например, коррупционное освобождение от службы в вооруженных силах, гарантированность более качественного лечения в государственном учреждении или поступления в престижный вуз за «особую плату», освобождение от ответственности за совершенное правонарушение в обмен на взаимную услугу.

Что касается *специальных гарантий*, то они более конкретны и вряд ли нуждаются в детальном рассмотрении. Специальные гарантии обеспечиваются высокоэффективным функционированием правоохранительной системы по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений, осуществлению контроля и надзора (судебного, прокурорского, административного) за законностью, привлечению к ответственности правонарушителей. Например, недопустимость использования правоохранительными органами метода провокаций (предательское поведение, подстрекательство) в процессе выявления, пресечения и расследования коррупционных правонарушений, а также в целях проверки служащих на коррупционную устойчивость.

За свою длительную историю наша страна перепробовала множество различных способов, форм и методов обеспечения законности, в том числе в сфере противодействия коррупции. Ужесточались наказания, вводились самые строгие меры защиты от преступных посягательств, использовались методы воспитания и убеждения, устрашения и даже массовых репрессий. Однако положение дел менялось

к лучшему с большим трудом. Побеждали, как правило, не законность и справедливость, а волевой прессинг сверху и, как реакция на него, правовой нигилизм снизу. Получалось, что государство само создавало порядок, при котором субъекты власти априори обладали большими правами, а значит, и возможностями для злоупотреблений, нежели законопослушные граждане и честные работники. Именно здесь находится первоисточник негативно-критического отношения людей к власти, терпимо-пассивного безразличия к коррупционерам, правового скептицизма и злоупотреблений полномочиями. При этом разрушается вера людей в справедливость и перспективность сложившейся модели правления. А между тем, именно доверительное отношение к власти со стороны широкой общественности и их конструктивное сотрудничество — стратегическая основа успешности борьбы с коррупцией и другими статусными злоупотреблениями.

### **1.3. Правовое государство и коррумпированное государство — понятия несовместимые**

Правовое государство — это такое государство, в котором «хорошо знают, уважают и соблюдают законы, где уровень правового сознания людей настолько высок, что позволяет контролировать действия чиновников»<sup>1</sup>. Коррумпированное государство — явление прямо противоположной сущности. Правовым, демократическим и созидющим оно не может быть по определению.

Коррумпированное государство — это опаснейшее заболевание макросоциального уровня, грозящее самыми серьезными социально-экономическими и политическими последствиями. Н. Макиавелли был прав, когда в своей «Истории Флоренции» писал, что в коррумпированном государстве общество раздроблено и каждый человек действует сам по себе. Приходит в упадок религиозное чувство, а с ним — гражданская честность, чувство гражданского долга и уважение к авторитетам. Процветает фракционность и заговорщичество, правительство становится заложником могущественных клик. Приходит в упадок достоинство, торжествуют алчность, леность, стремление к роскоши, экономическое неравенство. Господствует насилие, в политике и управлении все определяет личная выгода, общество со временем оказывается под контролем коррупционеров. Формируются общенациональные, региональные и местные мафиозные группировки, чиновники оказываются в услужении уголовного мира, нормой становится смещение общегосударственных экономических приоритетов в сторону корыстной выгоды.

В такой ситуации становится нецелесообразно и невыгодно честно трудиться, строить заводы, производить потребительские ценности,

---

<sup>1</sup> Январские тезисы Дмитрия Медведева // Российская газета. 2008. 24 янв. С. 2.

осваивать передовые технологии и создавать новые образцы сырья, отслеживать рыночную конъюнктуру и т. д. В самом деле, зачем тратить время и силы, получая при этом всего несколько процентов прибыли, если можно придумать удобную коррупционную схему, оплатить некоторые услуги и в одночасье получить огромные барыши, причем часто даже не нарушая закон. Пример тому — доходы от валютных операций, игра на фондовых рынках, на изменениях курсовой стоимости акций и валюты.

Понятно, что коррумпированное государство исторически бесперспективно. Демократическое правовое государство и коррумпированное государство — это антиподы, между которыми не может быть мирного сосуществования. Социальная справедливость и алчное противоправное обогащение; добросовестный труд и корыстное использование социально-должностного статуса; порядочность и циничное попрание всего человеческого — вот основные смысловые альтернативы. Их противостояние перманентно и терпимо лишь до определенного предела.

Поэтому борьба с коррупцией, тем более в условиях, когда она приобрела системный характер — задача чрезвычайная, требующая, по формуле Н. Макиавелли, «возврата к основным нравственным принципам и обновления социального порядка на прочной правовой базе»<sup>1</sup>. Могут, способны, должны и знают, как это можно сделать. Как и многие сотни лет назад, такое утверждение звучит актуально, убедительно и в высшей степени весомо.

Корпоративная бюрократия в этом смысле ведет себя не лучше государственной. Многие государственные учреждения, наделенные функциями контроля и надзора, заняты не наведением порядка, а «зарабатыванием» путем предоставления услуг в виде всякого рода экспертиз, консультаций, методических рекомендаций, аттестаций, аккредитаций и т. д. Не меньше сомнительного может обнаружиться в деятельности неправительственных организаций, задачей которых может быть получение финансирования от влиятельных зарубежных фондов, обслуживание сомнительных групповых и коммерческих интересов, инициирование далеко не безобидных «демократических преобразований».

Такая масштабность коррупционных действий заставляет коррупционеров объединяться в неформальные, но достаточно сплоченные иерархически выстроенные команды, цель которых — максимально выгодная конвертация власти в материальные блага и статусные ресурсы.

Замыкаются команды на доминирующую в данной сфере или территории производственную или административную структуру. Зоны приоритетного поражения — бюджетные отношения, строительство, кре-

---

<sup>1</sup> *Макиавелли Н.* Сочинения. Т. 1 / пер. с итал. А. Г. Габричевского, А. К. Дживелегова, М. А. Петровского, М. С. Фельдштейна, С. В. Шервинского ; ред. и статья А. К. Дживелегова ; предисл. Л. Б. Каменева. М. ; Л. : Academia, 1934. С. 320.



дитно-банковская сфера, ЖКХ, торговые сети, аграрно-промышленный комплекс. Возглавляет, как правило, первый руководитель, нередко на уровне мэров, депутатов, министров и губернаторов. Главная забота команды — реализация солидных коррупционных схем, базовые принципы — жесткая дисциплина, самоорганизация и круговая порука. Основные формы «профессиональной деятельности» — nepотизм, коррупционный лоббизм и протекционизм, откаты, подкуп и вымогательство, рейдерские захваты, формальные аукционы.

Коррупция приводит к поляризации общества. На одном полюсе правит безудержная тяга к стяжательству, роскоши и барской расточительности, на другом — застойная бедность, пьянство, наркомания, пренебрежительное отношение к труду и порядочному образу жизни. Более того, для коррупционеров в государственных структурах интересна не только власть как таковая. Их больше занимают те возможности, которые открывает эта власть: распоряжаться, распределять, контролировать, лицензировать, тарифицировать. Поэтому они держатся за свои должности, безбоязненно вымогают и берут взятки, открывают подставные фирмы и строят пирамиды, формируют фиктивные и подставные фирмы, организуют производство контрафактной продукции и подпольные казино, создают инкубаторы по воспитанию глобальных спекулянтов.

Между тем эти люди ничем не рискуют, ведь доказать коррупционность сделки непросто. Вот почему они вполне осознанно совершают преступления, умышленно и без какого-либо угрызения совести пользуются служебным положением. Их не беспокоят инфляция (напротив, она даже выгодна для них), проблемы бедности и безработицы в обществе, рост социальной напряженности, военные конфликты. Более того, они сами способны организовывать эти явления. В распоряжении этих людей самые разные удовольствия: они посещают дальние страны, отдыхают на курортах, с упоением охотятся в тайге, с азартом катаются на горных лыжах. Все это происходит именно в то время, когда с таким трудом удается противостоять кризису, когда останавливаются заводы и стройки, «вибрирует» банковская система, банкротятся сотни предприятий, растет безработица.

Понятно, что тактикой «сознательной пассивности» (позиция, уповающая на то, что рынок все сам поставит на свое место) и даже ужесточением антикоррупционной практики делу не поможешь. Действительность обязывает строже взглянуть на арсенал средств, которые можно противопоставить коррупционной опасности, заставляет ставить вопрос о разработке государственной антикоррупционной политики, которая может рассматриваться даже в качестве самостоятельной функции государства<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Антикоррупционная политика : учеб. пособие / под ред. Г. А. Сатарова. М. : Фонд ИНДЕМ : РА «СПАС», 2004. С. 262—263.

Важнейшим признаком коррумпированного государства является *масштабность коррупции*. В таком государстве объектом коррупции становятся все мало-мальски значимые общественные отношения, а их субъектами — политики, бизнесмены и предприниматели, банковские работники, военные, государственные гражданские и муниципальные служащие. Коррупции подвержены правоохранительные и судебные органы, избирательная система и призыв в Вооруженные Силы, фондовые рынки, инвестиционные и бюджетные отношения, система здравоохранения и образование, жилищно-коммунальная сфера, шоу-бизнес, кадровые назначения. За взятки и «откаты» осуществляется передел собственности, выдаются гранты, квоты, лицензии и страховые документы, организуются тендеры и аукционы, обеспечивается доступ к инсайдерской информации. Любой вопрос качественно и в установленный срок решается только с помощью той или иной коррупционной схемы.

Все это при условии, что немало делается в антикоррупционном плане: принимаются современные законы, разрабатываются антикоррупционные программы, создаются соответствующие комитеты и комиссии, организуются захватывающие радио- и телепередачи, внедряется антикоррупционная экспертиза правовых актов и государственных должностей, утверждаются административные регламенты. Но чаще всего это лишь прикрытие коррумпированной власти. Результат предпринимаемых усилий в условиях коррумпированного государства чаще всего незначителен, лишь отдельные попытки снизить уровень коррупции оказываются успешными. Убедительный пример тому — современное украинское государство. Общий его итог неутешителен: авторитет власти падает, ширится офшоризация бизнеса, из экономического оборота и социальной сферы выводятся многомиллиардные суммы, уровень жизни основной массы населения падает.

В Украине была создана разветвленная организационная инфраструктура борьбы с коррупцией в лице Высшего антикоррупционного суда, специализированной антикоррупционной прокуратуры, Национального антикоррупционного бюро и общественных антикоррупционных комитетов, сформировали соответствующую законодательную базу. Было также объявлено, что в стране «нет и в будущем не будет сфер, закрытых и неприкасаемых для антикоррупционного контроля». Реалии же иные: коррупция не только не уступает свои позиции, а, наоборот, становится все более мощной. В обществе вольно или невольно насаждается культ материального и статусного преуспеяния. Это еще не самое опасное: в определенный момент может сложиться ситуация, когда государство будет не в силах по-настоящему противостоять коррупции, а значит, эффективно решать не только стратегические, но и текущие политические, социально-экономические и правоохранные задачи.

Коррупционные отношения в устроенном таким образом государстве в определенный момент *превращаются в латентно организованную коррупционную систему управления*. Причем в систему достаточно