УДК 328.185:35 **DOI:** 10.12737/13175

Шедий М.В.
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доцент кафедры политологии, государственного и муниципального управления, кандидат социологических наук, доцент,
(Российская Федерациz, г.Орёл)

Коррупционализация власти как фактор деформации государственного управления

Статья посвящена анализу совокупности факторов, способствующих и непосредственно участвующих в коррупционализации российской государственной власти. Автор на основе проведенного анализа приходит к выводу: первопричина коррупции лежит в самой сущности государства и порождается происходящими в нем процессами. Различные политические, социально-экономические и другие факторы на разных этапах существования общества по-разному воздействуют на коррупционные процессы. Происходит то их замедление, то ускорение. Цикличность развития коррупционных процессов прежде всего обусловлена цикличностью развития экономических, политических и социокультурных отношений.

Ключевые слова: коррупция, государственное управление, государственная служба, «кормление», материальное обеспечение чиновников, клиентелизм, кадровая коррупция, корпоративная культура и этика государственных служащих, бюрократический капитал.

Shedy M.V.
Candidate of Sociological Sciences, Docent, Associate Professor of the Department of Political Science, State and Municipal Administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation,Orel)
e-mail: m_v_shedij@mail.ru

CORRUPTIONALIZATION OF POWER AS A FACTOR OF DEFORMATION OF GOVERNMENT

This article analyzes the combination of factors that contribute and are directly involved in corruptionalization of the Russian government. On the basis of the analysis the author comes to the conclusion that the cause of corruption lies in the nature of the state and is generated by processes occurring in it. Various political, social, economic and other factors at different stages of the existence of society affect corruption processes in many ways. The cyclic nature of corruption processes is primarily due to the cyclical development of economic, political and socio-cultural relations.

Keywords: corruption, public administration, public service, "feeding", material security officials, corruption, human resources, corporate culture and ethics of civil servants, bureaucratic capital.

В первобытных и раннеклассовых обществах плата жрецу или вождю, то есть лицу, облеченному властью, за личное обращение к их помощи рассматривалась как универсальная норма. По мере усложнения и профессионализации государственного аппарата ситуация стала меняться. «На ранних этапах античной истории, когда еще не было профессиональных государственных чиновников, коррупция почти отсутствовала. В

Европе это явление начало расцветать лишь в эпоху упадка античности ...В это время в римском праве появился специальный термин «corrumpire», который … и служил для обозначения любых должностных преступлений» [18, с. 58].

При слабой центральной власти использование служебного положения для личных поборов с населения часто было общепринятой нормой. Примером может служить легитимно признанная властью система «кормления» в Древней Руси, суть которой заключалась в том, что крупные чиновники, как и весь подчиненный им аппарат, не получали жалования от государства (или получали его в чисто символических размерах), «кормились» за счет местного населения, что и считалось обычным доходом служивых людей [14, с. 42].

Упоминания об этом встречаются еще в «Русской правде» (XI в.) [15], однако значительное распространение такого способа содержания чиновного аппарата приходится на XIII в. и продолжается до середины XVI века.

При этом масштабы поборов с населения определялись обычаем, и нарушение данной нормы могло вызвать народное возмущение вплоть до восстания (например, Соляной бунт в Москве 1648 г.). То есть население само регулировало допускаемые обычаем размеры коррупционных выплат, и поскольку центральное правительство не способно было осуществлять контроль за деятельностью чиновников, то власть довольствовалась поддержанием некоей «терпимой нормы» коррупции, пресекая лишь слишком опасные ее проявления.

Распространенной была и практика приема на государственную службу разбойничьих банд, преимущественно в функции пограничных войск. Классические примеры – легализация Донского, Уральского, Сибирского (в России) и Запорожского (в Речи Посполитой) казачества и аналогичный наем на службу хорватов и валахов (гайдуков) в Венгрии XVII–XVIII веков [8].

В традициях европейских стран ограбление подвластного населения имело место преимущественно в заморских колониях, служба в которых считалась особенно доходной. Для этой эпохи, вплоть до Нового времени, было характерно и то, что государственные должности (особенно воинские звания и должности по территориальному управлению) официально продавались лицам, способным их купить. Это оправдывалось рассуждениями о том, что богатые не станут воровать на государственной службе, но фактически было особой формой государственного меркантилизма и стремлением извлечь доход даже из найма чиновников и военных. Например, в Англии и отчасти во Франции в период XVI–XVIII вв. другие формы продвижения по службе были оттеснены на второй план [21].

Таким образом, исторически и коррупция, и ее различные виды не всегда считались преступлениями, а в какие-то периоды истории в разных странах были вполне повсеместной и официально распространенной формой материального содержания исполнительной власти, а нередко и армии. Культурные основания коррупции на протяжении истории базировались на стереотипе: государственная служба должна приносить доход, иными словами – конвертация власти в деньги. Так называемое «личное право» – патронаж, фаворитизм, клиентура, распределение доходных должностей – считалось нормой, действовало легально и вполне открыто и совсем не шокировало общественное мнение. Таким образом, источниками коррупции были само государство и принципы организации службы чиновников, а феномен коррупции (в тех или иных формах) прочно вошел в культурную традицию фактически всех народов, достигших государственной стадии развития.

Переломный момент в отношении общества к личным доходам государственных чиновников произошел в Западной Европе в Новое время [33]. Идеология общественного договора провозглашала, что подданные платят налоги государству в обмен на то, что оно разумно вырабатывает законы и строго следит за их неукоснительным выполнением. Личные отношения, подчеркивает С.С. Сулакшин, стали уступать место чисто служебным, а потому получение чиновником личного дохода помимо положенного ему жалования начали трактовать как вопиющее нарушение общественной морали и норм закона. По мнению Джеймса Скотта, рождение коррупции в ее настоящем виде датируется концом XVIII−XIX вв.: «Только подъем современного национального государства − участие масс, широкие представительные органы, выработанный кодекс гражданского служения − просигналил о трансформации взгляда на государственную службу, в том числе даже королевские обязанности, от частного права к общественной ответственности» [30].

Уже в XIX в. в большинстве развитых государств Европы и Америки стало преобладать мнение, что коррупция наносит вред государству и, унижая личное достоинство государственных служащих, принципиально не соответствует принципам общественного служения. Были существенно повышены оклады чиновников, и одновременно усилились наказания за нарушение должностных обязанностей. Постепенно это привело к тому, что в большинстве высокоразвитых западных стран коррупция приняла предельно латентный характер, а масштабы ее сократились до незначительных. Эти перемены можно считать одной из важнейших социокультурных революций Нового и Новейшего времени [7]. Возросшая эффективность экономики и устойчивые бюджетные доходы позволили государству на достойном уровне оплачивать деятельность своих чиновников и, соответственно, жестко наказывать их за нечестность.

Во второй половине XX века, после образования большого числа политически самостоятельных стран «третьего мира», их государственный аппарат, как правило, изначально оказался подвержен коррупции. Одну из причин такого положения можно было объяснить «восточными» традициями личных отношений между начальником и просителем, которые налагались на огромные бесконтрольные возможности, связанные с регулированием многих сфер жизни. В «третьем мире» появились клептократические режимы (на Филиппинах, в Парагвае, на Гаити, в большинстве африканских стран), где коррупция тотально пронизывала все виды социально-экономических отношений [5].

В 1990-е гг. в постсоциалистических странах масштаб коррупции стал сопоставимым с ситуацией в странах «третьего мира». Так, по мнению И.В. Годунова, «проблема коррупции в России приобретает угрожающий характер. Она получила широкое распространение во всех слоях общества и среди различных ветвей государственной власти. По уровню коррумпированности чиновников Россия находится среди наиболее коррумпированных стран мира» [6, с. 334].

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о наличии совокупности факторов, способствующих и непосредственно участвующих в коррупционализации российской государственной власти.

Одним из ключевых факторов является государственная практика отказа от оплаты труда чиновников или их низкое материальное обеспечение, а также недостаточная заинтересованность в результатах собственного труда.

Хотя практика «кормлений» на Руси и была официально отменена в середине XVI в., однако государственные доходы России еще долго не позволяли содержать регулярно оплачиваемый бюрократический аппарат. «Кормления» чиновников за счет поборов с населения уже прочно вошли в национальный менталитет как элемент культуры управления.

Таким образом, поскольку, за исключением последних двух веков, подавляющая часть государственных служащих (кроме высших категорий) имела незначительные, почти символические оклады, о чем более подробно мы рассмотрели во второй главе диссертации, установка на то, что чиновник должен кормиться сам, пользуясь теми властными полномочиями, которые давала ему служба, стала традиционной.

В этой связи далеко не случайно высказывание В.И. Ленина, что взяточничество − «истинно русское явление» [19, с. 173]; как подметил Н.А. Бердяев, «…взятка − единственная русская конституция, которая действовала при царе, но здравствует и ныне» [2]. Историк Л.Ф. Писарькова писала, что история государственного управления России неразрывно связана с таким явлением, как взяточничество [25]. «Через всю русскую историю, − писал один из самых известных исследователей отечественного взяточничества П. Берлин, − лишь сменяя свою форму, лишь увеличивая и уменьшая свои размеры, тянется колоссальное взяточничество, и взяткою широко пользуются, как отмычкою казенных сундуков, крышки которых гостеприимно раскрываются перед людьми, сумевшими в соответствующий момент дать соответствующему человеку соответствующую взятку» [3].

Проблема уровня заработной платы государственных служащих и их коррумпированности как взаимосвязанных факторов функционирования государственного аппарата является предметом рассмотрения сравнительно немногочисленного круга работ [27]. Специфика проблемы в том, что повышение заработной платы должностных лиц не может рассматриваться как самодостаточная мера противодействия коррупции, однако низкие зарплаты, как правило, сопровождаются значительной коррупционной активностью. Можно выделить несколько способов объяснения данной закономерности.

Чем выше относительная заработная плата на госслужбе, тем больше потери чиновника в случае поимки при совершении коррупционной сделки, так как за этим следует увольнение и, соответственно, потеря высокого дохода.

В том случае, если государственная должность оплачивается хуже, чем аналогичная должность в частном секторе, моральные издержки коррупции снижаются. Низкооплачиваемые государственные служащие могут оценить взяточничество менее предосудительным, чем чиновники, получающие относительно справедливую заработную плату.

Низкая заработная плата на госслужбе может привлекать только некомпетентных или нечестных претендентов, как следствие – степень коррумпированности административного аппарата резко возрастает.

В результате только сочетание увеличения зарплаты с комплексом других мер, включая репрессии за коррупционную активность, изменение понятия справедливой и несправедливой зарплаты в глазах общества, введение систем социальных гарантий как дополнения к зарплате и др., может сыграть существенную роль в сокращении коррупции. Так, Питер Ли отмечает: «Проблема заключается не в том, чтобы платить достаточно высокую зарплату для предотвращения коррупции, а в том, чтобы не платить

такую низкую зарплату, которая подтолкнула бы к коррупции работника, стремящегося обеспечить себе привычный уровень потребления» [28]. По мнению Г. Сатарова, повышения заработной платы, осуществляемые в небольших размерах, например, на 30–50%, не способны привести к формированию у чиновников представлений о том, что зарплата после повышения стала справедливым вознаграждением за их труд.

Кроме того, заработная плата может оказывать воздействие на интенсивность, с которой общество борется с коррупцией. Танзи, например, констатирует, что «нереалистично низкая заработная плата всегда стимулирует коррупцию и со временем приводит к тому, что в обществе начинают смотреть на нее сквозь пальцы» [28]. Если низкая заработная плата государственных служащих приводит к тому, что общество (включая государственную власть или, более узко, судебную власть) попустительствует коррупции, то в совокупности с нерешительностью правоохранительных органов это приводит к снижению вероятности обнаружения и наказания коррумпантов, а значит, и к увеличению уровня коррупции в стране.

Значимым фактором, сопровождающим повышение уровня заработной платы, должно быть изменение характера самой государственной службы в направлении придания ей свойств публичности, на которой чиновники обслуживают граждан, налогоплательщиков. В нынешней ситуации, с одной стороны, чиновники в большинстве своем подотчетны только перед своим непосредственным руководством, с другой стороны, общество, имея лишь гипотетическую возможность повлиять на деятельность чиновников, в то же время не имеет возможности их контролировать.

Все это позволяет заключить, что вторым фактором коррупционализации власти являются нарушение меритократических принципов отбора и деформация кадровой политики, способствующие самовоспроизводству групп, связанных устойчивыми коррупционными отношениями.

Оценивая качество современного управленческого аппарата, приходится констатировать, что он весьма далек от веберовской модели рациональной бюрократии. В пользу подобного заключения свидетельствуют нивелировка меритократических принципов и широкое развитие клиентелизма, закрытости и непрозрачности; невысокое в целом качество исполнительской дисциплины; высокий уровень коррупции, в том числе и кадровой [17].

Изучение отечественными социологами установок и практик постсоветского чиновничества на основе эмпирических исследований в 1990-е годы выявило ключевое значение отношений клиентелизма в процессе рекрутирования на госслужбу [1]. Результаты недавних аналогичных исследований близки к тем, что были получены десятилетием ранее [4]. Ведущим среди факторов, определяющих карьерное продвижение чиновника по службе, большинство считают не интеллектуальную состоятельность, повышение квалификации или управленческую эффективность, а поддержку той или иной экономической и/или административной структуры: связи личной преданности и покровительства выступают в представлении современного чиновничества важнейшим фактором успешной карьеры. При этом было выявлено, что формирование являющихся сущностью клановых связей патрон-клиентных отношений было характерно не только для высших уровней управления, но также для средних и низших.

И хотя законодательство о государственной гражданской службе РФ выдвигает в качестве основополагающего принципа

формирования кадрового состава «назначение на должность гражданской службы гражданских служащих с учетом их заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств» [23], но на практике данный принцип приобретает характер ни к чему не обязывающего благого пожелания.

Несмотря на то, что, согласно Федеральному закону от 27.07.2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», на каждую руководящую должность в аппарате должен формироваться кадровый резерв, назначения же производятся согласно традиционной практике подбора кадров, т.е. по принципу личных связей. По-прежнему приглашение руководителя, протекция, лояльность и личная преданность остаются определяющими механизмами отбора и продвижения кадров, что дает неограниченный простор для субъективного произвола высших должностных лиц во всех его формах, в т.ч. и кадровой коррупции.

В этой ситуации опасность, по мнению экспертов, состоит в ограничении конкуренции и подавлении отбора лучших людей, что в итоге приводит не только к увеличению коррупции, но и к стагнации всей системы государственного управления. Так, материалы социологических исследований демонстрируют следующее:

- «70% экспертов и 85% респондентов отмечают механизм продвижения по службе – единоличное решение руководителя», 34% и 43% (соответственно) – использование покровительства;

- 76% чиновников утверждают, что служебный рост зависит только от руководителя, связей и покровительства;

технологический произвол в кадровой работе: руководители подбираются под команду, а государственные служащие – на основе келейности и личной преданности – отмечают 42,3% опрошенных» [9].

Данный технологический произвол в конечном итоге ведет к таким негативным фактам, как: использование служебного положения в личных корыстных целях (36,5% респондентов), недобросовестное исполнение своих обязанностей (33,4% респондентов), оказание предпочтений отдельным гражданам (31,1% респондентов), безразличное, неуважительное отношение к людям (30,8% респондентов), безответственное отношение к своим служебным обязанностям (26,4% респондентов), совершение поступков, порочащих честь и достоинство государственного гражданского служащего (23,8% респондентов) [12].

Следовательно, в государственном управлении нарастает клановая корпоративность, то есть при приятии управленческих решений преобладает групповой, узкий, клановый интерес, который можно объяснить только коррупционными отношениями.

Так, профессор Высшей школы экономики Л. Косалс, анализируя ситуацию в России, обращает внимание, что «сейчас идет процесс постепенного выдвижения на заметные, хотя и не первые, посты детей того поколения хозяйственных и политических руководителей, которое пришло в эпоху рыночных преобразований. Это поколение 45–60-летних людей, которые фактически начали формировать семейные династии. Если все будет идти так, как оно идет, то существующее распределение власти в центре и в регионах воспроизведется с небольшими вариациями, и власть сосредоточится в руках относительно небольшого числа семей. В ближайшие 5–10 лет эти дети достигнут 35–45-летнего возраста и уже будут готовы конкурировать за первые посты.

В условиях сложившейся клановой системы в России без более или менее свободной конкуренции

правящий слой будет обновляться в ходе внутри- и межклановых разборок, «разменов» и договоренностей, «под ковром». В этом случае кадровый выбор будет ограничен небольшим числом складывающихся сейчас семейных династий, – полагает исследователь, – это – ситуация стагнации, застоя, когда качество руководителей и принимаемых ими решений будет постоянно ухудшаться. Лидеры прежде всего будут думать о том, как бы передать по наследству свой статус и избежать рискованных решений, а не о проблемах развития» [16].

Таким образом, фактически на всех уровнях власти образовались неформальные объединения коррумпированных чиновников, политиков, общественных деятелей и бизнесменов. Такие коррупционные группы легко входят в преступный сговор, решая задачи по продвижению своих политических, финансовых и в том числе кадровых интересов. Данная особенность их поведения способствует самовоспроизводству коррупции. На руководящие и ответственные государственные должности организованными коррупционными группами выдвигаются представители, которые втягивают в противоправную деятельность новых людей. Создаются условия, при которых некоррумпированные чиновники лишаются перспектив служебного роста. Отказываясь участвовать в противоправной деятельности, такие чиновники все равно остаются в прямой служебной зависимости от своих коррумпированных коллег и руководства. Как следствие, среди некоррумпированных служащих снижается мотивация к добросовестному исполнению своих обязанностей и ответственность за результат работы. В результате процесс коррумпирования здоровой части чиновничества происходит значительно быстрее, чем осуществляется противодействие коррупции.

Следовательно, к институциональным детерминантам возникновения коррупции в госуправлении можно отнести кадровую коррупцию. Осознанием масштабности распространения данной проблемы в нашей стране служит высказывание Д.А. Медведева на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров 23 июля 2008 г.: «Очень часто решения о назначении на ведущие должности принимаются по знакомству, по принципу личной преданности. К сожалению, бывает и такое, и – это наиболее отвратительная ситуация! – просто за деньги, то есть должности продаются».

Исследования, посвященные анализу коррупционной пораженности различных категорий должностных лиц, указывают на то, что наиболее уязвимыми с коррупционной точки зрения являются руководящие должности [32]. Нельзя не согласиться с позицией таких ученых, как С.С.Сулакшина и С.В.Максимова, которые полагают, что формирование клановости и семейственности является наиболее опасной и гибельной для неразвитых демократических обществ формой группирования и рекрутирования элит, поскольку здесь связующим людей началом выступают не личностные свойства и достоинства, а случайные биологические и природные отношения родства, кумовства, землячества и т.д.

Однако кадровая коррупция способствует не только снижению профессионализма аппарата, катализирует традиционные формы коррупции, но и разрушает легитимность государственной власти в глазах населения. Различные исследования подтверждают данный аргумент, что тотальное распространение коррупции происходит на фоне резкого падения уровня недоверия органам государственной власти.

Третьим фактором, способствующим коррупционализации

власти, является ослабление государственного и общественного контроля за деятельностью чиновников.

Непрозрачность власти означает, что для широкого круга лиц она представляет собой закрытую структуру, где доступ к информации о деятельности власти, о процедурах принятия решений властными структурами сильно ограничен, действия субъектов, наделенных властными полномочиями, непонятны, влияние на принятие решений органами власти населением и формирующимися структурами гражданского общества крайне затруднительно. Непрозрачность власти также связана с усилением централизации и с ослаблением политической конкуренции.

Руководитель Национального антикоррупционного комитета К.В. Кабанов так охарактеризовал сегодняшние российские реалии: «Коррупция в России стала системой государственного управления. Основные причины коррупции – отсутствие политической конкуренции и независимых СМИ» [31].

Теневизация процесса принятия решений приобрела в России системный характер, который проявляется в том, что в сферу коррупции втянуты не отдельные индивиды, а взаимодействующие между собой государственные органы и социальные группы.

Неэффективность участия общественных институтов обусловлена как сопротивлением властей, которые явно не заинтересованы в участии общества в своих делах, так и отсутствием мотивации самих структур гражданского общества, что определяется преобладающим субъектным типом политической культуры у подавляющего большинства населения.

Четвертым факторомкоррупционализации власти является деформация корпоративной культуры и этики государственных служащих.

В любом сообществе, включая госслужбу, есть определенная мораль и допустимые нормы поведения. Тот, кто не принимает мораль конкретного сообщества (или коллектива), оказывается в известном смысле «изгоем» и активно отторгается, при этом преодолеть сопровождающий такое отторжение психологический прессинг для большинства людей практически невозможно. В «самоочищающейся» таким образом от «чужаков» чиновничьей среде действует предельно высокий уровень «круговой поруки». Коррупция зачастую коренится в самой иерархической структуре бюрократии. По утверждению Председателя Конституционного Суда РФ В. Зорькина, «взяточничество встроено в различные коррупционные сети, действующие на разных уровнях власти, включая технологии по развалу уголовных дел и перехвату чужого бизнеса. Даже в судах сложился мощный коррупционный рынок» [11].

Формирование корпоративной культуры отечественной государственной службы с ее ценностями и этикой с самого начала подверглось существенному искажению. Так, в результате реформирования госаппарата Петром I и введения Табели о рангах всех чинов была создана бюрократическая корпорация с особой корпоративной культурой, где чувства личного достоинства, чести, уважения подменил чин. Один из западных путешественников, посетивших Россию в царствование Павла I, метко заметил: «Здесь все зависит от чина... Не спрашивают, что знает такой-то, что он сделал или может сделать, а какой у него чин. Положение в обществе, измеряемое классами чинов, получило значение главной жизненной ценности» [37, с. 131].

Человек при поступлении на службу становился как бы казенной собственностью, так и оставался ею на протяжении всей своей жизни [36, с. 38]. Данный процесс не привел к

уменьшению злоупотреблений и произвола чиновников, к возникновению честной и эффективной администрации, а, напротив, «злоупотребления росли с необыкновенной быстротой. Они были практически неискоренимы, так как государство хотя и боролось с ними, но, по существу, само же их и порождало» [20, с. 35].

Таким образом, образование корпорации гражданских служащих, их отдаленность от народа, озабоченность только собственными интересами обусловили утверждение в чиновном мире своих корпоративных законов, которые зачастую расходились с государственными [35]. Так, большинство опрошенных экспертов (76%) полагают, что государственные гражданские служащие имеют некую общую объединяющую корпоративную культуру с общими базовыми смыслами и ценностями [13].

События 1917 года и гражданская война кардинально изменили основы российской государственности. На месте прежней консервативной корпорации государственной службы начала формироваться корпорация с командно-административной системой управления пролетарским государством, которая не являлась продуктом одной лишь Октябрьской революции или следствием сталинской эпохи, так как своими корнями она глубоко уходила в российское прошлое.

Для ответственных работников, занятых на разных уровнях государственного управления, была введена категория номенклатуры, которая представляла собой перечень наиболее важных должностей в государственной службе и в общественных организациях. Характерными чертами корпоративной культуры номенклатурной бюрократии были секретность, закрытость, строгий отбор по принципу преданности Коммунистической партии, военизированный характер (долгое время номенклатура в буквальном смысле была вооружена – имела личное оружие).

В результате всего этого упор в воспитании новых кадров для государственной власти делался на развитие исполнительских качеств. В чести не были личности со своей позицией, достоинством, способные отстоять свою точку зрения. Компетентность работника нередко подменялась верностью руководителям и директивам.

Моральные принципы новой советской корпоративной культуры госслужбы были довольно просты и функциональны, что обеспечило ей устойчивость и живучесть. Во-первых, принцип безжалостности. Во-вторых, принцип нерассуждающего повиновения сильному, то есть обладающему в данный момент реальной властью, которая сосредоточивалась в руках двух политических сил – партийного аппарата и политической полиции (ГПУ–НКВД). В-третьих, принцип расчетливого использования идеологических клише в качестве оружия в борьбе за власть и жизненные блага.

Сталинские массовые репрессии развивали защитные инстинкты и чисто корыстные интересы, порождали и усиливали у государственных служащих такие отрицательные качества, как вождизм, возвеличивание своей личности, некритическое восприятие реальных процессов, бюрократическое насилие, социальная демагогия, вседозволенность, подозрительность и страх.

Хрущевская «оттепель» окончательно превращает номенклатуру в «класс в себе», где традиции при помощи идеологии закрепляются как незыблемые процедуры, создавая тем самым обязательные рамки для всех. В указанных рамках продвижение вверх по иерархической лестнице формализуется, причем при возрастании объективных критериев, таких как социальное происхождение,

образовательный уровень и т.п., субъективные качества претендента начинают играть меньшую роль. В результате действия этого механизма отбора структура государственных служащих становится более однородной и ее психологическая общность усиливается.

Таким образом, советская государственная служба все больше обособляется в особую партийно-государственную бюрократическую корпорацию, стремящуюся закрепить за собой государственную власть. При этом чиновник уже относится к своей должности как к собственности, пытаясь всеми силами закрепить ее лично за собой навсегда и по возможности передать ее по наследству. Подолгу не сменяемое руководство утрачивает вкус к новому, отгораживается от людей, и его естественной реакцией становится недоверие к подчиненным, особенно к тем из них, кто стремился к нововведениям.

Становление государственной службы России в условиях административной реформы сопровождалось трансформацией корпоративной культуры, которая унаследовала ряд отрицательных черт, присущих как дореволюционной, так и советской госслужбе. К ним можно было отнести такие черты, как личная зависимость служащих от вышестоящих должностных лиц, их материальная зависимость от клиентов и в связи с этим высокий уровень коррупции, отсутствие гарантий против произвольных увольнений, личная система всех назначений и др. [13]. Следовательно, состояние корпоративной культуры государственной службы в целом можно оценить как невысокое: лишь 5,4% респондентов оценили его как высокое, более 50,0% дали низкую или скорее низкую оценку [12].

Одним из важнейших механизмов саморегулирования в любой сфере профессиональной деятельности является корпоративная солидарность работников. В среде чиновного аппарата до революции 1917 г. корпоративная солидарность строилась на том, что до середины XIX в. чиновниками и офицерами были исключительно дворяне. Дворянская честь хоть в какой-то мере сдерживала разрастание коррупции, и всей стране была известна плеяда выдающихся государственных деятелей, которых отличала безукоризненная честность. В советское время в основе корпоративной солидарности лежала партийность, которая мало влияла на личные нравственные качества чиновников, но, по крайней мере в сталинское время, обеспечивала тщательный контроль за деятельностью госслужащих. В постсоветские годы корпоративная солидарность чиновников строилась преимущественно на криминальной основе. Как справедливо отметил Г. Сатаров, коррупционные отношения в России тесно связаны с социальными, и поэтому взятка – «это часть местнических, дружественных, корпоративных отношений» [26]. Вместе с тем 36,5% экспертов указывают, что соблюдение общепринятых «правил игры», имеющихся в сложившейся корпоративной культуре госслужбы, может иметь негативные последствия [13].

Пятым фактором в процессе коррупционализации власти является сращивание бюрократии и бизнеса, под которым понимается непосредственное (открытое или завуалированное) противоправное участие чиновников (лиц, занимающих государственные должности, государственных и муниципальных служащих) в предпринимательской деятельности. Данное явление не является собственно российским «изобретением» и известно в мире с того момента, когда чиновник научился незаконно использовать свои властные полномочия и возможности для непосредственного осуществления предпринимательской деятельности.

Анализируя экономические основы коррупции [38], можно предположить, что существуют предпосылки для существования разной степени коррумпированности. Так, С.А. Орехов подчеркивает, что некий «естественный» уровень коррупции объясняется объективными предпосылками, исходя из сути данного явления. Это прежде всего несоответствие задач и методов государственного вмешательства в экономику и определяющих мотивов частной собственности в кратко- и среднесрочном периоде. Это также и неискоренимое стремление человека к росту своих материальных возможностей в результате возрастания потребностей [24]. Как справедливо замечает С.А. Орехов, естественное начало коррупции было положено во времена расцвета меркантилизма, который можно назвать союзом власти и бизнеса. Исторически меркантилизм был важен для развития торговли, а по сути это правительственное покровительство и протекционизм со стороны носителей политической власти за личную долю в прибыли предпринимателей.

По мнению С.А. Орехова, стабильная макроэкономическая ситуация в относительно развитой стране, традиции государственности, тип правящего режима, социально-культурные традиции народа, такие как толерантность, степень религиозности, отношение ко всякого рода подаркам, составят «естественный» уровень коррупции. В отличие от предпринимательской выгоды, чиновничья корысть только в переходный период способствовала экономическому развитию, а в период расцвета капитализма была искоренена, как легальная форма взаимодействия бизнеса и чиновничества. По сути дела власть и бизнес функционально разделились, в чем и заключался общественный прогресс. Однако существует еще больший по масштабам и более сложный по своей внутренней организации пример коррупции в условиях реформируемых экономических систем, когда происходит перераспределение собственности, ломаются устоявшиеся контрактные отношения по поводу торговли эффективностью внутри названных уровней коррупции, и этот уровень можно определить как «гиперкоррупцию» [24]. Яркий пример – Россия, где коррупция встроена в систему собственности и власти.

По мнению Н.А. Симонии, становлению бюрократического капитала предшествует этап широких злоупотреблений в госаппарате и материализация их плодов не только в сфере личного потребления, но и в области частнопредпринимательской деятельности [29]. Некоторые чиновники, ощущая неуверенность в завтрашнем дне, старались максимально использовать свой статус в целях быстрого обогащения, в том числе для создания стартовых капиталов и участия в предпринимательской деятельности. Распространение получили не только обычные формы подкупа чиновников в виде денежных взяток и дорогих подарков, но и открытие для них счетов в зарубежных банках, приобретение недвижимости за границей, включение в число соучредителей вновь создаваемых акционерных обществ и т.д. [22].

Согласно схеме Н.А. Симонии, низшая форма бюрократического капитала складывается, когда бюрократ преобразовывает в бизнес свои коррупционные накопления. Более высокий уровень («бюрократический госкапитализм») достигается в ходе использования чиновником возможностей госсектора (без незаконного их отчуждения) в интересах своего частного бизнеса. Следующие уровни представлены «бюрократическим монополистическим капиталом» (бюрократическая буржуазия подчиняет себе широкий круг крупных предприятий госсектора) и «бюрократическим государственно-

монополистическим капитализмом», в рамках которого бюрократы овладевают главными рычагами госвласти [29].

По мнению М.А. Чешкова, бюрократическая буржуазия в постперестроечном российском обществе заметно отличается от носителей таких типов капиталистических отношений, как «государственная буржуазия», и частнохозяйственной буржуазии (представляет конкурентный, свободный и даже низовой капитализм) тем, что она ориентирована прежде всего на удовлетворение своих паразитических потребностей и при этом поддерживает идею слабого, коррумпированного, мафиозного государства [34].

Анализ показывает, что коррупция распространяется по мере роста конкуренции как между чиновниками-коррумпантами, так и между коррумпаторами. Заинтересованные лица стремятся минимизировать свои трансакционные издержки, а это легче сделать в условиях так называемой монополистической коррупции.

Нельзя не согласиться с утверждением А. Зиновьева, что «в системе власти и управления… существует феномен, выходящий за рамки государственности и фактически управляющий ею», называемый «кухней власти» [10, с. 57]. Данный феномен включает в процессы принятия решений верховных правителей, помимо официальных структур власти также и бизнесменов, банкиров, лидеров мафиозных групп. Развивая сказанное Зиновьевым, можно прийти к выводу о том, что «кухня власти» делает власть товаром. В результате помимо сырьевых, финансовых рынков появились и рынки власти. Коррупция стала механизмом продажи власти на рынке властных структур.

Количество типичных для современной России форм сращивания бизнеса и бюрократии относительно невелико. Это:

- учреждение нового предприятия (главным образом посредством родственников и свойственников) или долевое участие в учреждении нового предприятия, которому в дальнейшем предоставляются − с использованием полномочий соответствующего чиновника − льготы и преимущества, оказывается общее благоприятствование;

- получение права собственности на коммерческую организацию или долей в ее уставном капитале в качестве платы за услуги (отказ от уголовного преследования или контрольной проверки, их прекращение; организация уголовного или административного преследования конкурентов; предоставление государственного закупочного контракта, субсидий без конкурса или в обход конкурса и т. п.);

- «госрейдерство» − захват чиновниками контроля над коммерческой организацией (включая навязывание компании своих менеджеров, получение долей в уставном капитале через родственников и свойственников), в том числе посредством фальсификации документов, подкупа судей и судебных приставов.

Еще одним проявлением сращивания бюрократии и бизнеса являются всевозможные механизмы финансирования предпринимательским сообществом избирательных кампаний, и прежде всего покупка мест в избирательных списках. В сущности, этот феномен характеризует противоположную сторону и одновременно тенденцию такого сращивания − превращение бизнеса во власть.

От сращивания бюрократии и бизнеса следует отличать феномен «крыши» − коррупционное явление, проявляющееся в виде навязываемых чиновниками коммерческим организациям псевдоуслуг по защите их интересов от законного и незаконного вмешательства со стороны контролирующих и правоохранительных

органов, добросовестных и недобросовестных действий со стороны конкурентов, а также от различных форм вымогательства со стороны преступных сообществ и отдельных преступников.

Принципиальная разница между так называемым «крышеванием» и сращиванием бюрократии и бизнеса состоит в том, что в первом случае коррумпированный чиновник остается по сути наемным персоналом, слугой или, в лучшем случае, опекуном, а во втором – чиновник является явным или латентным хозяином бизнеса, получающим большую часть прибыли.

Период, когда высокопоставленное чиновничество без каких-либо опасений непосредственно выступало в качестве учредителей и высшего менеджмента коммерческих организаций, в основе закончился с завершением XX в. Большинство из тех, кто в девяностых годах прошлого века занимал высшие должности в российских органах исполнительной власти, стали успешными предпринимателями еще в период своего пребывания у власти. В наибольшей степени этот вывод относится к тем, кто занимал крупные посты в сфере управления экономикой в целом, а также оборота углеводородного сырья, банковской деятельности, телекоммуникаций, финансов.

Таким образом, природу сращения бизнеса и власти следует трактовать как нарушение бизнес-цикла, производственного цикла, когда имеет место насильственное встраивание в бизнес чиновника. Так С.А. Орехов в своем исследовании показывает, что на уровне фирмы это приводит к неизбежному принятию стратегически не осмысленных решений и, соответственно, к росту коррупции. На мезо- и макроуровне повсеместная активность чиновников означает постоянное перераспределение основных видов ресурсов от лидеров к аутсайдерам и обратно по замкнутому кругу, а каждый из этапов сопровождается нарастанием объемов коррупции [24].

Итак, следует отметить, что связь между коррупцией и порождающими ее детерминантами двусторонняя. С одной стороны, устранение факторов, способствующих развитию коррупции, усугубляющих ее тенденции, должно способствовать уменьшению коррумпированности чиновников. С другой стороны, масштабная коррупция консервирует и обостряет имеющиеся социально-экономические проблемы, создает трудности для их разрешения, тем самым препятствуя устранению факторов, детерминирующих коррупционные процессы. Отсюда следует, что, во-первых, уменьшить и ограничить коррупцию можно, только одновременно сокращая влияние факторов, обеспечивающих ее существование и динамику, и, во-вторых, решению социально-политических и экономических проблем, обусловливающих распространение коррупции, будет мешать противодействие как коррумпаторов, так и коррумпантов.

Библиография/ References:

1. Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность: Исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм российской государственности, их влияния на политические институты и деятельность властвующих групп в современной России. –М.: МОНФ, 2000.

2. Бердяев Н.А. Мировоззрение Ф.М. Достоевского / Философия творчества, культуры и искусства. –М.: Искусство, Лига, 1994. Т.II.

3. Берлин П. Русское взяточничество, как социально-историческое явление. // Современный мир. – 1910. – № 8. – С.12-13.

4. Гаман-Голутвина О., Олейник А. Административные реформы в контексте властных отношений. Опыт постсоциалистических трансформаций в

сравнительной перспективе. – М.: РОССПЭН, 2008.

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

6. Годунов И.В. Энциклопедия противодействия организованной преступности. – М.: Наука, 2004.

7. Головщинский К.И., Пархоменко С.А., Сатаров Г.А. Бизнес и коррупция: проблемы противодействия. – М., 2004.

8. Гордеев А. История казачества. Т. 1. – М., 1992.

9. Захаров Н.Л. Социальные регуляторы деятельности российского государственного служащего. – М.: Изд-во РАГС, 2002.

10. Зиновьев А. На пути к сверхобществу. – М.: Изд-во Эксмо, 2004.

11. Зорькин В.Д. Мздоимство в судах стало одним из самых мощных коррупционных рынков // Известия. – 2004, 25 окт.

12. Индекс СППГС-12.

13. Индекс ККГГС-2012.

14. Исаев И.А. История государства и права России. – М., 1996.

15. Историческая энциклопедия. Т. 7. – М., 1965.

16. Косалс Л.Я. Клановый капитализм в России // Неприкосновенный запас. – 2006. – № 6 (50). – С. 179–199.

17. Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. М. : Nota Bene, 2009; Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011; Мельников В.П. Государственная служба в России: исторический опыт. – М., 2005 и др.

18. Латов Ю.В., Ковалев С.Н. Теневая экономика. – М.: Норма, 2006.

19. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 44.

20. Лотман Ю.М. Люди и чины // Беседуя о русской культуре. – СПб., 1994.

21. Маккенни Р. XVI век. Европа. Экспансия и конфликт. – М., 2004.

22. Мизерий А.И. Граждане и эксперты о коррупции //Социологические исследования. – 1999. – № 12. – С. 86–94.

23. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон № 79-ФЗ от 27.07.2004. // Российская газета. 31 июля. 2004. № 3539.

24. Орехов С.А. Организационно-управленческий механизм борьбы с коррупцией как условие обеспечения экономической безопасности страны: автореф. дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05 : защищена 2005 г. Москва.

25. Писарькова Л.Ф. К истории взяток в России (по материалам «секретной канцелярии» кн. Голицыных первой половины XIX в.) // Отечественная история. – 2002. – № 5.

26. Сатаров Г. Существенная часть бизнеса не имеет дела с государством. URL: www:hro.org/editions/press/0103/22/22010353.htm

27. Сатаров Г.А., Левин М.И., Головщинский К.И., Римский. В.Л. Заработная плата и коррупция: Как платить российским чиновникам. Аналитический доклад. – М.: Фонд ИНДЕМ, 2002; Стимулы, эффективность, коррупция. Аналитический доклад. – М.: Фонд ИНДЕМ, 2004; Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. – М.: «Логос», 2003.

28. Сатаров Г.А., Левин М.И., Головщинский К.И., Римский. В.Л. Заработная плата и коррупция: Как платить российским чиновникам. Аналитический доклад. – М.: Фонд ИНДЕМ, 2002.

29. Симония Н.А. О бюрократическом капитализме в России. – М., 1996.

30. Скотт Дж. Анализ коррупции в развивающихся странах // Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции / Сост. и отв. ред. И.Б. Олимпиева, О.В. Паченков. – СПб., 2007.

31. Стенограмма дискуссионного клуба «Модернизация России: новый вектор», заседание 6-е. «Коррупция: мировой опыт успешной борьбы и реалии современной России» (01. 12. 2005).URL: http://forum-msk.org/material/economic/5793.html

32. Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: монография в 2-х томах. Т. 1. – М.: Научный эксперт, 2008.

33. Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. Коррупция в системе власти // Научный эксперт. Научный электронный журнал. – 2008. – № 4. – С. 32–50.

34. Чешков М.А. О пользе и ограниченности старых понятий в новой ситуации. – М., 1996.

35. Шедий М.В. Ценности как фактор развития корпоративной культуры государственной службы: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.06: защищена 2004 г. Курск.

36. Шедий М.В., Фролова Н.А., Морозова А.В. Корпоративная культура как управленческий ресурс государственной службы : монография. – Орёл: Издательство ОРАГС, 2005.

37. Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена. – Л., 1991.

38. Юхачев С.П. Политэкономия коррупции. – Тамбов: Изд-во ТГУ им. Г.Р.Державина, 2008; Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. Пер. с англ. – М.: 2003; Страхов С.В. Политико-экономические аспекты коррупции в странах с формирующейся рыночной экономикой: автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 : защищена 2007 г. Москва; Астафьев В.А. Коррупция как особая форма экономических отношений в общества: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01: защищена 2010 г. Тамбов.

39. Орехов С.А. Организационно-управленческий механизм борьбы с коррупцией как условие обеспечения экономической безопасности страны: автореф. дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05 : защищена 2005 г. Москва.

40. Симония Н.А. О бюрократическом капитализме в России. – М., 1996.

41. Мизерий А.И. Граждане и эксперты о коррупции // Социологические исследования. – 1999. – № 12. – С. 86–94

42. Чешков М.А. О пользе и ограниченности старых понятий в новой ситуации. – М., 1996.

43. Зиновьев А. На пути к сверхобществу. – М.: Изд-во Эксмо, 2004.

1. Afanasyev M.N. Clientelism and the Russian State: Research client relations and their role in the evolution and decline of the past form of Russian statehood, their influence on political institutions and activities of the ruling groups in Russia. MM: MONF. 2000. (In Russ.)

2 Berdyaev N.A. World FM Dostoevsky / philosophy of creativity, culture and the arts. MA: The Art League, 1994. T.II. (In Russ.)

3. Berlin P. Russian bribery, as a socio-historical phenomenon. // Modern world. 1910. № 8. pages 12-13. (In Russ.)

4. Gaman-Golutvina O. Oleinik administrative reforms in the context of power relations. The experience of post-socialist transformations in a comparative perspective. M .: ROSSPEN 2008. (In Russ.)

5. Geveling L.V. Kleptocracy. The socio-political dimension of corruption and negative economy. Fighting African state with destructive forms of organization of power. M .: Publishing house "humanists" of the Academy of Humanities Research, 2001. (In Russ.)

6. Godunov I.V. Encyclopedia of combating organized crime. Nauka, 2004. (In Russ.)

7. Golovschinsky K.I., Parkhomenko S.A., Satarov G.A. Business and Corruption: Problems of counteraction. M., 2004. (In Russ.)

8. Gordeev A. History of the Cossacks. T. 1. M., 1992. (In Russ.)

9. Zakharov N.L. Social controls the activities of the Russian civil servant. Moscow: Publishing House of the RAPA, 2002. (In Russ.)

10. Zinoviev A. Towards supersociety. Moscow: Eksmo Publishing House, 2004. (In Russ.)

11. Zorkin V.D. Bribery in the courts has become one of the most powerful corrupt market // Izvestia. 2004. October 25. (In Russ.)

12. Index SPPGS-12.

13. Index KKGGS 2012.

14. Isaev I.A. History of State and Law of Russia. M., 1996. (In Russ.)

15. Historical Encyclopedia. T. 7. M., 1965. (In Russ.)

16. Kosals L.Y. Crony capitalism in Russia // NZ. 2006. № 6 (50). Pp 179-199. (In Russ.)

17. Kurakin, A.V. Public service and corruption. M: Nota Bene, 2009; Obolonskiy AV The crisis of the bureaucratic state: civil service reform: international experience and Russian reality. M .: Fund "Liberal Mission", 2011; Melnikov VP Public service in Russia: historical experience. M., 2005, and others. (In Russ.)

18. Latov Y. Kovalev S.N. The shadow economy. M. Norma, 2006. (In Russ.)

19. Lenin V.I. Full. cit. Op. T. 44. (In Russ.)

20. Lotman Y.M. People and ranks // Talking about Russian culture. SPb., 1994. (In Russ.)

21. McKenney R. XVI century. Europe. Expansion and conflict. M., 2004.

22. Misery A.I. Citizens and experts on corruption // Sociological researches. 1999. № 12. C. 86-94(In Russ.)

23. On State Civil Service of the Russian Federation: Federal Law № 79-FZ of 27.07.2004. // The Russian newspaper. July 31st. 2004. № 3539. (In Russ.)

24. Nuts S.A. Organizational-administrative mechanism for the fight against corruption as a condition to ensure the economic security of the country: Author. Dis. ... Cand. Economy. Sciences: 08.00.05: protected 2005 Moscow. (In Russ.)

25. Pisarkova L.F. On the history of bribes in Russia (based on "secret chancellery" book. Golitsyn first half of XIX century.) // National History. 2002. № 5. (In Russ.)

26. Satarov G. A significant portion of the business does not deal with the state. URL: www: hro.org/editions/press/0103/22/22010353.htm(In Russ.)

27. Satarov G.A., Levin M.I., Golovschinsky K.I., Rome. V.L. Wages and corruption: How to pay for Russian officials. Analytical Report. M., INDEM Foundation, 2002; Incentives, efficiency, and corruption. Analytical Report. M., INDEM Foundation, 2004; Rose-Ackerman S. Corruption and the State. Causes, consequences, reform. AM: "Logos", 2003. (In Russ.)

28. Satarov GA, Levin MI, Golovschinsky KI, Rome. VL Wages and corruption: How to pay for Russian officials. Analytical Report. MM: INDEM, 2002. (In Russ.)

29. Simony N.A. About bureaucratic capitalism in Russia. M., 1996. (In Russ.)

30. Scott J. The analysis of corruption in developing countries // Fighting windmills? Socio-anthropological approach to the study of corruption / Comp. and holes. Ed. I.B. Olimpieva, OV Pachenkov. SPb., 2007. (In Russ.)

31. Transcript of Discussion Club "Modernization of Russia: a new vector 'meeting 6th. "Corruption: the global experience of successful struggles and realities of modern Russia" (01. 12. 2005). URL: http://forum-msk.org/material/economic/5793.html

32. Sulakshin S.S., Maksimov S.V., Akhmetzyanova I.R. and others. The state policy of combating corruption and the shadow economy in Russia: a monograph

in 2 volumes. T. 1. M.: scientific experts in 2008. (In Russ.)

33. Sulakshin S.S., Maksimov S.V., Akhmetzyanova I.R. Corruption in the power system // Scientific expert. Scientific electronic journal. 2008. № 4. C. 32-50. (In Russ.)

34. Cheshkov M.A. The benefits and limitations of the old concepts in new situations. M., 1996.

35. Shedij M.V. Values as a factor in the development of corporate culture of public service: Author. Dis. ... Cand. sotciol. Sciences: 22.00.06: Kursk 2004 is protected.

36. Shedij M.V. Frolova NA, Morozov AV Corporate culture as the management resources of public service: a monograph. Orel: Publishing ORAGS, 2005.

37. Shepelev L.E. Titles, uniforms, medals. L., 1991.

38. Yuhachev S.P. The Political Economy of Corruption. Tambov Univ TSU. GR Derzhavin, 2008; Rose-Ackerman S. Corruption and the State. Causes, consequences, reform. Trans. from English. M., 2003; Fears S.V. The political and economic aspects of corruption in countries with emerging economies: Author. Dis. ... Cand. ehkon. Sciences: 08.00.14: protected 2007 Moscow; Astafjevs V.A. Corruption as a special form of economic relations in society: Author. Dis. ... Cand. ehkon. Sciences: 08.00.01: 2010 Tambov protected. (In Russ.)

39. Nuts S.A. Organizational-administrative mechanism for the fight against corruption as a condition to ensure the economic security of the country: Author. Dis. ... Cand. Economy. Sciences: 08.00.05: protected 2005 Moscow. (In Russ.)

40. Simony N.A. About bureaucratic capitalism in Russia. M., 1996.

41. Misery A.I. Citizens and experts on corruption // Sociological researches. 1999. № 12. C. 86-94(In Russ.)

42. Cheshkov M.A .The benefits and limitations of the old concepts in new situations. M., 1996. (In Russ.)

43. Zinoviev A. Towards supersociety. M: Publishing house Eksmo, 2004. (In Russ.)