

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

НАУЧНЫЙ СЕМИНАР «ТРАНСФОРМАЦИЯ РОССИЙСКИХ ВЛАСТНЫХ СТРУКТУР И ПРОБЛЕМА КОРРУПЦИИ»

26 марта 2004 г. в Санкт-Петербургском Юридическом институте Генеральной прокуратуры РФ прошел научный семинар, посвященный одной из самых острых проблем развития современного российского общества — коррупции. Организатором семинара выступил Социологический институт РАН (сектор социологии власти и гражданского общества) при поддержке Фонда им. Ф. Эберта. Целью семинара было обсуждение специфики коррупции в современной России в связи с трансформацией российских властных структур. В качестве основных тем предполагалось уделить внимание особенностям организации власти и властных отношений, из которых проистекают коррупционные практики; рассмотреть роль законодательной власти в обеспечении адекватности правовой базы задачам реформ в России; обсудить перспективы предполагаемых реформ госслужбы в аспекте изменения роли чиновников и повседневных практик осуществления власти.

В семинаре приняло участие около тридцати специалистов различного профиля — юристов, социологов, политологов, экономистов — исследователей Социологического института РАН, Санкт-Петербургского государственного университета, Санкт-Петербургского юридического института генеральной прокуратуры РФ, представителей некоммерческих и политических организаций; было представлено девять докладов.

Темы докладов охватывали широкий круг вопросов, включая теоретические подходы, методологию изучения феномена коррупции, распространения этого явления в России и практические аспекты противодействия коррупции. Характерной особенностью данного междисциплинарного семинара являлась демонстрация множественности подходов к пониманию коррупции, к определению термина коррупции, а также тенденция к расширению сугубо юридической, нормативной трактовки этого явления в направлении понимания коррупции как социального института.

Председатель Санкт-Петербургского отделения движения «Демократическая Россия», известный в городе и в стране политик и правозащитник **Ю.А. Рыбаков** представил в своем докладе *«Коррупция как форма отчуждения от власти»* всесторонний обзор развития коррупции в современном российском обществе, осветив такие аспекты как место России в иерархии мировой коррупции, политическая угроза развитию государства, политические и культурно-исторические факторы устойчивости коррупции, меры по борьбе с ней. Тем не менее этот доклад можно характеризовать как политический анализ ситуации, поскольку коррупция рассматривается через призму интереса и стремления властных групп захватить и удержать власть. Становление коррупционных отноше-

ний как нормы жизни и их проникновение во все слои общества, начиная с коррупционных процессов в советский период, прослеживается в русле эволюции власти, от «победы номенклатуры в борьбе за Россию» в начале девяностых годов до «сворачивания реформ» по демократизации власти в период президентства Путина.

Сущность эволюции власти автор объясняет в терминах нарастания политического отчуждения в обществе, в этой же плоскости он рассматривает коррупцию: как источник и как продукт отчуждения. В рамках этого взгляда раскрываются формы самозащиты коррумпированной власти: отторжение, замещение, ложные цели, с помощью которых политическая элита стимулируют общество отторгнуть себя от власти, стремится заместить путем пропаганды разочарование народа реабилитацией советского прошлого, подменить путем поощрения шовинистических устремлений цель борьбы с властью за отчужденные ею права мнимой целью борьбы с искусственно созданным врагом — мелкими коррупционерами, лицами нерусской национальности, «олигархами».

Так же, как и автор первого доклада, **А.В. Дука** (Социологический институт РАН) рассматривает явление коррупции в контексте становления властной элиты. Однако подход, предложенный в его докладе «*Коррупция в механизме институционализации властных групп*», скорее можно назвать политико-социологическим. Автор обращается к проблеме институционализации власти (правлящей элиты), которая возникает в период быстрых структурных изменений в обществе, когда в условиях радикальных изменений коррупция становится важным и уже опробованным способом решения возникающих проблем. Играя роль стабилизирующего фактора и для системы, и для отдельных групп населения, коррупция становится *институционально* необходимой. Именно в этом смысле она является *институтом*.

Таким образом, причины укорененности коррупции в современном российском обществе автор усматривает не в произвольном стремлении элит взять и удержать власть, а в безличном механизме институционализации властных групп. Институционализация властной группы, помимо конституирования властью себя как элиты и интеграции общества, означает также структурирование экономического, политического, социального, культурного и иных пространств, что, по мнению автора, требует рассмотрения развития и укоренения коррупции в политическом, экономическом и культурном контекстах.

Доклад **А.Б. Даугавет** (Социологический институт РАН) «*Коррупция в практиках взаимодействия региональных элит*» также основан на представлении об институционализации властной элиты, но демонстрирует иной подход к анализу коррупции, а именно: исследование коррупционных процессов через механизмы социального взаимодействия социологическими методами (глубинное интервью). На основе анализа эмпирических данных представлена система неформальных практик внутреннего взаимодействия в среде региональной элиты (выдвижение инициатив, сбор информации, формирование команды, обмен услугами), которая служит реализации «корпоративного» интереса властной элиты по уходу от контроля со стороны государства и гражданского общества.

Рутинизированная система практик взаимодействия может рассматриваться как порядок систематического нарушения формальных норм лицами, обладающими властными полномочиями, в целях защиты их группового интереса, то есть как коррупционный механизм. Тем не менее, есть основания считать сложившуюся систему внутренней регуляции регионального властного сообщества инструментально

легитимной, т. е. признанной самими участниками работоспособной и эффективной для достижения целей координации и предсказуемости, что позволяет считать ее социальным институтом и делать вывод о ее относительной стабильности.

Еще один подход к изучению коррупции представлен в докладе **В.В. Бочарова** (факультет социологии СПбГУ) «*Коррупция в ракурсе юридической антропологии*». Обозначенное относительно новое направление на стыке антропологии и юридической науки фактически относится к культурной тенденции в интерпретации коррупции, то есть связывает ее распространение с укорененностью культурных стереотипов в коллективном сознании.

В отличие от традиционного юридического подхода, концепция «правового плюрализма», разрабатываемая в рамках юридической антропологии, позволяет трактовать поведение, мотивированное «обычным правом», или «неписаным законом» как правовое. Автор выделяет два тезиса обычно-правовой ментальности — об отношениях собственности (собственность — несправедливо нажитое «богатство») и о положении власти («власть» немыслима без «богатства») — и в качестве основной причины сохранения коррупции в России на протяжении всей ее истории указывает доминирование этих обычно-правовых представлений в российской культуре. И если идея бюрократической организации подразумевает подчинение межличностного взаимодействия принципу целе-рациональности, то представления обычного права в традиционных культурах допускают участие «человеческого фактора», то есть осуществление межличностной коммуникации посредством материальных символов (подарков).

С этих позиций автор подходит к объяснению устойчивости коррупции в России.

Доклад **Я.В. Костюковского** (Социологический институт РАН) «*Коррупция и организованная преступность*» посвящен анализу отношения коррупции и организованной преступности. Организованная преступность рассматривается как звено коррупционной системы. Преступный мир, деловые круги и политическая элита соединены в единый организм власти.

В докладе обозначены этапы встраивания криминальной деятельности в систему власти. В конце 1990-х гг. в происходит распределение и передел сфер влияния в политической жизни, аналогичный криминальному переделу начала девяностых.

Приводится отличие российской организованной преступности от классических (западных) моделей, а именно: в России не происходит законодательного регламентирования результатов передела сфер влияния, что сохраняет возможность новых переделов и провоцирует нестабильность экономической и политической ситуации, которая усиливается неурегулированностью отношений в системе преступность — бизнес — власть.

Пример криминологического направления в изучении коррупции, особенностью которого является рассмотрение этого явления как социальной девиации и акцент на мерах ее предупреждения и пресечения, представлен в докладе **Я.И. Гилянского** (Социологический институт РАН) «*Коррупция: криминологический анализ*». Охватывая широкий спектр проблем коррупции, автор осуществляет синтез двух часто самостоятельных интерпретаций этого явления: его трактовки как отклонения — преступления (собственно криминологический анализ), с одной стороны, и понимание коррупции как социального института — с другой. Описание свойств и последствий коррупционных преступлений дает основание оценивать коррупцию как главную угрозу обществу, что не противоречит признанию ее функциональности, а, значит, невозможности ее тотальной ликвидации.

В русле социального конструктивизма описывается структура коррупционных сетей, выделяются корруптогенные факторы различной природы (культурная традиция, номенклатурная приватизация, организованная преступность, организация власти и др.), выстраивается логика обоснования превентивных мер, призванных уменьшить масштабы коррупции. К таким мерам относятся: ограничение власти бюрократии путем ограничения компетенций государственного служащего «регистрационными» функциями; повышение независимости бизнеса и граждан путем сокращения прав государственных служащих по регулированию экономики и социальной сферы; сокращение «запретительной» нормативной базы; восстановление на практике принципа «*что не запрещено, то разрешено*»; сокращение управленческого аппарата; повышение оплаты труда одновременно с усилением ответственности государственного служащего; обеспечение независимости и повышение престижа суда и судей; увеличение прозрачности деятельности государственных служащих; политическая воля к борьбе с коррупцией.

Проблема эффективности юридических (законодательных) мер ограничения коррупции рассматривается в докладе **М.А. Любавиной** (Санкт-Петербургский Юридический институт Генеральной прокуратуры РФ) «*Уголовная ответственность должностных лиц*» с позиций уголовно-правового подхода. Анализ некоторых статей Уголовного кодекса 1996 г., касающихся коррупционных преступлений, позволяет прийти к заключению о наличии серьезных пробелов в уголовном законодательстве, фактически препятствующих борьбе с коррупцией.

Отмечая отсутствие в уголовном кодексе единого понятия коррупционного преступления, автор разделяет проблемы возложения юридической ответственности за коррупционные действия на три группы: определение круга субъектов служебных преступлений (неоправданное сужение круга лиц, подпадающих под действие статей УК 1996 г., то есть исключение должностных позиций, в рамках которых в реальности может осуществляться коррупционная деятельность); оценка (криминализация и декриминализация) общественно опасных деяний (пробел в уголовном законе, не позволяющий квалифицировать действия лиц, способных оказать влияние на должностных лиц при принятии ими юридического решения); сложность применения действующего законодательства (неоднозначность толкования уголовного закона, непоследовательная или ошибочная позиция Верховного Суда РФ).

Лейтмотивом доклада является рассуждение о наличии политического мотива, объясняющего тенденцию минимизации уголовной ответственности должностных лиц, нарушающих конституционные права и свободы граждан.

Проблема выработки мер по противодействию и снижению коррупции затрагивалась практически во всех выступлениях, прозвучавших на семинаре, однако два доклада были специально посвящены этой теме.

А.С. Быстрова (Социологический институт РАН) в своем докладе «*Возможности и пределы антикоррупционных реформ в России*» рассмотрела эту проблему в глобальном измерении: на уровне системы антикоррупционных действий в масштабах всего российского общества с учетом социокультурных факторов развития коррупции. Разворачивая понятие *антикоррупционной реформы* как комплекса мер, осуществляемых государством и закрепленных законодательно, направленных на изменение условий, в которых возникает коррупция, и на ограничение ее факторов, автор связывает возможности проведения такой реформы с готовностью властных групп и институтов, с одной стороны, и готовностью населения — с другой.

Пределы антикоррупционных реформ определяются, по мнению автора, наличием социальных групп, заинтересованных в сохранении коррупции, традициями и социокультурными нормами, практиками отправления власти и управления, экономической деятельности, а также дефицитом ресурсов для организации и проведения реформ (квалифицированных кадров и финансов).

Научные сотрудники Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия» **А.И. Волков** и **Е.Г. Козлова** в докладе «*Проблемы конфликтов интересов в системе государственной власти в России*» предложили микроподход к анализу коррупционных действий, основанный на идентификации конфликта интересов в системе государственной власти (т. е. «противоречия между интересами государственного служащего как частного лица <...> и интересами государства, <...> создающего объективную возможность для <...> сознательного нарушения государственным служащим своих служебных обязанностей»).

Отталкивались от заимствованного из западной научной лексики понятия *конфликта интересов в системе государственной власти* и анализируя методы решения конфликта интересов в современном российском законодательстве о государственной службе, авторы доклада пришли к выводу о его невысокой эффективности в решении данного конфликта.

Предложенный подход предусматривает детальный алгоритм анализа такого конфликта, а также рекомендации по регулированию конфликта интересов: создание системы позитивной и негативной стимуляции, закрепленной как в виде системы процедур, так и в форме этического кодекса государственного служащего, а также создание специальных институтов в системе управления государственной службой.

Обсуждение многих проблем, затронутых в докладах, продолжалось в прениях. Вопросы, вызвавшие наиболее оживленную дискуссию, — факторы распространенности и устойчивости коррупции в российском обществе, особенно культурно-исторические факторы; противоречие между признанием коррупции как социального института, регулирующего жизнь общества, и одновременно как явления, ведущего к разрушению государства и общества; возможность борьбы с коррупцией в российском обществе, в частности, целесообразность применения западного опыта и субъекты антикоррупционных инициатив; особенности организации и осуществления власти в российском обществе как источник и продукт коррупционных процессов и др.

А.Б. Даугавет