

УДК 323:328.185

Виктор Сергеевич Мартьянов
кандидат политических наук, доцент,
ученый секретарь
Института философии и права УрО РАН,
г. Екатеринбург. E-mail: martianovy@rambler.ru

МОДЕРНИЗАЦИЯ МОРАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ И ПРАВОВЫХ РЕГУЛЯТОРОВ КАК СПОСОБ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ¹

Вокруг российской коррупции и ее оценок сложились устойчивые мифы оправдания, которые затрудняют противодействие ей, связанное с универсальными для любого общества технологическими решениями в области законодательства, культурной политики, стандартов госслужбы, механизмов гражданского участия и общественного контроля. Коррупция в любом обществе не может быть устранена полностью, пока принятие властных, управленческих решений осуществляется не искусственным разумом, озабоченным лишь общим благом, а одними людьми для других людей с их небезупречной моральной природой, наличием материальных партикулярных интересов и субъективными предпочтениями. Коррупция, как показывает мировой исторический опыт, может быть радикально сокращена двумя базовыми путями, где соблюдению жестких стандартов и общественному контролю деятельности государственных органов сопутствует последовательная либерализация, саморегуляция и стратегия расширения границ доверия в общественной, публичной жизни.

Во-первых, путем предельного сжатия «сфер неопределенности» и вариативных возможностей взаимодействия государственных и муниципальных служащих, а также врачей, учителей, правоохранителей (и иных бюджетников) с гражданами как получателями их услуг. Исключить этот коррупционный ресурс возможно путем: а) институционально организованной ротации элит по независимым от них правилам; конкуренции элит, предполагающей ее разделение на силовую и экономический блоки, с невозможностью для силовиков заниматься «бизнесом»; б) введения автоматизированных технологических стандартов и протоколов государственной и муниципальной службы, в) общей либерализации общественной жизни, сокращения объемов государственного регулирования различных сфер жизнедеятельности граждан, ведущего к прагматическому количественному сокращению любых регулирующих взаимодействий с чиновниками, в которые может вплетаться личный, коррупционный интерес; г) эффективную обратную связь государства с гражданами – широкое участие общества в механизмах контроля, институциональной и нормативной регуляции деятельности госслужащих; д) персонализированная, монетарная социальная помощь.

Во-вторых, противодействие коррупции связано с созданием общих условий, в которых коррупционное поведение становится экономически невыгодным и морально неприемлемым. Это предполагает: а) презумпцию виновности должностных лиц, наделенных обществом полномочиями и зарплатами; б) увеличение доходов госслужащих и бюджетников, рост конкуренции за занятие указанных должностей; в) постоянно подтверждаемую нетерпимость элит к любым фактам коррупционного поведения на любом уровне, включая

¹ Статья подготовлена при поддержке программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Экономика и социология знания и образования», проект Института философии и права УрО РАН №12-П-6-1007 «Общественные науки и модернизационные вызовы XXI века».

запрет на профессию и конфискацию имущества; г) прозрачность государства и механизмов принятия решений; д) расширение радиуса доверия в обществе как последовательное нивелирование архаичных семейно-клановых моделей социальной коммуникаций в пользу современных, ценностно-институциональных механизмов общественной интеграции.

Ключевые слова: коррупция, противодействие, эффективные ценности, технологический протокол, стандарты государственной службы, либерализация, доверие, общественный контроль, прозрачность власти.

Коррупция в общем виде – это возможность госслужащих и иных должностных лиц, включая негосударственный сектор, злоупотреблять должностным положением, государственными, общественными и корпоративными ресурсами, полномочиями и статусами для своих частных выгод и удовлетворения интересов третьих лиц. Это может быть не только взяточничество, «откаты» и воровство, но и «телефонное право», блат, клиентелизм, лоббирование, целенаправленное давление со стороны чиновника (эксперта, родственника, неформального авторитета) в случае конфликта интересов в пользу одного из участников. Коррупция представляет собой присвоение должностным лицом вверенной ему части государства как личного ресурса, переориентацию своих полномочий с общественных на личные выгоды в виде разнообразной ренты. Соответственно со стороны граждан коррупция представляет возможность пользоваться общественными и государственными ресурсами на эксклюзивной основе, нарушая формально-правовое равенство прав, условий доступа и шансов относительно всей совокупности потребителей данной услуги или блага, создавая диспропорции распределения общественных ресурсов.

Культурные мифы о российской коррупции, или оправдание бездействия. В свое время Николай Карамзин определил главную российскую проблему одним словом: «Воруют». За двести лет фраза не утратила своей актуальности. Коррупция мешает развитию современного российского общества едва ли не больше, чем такие традиционные российские беды, как дураки и дороги. Технологии коррупционного воровства совершенствуются, а с ними и причиняемый обществу ущерб. Взятки «борзыми ценками» – далекое и почти безобидное прошлое российской коррупции, заменяются анонимными банковскими картами на предъявителя, счетами в зарубежных банках и собственностью в оффшорах. Более того, в обществе достаточно распространены косные стереотипные представления об особой склонности россиян, русской истории, культуры, системы управления к коррупционным механизмам. Однако подобная аксиоматичная позиция способна служить лишь закреплению коррупции, ее неискоренимости благодаря «объективным» обстоятельствам и патологиям, таким как историческая гипертрофия российского государства в ущерб гражданскому обществу; общинность-коллективизм и неразвитость личного начала; предпочтение «правды», а не закона; обширная география, мешающая эффективному государственному управлению и обуславливающая произвол на местах; постоянное колебание между историческими циклами иждиве-

ния/пассивности и мобилизации; дуализм русской души; иные стереотипы, упорно приписываемые российскому обществу для объяснения/оправдания высокого уровня коррупции [31, 2002].

Представляется, что приведенные утверждения являются социальными мифами, оправдывающими бездействие в борьбе с коррупцией. Злого и порочного в природе русского человека не больше, чем в любом культурно ином представителе человечества. Все, в том числе и научные объяснения причин процветания коррупции, связанные с особенностью российской цивилизации, истории, государства, менталитета заведомо тупиковые. Если попытаться предположить, что предпосылки к коррупции заложены в «цивилизационном коде» россиян, то это будет означать, что бороться с ней объективно бессмысленно. Демонстративное самобичевание превращается в индульгенцию, оправдание для коррупции. Однако накопленный мировой и российский опыт противодействия коррупции опровергает эту культуросцентристскую точку зрения. Парадокс ситуации в том, что в субъективном индексе восприятия коррупции россияне весьма самокритичны, что ставит страну на 127-ю позицию (в компании с Мадагаскаром, Гамбией, Мали, Пакистаном, Азербайджаном) из 175 мест по версии «Transparency International» в 2013 г. [10]. Согласно опросу Левада-центра, треть взрослых россиян хотя бы раз в жизни давали взятку [6]. В то же время опросы ВЦИОМ свидетельствуют об объективном и устойчивом снижении доли граждан, которым приходилось давать взятки, с 53% в 2006 г. до всего лишь 19% в 2013 г. [17]. Это свидетельствует о том, что в последние годы растет не столько сама коррупция, сколько чувствительность общества к коррупционным проявлениям. При этом модернизирующееся российское общество готово в полной мере оценивать и усилия власти по противодействию коррупции. Например, с 30% в 2006 г. до 45% в 2013 г. выросла доля респондентов, отмечающих видимые успехи властей в борьбе с коррупцией [3]. Соответственно, какую пользу может принести учет неких домодерных, довеберианских культурных традиций в борьбе с коррупцией в современном государстве с рационально действующей бюрократией, кроме ее закрепления? Тем более, что сами эти коррупционные традиции довольно часто не принадлежат прошлому, а конструируются в целях самооправдания здесь и сейчас.

Думается, что для ограничения области общественной патологии, связанной с коррупцией, прежде всего необходимо забыть об ее оправданиях посредством разных «объективных факторов». Действительно, в 1990-е гг., в условиях экономического провала и элементарного выживания населения на рядовом уровне массовые взятки и откаты, прямые и завуалированные, стали восприниматься в обществе если не законной, то морально приемлемой частью зарплаты врачей, учителей, преподавателей и чиновников. Создавалась социальная база широкой низовой коррупции, когда и государство, и граждане понимают, что это морально плохо и юридически незаконно, однако отчасти справедливо. В противном случае значительная часть общества фактически лишится доступа к формально бес-

платным здравоохранению, гарантиям безопасности и образованию, а платное станет недоступным для большинства. Естественно, население выбирает меньшее из зол – полубесплатное коррумпированное образование, здравоохранение и государственно-муниципальное управление, вовлекающие в свой порочный круг большую часть российского общества.

Во многом непрозрачность механизмов принятия решений в госорганах, неопределенность того, что считать коррупцией, коррупционным поведением, взяткой, является следствием того, что поле норм, законов и принятия решений оказалось подчинено двойным стандартам. Стало возможным явное «неравноправное положение элементов политико-правовой системы при формальном юридическом равенстве последних» [4, с. 346]. Коррупция превращает государство в аналог корпорации, действующей в собственных интересах благодаря: а) частному присвоению государственных ресурсов, б) превращению из гаранта правил игры в ведущего игрока, обладающего недостижимым другими преимуществом. Должностные инструкции и законы начинают применяться и интерпретироваться избирательно, создавая правовое неравенство действующих в поле этих законов субъектов. Риторика и социальные технологии двойных стандартов разбивают любые современные универсальные контексты, ценности, практики, идеологии, консолидирующие общество в ценностном и институциональном измерениях. При этом двойные стандарты поддерживает не только власть, но и население, интерпретирующее свое участие в низовой коррупции не как коррупционные действия, а в категориях «благодарности за услугу», «особого отношения», «выгодного обмена» и пр. [19, с. 48]. Отдельной проблемой становится законодательная неопределенность в отношении приемлемых механизмов лоббирования, способов регулирования влияния на принятие публичных решений заинтересованными сторонами, декларируемых законами норм и превалирующих традиций и обычаев [13]. Когда государственные служащие и граждане вынуждены выбирать между де-юре несправедливым законом или «нелегальной справедливостью», осуществляемой согласно нормам обычного права де-факто.

В переходном периоде, связанном с кризисом советской модели управления и трансформацией системы общественных отношений, во многих случаях приемлемым как гражданам, так и государственным служащим представлялось действие в обход правовых норм, отставших от новой социальной онтологии. Справедливости ради стоит отметить, что и правовые нормы часто не облегчают, а намеренно усложняют жизнь граждан, сознательно вменяя им презумпцию виновности в ситуации правовой неопределенности, усугубляемую избирательным правоприменением. Ярким примером подобного рода является, например, российское антиэкстремистское законодательство и практика его реализации [21]. Или вызвавший широкую общественную дискуссию Федеральный закон от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», согласно

которому в ряды агентов иностранного влияния ведущих «политическую деятельность» может быть зачислен обширный перечень общественных организаций, занимающих критическую позицию в отношении российского политического статус-кво.

Таким образом, в состоянии искусственной презумпции виновности граждан, а не бюрократии, когда законы противоречат универсальным современным институциям, ценностям и нормам, власть фактически «позволяет» людям жить не по закону, потому что жить по нему невозможно. Соответственно запретительной и репрессивной логикой законотворчества население символически и юридически вытесняется в неправовое пространство. Коррупция возникает как вспомогательный механизм, который помогает справиться с проблемами, которые решить легальным способом либо невозможно, либо крайне затруднительно. Если законы государства и политический порядок не приближаются к жизни большинства, к обычному праву, но при этом не настолько невыносимы, чтобы вызвать массовое гражданское сопротивление (публичные протесты, революцию), то именно механизмы коррупции закономерно становятся полноправным и неотъемлемым элементом, встраиваются в систему распределительных социальных коммуникаций, демонстрируя их «проклятую сторону» (Ж. Бодрийяр). В итоге накапливаются радикальные противоречия, связанные с необходимостью, но невозможностью расширяющегося круга доверия как условия роста экономического и социального капитала в современных обществах, усиления постматериальных ценностей самореализации, эффективных в постиндустриальной экономике [40].

Согласно социологическим опросам большинство россиян к полному искоренению коррупции относятся скептически, воспринимая ее как неизбежное зло, решая свои проблемы именно с помощью взяток, подарков и «сувениров» для представителей государства. Часто низовая коррупция со стороны дающего является всего лишь способом инициировать выполнение должностным лицом своих прямых обязанностей, не требуя незаконных преимуществ, либо способом поддерживать эффективные неформальные отношения, которые будут утрачены в случае их перевода в формальное русло. Здесь, согласно дилемме узника, следование формальному закону становится неэффективным для участника, если его конкуренты используют и другие возможности для оптимальной реализации своих интересов через обращение к теневым и неформальным институтам. Массовая низовая коррупция во многом обусловлена низким межличностным доверием в обществе, когда на уровне малых социальных групп (соседи по подъезду, родители школьников, трудовой коллектив, участники общей парковки, двора, дома и т.д.) люди не могут договориться о консолидированных правилах поведения. На фоне радикальной и анархической по своему типу индивидуализации общества формирование универсальных ценностей, играющих «на повышении», становится непосильной задачей для периферийных элит и архаизации практик управления. Соответственно без массовой нетерпимости к корруп-

ции, особенно «низовой» серьезно снижается КПД любых антикоррупционных инициатив сверху.

Тем не менее в новейшей российской перспективе представляется, что в 2000-е гг. вместе с неуверенным ростом уровня жизни (по данным РМЭЗ ВШЭ уровень абсолютной бедности сократился в 1994–2009 гг. с 50% до 22%, хотя относительный уровень бедности остался прежним, 2/3 россиян считают, что живут хуже своего окружения) [12, с. 155]. При этом институционализация и структурирование нового экономического и политического порядка позволяют российскому обществу постепенно получить больше возможностей жить по закону, минуя технологии приватизации государства в личных интересах, параконституционные практики и неформальные институты, серые бизнес-схемы, откаты, блат, nepoтизм, клиентарные иерархии, волонтаризм и теневое давление на принятие решений [37, 43].

Ключевая проблема в том, что расплывчатые и двусмысленные правила противодействия коррупции, особенно массовой и низовой, по умолчанию задает российское государство, так как нормативные требования законов в современной России серьезно расходятся с реальной жизнью. Например, официальные минимальные зарплаты и/или доходы нетрудоспособных граждан ниже прожиточного минимума, тем более, если делить их на среднедушевые доходы каждого члена семьи. Российское государство официально установило с 1 января 2014 г. минимальный размер оплаты труда в 5554 рубля, что ниже прожиточного минимума, определенного Правительством РФ в размере 7326 рублей на душу населения (IV кв. 2013 г.). Согласно сведениям Росстата, на конец 2013 г. 17,8% населения имеют доходы ниже прожиточного минимума [8]. При этом стоит иметь в виду, что уровень бедности в России рассчитывается не так, как принято в развитых странах – в виде доходов, не превышающих 50% от медианного по стране. В таком случае официально признаваемый уровень бедности вырос бы в начале 2014 г. с 7,3 до 11,4 тысяч рублей на душу населения, а количество людей за чертой бедности увеличилось бы по самым осторожным расчетам до 33,4%, что равно трети населения страны. Однако в настоящее время уровень российской бедности рассчитывается как доходы, не превышающие уровень прожиточного минимума, рассчитанного на физиологическое выживание, а не полноценное социальное существование. Соответственно для эффективного противодействия коррупции необходимо поднимать оплату труда и минимальный гарантированный уровень доходов не только по экономическим, но и по этическим соображениям. Тогда использовать низовые коррупционные практики, связанные с выживанием и получением негарантированным обществом базовых благ, будет не только незаконно, но и (что не менее важно) аморально в глазах общества. Более того, смягчающие обстоятельства в виде бедности и нужды для чиновников и бюджетников, получающих привлекательные и конкурентные зарплаты выше средних по стране, тоже не сработают. В данном контексте юридический закон, мораль и социальная

справедливость как социальные регуляторы эффективно объединятся, создавая мультиплицирующий эффект.

Стабилизация нового общественного состояния, стремление перейти от элементарного выживания к логике долгосрочного и устойчивого институционального развития обуславливает рост приоритетного значения таких социальных регуляторов как право, политика, мораль, религия, этика, масс-медиа и др. Структурирование и модернизация общественных взаимодействий повышают чувствительность граждан и бизнеса к проявлениям коррупции. Проблемы коррупции становятся центральными в публичной политической повестке, создавая такие политические фигуры как А. Навальный. Таким образом невзирая на устойчивые социальные мифы и сложившиеся массовые стереотипы поведения и мышления граждан коррупция может быть минимизирована с помощью давно проверенных технологий без изобретения особых «российских велосипедов». Необходимо скорее не поиск идеального или уникального рецепта, а способность общества практически поддерживать ценностный консенсус и стремление государства реализовать антикоррупционное законодательство.

Общая стратегическая цель противодействия проста – создавать такие условия, когда следование нормам закона и общественной морали будет наиболее выгодным и естественным образом действия как граждан, так и чиновников. И наоборот, попытки обойти закон для получения частной выгоды станут слишком рискованными, экономически и рационально невыгодными.

Вечный коррупционный изъян: возможно ли модернизировать природу человека? Любая человеческая жизнь протекает не в «обществе» или «государстве», которые служат лишь абстрактными обобщающими понятиями, существующими в наших головах, а в конкретных социальных средах и коллективах – семье, школе, учебной группе, трудовом коллективе, в кругу соседей, дачном товариществе, домовом сообществе и пр. Эти коллективы создают разные, отчасти пересекающиеся круги неформального доверия, знакомств, интересов, приоритетов, целей, конфликтов, симпатий и антипатий, формальных и неформальных институтов, обычаев и норм, выраженных в формировании разного уровня микрогрупп как субъектов социального действия.

В подобном контексте полностью искоренить коррупцию невозможно, в той или иной степени она поражает все известные исторические и современные общества: и авторитарные, и демократические [28]. Это фантастический вариант, который в реальной истории человечества еще никому не удавался, поскольку он предполагает тотальное изменение самой человеческой природы, с неизбежной субъективной дифференциацией интересов, социальных сред и кругов, в которые погружен человек, с приоритетностью собственных партикулярных интересов над всеобщими, даже если отстаивание последних является основной целью государственной службы.

Этические представления о природе человека порождают две базовые социально-политические концепции общественного устройства. Если представляется, что «человек по природе зол» (Т. Гоббс), то это приводит

к выводу о том, что граждане незрелы и опасны, а государство и его институты безусловное благо. Когда в естественном состоянии каждый имеет право на все и лишь государство является институциональной возможностью мира и безопасности взамен отказа от естественного состояния как права любого на все: «При отсутствии гражданского состояния всегда имеется война всех против всех. Отсюда видно, что пока люди живут без общей власти, держащей всех их в страхе, они находятся в том состоянии, которое называется войной, и именно в состоянии войны всех против всех» [5, с. 95]. Поэтому гражданам нельзя доверять, над ними должны быть контролеры и прогрессоры, призванные контролировать, ограничивать, регламентировать, воспитывать людей, чтобы они не имели пространства опасной свободы, которое интерпретируется как пространство для злоупотреблений в силу злой, варварской, дикой человеческой природы. Подобная линия связана с огосударствлением общества и историческим становлением современных централизованных государств с развитым бюрократическим аппаратом, стремящимся направлять индустриальную революцию, массовую урбанизацию, ограничивать дикий капитализм и их негативные издержки. По Канту, развивающему эту гоббсовскую традицию мысли в моральном аспекте, что «человек зол.., выражает только то, что человек сознает моральный закон и тем не менее принимает в свою максиму (случайное) отступление от него» [11, с. 34]. Иными словами, человек а) свободен и б) сознает моральный закон, но при этом, как показывает наш опыт, может совершать зло, которое может быть объяснено только злом в его изначальной природе.

Однако дальнейшее развитие современного общества привело к укреплению другой интерпретации – «человек по природе добр», идущей от Ж.-Ж. Руссо, который в отличие от Гоббса утверждал, что дикари – это не сильные, злые дети, движимые инстинктом власти и собственности, а скорее люди, способные на жалость и сочувствие к другим. Эти чувства собственно и лежат в основе общества, когда «не развитие познаний и не узда Закона, а безмятежность страстей и неведение порока мешают им совершать зло» [36, с. 96]. Согласно этой концепции отдельный человек является наиболее эффективным субъектом реализации своих целей и интересов. Любые посредники лишь искажают и узурпируют его законные интересы. Отсюда закономерен вывод о большей эффективности процессов самоорганизации граждан и минимизации государственного регулирования. При этом все люди могут ошибаться, быть наивными, действовать в условиях нехватки информации, конфликтовать за ограниченные ресурсы. Однако государство имеет право вмешиваться лишь в том случае, когда совершаются явно противоправные действия, либо граждане не могут разрешить свои конфликты интересов самостоятельно. Подобная позиция характерна для позднемодерных обществ с их постоянным расширением пространства доверия. Априорное пространство доверия необходимо для эффективного развития рыночных обменов и является основным внеэкономическим фактором успешности проекта Модерна.

Человеческую природу невозможно отменить позитивными законами, издав, например, всеобщий закон о «Противодействии злу в человеческой природе», направленный на противодействие смертным и иным грехам. Самые жесткие уголовные и иные кодексы не могут окончательно отменить возможностей реальных преступлений, так как их основной функцией является все же наказание, а не предотвращение. Можно отменить слова, обозначающие явления, но явления никуда не денутся. Человеческая природа как стремление человека получить частную выгоду из ресурса коррупции, даже обремененного рисками и издержками, в обозримой перспективе не исчезнет. Поэтому эффективным представляется путь параллельного развития а) институтов, ценностей и практик доверия в обществе и б) сокращения возможностей для злоупотреблений, минимизации сферы соблазна для человеческой природы, которую не стоит переоценивать. Поскольку еще со времен Сократа мыслители бьются над вопросом: почему люди зная, что такое добро и зло и как надо поступать в конкретной ситуации с позиций всеобщего блага, тем не менее часто сознательно поступают незаконно и аморально.

Таким образом, знание моральных и юридических законов само по себе автоматически не гарантирует, что человек не будет эти законы нарушать. Неужели можно наивно считать, что коррупционеры могут искренне заблуждаться? Причем из-за того, что кто-то им в свое время не прояснил юридические и этические аспекты их деятельности. Но чиновники давно не дети. Законы принимаются и исполняются, а также благополучно игнорируются все теми же чиновниками. Но государство само по себе не может эффективно противодействовать своим порокам: чиновники могут ограничить всех, но не самих себя.

По этой же причине сомнительно, что окажутся эффективными и благие попытки создания системы антикоррупционных ценностей на основе «кодекса этики» государственного служащего, представляющего ряд «по умолчанию» очевидных правил поведения при исполнении должностных обязанностей: «государственные (муниципальные) служащие должны быть вежливыми, доброжелательными, корректными, внимательными и проявлять терпимость в общении с гражданами и коллегами», а также в ряде откровенных благоглупостей. Например, когда «государственный (муниципальный) служащий обязан уведомлять представителя нанимателя, органы прокуратуры Российской Федерации или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений» [38].

Исторически этика высшего российского чиновничества, принадлежавшего к наследному и личному дворянству, была основана на служении богу, царю и отечеству, превыше всех добродетелей оставалась личная честь. Подобная этика с переменным успехом транслировалась и на более низкие этажи бюрократической лестницы. Но даже эта реально существовавшая этика, как и официальное православие в качестве «духовных скреп» не спасали Российскую империю от коррупции, усиливавшейся с

ростом властного аппарата империи и кооптацией в него других сословий. Однако сократить масштабы коррупции вполне реально.

Модерное капиталистическое общество в своей основе имеет модель рационального, автономного индивида, стремящегося к максимизации своего капитала и доступных возможностей в обмен на автономию и ответственность за свою судьбу. Это ситуация упадка фоновых христианских ценностей в условиях капитализма с его принципом максимизации прибыли. Отсюда перманентный «моральный дефицит» в основе современных обществ, в котором Россия не одинока. В результате аморальность капиталистического общества на ценностном уровне государства пытаются частично компенсировать идеологиями, религией, национализмом и иными проявлениями сакрального социального [22]. Однако представляется, что для эффективной борьбы с коррупцией в условиях капитализма опора на перечисленные ценностные системы не даст ожидаемого эффекта. Если отбросить риторику служебного долга и формальные кодексы служебной этики, то ради каких общественных ценностей современный российский чиновник может и должен оставаться моральным и не коррумпированным, если имеет такую возможность, в особенности безнаказанную?

Поэтому гораздо более перспективным ходом представляется прямое обращение к ценностной системе доминирующего в капиталистическом Модерне «человека экономического». Следует задействовать прежде всего принципы личных, осязаемых выгод для граждан от противодействия коррупции; поддерживать институциональные и ценностные стандарты общественного антикоррупционного поведения, обращенные к рациональному расчету конкретной пользы такого поведения, перекрывающей его издержки. Представляется, что обращение к базовой утилитарной этике экономического человека для противодействия коррупции действенной красивых апелляций к ответственности, патриотизму, чести, народному сплочению и иным максимам и ценностям, которые на практике оборачиваются для граждан неубедительной морализацией при возникновении коррупционного соблазна. Наконец, меритократия как идеал технократического управления также не является панацеей, неся в себе черты социальной утопии, поскольку попадание в современные элиты и само их формирование требует от людей не только проявления выдающихся профессиональных и человеческих качеств, но и умений к компромиссам, «борьбе за место под солнцем» и выбора «меньшего из зол», которые представители реальных управленческих элит никогда не будут афишировать.

В настоящее время в России задача модернизации общественной морали, связанная с эффективностью сложных современных институтов, основанных на доверии к широкому кругу незнакомцев, входит в противоречие с устойчивой моралью традиционного общества. В результате возникает парадокс, связанный с тем, что современная институциональная среда начинает оцениваться как аморальная с позиций домодерной и антимодерной морали широких слоев граждан [42]. Последние в своей частной

жизни продолжают настаивать, что они занимаются не коррупционными практиками, а «помогают» друг другу по дружбе, из чувства верности, оказывают услуги и благодарности, используя свое должностное положение и родственные связи: «Типичный «Homo Post-Soveticus» – это агент, характеризующийся низкой степенью рациональности, высокой степенью следования личному интересу, инвестиционной близорукостью и поведенческой несамостоятельностью ... все описанные характеристики поведения в той или иной степени приводят к «разделению на чужих и своих» и следовательно – к координации хозяйственных отношений через семейно-клановые связи (а не через безличностный рыночный обмен)» [32, с. 38]. В результате формируется институциональная среда недоверия, не позволяющая поддерживать более эффективные институты и модели поведения, основанные на долгосрочных интересах и выгодах, соблюдении законов и контрактов, долгосрочных вложениях в основной и человеческий капитал.

Сложность проблемы перехода от преимущественно традиционных к современным ценностным регуляторам заключается в том, что коррупция в данном случае следует не только из человеческих слабостей и пороков, а также из «устаревшей» морали, но и поддерживается и проистекает именно из тех человеческих качеств, которые считаются в обществе достоинствами (взаимопомощь, благодарность, верность, дружба, предпочтительные родительские и родственные чувства). Способность современных политических порядков переориентировать нормы общественной морали и центральную ценностную систему общества в целом на поддержку некоррупционного поведения является важнейшим фактором устойчивости современного институционального порядка обществ «открытого доступа» [26].

Рост индивидуальной автономии, человеческого капитала, трансформация подданнической политической культуры в гражданскую поддерживают нормы поведения людей все менее заинтересованных в массовом коррупционном поведении, основанном на морально и исторически одобренных реципрокных, клановых, родственных и земляческих связях, которые служили привычным путем к улучшению своего положения в традиционных обществах и «естественных государствах» (Д. Норт). Происходит вытеснение этих связей, переставших быть условием дальнейшего развития, из публичного пространства в область частной жизни. Рост эффективности рыночных обменов влечет их переоценку в сложносоставном, современном обществе как негативных, разрушающих потенциальное равенство прав и универсальных возможностей.

Особенность современного развития российского политического порядка заключается в том, что пользуясь технологическими преимуществами Модерна, элиты приостанавливают современные социально-политические преобразования. Это позволяет им комфортно существовать в нише периферийной модели капитализма, не отвечает интересам большинства населения, так как оно не является рентополучателем подобной модели [20]. Поэтому преодоление архаичных моделей кланово-семейной коммуникации, поддерживающих nepотизм и коррупцию способствует созданию

общей атмосферы межличностного и институционального доверия граждан к государству, характерной для современного общества. В данном контексте необходимо поддерживать в российском обществе (в том числе примерами элит) сдерживающие коррупцию современные ценности, не сводимые лишь к имеющемуся у чиновников страху наказания, поскольку коррупция всегда связана с фактом осознанного морального выбора. Это ценности, которые аргументировали бы то обстоятельство, что коррупция, принося отдельные тактические выигрыши отдельным людям, неизменно обращается во всеобщее поражение общества в целом. Она обуславливает в долгосрочной перспективе негативные издержки для всех участников коррупционных взаимодействий. В противном случае коррупционное поведение никогда не перестанет быть частью российской политической культуры, какие бы благие планы и законы не принимались.

И все же любые предпосылки для коррупции и методы ее искоренения может исчерпать лишь фантастический жанр. Футурологи давно пропагандируют идею о том, что для человечества будет благом передача основной части управления обществом и принятия коллективных решений электронному интеллекту высшего уровня. Искусственный интеллект, построенный в соответствии с человеческой моралью, будет чужд человеческих слабостей, проистекающих из различных потребностей бранных материальных оболочек чиновников.

И пока человечество не решится когда-нибудь доверить принятие социально-политических и экономических решений обезличенному разуму, все успехи на поле борьбы с коррупцией будут лишь относительными. С другой стороны, недавнее преодоление машиной, имитирующей человека, теста Тьюринга влечет обоснованные сомнения относительно невозможности коррумпируют искусственный интеллект, столь искусно воспроизводящий человеческую природу [44]. Более мягкие варианты предлагаются в социальных утопиях. Такие, например, когда слой управленцев и чиновников набирается из людей, которые в обмен на право властвовать и принимать политические решения не должны иметь собственности, семьи и детей, находясь на полном пожизненном обеспечении государства и в относительной изоляции от остального общества. Тогда условий для коррупции просто не возникнет ввиду отсутствия у такого управляющего слоя привычных соблазнов – клановых, семейных, материальных, а также экономических и иных интересов, порождающих коррупцию. Однако даже в таких социальных средах и коллективах как показывает, например, опыт Ватикана и отчасти СССР, остается потенциал коррупции, порождаемый неустранимыми человеческими эмоциями, симпатиями и антипатиями, необходимостью встраиваться в иерархию малых коллективов. Более того, воспитание детей вне семьи как условия их лояльности и преданности интересам общества и человечества в целом, столь убедительно описанное в таких социальных утопиях как «Гуманность Андромеды» И. Ефремова, на практике реализуются лишь в печальном опыте детских домов, из которых выходит наибольший процент асоциальных людей.

Институциональное противодействие коррупции в современной России: законодательный каркас и возможности для общественного контроля. В новейшей российской истории был принят целый ряд документов и инициатив, направленных на усиление мер борьбы с коррупцией. Первым идет Указ Президента РФ Б. Ельцина от 1992 года № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». В указе помимо запретов на прямые и косвенные занятия госслужащими предпринимательской деятельностью предлагалось «установить для государственных служащих обязательное представление при назначении на руководящую должность декларации о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, а также обязательствах финансового характера» [39]. Однако в дальнейшем оказалось, что данный указ чиновникам удобней отменить, чем исполнять, что и произошло в 2005 г. Возврат к международной признанной практике декларирования доходов и имущества произошел только в 2008 г.

В 2003 г. Указом Президента РФ В. Путина был образован «Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции». Однако результаты деятельности совета не получили широкой огласки, а сам указ был отменен в 2007 г.

8 марта 2006 г. Россия ратифицировала Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции, принятую Генеральной Ассамблеей ООН в октябре 2003 г.

В мае 2008 г. Президент РФ Д. Медведев подписывает новый указ № 815 «О мерах противодействия коррупции», который реанимирует «Совет по противодействию коррупции при Президенте РФ».

Наконец поворотным в череде законодательных инициатив антикоррупционного плана стал «Национальный план противодействия коррупции» (далее – Национальный план), подписанный Президентом РФ Д. Медведевым 31 июля 2008 г.

Среди наиболее важных законодательных мер борьбы с коррупцией можно назвать следующий корпус федеральных законов, развивающих отдельные положения Национального плана:

- Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», формулирующие общие принципы противодействия коррупции в государственных и муниципальных органах власти.

- Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», обеспечивающий общий порядок доступа граждан и организаций к информации о госорганах и МСУ, реализующий механизмы прозрачности и информационной открытости органов власти.

- Федеральный закон Российской Федерации от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», призванный осложнить

сведение всеобщего содержания нормативно-правовых актов и правовых норм в пользу партикулярных групп интересов, а также дающий право гражданам и общественным организациям в инициативном порядке осуществлять рекомендательные экспертизы нормативно-правовых актов, обязательные к рассмотрению соответствующими органами власти.

- Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», регламентирующий механизмы конкурсного обеспечения нужд и заказов госкорпораций, естественных монополий и организаций с не менее чем 50%-ным участием государства.

- Федеральный закон Российской Федерации от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», вводящий распространённую международную практику контроля не только доходов, но и крупных расходов государственных служащих, их супругов и несовершеннолетних детей; определены полномочные лица и механизмы проверки расходов и доходов.

- Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», детально регламентирующий принципы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; согласно закону закупки на сумму свыше 1 млрд рублей должны проходить обязательное общественное обсуждение.

Другие значимые реформы последних лет, способствовавшие прозрачности деятельности государственных органов и позволяющие осуществлять элементы гражданского контроля связаны с:

- запуском Единого электронного портала государственных услуг (<https://www.gosuslugi.ru/>), введением элементов электронного документооборота; расширением доступа к информации на сайтах органов власти, позволившим России стремительно продвинуться в рейтинге развития технологий электронного правительства ООН: с 60 места в 2008 г. на 27 место в 2012 г. из 190 стран-участников рейтинга [45].

- введением единого вступительного экзамена ЕГЭ, во многом благодаря которому доля дававших взятки в области образованию (из числа дававших взятки в отчетном году) снизилась с 36% в 2008 г. до 21% в 2013 г. [17].

- общими принципами формирования единых электронных очередей в детсады, школы, больницы, госучреждения, получение социальной помощи и пр.

- публичной отчетностью государственных и муниципальных служащих о своих доходах, запретом их участия в бизнесе, ограничением владения ценными бумагами и недвижимостью за рубежом и др.

Пакет указанных выше законов помог залатать наиболее очевидные коррупционные прорехи в российском законодательстве. Общая централи-

зация российского политического режима, связанная с передачей многих регулирующих полномочий местных и региональных властей наверх вертикали власти серьезно ограничила возможности их влияния на коррупционное распределение ресурсов посредством административного рынка, выстраиваемого параллельного рыночному экономическому [1, с. 99]. Безусловно, технологии сокрытия имущества и доходов должностных лиц в офшорах и на счетах подставных лиц, передача доверительного управления бизнесом родственникам сохранятся во все более изощренном и сложном виде. Однако поле возможностей для махинаций резко сокращается, сокрытие доходов и расходов, а также предпринимательская деятельность госслужащих окончательно обретают статус противоправных деяний должностных лиц. Поэтому обнаружение несовпадения реальных и задекларированных доходов чиновников отныне может расцениваться как повод для правовой оценки соответствия занимаемых ими должностей и последующей служебной проверки «лишних доходов и расходов» на предмет их коррупционного характера. Тем более, что источники коррупционных сверхдоходов чиновников при наличии политической воли легко отследить. В конце концов государственные и муниципальные служащие, которых не удовлетворяет прозрачность доходов или уровень их зарплат, могут заняться иными видами деятельности вместо государственной службы.

Национальный план впервые создает системность антикоррупционного законодательства, хотя и не предлагает ничего экстраординарного. Все приведенные в нем рецепты уже неоднократно предлагались ранее, а также с успехом используются в практике большинства развитых стран, будучи связаны с введением более жестких регламентов государственной службы и норм антикоррупционного законодательства; усилением дисциплинарного контроля за исполнением чиновниками своих служебных обязанностей; антикоррупционной экспертизой законопроектов и общественно значимых решений; ратификацией основных международных и европейских антикоррупционных конвенций; декларированием государственными служащими доходов и недвижимости; информационной прозрачностью деятельности органов власти и т.п.

Серьезным недостатком антикоррупционного законодательства является отсутствие эффективных технологических стандартов, позволяющих принимать участие в противодействии коррупции как рядовым гражданам, так и общественным организациям. Гражданские активисты, по сути, остаются лишь в роли сторонних наблюдателей, а не соучастников и контролеров противодействия коррупции. Получается, что чиновники опять будут в основном заниматься самолечением – искоренять коррупционные позывы в самих себе. Не нужно быть пророком, чтобы предсказать, что это серьезно снижает эффективность всей борьбы. В стандартном наборе схем-действий Национального плана не приведены контрольные цели, цифры и показатели, которыми будет измеряться успешность антикоррупционной борьбы. В результате можно сколь угодно долго заниматься

имитацией борьбы с коррупцией – писать победительные отчеты, о том, что качество повышено, меры приняты, контроль ужесточен, ответственность усилена, условия созданы и т.п.

Поэтому представляется, что в качестве стратегии предпочтительна не карающая борьба с фактами и последствиями коррупции, а сокращение самого законодательного и управленческого поля решений, в котором могут произойти коррупционные явления. Ужесточение наказаний, как показывает мировая практика, оказывается в борьбе с коррупцией нерезультативным средством. На место одних коррупционеров приходят такие же другие. Статистика красноречива. С 2000 г. по 2013 г. официальная численность российских чиновников несмотря на периодические кампании по их сокращению увеличилась почти в 1,5 раза – с 1,16 млн до 1,55 млн человек, не считая не менее резкой инфляции вспомогательного, обслуживающего аппарата государственных служб, околосударственных структур типа Пенсионного фонда РФ, постоянного роста силовых структур (армия, МВД, ведомственные охранные службы) [9]. Хотя само российское население год от года сокращается. Российская империя в 1913 г., соизмеримая по численности населения и превосходящая по территории нынешнюю Россию, обходилась 0,25 млн чиновников, не обладая современными средствами транспорта, связи и едиными электронными базами. В данном контексте было бы наивно предполагать, что чиновники, которые не могут справиться с регуляцией собственной численности способны самостоятельно решить задачу по преодолению собственной коррумпированности.

В долгосрочной перспективе оптимальным представляется путь минимизации сферы государственного регулирования общественных отношений. Стратегия минимизации коррупционного соблазна предполагает сокращение всех сфер и вопросов, подлежащих регуляции со стороны государства. Это путь самоограничения государства и максимальной саморегуляции и либерализации всех общественных отношений: введения прозрачного документооборота, замена разрешительных процедур со стороны государства на уведомительные и т.п. Пока же государство во многом остается закрыто от тех, кто собственно его составляет – граждан-налогоплательщиков.

Обычное сокращение количества бюрократов в рамках той или иной кампании по оптимизации и повышению эффективности госструктур бесполезно, так как со временем их количество вырастет вновь. Действительно эффективным оно может быть лишь при пересмотре неоправданно расширенного реестра государственных функций, под которые создаются все новые предметы регулирования и должности. В результате возникает феномен неконтролируемой правовой инфляции, который заключается в перманентном умножении нормативно-правовой базы, предметов регулирования, государственных функций и обеспечивающих их институтов. В итоге правовая инфляция приводит к росту конфликтности и неопределенности правовой системы, снижению общей эффективности законода-

тельства и росту интереса разных субъектов к реализации своих интересов вне и помимо формально-правовой системы.

В «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р) отмечается, что при предварительном анализе 5634 функций государства комиссией по проведению административной реформы признано избыточными 1468, дублирующими 263, требующими изменения 868 [16]. Помимо избыточных функций есть еще навязываемые гражданам прямо коррупционные или просто бесполезные государственные услуги, которые превращаются в бессмысленные административные барьеры, расходы на нихкратно превышают любую общественную пользу от их введения. Анализ результатов административной реформы и оптимизации государственных функций показывает, что из них «лишь незначительная часть, которая была закреплена только актами Правительства РФ или положениями о ведомствах, была упразднена. Основной массив избыточных функций, содержащихся в федеральных законах, указах Президента РФ и актах Правительства РФ, по-прежнему сохранен (более чем 300 законов, десятки указов Президента РФ, сотни постановлений Правительства РФ и ведомственных актов)» [25, с. 9].

Эффективное противодействие коррупции предполагает активное участие внешних государству регуляторов, но их возможный вклад в реализацию антикоррупционной практики фактически сведен законодателем к нулю. Весь предшествующий опыт доказал, что ведущая роль в борьбе с коррупцией государства, не намеренного делиться с обществом полномочиями и ответственностью в этой сфере, приводит к весьма скромным результатам. Чиновники, пребывающие на государственной службе, могут ограничить всех, но не себя. Для этого нужен внешний ограничитель – структуры гражданского общества. Иначе реализуется лишь естественная и постоянная тенденция к экспансии государственной монополии, к огосударствлению общества.

Очевидно, что бюрократия, лишённая гражданского контроля, – одна из главных угроз для современного российского общества. Труднее всего справиться не с бытовой и низовой коррупцией, а с коррупцией на уровне государственных чиновничьих решений, которые часто диктуются корпоративными интересами финансово-промышленных групп, чьи выгоды закладываются лоббистами уже на уровне законопроектов.

Не секрет, что системную коррупционность провоцирует и крайняя непрозрачность системы функционирования российского государства, способов принятия управленческих решений и расходования бюджетных средств. Например, вряд ли кто-то из обычных граждан сможет выяснить, сколько их действительно было потрачено на восстановление Чеченской республики, помощь Абхазии, Южной Осетии, Крыму. Или как реально функционируют крупные полугосударственные корпорации типа Роснефти, Газпрома, Сбербанка, Роснано и др. У граждан нет доступа к полным версиям бюджетов всех уровней и реестрам муниципальной и государст-

венной собственности. Хотя налогоплательщики обладают вполне законным правом знать, как расходуются их же деньги.

Данный список можно продолжать довольно долго. Отсутствие адекватной реакции государства на аргументированные доказательства коррупции и злоупотреблений, собранные гражданскими активистами в проектах РосПил (<http://rospil.info/>), Диссернет (<http://www.dissernet.org/>) и других становится лакмусовой бумагой, свидетельствующей об истинных пределах борьбы с коррупцией, осуществляемой политическими элитами и бюрократическим аппаратом без внешнего общественного влияния. Поэтому последовательное сокращение государства, всех сфер и областей жизни граждан, находящихся под назойливым регулированием и опекой государства, «опрозрачивание» госструктур и неповоротливых механизмов принятия решений автоматически приведут к сокращению потенциала коррупциогенности чиновничества.

Случай России: архаичное государство в современном обществе, или проблема сокращения коррупционной ренты. Распространенной ошибкой является стремление политического истеблишмента бороться с коррупцией путем ее законодательной отмены, а также исключительно институциональных средств. Это неизбежно ведет к попаданию в ложный круг: система управления пытается решить задачи, которые принципиально неразрешимы на том уровне, на котором они возникли. А формально юридическая редукция приравнивания коррупции к тем или иным «составам преступлений» лишь переопределяет само явление, оставляя многие его проявления вообще за пределами видимости органов власти, не говоря уже о полноценном им противодействии. Иными словами, бюрократический аппарат не может быть единственным и эффективным борцом с собственной коррумпированностью. Реальная практика показывает, что более эффективной остается сфера внешнего контроля, связанная не столько с репрессиями виновных, ибо на их место придут такие же, а с сокращением вариантов властных коммуникаций, в которых может возникать «великий соблазн». Если коррупционная схема возможна, значит она рано или поздно реализуется. Не только порядок культуры, но и любой политический или правовой порядок основан на системе запретов, ключевую роль в которой играют (само-) ограничения.

Но эффективные правила и ограничения не могут быть произведены только самой системой, так как, согласно К. Гедделю, любая сложная формальная система не может содержать условия своей истинности только в самой себе [29]. Государство как часть общества получает важнейшие правила, запреты и истины о себе не только изнутри, но и извне. Его превращение в замкнутую самореферентную систему подрывает конечные условия и цели его существования, выходящие за рамки целей и интересов его отдельных представителей, функций и институтов. Поэтому без перманентной коррекции внешними субъектами государство неизбежно подвергается коррупции в прямом смысле этого термина, переводимого с латыни дословно как «порча». Государственная система из монополии, чье

существование оправдано заботой об общем благе, превращается в доминирующую корпорацию, для которой граждане становятся лишь средством, ресурсом для достижения собственных, далеких от всеобщности целей путем создания нерыночных преимуществ.

В реалистической перспективе представляется, что только путем самоустранения госорганы могут уменьшить свои избыточные полномочия во всех областях жизни российских граждан. Это означает отказ от избыточных полномочий, а следовательно потерю коррупционного ресурса, ибо обменять некие решения, разрешения, удостоверения, выписки и прочие необходимые гражданам бумаги со стороны госорганов на взятки уже не получится. Очевидно, что чем больший объем полномочий и сфер регулирования имеет государство и его структуры, тем большим потенциальным бюрократическим и коррупционным (распределительным, рентным) ресурсом располагают его представители.

Наконец, сопротивление коррупции может стать эффективным лишь тогда, когда она будет караться не только юридическими законами, но и станет морально неприемлема, осуждаема всем обществом. Не секрет, что системную коррупцию производят не только госорганы, но и сами граждане, и бизнес, отстаивая свои интересы вне правового поля и провоцируя чиновников на оказание услуг с нарушением формальных правил и процедур, влекущих неравный доступ граждан к ресурсу. Без дающего нет и берущего. Тем не менее успехи по минимизации коррупции могут быть значительными и в настоящее время. Все зависит от того, насколько далеко нынешнее российское государство готово пойти в этой борьбе. Технологические меры противодействия коррупции очевидны:

- переход от прогрессорской к сервисной модели государства, чье существование легитимируется обеспечением прав и свобод обычных граждан, а не борьбой за место под солнцем с другими государствами и риторикой служения неким абстрактным интересам – высшим, государственным, народным, историческим и пр.;
- сокращение области правовой формализации общественных отношений, предметов ведения, государственных функций и субъектов производства регулирующих правовых норм;
- сокращение избытка государственного регулирования и меры его проникновения в частную жизнь граждан и вопросы регулирования бизнеса;
- перераспределение полномочий и финансовых ресурсов в пользу органов, занимающихся решением непосредственных проблем граждан;
- административный самоконтроль внутри бюрократического аппарата;
- усиление элементов выбора при оказании государственных услуг; демонополизация вспомогательных государственных функций;
- публичное обсуждение всех общественно значимых решений и обязанность госорганов учитывать результаты публичного обсуждения и гражданских экспертиз в своей деятельности; развитие общественных советов при органах власти и института народной правотворческой инициативы [34];

- открытая отчетность органов власти всех уровней и компаний с государственным участием, касающаяся, в первую очередь государственных финансов [15];

- поддержание конкуренции, системы сдержек и противовесов, взаимоконтроля внутри элит, что предполагает заложенный в законодательстве конфликт элит, наличие реальной политической оппозиции и ротации элит по итогам выборов;

- развитие механизмов прямой демократии (открытое правительство, публичные слушания, сходы граждан и т.п.) процедур общественной экспертизы, особенно на уровне местного самоуправления [16];

- принцип «презумпции виновности» государственных и муниципальных служащих, наделяемых полномочиями народом; в частности этот принцип связан с ратификацией странами-участниками статьи 20 «Незаконное обогащение» Конвенция ООН против коррупции от 31.10.2003 г.; обязательность проверки сигналов граждан о коррупции, в том числе из анонимных источников;

- развитие институтов, действующих в интересах граждан, например, института судебного следователя, так как обычные граждане не располагают ресурсами, позволяющими им в состязательном процессе эффективно отстаивать свои права и интересы, особенно в отношении юридических лиц.

Кроме того, всегда и везде значительно сокращают поле коррупции установление и поддержание простых технологических стандартов деятельности органов власти:

- наличие и соблюдение административного регламента деятельности учреждения, в котором даны наглядные нормативы и блок-схемы всех возможных действий госслужащих;

- уведомительный порядок регистрации граждан и большинства субъектов предпринимательской и некоммерческой деятельности;

- развитие механизмов «электронного правительства» и онлайн-процедур оказания гражданам государственных услуг, регламентированная жесткими сроками выдача разного рода разрешений, регистраций и справок; определение предельных сроков выдачи справок и иных документов после обращения гражданина;

- введение единых универсальных цифровых подписей граждан и юридических лиц, что позволяет ускорить документооборот с органами власти, избегая лишних материальных и временных затрат;

- свободный доступ граждан в любые госучреждения; наличие у органов власти Интернет-сайтов с обратной связью, телефонами, четким распорядком работы, открытым документооборотом;

- определение максимальной очереди в госучреждения, ее единый электронный характер; точное знание, что ответственный госслужащий должен снять трубку и ответить на вопрос или дать консультацию;

- знание у кого и где можно сразу же обжаловать действия госслужащего; все отказы гражданам должны быть письменно мотивированы с правом их обжалования в вышестоящей инстанции;

- конкурсное распределение услуг для органов власти и госзаказа с последующей проверкой независимыми аудиторскими службами их результатов.

Подобные технологические нормы и меры самоконтроля элементарно дисциплинируют госслужащих и снижают у них желание приватизировать в своекорыстных целях частичку государства, когда гражданам не ясны чиновничьи обязанности, полномочия и стандарты деятельности.

Важной мерой сдерживания коррупции является реализация прямого участия граждан в осуществлении власти в виде консультативных общественных советов, общественных палат, публичных общественных слушаний на муниципальном уровне, сходов и собраний граждан, гражданских экспертиз и иных форм и практик участия в обсуждении властных решений. При этом необходимо закрепление механизмов реального учета и выполнения муниципалами и госорганами в своей деятельности решений, выработанных перечисленными формами гражданского соучастия во власти. В результате любые органы власти смогут ощутить дисциплинирующий противовес, а также подконтрольность со стороны граждан и их объединений, активность и самодеятельность которых следует всячески поощрять. Достаточно отметить, что участие присяжных заседателей в судебных решениях приводит к тому, что доля оправдательных приговоров достигает 20%, в то время как профессиональные судьи дают не более 1-4,5% оправданий, да и те объясняются, как правило, «браком» работы следователей и прокуроров. При этом решения жюри присяжных в России по процедурным поводам часто отменяют вышестоящие судебные инстанции [18]. Аналогичный «профессиональный кретинизм» в принятии общественных и государственных решений следует активно корректировать и в других сферах, чтобы у принимающих решения должностных лиц не возникало ложного чувства своей незаменимости, непогрешимости и сверхкомпетентности, часто приводящих в итоге к безнаказанности, вольному толкованию законов, снижению этической чувствительности к обстоятельствам принятия общественно значимых решений.

Например, в области судопроизводства в мире все более популярными становятся институты и практики медиации. Благодаря им посредники, пользующиеся общественным авторитетом, но не выносящие обязывающих для сторон решений, помогают сторонам достичь взаимовыгодного разрешения гражданских споров [33]. Медиация позволяет более гибко и неформально подойти к удовлетворению интересов сторон во всем возможном спектре решений, избегая обращения к государственным органам, а следовательно и опасностей коррупционного влияния при рассмотрении дела в суде.

Организация независимого гражданского контроля, проведение автономных профессиональных экспертиз властных решений – непростая проблема, которая не имеет окончательного решения и должна быть решаемой вновь и вновь в каждом обществе. Существует «железный закон олигархических тенденций» сформулированный Р. Михельсом как естест-

венная тяга к самоконцентрации власти в организациях, к сосредоточению ее в руках немногих, которой можно противостоять только извне этой власти, но «даже в том случае, если когда-либо недовольным массам удастся лишить господствующий класс его власти, то ... в среде самих масс с необходимостью появится новое организованное меньшинство, которое возьмет на себя функции господствующего класса [23, с. 545].

Российская бюрократия как и любая иная всячески препятствует осуществлению обществом по отношению к себе активных контрольных функций. В частности, даже Национальный план фактически отводит обществу только роль наблюдателя, резервируя за ним лишь право на пассивную «реакцию» относительно антикоррупционной политики государства, не влекущую у последнего никаких ответных обязательств. Государство оставляет за собой полную свободу выбора относительно гражданских инициатив по корректировке антикоррупционной стратегии (глава 2, пункт д). Более того, государство не только подтверждает факультативный характер участия общественных организаций, но и переворачивает ситуацию, фактически берет на себя функцию координации деятельности общественных организаций, специализирующихся на «формировании в обществе нетерпимого отношения к коррупции» (глава 3, пункт г) [23]. При этом само государство как объект потенциального влияния не входит в область прав, полномочий и компетенции общественных организаций, формирующих указанную «нетерпимость».

Позитивным моментом Национального плана могла бы стать разработка проекта Федерального закона «Об общественном контроле», который был внесен Президентом РФ В. Путиным в Госдуму в марте 2014 года [30]. Однако слабые стороны проекта закона связаны прежде всего с отсутствием действенных полномочий у субъектов общественного контроля, благодаря которым они могли бы добиваться от государства реальных изменений механизмов, практик и институтов, ограничивая законопроект разного рода мониторингами, обсуждениями, слушаниями, отчетами и жалобами в адрес того же государства. В проекте федерального закона попросту отсутствует закрепление каких-либо прав граждан как субъектов общественного контроля, а права коллективных субъектов (профсоюзы, общественных советы, общественные палаты) сводятся лишь к таким ритуальным мероприятиям, как «участие в ежегодном отчете о результатах деятельности» Правительства РФ, губернаторов, мэров, и «выявление нарушений требований законодательства и (или) антикоррупционных стандартов во взаимодействии с органами юстиции, судами и другими правоохранительными органами Российской Федерации». Таким образом, общественный контроль в проекте закона не наполняется независимой от государства субъектностью, превращаясь через совместные «отчеты» и «взаимодействия» с органами власти лишь в практику легитимации существующего политического порядка. Общественный контроль остается в законопроекте лишь символом такового, как в свое время народные заседатели в СССР были символами участия народа в правосудии, но не его реальными субъектами.

Очевидно, что любые органы власти несмотря на антикоррупционную риторику не заинтересованы в наличии независимых экспертных и контрольных органов, выносящих оценки их деятельности в целом и/или отдельных должностных лиц, влияющих на процесс принятия решений. Поэтому государственные и муниципальные органы, действующие в своих интересах, неизменно ориентированы на поддержку общественных организаций, которые либо существуют при властных органах, осуществляя их легитимацию, либо смешанные общественно-государственные органы, которые власть может контролировать опосредованно, например делегируя в их правление лояльных представителей. Соответственно эффективное противодействие коррупции возможно только в том случае, если гражданские экспертизы будут проводить автономные от власти самостоятельные общественные организации, а принятые ими решения будут на нормативном уровне вписаны в общий механизм принятия публичных, общественно значимых решений [35].

Конечно, полностью искоренить коррупцию в нефантастической перспективе невозможно. Тем не менее ограничить сферу возможных злоупотреблений, минимизировать условия воспроизводства коррупции и морально ее дискредитировать вполне возможно. И начинать борьбу следует сверху. Очевидно, что если политический истеблишмент не способен дать обществу примеров этического поведения и моральных образцов, примеров коррупционной нетерпимости, отсутствия двойных стандартов, то любая борьба с коррупцией в обществе обречена на поражение. Чтобы ослабить коррупцию, ее как явление недостаточно поставить вне формального юридического закона. Необходимо изменить отношение к ней и со стороны общепринятой морали, часто снисходительно относящейся к фактам малой, низовой коррупции, где взятка в виде благодарности за услугу является скорее нормой, чем исключением.

Особенность российского «периферийного развития» состоит в том, что фоновая модернизация социума снизу наталкивается на тенденцию архаизации властного аппарата государства. Последняя является следствием а) затянувшегося после СССР переходного периода, многие временные (патологические и дисфункциональные) черты которого приобрели статус постоянных, б) объективных экономических показателей периферизации России в миросистеме. Элиты, являющиеся прямыми рентополучателями в модели периферийного капитализма, как держатели «естественного государства» не заинтересованы в росте социального капитала граждан, предполагающем в качестве своего закономерного следствия расширение экономически независимых, социально активных и критически мыслящих слоев населения, являющихся угрозой для монополии элит на власть как ренту с этой власти. Например, статья московского бюджета «арендная плата за нежилые помещения» в 2010 г. принесла столице 1% от общей суммы доходов, статья «средства от продажи права аренды земли» 2010 г. 0,1%, в бюджет Парижа две эти статьи приносят более 30% дохода» [41].

Рост бюджетных расходов на содержание силовых структур при ограничении роста доходов основных групп бюджетников, связывающего их гражданскую активность, является осознанной политикой, ориентированной на удержание статус-кво, где любая модернизация не меняет ценности в основе институтов, а лишь риторически обеспечивает процессы передела ресурсов, принципов и квот их распределения и потребления [2]. Здесь развитие современного общества является угрозой для элит, которые заинтересованы в антимодерном большинстве пассивных и лояльных граждан-потребителей, работающих в госсекторе или зависимых от государства (пенсионеры, инвалиды, бюджетники, получатели госзаказов), с низкими зарплатами и ограниченными возможностями, а не в свободных гражданах, так как «для рентоориентированной институциональной системы *такое* общество является не только функционально избыточным, но и опасным» [7, с. 121]. Индивидуальная активность граждан в условиях подобной системы не получает должного вознаграждения и приводит к усилению разочарований, поскольку источниками богатства становятся прежде всего «доступ к рентным доходам, монопольным доходам и административному ресурсу» [7, с. 122].

В результате власть формально борется с коррупционными практиками, но в то же время путем растущих запретов, ограничений и неисполнимых законов выдавливает граждан из правового поля. Если на низших уровнях общественной системы нарастает запрос на модернизацию, то в сфере взаимодействия элит и принятия политических решений торжествуют архаичные клановые механизмы. С одной стороны, государство как властный аппарат в руках элит искореняет низовую коррупцию, принимает законы и регламенты, дисциплинирующие мелкую бюрократию. С другой стороны, высшая или политическая коррупция фактически оказывается неподвластна «естественному государству», так как *является самым способом существования сложившегося политического порядка*. И эта ситуация не может быть изменена принципиальным образом очередным законом об общественном контроле или противодействии коррупции, который никакого реального контроля не предполагает, подменяя реализацию базовых принципов демократии, прав и свобод граждан, активности агентов гражданского общества лишь разного рода паллиативными мерами.

Представляется, что все более интенсивная борьба с малой или низовой коррупцией и недостижимостью, неприкосновенностью большой является сознательно сконструированной политикой российских элит. Верховая или политическая коррупция – самая сильная и неустранимая по своей природе, так как отсылает к самим истокам политического порядка и поддерживающих его элит, которые используют коррупционные механизмы для раздела и контроля ресурсных потоков суверенного государства. Поэтому политические элиты развитых стран мало чем отличаются от российских, когда речь идет не о соответствии действий тех или иных рядовых субъектов закону, а о возможностях интерпретации и манипуляции законодательством как таковым. Клановые механизмы особенно сильны именно наверху,

на национальном и международном уровнях, где количество предельных ограничителей и формализованных правил для элит минимально. Именно поэтому взаимодействия современных государств наиболее архаичны именно на международном уровне, где доминирует силовой реализм. Будь то миротворческие экспансии, бомбежки неядерных государств, территориальные споры, дипломатические игры в признание/непризнание спорных территорий и политических режимов, экономические санкции или российско-украинские газовые конфликты. При этом на уровне городского самоуправления или региона в указанных государствах может функционировать дееспособная демократия, конкурентные выборы, прозрачность управления, подконтрольность властного аппарата местному сообществу и пр.

Верховая или политическая коррупция – это вечная всеобщая проблема, независимая от разного рода рейтингов коррупции, так как с течением времени власть в любых организациях, в том числе в государствах, неважно изначально демократических или нет, начинает концентрироваться в руках немногих, если не испытывает постоянно внешнего сопротивления и давления ограничителей. Проблема в том, что «институты в основном создаются не для того, чтобы достичь наибольшей социальной эффективности; почти всегда их назначение (по крайней мере, если говорить о формальных институтах) – служить интересам тех, чьи позиции на рынке достаточно сильны, чтобы устанавливать новые правила» [26]. Более того, в условиях капитализма, даже если происходит ротация политических элит и работают социальные лифты, экономические основания власти, связанные с правами собственности, почти неограниченно передаются по наследству. Это значит, что в долговременной перспективе в капиталистической миросистеме олигархические картели на рынках и глобальные монополии аккумулируют все большие ресурсы и оказывают все более серьезное влияние на национальные политические порядки, правовые режимы и политические процессы.

В силу естественных олигархических тенденций любого властного аппарата принцип презумпции виновности, особенно высших, политических чиновников, представляется вполне оправданной мерой профилактики и предотвращения злоупотреблений. Он заключается в том, что элиты и бюрократия обладают властью и должностными полномочиями, которыми они наделены обществом и которыми потенциально могут распорядиться вопреки общественным интересам. Поскольку полномочия должностным лицам делегированы народом, общество вправе применять принцип презумпции виновности для контроля деятельности бюрократического аппарата и высших элит, осуществляющих от имени народа эти полномочия на возмездной основе. Технологически подобная возможность реализуется через открытость власти и императивный гражданский контроль.

* * *

Вокруг российской коррупции и ее оценок сложилось много мифов оправдательного толка, которые затрудняют противодействие ей, связанное с универсальными для любого общества институциональными и цен-

ностными решениями: стратегиями в области законодательства, культурной политики, стандартов госслужбы, механизмов гражданского участия и общественного контроля. Коррупция в любом обществе не может быть устранена полностью, пока принятие властных, управленческих решений осуществляется не искусственным разумом, озабоченным лишь общим благом, а одними людьми для других людей с их неизбежной моральной природой, наличием материальных партикулярных интересов и субъективными предпочтениями. Однако коррупция, как показывает мировой исторический опыт, может быть радикально сокращена двумя базовыми путями, где соблюдению жестких стандартов и общественному контролю деятельности чиновников сопутствует сознательная либерализация, саморегуляция и стратегия расширения границ доверия в общественной, публичной жизни.

Во-первых, путем предельного сжатия «сфер неопределенности» и вариативных возможностей взаимодействия государственных и муниципальных служащих, а также врачей, учителей, правоохранителей (и иных бюджетников) с гражданами как получателями их услуг. Исключить этот коррупционный ресурс возможно путем: а) институционально организованной ротации элит по независимым от элит правилам; конкуренции элит, предполагающей ее разделение на силовую и экономический блоки с невозможностью для силовиков заниматься «бизнесом»; б) введения автоматизированных технологических стандартов и протоколов государственной и муниципальной службы; в) общей либерализации общественной жизни, сокращения объемов государственного регулирования различных сфер жизнедеятельности граждан, ведущего к прагматическому количественному сокращению любых регулирующих взаимодействий с чиновниками, в которые может влетаться личный, коррупционный интерес; г) эффективную обратную связь государства с гражданами, широкое участие общества в механизмах контроля, институциональной и нормативной регуляции деятельности госслужащих; д) персонализированная, монетарная социальная помощь.

Во-вторых, противодействие коррупции связано с созданием общих условий, в которых коррупционное поведение становится экономически невыгодным и морально неприемлемым. Это предполагает: а) презумпцию виновности должностных лиц, наделенных обществом полномочиями и зарплатами; б) увеличение доходов госслужащих и бюджетников, рост конкуренции для занятия указанных должностей; в) постоянно подтверждаемую нетерпимость элит к любым фактам коррупционного поведения на любом уровне, включая конфискацию имущества и запрет на профессию; г) прозрачность функционирования всех сфер деятельности и механизмов принятия решений; д) расширение радиуса доверия в обществе как последовательное нивелирование архаичных семейно-клановых моделей социальной коммуникаций в пользу современных, ценностно-институциональных механизмов общественной интеграции.

В-третьих, последовательная либерализация как комплексная мера противодействия коррупции предполагает пересмотр всей законодатель-

ной концепции и привычных централизованных практик распределения государственных ресурсов и услуг среди граждан. Попытки тотального регулирования нужд и потребностей граждан, а также условий и форм их реализации, особенно среди ограниченных в правах, частично или полностью недееспособных (дети, инвалиды, сироты, заключенные, призывники и пр.) порождают огромные бюрократические посреднические структуры. Последние постепенно начинают действовать в собственных интересах, оттягивая на свое функционирование ресурсы, предназначенные не им, а также параллельно превращая реальные нужды тех, кому они призваны помогать, в алиби для коррупционных схем.

Между тем наиболее эффективным гарантом и субъектом достижения своих интересов является сам гражданин, который лучше любых посредников знает, каким оптимальным способом он мог бы реализовать свои жизненные цели и решать свои важные проблемы в сложившихся обстоятельствах, располагая имеющимся ресурсом. Поэтому оказание государственных услуг предполагает их предельно адресный и персонализированный характер, а любая социальная помощь должна осуществляться в монетарной форме. Гражданин должен самостоятельно решать, что для него важнее – открыть бизнес, сделать ремонт, направить средства на лечение или образование, неся за свои действия полную ответственность. В крайнем случае ему помогут родители, взрослые дети, родственники, опекуны, нанимаемый им персонал. Современное государство все более ограничено сервисной функцией: оно создает институциональные условия свободы и самореализации (в том числе автоматически поддерживая минимальные социальные стандарты жизни граждан), но при этом перестает определять, каким образом гражданин будет распоряжаться своими ресурсами и возможностями. В этом случае государственные посредники, реализующие коррупционный потенциал путем получения права регулирования жизненно важных сфер для граждан и пересекающихся социальных групп (предприниматели, бюджетники, дети-сироты, инвалиды, пенсионеры и др.), могут быть радикально сокращены или вообще отменены за ненадобностью. Более того, сокращение объемов государственного регулирования снижает «цену государства» для граждан в виде налогов, акцизов, инфляции, порождаемой печатным станком, уменьшает транзакционные издержки социальных коммуникаций, следовательно выступает генератором роста экономики.

Наконец, эффективное контролирующее участие граждан во власти прямо связано с их компетентностью. Однако даже быстрый рост последней в современном обществе не позволяет подавляющему большинству граждан взаимодействовать с профессиональными чиновниками на равных. Рост компетенции и автономии граждан может быть реализован расширением для них возможностей самостоятельно и сообща решать широкий круг проблем, в которых они наиболее сведущи, так как постоянно имеют с ними дело. Им под силу ответить на 90% наиболее значимых и важных вопросов населения, связанных с ЖКХ, школами, детскими садами, доро-

гами, строительством жилья, общественным транспортом и т.д. Эти проблемы – в компетенции местного самоуправления и требуют перераспределения полномочий в пользу местных сообществ как наиболее эффективных распорядителей налоговых средств. Это переворот властной и финансовой вертикалей в пользу местного самоуправления в интересах граждан, которым не нужны лишние звенья бюрократической цепи, лишь приводящие к размыванию ответственности чиновников и анонимности государственного аппарата. Кроме того, вертикализация власти ведет к все более обобщающим нормам и решениям относительно больших групп людей, упускающих нестандартные ситуации отдельных людей. А таковыми при ближайшем рассмотрении являются проблемы и инициативы большинства граждан, требующих для эффективного решения более гибких подходов, если не смотреть на них обезличенно и бесстрашно, с высоты чиновничьего кресла, то есть птичьего полета.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Бляхер Л.Е.* Коррупция как политическая проблема: кто, как и зачем сражается с коррупцией в России // *Полития*. 2012. № 4. С. 89-103.
2. *Болдырев Ю.* Коррупция – системное свойство постсоветского российского капитализма // *Рос. экон. журн.* 2011. № 2. С. 14-34.
3. Борьба с коррупцией: шаг за шагом приблизимся к цели? [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113912> (дата обращения: 01.06.2014).
4. *Булиопова Е.В.* Причины и предпосылки появления термина «двойные стандарты» в политическом дискурсивном пространстве // *Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук.* 2010. Вып. 10. С. 346-354.
5. *Гоббс Т.* Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // *Т. Гоббс. Сочинения: в 2 т. М. : Мысль.* 1991. Т. 2. С. 5-285.
6. *Голов А.* О взятках [Электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/20-04-2006/agolov-o-vzyatkakh> (дата обращения: 01.06.2014).
7. *Даниленко Л.Н.* Сырьевая рента в России: благо или проклятие // *СОЦИС : Социолог. исслед.* 2013. № 12. С. 118-129.
8. Данные Росстата (а) [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_51kv.doc (дата обращения: 01.06.2014).
9. Данные Росстата (б) [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/gosudar/chisl_vetv.xls (дата обращения: 01.07.2014).
10. Индекс восприятия коррупции, 2012–2013 гг. [Электронный ресурс]. URL: http://www.transparency.org.ru/component/docman/doc_download/548----2013-----2012 (дата обращения: 01.06.2014).
11. *Кант И.* Об изначально злом в человеческой природе / *И. Кант. Сочинения: в 6 т. М. : Мысль.* 1965. Т. 4, ч. 2. С. 5-57.
12. *Карабчук Т.С., Пашинова Т.Р., Соболева Н.Э.* Бедность домохозяйств в России: что говорят данные РМЭЗ ВШЭ // *Мир России.* 2013. № 1. С. 155-175.
13. *Киселев К.В.* Лоббизм: основные модели восприятия и конфликт интересов // *ПОЛИТЭКС : Полит. экспертиза.* 2006. Т. 2, № 3. С. 156-168.
14. *Киселев К.В., Ляпустина М.А., Руденко В.Н.* Публичные слушания в муниципальных образованиях. Екатеринбург : Урал. фонд социал. исслед., 2007. 152 с.
15. Конвенция ООН против коррупции от 31.10.2003 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/453/17/PDF/N0345317.pdf?OpenElement> (дата обращения: 01.06.2014).

Мартьянов В.С. Модернизация морально политических
и правовых регуляторов как способ противодействия коррупции

16. Концепция административной реформы в Российской Федерации (на 2006–2010 гг.) [Электронный документ]. URL: http://www.fas.gov.ru/netcat_files/227/183/h_e24b9147c76467012c01c21b2e7ba60e (дата обращения: 01.06.2014).
17. Коррупция в России : мониторинг. Опрос ВЦИОМ от 12-13 августа 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114572> (дата обращения: 01.06.2014).
18. Кошкина А. Достаточное оправдание [Электронный документ]. URL: <http://www.gazeta.ru/social/2014/02/11/5901105.shtml> (дата обращения: 01.06.2014).
19. Леонтьева Э.О. Восприятие коррупции в стереотипах массового сознания россиян // Полития : Анализ. Хроника. Прогноз. 2010. № 1. С. 45-51.
20. Мартьянов В.С. Глобальный Модерн, постматериальные ценности и периферийный капитализм в России // ПОЛИС : Полит. исслед. 2014. № 1. С. 84-97.
21. Мартьянов В.С., Фишман Л.Г. Быть свободным или «бороться с экстремизмом»? // Новый мир. 2008. № 11. С. 132-152.
22. Мартьянов В.С., Фишман Л.Г. Пришествие капитализма: моральный коллапс или модернизация морали? // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. 2011. № 3(62). С. 129-142.
23. Михельс Р. Социология политической партии в условиях демократии // Политология : хрестоматия / сост. М.А. Васирик, М.С. Вершинин. М. : Гардарики, 2000. 843 с.
24. Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/70147070/#block_1000#ixzz33rGDTuQC (дата обращения: 01.06.2014).
25. Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал рос. права. 2006. № 2. С. 3-23.
26. Норт Д. Функционирование экономики во времени [Электронный ресурс]. URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/6/funkcionirovanie-ekonomiki-vo-vremeni> (дата обращения: 01.06.2014).
27. Норт Д., Уоллис Д., Вайнгайт Б. Насилие и социальные порядки. М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2011. 480 с.
28. Панкевич Н.В. Коррупционные риски в условиях глобализации // Полития. 2009. № 4(55). С. 75-85.
29. Паршин А.Н. Размышления над теоремой Геделя // Вопр. философии. 2000. № 6. С. 92-109.
30. Проект Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://storage.esp.tomsk.gov.ru/files/27916/zakon.pdf> (дата обращения: 01.06.2014).
31. Прохоров А.П. Русская модель управления. М. : Журнал Эксперт, 2002. 376 с.
32. Розмаинский И.В. «Homo post-soveticus»: основные характеристики экономического поведения с точки зрения институционального посткейнсианского подхода // Экон. вестн. Рост. гос. ун-та. 2007. № 1. С. 28-40.
33. Руденко В.Н. Альтернативное урегулирование правовых споров как перспективная форма противодействия коррупции // Правовые проблемы противодействия коррупции : материалы Междунар. науч. конф. «Правовые проблемы противодействия коррупции», Москва, 2 нояб. 2011 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, О.О. Журавлева. М. : Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации ; Изд. дом «Юриспруденция», 2012. С. 145-147.
34. Руденко В.Н. Институт народной правотворческой инициативы в современном конституционализме // Конституц. и муницип. право. 2002. № 2. С. 4-8.
35. Руденко В.Н. Консультативные общественные советы в системе делиберативной демократии // Сравн. конституц. обозрение. 2007. № 4. С. 116-124.
36. Руссо Ж.-Ж. Рассуждение о происхождении и основаниях неравенства между людьми / Ж.-Ж. Руссо. Об общественном договоре. Трактаты М. : КАНОН-Пресс, 1998. 412 с.
37. Старцев Я.Ю. Личностно-ориентированные взаимодействия в государственном и муниципальном управлении // Органы власти в системе социальных взаимодействий:

социологический, политический и управленческий анализ / А.А. Александров, Т.Е. Зерчанинова, К.Н. Самков, Я.Ю. Старцев. Екатеринбург : Урал. акад. гос. службы, 2009. С. 31-59.

38. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gov.karelia.ru/gov/Leader/Admin/kodeks.html> (дата обращения: 01.06.2014).

39. Указ Президента РФ от 04.04.1992 года № 361 (с изм. от 16.11.1992) «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // Рос. газ.1992. 07 апр.

40. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М. : АСТ : Ермак, 2004. 730 с.

41. Шацких В. Богатая столица и нищая провинция [Электронный ресурс]. URL: <http://svpressa.ru/society/article/90636/> (дата обращения: 30.06.2014).

42. Rose R. Uses of Social Capital in Russia: Modern, Pre-Modern, and Anti-Modern // Post-Soviet Affairs. 2000. № 16. P. 33-57.

43. Startsev Y. «Informal» institutions and practices: Objects to explore and methods to use for comparative research // Perspectives on European Politics and Society. 2005. Vol. 6, № 2. P. 331-351.

44. Turing test success marks milestone in computing history [Электронный ресурс]. URL: <http://www.reading.ac.uk/sse/news/sse-newsarticle-2014-06-08.aspx> (дата обращения: 30.06.2014).

45. United Nations e-Government Survey 2012. E-Government for the People [Электронный ресурс]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf> (дата обращения: 01.06.2014).

46. Zak P.J., Knack S. Trust and growth // Economic Journal. 2001. № 111. P. 295-321.

Материал поступил в редколлегию 08.07.2014 г.

Victor S. Martianov, candidate of political sciences, associate professor, scientific secretary, Institute of philosophy and law, Ural branch of Russian academy of sciences. Ekaterinburg. E-mail: martianovy@rambler.ru

MODERNIZATION OF MORAL, POLITICAL AND LEGAL REGULATORS AS A WAY OF COMBATING CORRUPTION

Abstract: There have been a significant number of myths that justify corruption emerged in Russia. They complicate anti-corruption efforts connected to universal decisions in legal sphere, cultural policy, standards in state governing and public control. In any society, corruption cannot be absolutely avoided unless governing is performed by artificial sense that is anxious of public good, while human governing is spoiled by particular interests, preferences and human nature imperfections. Nevertheless, corruption can be minimized by twofold policy that combines restrictions of bureaucrats' behavior by standards and public control with widening the borders of trust in public life.

The first includes state and municipal officers, as well as medical personnel, teachers, police officers and other state and municipal employees by reducing the spheres of uncertainty in their relations. This includes: a) adoption of technological standards and protocols in state and municipal service; b) liberalization of public life, reducing the scope of state regulation that will lead to reduction of the interface of contacts between citizens and bureaucracy that may include personal interest; c) creating effective mechanisms of feedbacks by active participation of citizens in state governance controlling; d) personified monetary social support.

The second imposes creating the conditions when corruptive behavior appears to be economically unprofitable and morally unacceptable. This means a) rising the office holders income that will enhance competition for the offices; b) intolerance of elites to any fact of corruption,

including belongings confiscations and professional disqualifications; c) transparency of state decision-making; d) widening the public trust as eliminating the archaic models of social communications in favor of modern value and institutional mechanisms of social integration.

Keywords: corruption, resistance, effective values, state service standards, liberalization, trust, public control, authority transparency.

***The transliteration of the list of literature
(from the cirillic to the latin symbols) is submitted below***

BIBLIOGRAFICHESKIJ SPISOK

1. *Bljazer L.E.* Korrupcija kak politicheskaja problema: kto, kak i zchem srazhaetsja s korrupciej v Rossii // Politija. 2012. № 4. S. 89-103.
2. *Boldyrev Ju.* Korrupcija – sistemnoe svojstvo postsovetskogo rossijskogo kapitalizma // Ros. jekon. zhurn. 2011. № 2. S. 14-34.
3. Bor'ba s korrupciej: shag za shagom priblizimsja k celi? [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113912> (data obrashhenija: 01.06.2014).
4. *Bulipopova E.V.* Prichiny i predposylki pojavlenija termina «dvojnye standarty» v politicheskom diskursivnom prostranstve // Nauch. ezhegodnik In-ta filosofii i prava Ural. otd-nija Ros. akad. nauk. 2010. Vyp. 10. S. 346-354.
5. *Gobbs T.* Levafan, ili Materija, forma i vlast' gosudarstva cerkovnogo i grazhdanskogo // T. Gobbs. Sochinenija: v 2 t. M. : Mysl'. 1991. T. 2. S. 5-285.
6. *Golov A.* O vzjatkah [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.levada.ru/20-04-2006/agolov-o-vzyatkakh> (data obrashhenija: 01.06.2014).
7. *Danilenko L.N.* Syr'evaja renta v Rossii: blago ili prokljatie // SOCIS : Sociolog. issled. 2013. № 12. S. 118-129.
8. Dannye Rosstata (a) [Jelektronnyj resurs]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_51kv.doc (data obrashhenija: 01.06.2014).
9. Dannye Rosstata (b) [Jelektronnyj resurs]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/gosudar/chisl_vetv.xls (data obrashhenija: 01.07.2014).
10. Indeks vosprijatija korrupcii, 2012–2013 gg. [Jelektronnyj resurs]. URL: http://www.transparency.org.ru/component/docman/doc_download/548----2013----2012 (data obrashhenija: 01.06.2014).
11. *Kant I.* Ob iznachal'no zlom v chelovecheskoj prirode / I. Kant. Sochinenija: v 6 t. M. : Mysl'. 1965. T. 4, ch. 2. S. 5-57.
12. *Karabchuk T.S., Pashinova T.R., Soboleva N.Je.* Bednost' domohozhajstv v Rossii: chto govoryat dannye RMJeZ VShJe // Mir Rossii. 2013. № 1. S. 155-175.
13. *Kiselev K.V.* Lobbizm: osnovnye modeli vosprijatija i konflikt interesov // POLITJeKS : Polit. jekspertiza. 2006. T. 2, № 3. S. 156-168.
14. *Kiselev K.V., Ljapustina M.A., Rudenko V.N.* Publichnye slushanija v municipal'nyh obrazovanijah. Ekaterinburg : Ural. fond social. issled., 2007. 152 s.
15. Konvencija OON protiv korrupcii ot 31.10.2003 g. [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/453/17/PDF/N0345317.pdf?OpenElement> (data obrashhenija: 01.06.2014).
16. Koncepcija administrativnoj reformy v Rossijskoj Federacii (na 2006–2010 gg.) [Jelektronnyj dokument]. URL: http://www.fas.gov.ru/netcat_files/227/183/h_e24b9147c76467012c01c21b2e7ba60e (data obrashhenija: 01.06.2014).
17. Korrupcija v Rossii : monitoring. Opros VCIOM ot 12-13 avgusta 2013 g. [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114572> (data obrashhenija: 01.06.2014).
18. *Koshkina A.* Dostatochnoe opravdanie [Jelektronnyj dokument]. URL: <http://www.gazeta.ru/social/2014/02/11/5901105.shtml> (data obrashhenija: 01.06.2014).

19. *Leont'eva Je.O.* Vosprijatie korruptcii v stereotipah massovogo soznaniya rossijan // Politija : Analiz. Hronika. Prognoz. 2010. № 1. S. 45-51.
20. *Mart'janov V.S.* Global'nyj Modern, postmaterial'nye cennosti i periferijnyj kapitalizm v Rossii // POLIS : Polit. issled. 2014. № 1. S. 84-97.
21. *Mart'janov V.S., Fishman L.G.* Byt' svobodnym ili «borot'sja s jekstremizmom»? // Novyj mir. 2008. № 11. S. 132-152.
22. *Mart'janov V.S., Fishman L.G.* Prishestvie kapitalizma: moral'nyj kollaps ili modernizacija morali? // Politija: Analiz. Hronika. Prognoz. 2011. № 3(62). S. 129-142.
23. *Mihel's R.* Sociologija politicheskoj partii v uslovijah demokratii // Politologija : hrestomatija / sost. M.A. Vasilik, M.S. Vershinin. M. : Gardariki, 2000. 843 s.
24. Nacional'nyj plan protivodejstvija korruptcii na 2012–2013 gody [Jelektronnyj resurs]. URL: http://base.garant.ru/70147070/#block_1000#ixzz33rGDTuQC (data obrashhenija: 01.06.2014).
25. *Nozdrachev A.F., Tihomirov Ju.A., Habrieva T.Ja.* Administrativnaja reforma: reshenija i problemy // Zhurnal ros. prava. 2006. № 2. S. 3-23.
26. *Nort D.* Funkcionirovanie jekonomiki vo vremeni [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/6/funkcionirovanie-ekonomiki-vo-vremeni> (data obrashhenija: 01.06.2014).
27. *Nort D., Uollis D., Vajngast B.* Nasilie i social'nye porjadki. M. : Izd-vo In-ta Gajdara, 2011. 480 s.
28. *Pankevich N.V.* Korruptcionnye riski v uslovijah globalizacii // Politija. 2009. № 4(55). S. 75-85.
29. *Parshin A.N.* Razmyshlenija nad teoremoj Gedelja // Vopr. filosofii. 2000. № 6. S. 92-109.
30. Proekt Federal'nogo zakona «Ob osnovah obshhestvennogo kontrolja v Rossijskoj Federacii» [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://storage.esp.tomsk.gov.ru/files/27916/zakon.pdf> (data obrashhenija: 01.06.2014).
31. *Prohorov A.P.* Russkaja model' upravlenija. M. : Zhurnal Jekspert, 2002. 376 s.
32. *Rozmainskij I.V.* «Homo post-soveticus»: osnovnye harakteristiki jekonomicheskogo povedenija s tochki zrenija institucional'nogo postkejnsianskogo podhoda // Jekon. vestn. Rost. gos. un-ta. 2007. № 1. S. 28-40.
33. *Rudenko V.N.* Al'ternativnoe uregulirovanie pravovyh sporov kak perspektiv-naja forma protivodejstvija korruptcii // Pravovye problemy protivodejstvija korruptcii : materialy Mezhdunar. nauch. konf. «Pravovye problemy protivodejstvija korruptcii», Moskva, 2 nojab. 2011 g.) / otv. red. L.V. Andrichenko, O.O. Zhuravleva. M. : In-t zakonodatel'stva i sravn. pravovedenija pri Pravitel'stve Ros. Federacii; Izd. dom «Jurisprudencija», 2012. C. 145-147.
34. *Rudenko V.N.* Institut narodnoj pravotvorcheskoj iniciativy v sovremennom konstitucionalizme // Konstituc. i municip. pravo. 2002. № 2. S. 4-8.
35. *Rudenko V.N.* Konsul'tativnye obshhestvennye sovery v sisteme deliberativnoj demokratii // Sravn. konstituc. obozrenie. 2007. № 4. S. 116-124.
36. *Russo Zh.-Zh.* Rassuzhdenie o proishozhdenii i osnovanijah neravenstva mezhdju ljud'mi / Zh.-Zh. Russo. Ob obshhestvennom dogovore. Traktaty M. : KANON-Press, 1998. 412 s.
37. *Starcev Ja.Ju.* Lichnostno-orientirovannye vzaimodejstvija v gosudarstvennom i municipal'nom upravlenii // Organy vlasti v sisteme social'nyh vzaimodejstvij: sociologicheskij, politicheskij i upravlencheskij analiz / A.A. Aleksandrov, T.E. Zercha-ninova, K.N. Samkov, Ja.Ju. Starcev. Ekaterinburg : Ural. akad. gos. sluzhby, 2009. S. 31-59.
38. Tipovoj kodeks jetiki i sluzhebno go povedenija gosudarstvennyh sluzhashhih Rossijskoj Federacii i municipal'nyh sluzhashhih [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.gov.karelia.ru/gov/Leader/Admin/kodeks.html> (data obrashhenija: 01.06.2014).
39. Ukaz Prezidenta RF ot 04.04.1992 goda № 361 (s izm. ot 16.11.1992) «O bor'be s korruptciej v sisteme gosudarstvennoj sluzhby» // Ros. gaz. 1992. 07 apr.
40. *Fukujama F.* Doverie: social'nye dobrodeteli i put' k procvetaniju. M. : ACT : Ermak, 2004. 730 s.
41. *Shackih V.* Bogataja stolica i nishhaja provincija [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://svpressa.ru/society/article/90636/> (data obrashhenija: 30.06.2014).

Мартынов В.С. Модернизация морально политических
и правовых регуляторов как способ противодействия коррупции

42. *Rose R.* Uses of Social Capital in Russia: Modern, Pre-Modern, and Anti-Modern // *Post-Soviet Affairs*. 2000. № 16. P. 33-57.

43. *Startsev Y.* «Informal» institutions and practices: Objects to explore and methods to use for comparative research // *Perspectives on European Politics and Society*. 2005. Vol. 6, № 2. P. 331-351.

44. Turing test success marks milestone in computing history [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.reading.ac.uk/sse/news/sse-newsarticle-2014-06-08.aspx> (data obrashhenija: 30.06.2014).

45. United Nations e-Government Survey 2012. E-Government for the People [Elektronnyj resurs]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf> (data obrashhenija: 01.06.2014).

46. *Zak P.J., Knack S.* Trust and growth // *Economic Journal*. 2001. № 111. P. 295-321.