История отечественной коррупции изложена в ряде солидных публикаций. Здесь остановимся лишь на некоторых “узловых” моментах.

Зарождение “легальной” коррупции относится к 1Х-Х вв., когда возникает, по примеру Византии, институт “*кормления*” - древнерусский институт направления главой государства (князем) своих представителей (воевод, наместников) в провинцию без денежного вознаграждения. Предполагалось, что население региона будет “кормить” наместника. Последний обладал огромными полномочиями, и ясно, что население не скупилось на подношения… “Откормленные” воеводы, возвращаясь в столицу – Москву, везли с собой накопленное добро, “подарки”, “излишки” которых изымались еще при въезде в “златоглавую” в пользу казны… Так возникала круговая порука взяточников провинциальных и столичных. Кормление было официально отменено в 1556 г., но традиция жить и богатеть за счет подданных фактически сохранилась надолго, быть может – до сих пор. Чем иначе можно объяснить размер заработной платы – нередко ниже прожиточного минимума, установленный в современной России сотрудникам милиции, таможенной службы, государственной санитарно-эпидемиологической службы и др.? Не было недостатка в моральном и государевом осуждении взяточничества (в Х111 в. митрополит Кирилл, затем цари Иван 111, Иван 1V Грозный, при котором состоялась первая известная казнь за взятку), но – “Коррупция хроническая и неизлечимая болезнь любого государственного аппарата всех времен и всех народов”.

Кормление трансформировалось в *лихоимство* (подкуп за действия, нарушающие действующее законодательство) и *мздоимство* (за действия без нарушения закона). К XV в. лихоимство и мздоимство уже образовывали систему взяточничества, коррупции. Первым законом, определившим наказание за взятку судей явился “Судебник” 1497 г. Новое проявление взяточничества – *вымогательство* известно с XVI в. С этого же времени возникает практика “взятки за лицензию”, начатая царским тестем боярином Ильей Милославским. А глава Земского приказа Леонтий Плещеев превратил суд в инструмент беспредельного вымогательства. Шурин Плещеева – Петр Траханиотов, ведавший Пушкарским приказом, месяцами не выплачивал жалованье стрельцам, оружейникам и иным подчиненным, присваивая деньги. Доведенный до отчаяния народ 25 мая 1648 г. учинил в Москве бунт, требуя выдачи и казни Плещеева, Траханиотова, Морозова. Поскольку мятеж не удавалось пресечь, царь (Алексей Михайлович) был вынужден выдать сперва Плещеева, забитого насмерть толпой, а затем и Траханиотова, казненного “по правилам”. Московский бунт 1648 г. оказался единственным (и в какой-то степени успешным!) в российской истории выступлением против взяточников и коррупционеров.

Коррупция в России становится массовым, тотальным злом к XV111 в. Петр 1 был потрясен ее масштабами. Он пытался с ней бороться привычными репрессивными мерами вплоть до смертной казни (Указы 23 августа 1713 г., 24 декабря 1714 г., 5 февраля 1724 г.). Были казнены за взяточничество сибирский губернатор князь Матвей Гагарин, обер-фискал (Главный прокурор) Алексей Нестеров и др. Но все было тщетно (напомним, что ближайший сподвижник Петра – князь А. Меньшиков был и крупнейшим коррупционером…).

Безмерная коррупция царствовала в стране и при наследниках Петра – Екатерине 1, Елизавете, Екатерине 11 и др. К XX в. в России “взяточничество неразрывно сплелось и срослось со всем строем и укладом политической жизни”.

Прошли века, менялся общественно-политический строй, но коррупция в России оставалась бессмертной. Так, “Коррупция поселилась в Советах еще до прихода их к власти… Коррупция пронзила структуры советской власти с первых же минут ее реального владычества”. И советское государство с первых дней своего существования предпринимало попытки жесточайшими мерами, включая смертную казнь, бороться со взяточничеством и столь же тщетно. К 70-м годам XX в.*советская номенклатура и бюрократия* вплоть до руководителей государства и Коммунистической партии были *тотально развращены и коррумпированы* (достаточно вспомнить “хлопковые”, “фруктовые”, “рыбные”, они же - “узбекские”, “казахские”, “молдавские”, “московские”, “одесские” и прочие дела и процессы, отразившие лишь видимую, поверхностную часть явления).

Реальная, не идеализированная и не мифологизированная история государства Российского свидетельствует о том, что коррупция, наряду с другими социальными недугами (воровством, пьянством, беззаконием и др.), нищетой и бесправием большинства населения, всегда были чрезвычайно распространены в стране. И “Россия, которую мы потеряли” (С. Говорухин), ничуть не лучше той, которую приобрели…

Современная российская реальность

Экономические, социальные, политические *последствия* коррупции хорошо известны и не нуждаются в комментариях. Коррупция существует во всех современных государствах. Другой вопрос – масштабы коррупции. По данным международной организации Transparency International, последние годы Россия прочно входит в десятку наиболее коррумпированных стран мира наряду с некоторыми государствами бывшего СССР, Пакистаном, Танзанией, Индонезией и Нигерией. Наименее коррумпированные страны - Дания, Финляндия, Швеция, Канада, Новая Зеландия.

Ежегодные убытки от коррупции в стране составляют $20-25 миллиардов. Экспорт капитала за границу достигает $15-20 миллиардов в год, а всего за 1988-1999 гг. - $300-350 миллиардов. Ежедневно российские и зарубежные средства массовой информации публикуют факты коррупции в России. Доклад Конгресса США “Российский путь к коррупции” (“Russia’s Road to Corruption”, сентябрь 2000 г.) также содержит соответствующие сведения.

Сектор социологии девиантности и социального контроля (Центр девиантологии) Санкт-Петербургского Социологического института РАН проводит (под руководством автора) систематические исследования организованной преступности и связанной с ней коррупции. Респонденты из числа предпринимателей и руководителей подразделений правоохранительных органов Санкт-Петербурга отмечали: “Давать надо за все… Налоговой инспекции баланса так просто не сдать… Без взятки в сфере предпринимательства невозможно работать… Налоговая инспекция крайне коррумпирована”. Взятки приходится давать при регистрации (лицензировании) своего бизнеса; при аренде помещения под предприятие или офис; при получении разрешения на предпринимательскую деятельность от санитарно-эпидемиологической службы, от пожарной инспекции и др. (при этом “тариф” пожарной инспекции выше, чем санитарной инспекции); для получения банковского кредита; при отчете налоговой инспекции; при взаимоотношениях с таможенной службой (таксы максимальные!) и т.п.

Центр девиантологии в течение 1999-2002 гг. совместно с Санкт-Петербургским Университетом экономики и финансов проводит исследование “Население и милиция в большом городе”. Жителям Санкт-Петербурга, а в отношении 2000 г. также жителям Волгограда и Боровичей задавался, в частности, вопрос: является ли проблемой получение взяток сотрудниками милиции? Результаты ответов (в процентах от числа опрошенных) представлены в табл. 1.

Табл.1

ПОЛУЧЕНИЕ ВЗЯТОК

Петербург

Волгоград

Боровичи

1998

1999

2000

2000

2000

Не проблема

4,6

2,6

3,2

4,8

1,6

Малозначительная проблема

4,7

6,8

6,6

6,3

12,7

Серьезная проблема

36,5

41,9

39,8

45,0

13,1

Затрудняюсь ответить

54,2

48,8

50,4

44,0

72,5

Исследование региональной элиты Северо-Запада России, осуществленное группой политической социологии Санкт-Петербургского Социологического института РАН (руководитель А.В. Дука), затрагивало и проблему коррупции. Результаты этого эмпирического исследования показали, в частности, что “среди представителей региональной элиты Санкт-Петербурга и Ленинградской области преобладает уверенность в широком распространении коррупции и взяточничества в России. Эта уверенность коррелирует с убеждением в нечестном происхождении больших денег в стране и выраженностью негативной оценки ситуации в России”.

Многочисленные факты петербургской коррупции от А. Курбатова (эпоха Петра 1) до середины 90-х гг. ушедшего века описаны – при характерном посвящении: “300-летию петербургской коррупции посвящается…” - в книге А. Константинова.

Официальные данные о взяточничестве в России приводятся в табл. 2, но это лишь верхушка айсберга. Латентность коррупционных преступлений чрезвычайно высока. Достаточно оценить тот факт, что уровень зарегистрированных коррупционных преступлений (взяточничество, присвоение и растрата) в 1999 г. оказался самым низким … в Москве (11,8 на 100 тысяч населения) и Санкт-Петербурге (11,2), тогда как наиболее высоким – в Коми (78,7), Курганской (75,6) и Костромской (70,9) областях. Очевидно, этого не может быть, потому что не может быть никогда… Из табл. 3 мы видим, что даже с учетом высочайшего уровня латентности взяточничества, реально раскрывается лишь половина из зарегистрированных преступлений, а осуждается половина выявленных лиц, обвиняемых во взяточничестве. Наконец, данные табл. 4 показывают, что осуждаются за взяточничество нередко молодежь (17-30%), рабочие (13-38%), лица, не имеющие постоянного источника доходов (2-14%) и даже учащиеся, т.е. взяткодатели или же “мелкая рыбешка”, а отнюдь не солидные коррупционеры.

Между тем, именно коррупция, с нашей точки зрения, является сегодня в России проблемой номер один, главной угрозой обществу. *В условиях тотальной коррумпированности всех ветвей власти на всех уровнях принципиально невозможно решить ни одной иной социальной, экономической, политической проблемы.*
Ибо все упирается в вопрос: кому и сколько надо заплатить?

О масштабах и всевластии коррупции, помимо бесчисленных фактов, которые можно множить до бесконечности, свидетельствует формирование в России *коррупционных сетей* . Позволю себе длинную цитату: “От единичных разрозненных сделок коррупционеры переходят к организованным и скоординированным действиям, объединяясь в преступные сообщества, образующие коррупционные сети… В последние годы наметился переход коррупции на более высокий уровень, когда именно коррупционные сети и являются основой и наиболее сильным инструментом коррупционных сделок. Деятельность коррупционных сетей проявляется в формировании взаимосвязей и взаимозависимостей между чиновниками по вертикали управления,… а также по горизонтали на различных уровнях управления между разными ведомствами и структурами. Эти взаимосвязи и взаимозависимости направлены на систематическое совершение коррупционных сделок, как правило, с целью личного обогащения, распределения бюджетных средств в пользу структур, входящих в коррупционную сеть, повышения прибылей, их максимизации, или получения конкурентных преимуществ финансово-кредитными и коммерческими структурами, входящими в коррупционную сеть”. В коррупционную сеть входят чиновники, бизнесмены, финансисты. “Руководителями коррупционных сетей часто являются самые высокопоставленные российские чиновники и политики”.

Коррупционные сети тесно связаны с организованной преступностью. Средства, получаемые в результате экспорта нефти, газа, металлов, функционирования транспорта, связи, энергетики, лесного хозяйства, от оптовой торговли и финансирования оборонных заказов и Вооруженных Сил и т.п., - распределяются по коррупционным сетям.

В состав коррупционных сетей входят:

- группы государственных чиновников, обеспечивающих соответствующие решения;
- коммерческие и финансовые структуры, реализующие получаемые выгоды, льготы, доходы;
- силовое прикрытие (“крыша”) со стороны представителей органов МВД, ФСБ, прокуратуры, налоговой полиции и иных “силовиков”.

В результате построения мощных коррупционных сетей на высоком и “самом высоком” уровнях “низовая коррупция” оказалась оторванной от них и продолжает существовать за счет поборов с населения.

Известно, что различают “белую” (общепринятую), “серую” (отчасти осуждаемую) и “черную” (осуждаемую и законом, и обществом) коррупцию. Российская коррупция все больше и больше “светлеет”, т.е. становится повседневной, обычной. Возрастает толерантность по отношению к ней. Лишь немногим более половины (55%) наших респондентов (Санкт-Петербург.) оценивали коррупцию как негативное явление, при этом готовы были сами давать или брать взятки около половины (45%) опрошенных. 37% респондентов общероссийского репрезентативного опроса (1999 г.) указали на то, что они были участниками коррупционной активности (из числа предпринимателей – 65%), 50% ответили, что им приходилось делать “подарки” в медицинских учреждениях (из числа предпринимателей – 62%). По данным другого опроса, проведенного в 2001 г. газетой “Экономика и жизнь”, респондентам в течение последних перед опросом лет приходилось давать взятки (если были соответствующие случаи): при устройстве на работу – 63% бизнесменов, 40% служащих; при устройстве ребенка в школу – 58% бизнесменов, 50% служащих; при поступлении в институт – соответственно 85 и 73%; находясь в больнице – 82 и 75%; в военкомате по поводу призыва в армию – 100 и 70% (!); в случае привлечения к уголовной ответственности – 100 и 100% (!!); при получении квартиры, жилья – 58 и 59%; при регистрации или продлении регистрации фирмы – 88 и 46%; при подаче налоговой декларации – 70 и 44%; при растаможивании грузов – 97 и 42%; при получении водительских прав, регистрации автомобиля, прохождении техосмотра – 81 и 66%; при нарушении правил дорожного движения и задержании сотрудниками ГАИ – 100 и 87% (!).

Сегодня каждый школьник, каждый студент в России знает, что все продается и все покупается. Толерантность по отношению к коррупционной деятельности сама становится злом. Чиновники и “правоохранители” могут спать спокойно – бунт (подобный 1648 г.) им не грозит.

Каковы факторы (“причины”), обусловливающие массовость коррупции в современной России? Возможно, что основными из них являются:

- давняя российская традиция; неслучайно массовая коррупционная деятельность породила пословицы типа: “Не подмажешь, не поедешь”, “Сухая ложка рот дерет”, “Ты – мне, я – тебе”, “Руки для того, чтобы брать” и т.п.;
- бывшая советская коррумпированная “номенклатура” в значительной степени сохранила или восстановила свои позиции в “новой” системе власти, привнеся в нее свои нравы;
- номенклатурная приватизация послужила экономической основой как беловоротничковой преступности в целом, так и коррупции;
- организованная преступность успешно использует взятки, подкуп для обеспечения своей безопасности;
- издавна коррумпированными в России (включая времена СССР) оказывались

высшие эшелоны власти; ясно, что среднее и низшее звенья чиновничества “с чистой совестью” следуют их примеру (и этот факт подметила “народная мудрость”: “рыба гниет с головы”);

- немаловажным, хотя и не главным, является то, что официальная зарплата служащих, сотрудников правоохранительных органов крайне низка, и это служит моральным “оправданием”

взяточничества (другое дело, что развращенные чиновники продолжат брать взятки и в случае повышения должностных окладов: денег много не бывает…).

Ясно, что *общество* заинтересовано в сокращении коррупции, ограничении коррупционного беспредела чиновников всех уровней и рангов. Сложнее отношение *государства*
: популистские призывы к “усилению борьбы” и обещания “покончить” сочетаются с отсутствием реальных шагов по ограничению коррумпированности “слуг народа”. Это просматривается как на федеральном уровне (нет ни антикоррупционного закона, ни уголовных дел по фактам взяточничества чиновников федерального уровня), так и на региональном (в Санкт-Петербурге, например, где взятки – повседневная практика, количество
зарегистрированных
фактов взяточничество за последние 10 лет колебалось от 82 случаев в 1991 г. до 135 в 2000 г., при этом большинство дел не дошло до суда…). Видимость “борьбы” легко создается не только путем постоянных деклараций с экранов телевизоров, по радио, в прессе. Обычным средством “успокоить” массы служит криминализация коррупционных видов деятельности и “усиление ответственности” (например, увеличение предусмотренных законом сроков лишения свободы, а то и призывы к возврату смертной казни). А то, что отвечать никому не придется (разве что отдельным “стрелочникам”, не угодившим властям), - другой вопрос. Впрочем, это отмечали еще Т. Арнольд (1937), В. Оберт (1962), В. Рейсмен (1979): “За этим скрывается намеренное использование неэффективного законодательства в качестве орудия умиротворения классового недовольства… Если /государство/ не заинтересовано в пресечении нарушений закона, криминализация венчает "борьбу" и все успокаиваются”. Практика последних лет в России свидетельствует о некоторых “новшествах”: с шумом и демонстрацией по телевидению “возбуждают дела”, производят обыски и выемки, устраивая “маски-шоу”, берут под стражу, а затем без всякого шума дела разваливаются, прекращаются, а “фигуранты” исчезают в неизвестном направлении. Очень эффектно также возбуждение уголовных дел против лиц, находящихся за рубежом и явно не испытывающих желания возвратиться…

Проблема коррупции не столько правовая (уголовно-правовая), сколько

социально-политическая. Ясно, что и стратегия превенции должна ориентироваться на меры экономические, социальные, политические. При этом следует отчетливо понимать, что *“ликвидировать” коррупцию, как и любое иное социальное зло, имеющее прочные основы в экономическом, политическом, социальном устройстве общества, – невозможно* . Речь должна идти лишь о значительном
ограничении масштабов
явления, введении его в “цивилизованные рамки”,
защите массы населения
от тотальных поборов на всех уровнях – от рядового работника жилищной конторы и милиционера до представителей высших эшелонов власти.

С нашей точки зрения, к числу антикоррупционных мер можно отнести следующие:

- максимальное сокращение (по крайней мере, на низовом уровне) объема управленческих решений, зависящих от *усмотрения* государственного служащего, ограничение его компетенции формализованными и четко регулируемыми “регистрационными” функциями; иначе говоря –
ограничение власти и произвола бюрократии;

- резкое сокращение прав государственных служащих по “регулированию” экономики, образования, науки и т.п.; иначе говоря – *повышение независимости бизнеса и граждан;*
- формирование гражданского общества;
- сокращение (а не расширение!) “запретительной” нормативной базы; проведение в жизнь принципа *“Разрешено все, что не запрещено”,* ибо, чем больше запретов, тем больше возможностей обойти их с помощью подкупа;

- резкое количественное сокращение управленческого аппарата, особенно с параллельными функциями;
- обеспечение реальной ответственности государственных служащих за нарушение сроков разрешения подведомственных вопросов;
- существенное повышение оплаты труда государственных служащих и одновременно - требовательности к ним (при значительном сокращении числа служащих это не вызовет чрезмерного увеличения расходов);
- обеспечение реальной ответственности государственных служащих за правонарушения и преступления по службе; это тот случай, где неотвратимость санкций неизмеримо важнее их строгости;
- обеспечение независимости и повышение престижа суда (судей);
- максимальная прозрачность деятельности государственных служащих для общественности, населения, средств массовой информации;
- наличие реальной, а не декларативной политической воли по осуществлению этих и других мер.

Разумеется, это лишь примерный, далеко не полный перечень некоторых антикоррупционых мер. Важно подчеркнуть, что они не должны сводиться к “борьбе” силами правоохранительных органов.

Табл. 2

Взяточничество в России (1986 -2001)

Год	Количество зарегистрированных преступлений	Уровень (на 100000 жителей с 16 лет)
1986	6562	5.9

1987

4155

3.8

1988

2462

2.2

1989

2195

2.0

1990

2691

2.4

1991

2534

2.3

1992

3331

2.9

1993

4497

3.9

1994

4921

4.3

1995

4889

4.3

1996

5453

4.8

1997

5608

4.9

1998

5804

5.0

1999

6871

5.9

2000

7047

6.0

2001

7909

*

* Нет данных

Табл. 3

Некоторые данные о взяточничестве в России (1987 -2000)

Год

Зарегистрированные преступления

Выявленные лица

Осужденные

1987

4155

2836

2008

1988

2462

1994

812

1989

2195

1306

451

1990

2691

1510

649

1991

2534

1266

612

1992

3331

1537

686

1993

4497

2279

843

1994

4921

2727

1114

1995

4889

2342

1071

1996

5453

2692

1243

1997

5608

2320

1381

1998

5804

2803

1314

1999

6823

2921

1515

2000

7047

3481

1529

Табл.4

Социально-демографический состав лиц, обвиняемых в получении или даче взятки (%) (1987 -1998)

1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994

1995

1996

1997

1998

Всего

100.0

100.0

100.0

100.0

100.0

100.0

100.0

100.0

100.0

100.0

100.0

100.0

Пол:
- муж

58.7

48.7

59.7

69.0

66.3

70.1

75.2

77.3

77.5

77.4

73.7

75.4

- жен

41.3

51.3

40.3

31.0

33.7

29.9

24.8

22.7

22.5

22.6

26.3

24.6

Возраст:
-16-17

0.3

0.4

0.1

0.0

0.2

0.2

0.3

0.1

*

*

*

*

- 18-29

17.8

19.3

20.5

25.4

19.6

28.6

27.2

30.7

29.8

28.8

27.1

26.4

- 30 и старше

81.9

80.3

79.4

74.6

80.2

71.2

72.2

69.2

70.2

71.2

72.9

73.4

Социальное положение: - рабочие

33.2

38.4

37.7

37.9

34.0

33.8

16.4

18.5

19.3

21.3

13.7

15.0

- служащие

58.3

50.8

51.2

50.0

53.9

51.3

43.9

46.4

50.9

48.8

46.3

48.6

- крестьяне

1.7

1.8

1.8

1.2

0.6

1.1

1.5

1.4

0.2

0.3

0.6

0.5

- студенты

0.7

1.4

0.6

2.9

0.7

0.2

2.2

0.3

0.5

0.6

1.7

0.8

- без постоянного источника доходов

1.7

2.0

3.1

3.0

3.9

6.5

6.8

3.6

12.6

13.1

14.2

12.9