

17. Программа Коммунистической партии Советского Союза. Принята XXII съездом КПСС. – М.: Политиздат, 1975. – 144 с.

18. Резолюция XXVIII съезда КПСС. О политике КПСС в проведении экономической реформы и переходе к рыночным отношениям // Материалы XXVIII съезда Коммунистической партии Советского Союза. – М.: Политиздат, 1990. – С. 162–164.

(Дата подачи: 20.02.2020 г.)

А. П. Мельников

Белорусский государственный университет, Минск

A. Melnikov

Belarusian State University, Minsk

УДК 328.185

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ ГЕРМАНИИ И РОССИИ

STRUGGLE AGAINST CORRUPTION IN CONTEMPORARY GERMANY AND RUSSIA

В статье анализируется проблема противодействия коррупции в двух крупнейших странах Европы – Германии и России. Рассматриваются законодательная база, уровни социального контроля по предотвращению коррупции в ФРГ, а также субъекты данного контроля. Значительное внимание уделяется различным формам проявления коррупции в Российской Федерации, законодательным инициативам соответствующих государственных структур, Федеральному закону «О противодействии коррупции», Национальной стратегии и Национальным планам противодействия данному негативному явлению. Даются предложения по возможному элементному составу антикоррупционного механизма в современной России.

Ключевые слова: Германия; Россия; Конвенция Совета Европы о противодействии гражданско-правовой ответственности за коррупцию; коррупция; социальный контроль по противодействию коррупции; субъекты социального контроля; механизм противодействия коррупции.

The article is dedicated to the issue of struggle against corruption in two of the largest European countries – Germany and Russia. The author investigates the legal framework, the levels of social control over corruption prevention in the Federal Republic of Germany, as well as the subjects of this control. Special emphasis is laid on various manifestations of corruption in the Russian Federation, legislative initiatives of the relevant public authorities, the Federal Law “On Corruption Struggle”, the National Strategy and the National Agendas for struggle against this negative phenomenon. The author concludes with proposals concerning the constituent structure of anti-corruption mechanism in contemporary Russia.

Keywords: Germany; Russia; the Civil Law Convention of the Council of Europe on Corruption; social control over corruption prevention; subjects of social control; anti-corruption mechanism.

На уровне обыденного сознания под коррупцией (от лат. *corruptio* – подкуп) понимается преступная деятельность в политике, государственном управлении и других сферах, заключающаяся в использовании должностными лицами доверенных им прав и властных полномочий в целях незаконного личного обогащения. Расширенное научное определение данного негативного явления дается в Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, где сказано, что «коррупция означает просьбу, предложение, дачу или получение, прямо или косвенно, взятки, или любого другого ненадлежащего преимущества, или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового» [1].

Коррупция оказывает негативное воздействие на развитие всех сфер социальных отношений, попирает веру в социальную справедливость, подрывает доверие народа к власти, разлагает общественные нравы.

Поскольку для Германии всегда была характерна традиционная, даже педантичная законопослушность граждан, то с момента образования ФРГ после Второй мировой войны проблемы борьбы с коррупцией почти не существовало, по крайней мере, она не являлась остроактуальной. С 1971 по 1993 гг. цифровых данных о коррупции в стране не имелось. И только с конца 1990-х гг. понятие коррупции стало встречаться в печати применительно к внутривластной жизни страны. До 1990-х гг. в научной литературе коррупция упоминалась только в связи с зарубежьем. Она рассматривалась как явление, характерное для развивающихся стран или социалистических государств.

Германия длительное время не ратифицировала конвенцию ООН о борьбе с коррупцией. И только ближе к началу 2000-х гг. она вынуждена была признать, что и для нее коррупция стала актуальной проблемой, появились новые правовые нормативы; в 1997 г. был принят закон о борьбе с коррупцией, ужесточилось наказание за подкуп должностных лиц.

В Германии факты коррупции чаще всего встречаются в сфере бизнеса и политики, которые тесно взаимосвязаны. Государственные служащие берут взятки, в основном, за заключение больших контрактов, что наносит немалый ущерб экономике и ведет к значительным морально-нравственным издержкам, подрывает доверие населения к власти. В низкодходных отраслях экономики коррупция встречается редко: здесь нет смысла брать взятки, чтобы несколько повысить свой жизненный уровень, поскольку зарплата в стране намного выше черты бедности; поэтому для ФРГ характерна в основном так называемая «большая коррупция» [2].

Одним из важных средств борьбы с коррупцией в Германии стали нормы Федерального закона о дисциплинарном режиме государственной службы, Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов, а также других правовых

документов. Госслужащим вменено в обязанность исполнять свои функции беспристрастно и справедливо на благо всего общества. Чиновнику для всякой иной работы, помимо службы, требуется предварительное разрешение высшей служебной инстанции. Если по прекращении служебных правоотношений госслужащий занимается работой, которая связана с его бывшей служебной деятельностью (в последние 5 лет перед окончанием службы), он должен заявить об этом по месту последней работы. Его трудовая деятельность подлежит запрету, если существуют опасения, что она наносит вред государственным интересам.

В печати не раз приводились примеры ухода высокопоставленных чиновников на заранее намеченные «хлебные» должности или места в структурах, которым они «благоприятствовали» на прежней работе. Так, один из замминистров Гессена Кох в свое время очень активно выступал за расширение Франкфуртского аэропорта строительной фирмой «Билфингер Бергер». После ухода со своего должностного поста он перешёл на работу в эту фирму и получал 1,5 млн евро в год. Или другой пример: бывший канцлер Германии Шрёдер после того, как он во время своего правления небезуспешно выступал за сотрудничество с Россией в деле поставок газа Газпромом в ФРГ, тоже получил должность в этой фирме [3, с. 6].

Ныне подобным фактам со стороны органов социального контроля ФРГ уделяется особое внимание.

В Германии существует несколько уровней, на которых осуществляется постоянный социальный контроль по предотвращению коррупции. Первый – законодательный уровень, на котором разрабатываются рекомендации по противодействию коррупции в различных сферах общественной жизни. Второй – уровень средств массовой информации. СМИ выступают мощным фактором формирования общественного мнения, нетерпимого отношения к проявлениям коррупции посредством трансляции актуальной информации о подкупе, бюрократизме, произволе чиновников. Третий – уровень государственного управления, на котором происходит назначение независимых специалистов правового профиля, создание соответствующих следственных подразделений в целях повышения эффективности деятельности правоохранительных органов.

Среди субъектов социального контроля коррупционных отношений в Германии можно выделить прежде всего полицию, общественную прокуратуру, суды, уже названные средства массовой информации, включая периодическую печать, радио, телевидение, Интернет, и, наконец, самих законопослушных граждан с системой так называемых «горячих линий».

В России ситуация с проблемой противодействия коррупции несколько иная. С начала 1990-х гг. и призыва Б. Н. Ельцина «обогатиться» в процессе перехода к рыночным отношениям коррупция расцвела пышным цветом.

Формы ее многообразны. Среди них, как пишут российские исследователи, «поборы» и взятки, кумовство и фаворитизм, всевозможные протекции, лоббизм, незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов, незаконное присвоение общественных ресурсов в личных целях, незаконная приватизация, незаконная поддержка и финансирование политических структур (партий и др.), вымогательство, предоставление льготных кредитов, заказов, знаменитый русский «блат» (использование личных контактов для получения доступа к общественным ресурсам – товарам, услугам, источникам доходов, привилегиям), оказание различных услуг родственникам, друзьям, знакомым и др. [4, с. 19]. При этом цели получения взятки поменялись: если раньше чиновники брали, чтобы действовать в обход закона или «закрывать глаза» на нарушение законодательства, то сейчас взятки берутся за исполнение прямых обязанностей.

По заявлению главы МВД Владимира Колокольцева, самыми коррумпированными сферами в Российской Федерации являются строительство и содержание автодорог, сфера госзакупок и образования. В связи с этим, например, ремонт и строительство дорог здесь в разы выше, чем в европейских странах. Изменилась и реакция на проявления коррупции. Если в 1990-е гг. коррупционные преступления получали широкую огласку, то начиная с 2009 г. данные преступления широко не обсуждаются.

Нельзя сказать, что в стране не ведется борьба с коррупцией. С начала 1990-х гг. в Российской Федерации стал создаваться социально-правовой механизм по противодействию коррупции. В 2003 г. при президенте был создан Совет по борьбе с коррупцией, который занимался в основном аналитической работой вместо выработки политики противодействия коррупции и который был упразднен в 2008 г. В этом же году был образован новый Совет, который, несмотря на некоторые различия с предыдущим Советом, унаследовал его основные принципы функционирования. Главной его задачей стало осуществление контроля за национальным планом противодействия коррупции. Однако никакого внимания не уделялось рассмотрению причин возникновения коррупции и превентивным мерам ее недопущения. В итоге Совет превратился в некую формальную структуру.

В 2008 г. в стране был принят Федеральный закон о противодействии коррупции [5], ст. 5 которого посвящена организационным основам противодействия коррупции, т. е. по существу созданию механизма по борьбе с коррупцией. Однако и в этом деле немало проблем.

В соответствии с положениями данного закона президентом Российской Федерации была утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции и изложен Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 гг., а затем и национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 гг. В этих документах определена программа действий как органов государственной власти, органов местного самоуправления, так

и институтов гражданского общества, организаций и физических лиц [6]. Политика противодействия коррупции как антиценности общественного развития вошла составной частью в новую доктрину национальной безопасности.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. дается оценка коррупции как одной из угроз национальной безопасности. Борьба с ней рассматривается в качестве одного из главных направлений государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на длительную перспективу [7].

Предпринимались и чисто административные меры. Количество министерств и ведомств в стране уменьшилось с 30 до 17, число заместителей министров – с 250 до 18, административный состав также был сокращен на 20 %. В то же время повышалась зарплата руководителей, особенно высшего звена, «для поддержания бескорыстия». Так, например, зарплата министров увеличилась в 4 раза, достигнув 3000 долларов США, а зарплата заместителей министров – в 4–11 раз, что, по-видимому, вызвало недовольство управленцев более низкого уровня.

Как явствует из изложенного, работа по противодействию коррупции проделана немалая. Однако коррупция не уменьшается. Возможно, не в последнюю очередь потому, что упор в ней делается опять-таки на борьбу с последствиями и меньше обращается внимания на причины, порождающие коррупцию, предупреждения этого зла. Как отмечают специалисты, «кампания по борьбе с коррупцией в России идет не первый год, но пока ситуация напоминает многоголовую гидру: на месте каждой отрубленной силовиками головы тут же вырастает несколько новых» [8].

Истоки этого негатива восходят к началу «лихих» 1990-х гг. Уже при первом обсуждении проекта закона против коррупции депутат Бир выкрикнул: «Что вы делаете? Вы принимаете закон против себя. И этот референдум, – пишет зав. сектором Института государства и права РАН, профессор В. Лунеев, – до сих пор звучит в высоких властных структурах» [9, с. 104]. После этого более десятка законопроектов по борьбе с коррупцией было заблокировано Государственной думой. А Уголовный кодекс РФ, принятый в 1996 г., не предусматривал ответственности за «коррупционный лоббизм; nepотизм (кумовство, покровительство родственникам); тайные взносы на политические цели; взносы на выборы с последующей расплатой государственными должностями или лоббированием интересов взносоплателя; келейное проведение приватизации, акционирования и залоговых аукционов; предоставление налоговых и таможенных льгот; переход государственных кормленых лиц (сразу после отставки) на должности президентов подкормленных банков и корпораций; коррупцию за рубежом при заключении внешнеэкономических контрактов; совмещение государственной службы с коммерческой деятельностью и т. д.» [9, с. 107].

А если учесть, что Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. исключил из Уголовного кодекса РФ такой вид уголовного наказания, как конфискация имущества, коррупция в России оказалась практически безнаказанной. К тому же многие коррупционные преступления не регистрировались, не расследовались и не наказывались [9, с. 106–107].

Со времени опубликования вышеупомянутой статьи В. Лунеева прошло немало лет. Однако можно предположить, что и сегодня ситуация с противодействием коррупции вряд ли существенно изменилась. В 2019 г. по уровню восприятия коррупции Россия находилась на 144 месте по рейтингу Transparency International в списке из 180 стран.

В России и после принятия Федерального закона о противодействии коррупции так и не сложился эффективный социально-правовой механизм по борьбе с коррупцией. В законе, во-первых, не определены четко требования к организации контроля над доходами чиновников и, что самое важное, ничего не говорится об источниках доходов; во-вторых, существуют многочисленные лазейки для так называемого «законного» ухода от контроля. Более того, в законе устанавливается ответственность за разглашение сведений о доходах должностных лиц. Возникает вопрос: как же осуществлять контроль со стороны общественности, гражданского общества, проводить журналистские расследования, если доходы чиновников засекречены? [4, с. 20].

Кстати, Россия до сегодняшнего дня так и не ратифицировала Конвенцию Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, где закреплено понятие незаконного обогащения, под которым понимается значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которые оно не может разумным образом обосновать. За незаконное обогащение государства – участники Конвенции должны устанавливать в своем законодательстве уголовную ответственность. Российские чиновники имеют активы в десятки, сотни, а то и тысячи раз превышающие их доходы. Однако никакой ответственности за это не несут.

В итоге, как отмечает В. Лунеев, «преступления нищеты, бедности и слабо адаптированных к жизни людей легко попадают в жернова системы уголовной юстиции, а преступность власти, богатства и интеллекта почти не значатся в орбите деятельности правоохранительных органов. Хотя именно в этой сфере причиняется колоссальный материальный, физический и моральный вред, рушится вера в демократию, проводимые экономические и политические реформы, подрывается доверие к власти и государству» [9].

Таким образом, механизм противодействия коррупции должен включать в себя такие элементы, как:

- хорошо разработанное антикоррупционное законодательство;
- разветвленный социально-правовой контроль деятельности государственных служащих.

- недопустимость для чиновников-управленцев политической ренты, т. е. личной выгоды, извлекаемой из занимаемой позиции в системе принятия решений, не говоря уже о так называемой «статусной ренте», о чем неоднократно напоминал президент В. В. Путин;
- строгое следование практике недопустимости двойного гражданства для государственных служащих;
- гласность, публичность, индивидуализация ответственности должностных лиц;
- реально независимая и ответственная судебная система;
- неотвратимость неформального наказания, чтобы брать взятки стало в полном смысле невыгодно и опасно;
- в деятельности государственных органов шире практиковать принцип «одного окна», который позволит свести к минимуму бюрократическую волокиту и возможность вымогательства взяток у населения;
- координация усилий противодействия коррупции не только государственных органов, но и всей общественности, гражданского общества в целом;
- оздоровление духовно-нравственного климата социума, повышение правовой и политической культуры граждан.

Список использованных источников

1. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS 174): принята Советом Европы 4 нояб. 1999 г. Страсбург [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>. – Дата доступа: 30.12.2019.
2. Кури, Х. Проблема коррупции в Германии [Электронный ресурс] / Х. Кури, О. Ю. Ильченко, А. П. Данилов. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/problema-korruptsii-v-germanii/viewer>. – Дата доступа: 20.01.2020.
3. Борьба с преступностью за рубежом: по материалам зарубежной печати: ежемесячный информационный бюллетень / Рос. акад. наук, Всерос. ин-т науч. и техн. информации (ВИНИТИ РАН). – 2001. – М., 2001. – 46 с.
4. Калина, В. Ф. Юридические конструкции противодействия коррупции в сфере гражданско-правовых отношений / В. Ф. Калина, А. В. Милохова // *Законы России*. – 2019. – № 8. – С. 18–22.
5. Федеральный закон от 25.12.2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docview&page=1&print=1&nd=1021...> – Дата доступа: 30.01.2020.
6. Указ Президента РФ от 01.04.2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы // СЗ РФ за 04.04.2016, № 14, ст. 1985; Указ Президента РФ от 29.06.2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» // СЗ РФ. – 2018. – № 27. – Ст. 4038.
7. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. – 2009. – № 20.

8. Борьба с коррупцией в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://eadaaily.com/ru/dossier/borba-s-korrupsiey-v-rossii>. – Дата доступа: 20.01.2020.

9. Лунеев, В. Настоящей борьбы с коррупцией в России нет / В. Лунеев // Уголовное право. – 2007. – С. 104–108.

(Дата подачи: 17.02.2020 г.)

В. С. Михайловский

Белорусский государственный университет, Минск

V. Mikhailouski

Belarusian State University, Minsk

УДК 32.01

ОСНОВАНИЯ ВЗАИМОАДАПТИВНОСТИ ТЕОРИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМ И СИНЕРГЕТИЧЕСКОГО ПОДХОДА

BASES OF MUTUALLY ADAPTIVITY OF THE THEORY OF POLITICAL SYSTEMS AND COMPLEXITY THEORY

В статье выявлены основания взаимоадаптивности теории политических систем и синергетического подхода – исходная открытость синергетики для экстраполяции в социогуманитарные исследования и теоретико-методологическая общность синергетики и теории политических систем. Предлагается дополнительный критерий адаптивности теории политических систем к синергетическому подходу – критерий эвристичности полученного знания.

Ключевые слова: теория политических систем; синергетика; развитие политологии.

The foundations of the adaptability of the theory of political systems to a complexity theory – the initial openness of complexity theory for extrapolation to socio-humanitarian research and the theoretical and methodological community of complexity theory and theory of political systems – are revealed. An additional criterion for the adaptability of the theory of political systems to the complexity theory is proposed – a criterion for the heuristic of the knowledge.

Keywords: theory of political systems; complexity theory; political science development.

Системные представления о политике были важнейшей вехой в развитии политологии. В середине XX в. под влиянием бихевиориалистской парадигмы в поле зрения политологов попали неформальные структуры: политические элиты, партии, группы интересов. Это способствовало формированию теории политической системы, отражающей все многообразие и функциональные возможности групп интересов в политике.

Теория политических систем была результатом применения в политологии системного подхода. Главный концептуальный посыл системного