**Лекция 2.**

**Коррупция в России.**

Долгое время коррупция для чиновников была законным видом деятельности: до XVIII века государственные чиновники жили благодаря «кормлениям», то есть, на средства от лиц, заинтересованных в его деятельности.

С 1715 года получение взятки в любой форме стало считаться преступлением, так как чиновникам стали платить фиксированную зарплату. Однако количество чиновников при Петре Первом возросло так, что жалование выплачивалось нерегулярно, и взятки, особенно для чиновников низших рангов, вновь стали основным источником дохода. Вскоре после смерти Петра система «кормлений» была восстановлена, и к фиксированному жалованию вернулась лишь Екатерина II. Жалование чиновникам выдавали бумажными деньгами, которые в начале XIX века начали сильно обесцениваться по сравнению с металлическими деньгами. Необеспеченность бюрократии вновь привела к повышению коррупции.

В Советской России взяточничество считалось контрреволюционной деятельностью, и уголовный кодекс 1922 года предусматривал за это преступление расстрел. В СССР до начала 80-х годов тема коррупции открыто не поднималась.

Первым громким коррупционным делом советского периода стало дело фирмы «Океан» (1981-82). Борьба со взяточничеством и злоупотреблениями органов власти активизировалась с приходом на пост Генсека Юрия Андропова в 1983 г.; тогда были начаты знаменитое «хлопковое» дело и дело Моспродторга, по которому был расстрелян директор Елисеевского гастронома Юрий Соколов.

В эпоху перестройки коррупция в высших эшелонах власти стала одной из наиболее резонансных тем. Всесоюзную популярность приобрели московские следователи Тельман Гдлян и Николай Иванов, расследовавшие «хлопковое» дело еще при Андропове. В 1989 году после открытого заявления о взяточничестве в Политбюро, что не было подтверждено, оба были отстранены от следственной работы за клевету, исключены из КПСС и примкнули к демократической оппозиции.

В 1998 году доктор юридических наук Н.И. Матузов отмечал, что «привилегии, злоупотребления, коррупция современных начальников приобрели такие формы и масштабы, которые даже и не снились партгосчиновникам советского периода».

В 1999 году академик РАН Д.С. Львов и доктор экономических наук Ю.В. Овсиенко оценивали коррупцию в России как «тотальную».

В начале 1999 года заместитель генерального прокурора России Ю.Я. Чайка заявил, что Россия входит в десятку наиболее коррумпированных стран мира и что коррупция является одной из самых деструктивных сил в российском государстве.

В мае 1999 года заместитель министра финансов России Олег Вьюгин отмечал, что система власти и бизнеса в России во многом пропитана коррупцией и преступным бизнесом.

В 2006 году ВЦИОМ провёл опрос, согласно которому отношение к мздоимцам смягчилось, и значительная доля населения даже не считает коррупцию преступлением. Согласно опросу ВЦИОМ, проведённому в 2006 году, более половины опрошенных имеют личный опыт дачи взяток.

20 ноября 2009 года Госдума РФ приняла закон «Об общих принципах организации предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций», который позволяет взимать с граждан плату за «государственные услуги» и «государственные функции». По мнению представителей КПРФ и ЛДПР этот закон легализует коррупцию.

Согласно опросам «Левада-центра», в 2005–2006 годах 50% респондентов называли коррупцию в числе главных препятствий на пути экономического подъёма в России.

В 2006 году первый заместитель Генпрокурора РФ Александр Буксман заявил, что по некоторым экспертным оценкам объём рынка коррупции в России оценивается 240 с лишним млрд. долларов США. Согласно оценкам фонда ИНДЕМ, эта величина ещё выше: только в деловой сфере России объём коррупции вырос между 2001 и 2005 гг. примерно с 33 до 316 млрд. долл. США в год (не включая коррупцию на уровне политиков федерального уровня и бизнес-элиты). По оценке того же фонда, средний уровень взятки, которую российские бизнесмены дают чиновникам, вырос в тот период с 10 до 136 тыс. долл.

По результатам исследования СМИ наибольшая доля профессиональной коррумпированности, по-прежнему, приходится на чиновников – 42% от общего количества упомянутых в СМИ фактов взяточничества и злоупотреблений. Значительный скачок совершили работники образования – 12%, и вышли на вторую позицию по коррумпированности (запись детей в школу и детский сад, сдача ЕГЭ, сессия и поступление в ВУЗы). Сохранили свои позиции работники правоохранительных органов и медицины: милиция 10% и медицина 6% от общего количества случаев взяточничества описанных в СМИ.

По-прежнему, СМИ регулярно фиксируют факты коррупции и взяточничества среди работников ГИБДД, судебной системы, сотрудников ФСИН, налоговых и таможенных служб, а также военных. В раздел «другие» вошли следующие категории: пожарные, лесники и служители культа. Несмотря на малочисленность зафиксированных в СМИ коррупционных фактов в этих профессиональных категориях суммы взяток и откатов вполне солидные. Лесничие, например, требуют откаты за каждый кубометр законно заготовленной древесины в общей сумме порядка 600 тысяч рублей, или «закрывают глаза» на проведение лесозаготовительных работ за 370 тысяч рублей, или скрывают факты незаконных порубок.

В наиболее весомом коррупционном сегменте (среди чиновников) наибольшее количество фактов коррупции и взяточничества зафиксировано среди глав региональных и местных администраций – их доля составляет 39%. Депутатам принадлежит 34% коррупционных фактов отображенных в средствах массовой информации. Работники региональных министерств и ведомств использовали служебное положение в коррупционных целях в 22% случаев.

**Причины коррупции.**

В России сложились особенно благоприятные условия для процветания коррупции на всех уровнях властных структур. Эффективность метода борьбы с коррупцией зависит и от социальных условий его применения, поэтому необходимо выделить условия, благоприятствующие развитию коррупции.

1. Слабость судебной системы - одна из основных проблем переходного периода. Система тотального партийного надзора приучала людей искать защиты в партийных организациях, а не в судах. После распада этой системы на ее месте образовалась правовая брешь, незаполненная до сих пор.

Сейчас в России слабость судебной системы проявляется в том, что:

· бюджет и исполнительная власть плохо обеспечивают содержание судей и деятельность судов;

· слабо исполняются судебные решения;

· низка пропускная способность арбитражных судов, а значит, резко увеличиваются сроки рассмотрения дел в них, что нередко парализует коммерческую деятельность;

· не хватает квалифицированных кадров, соответствующих требованиям новых экономических условий .

В противостоянии коррупции практически не используется серьезный потенциал гражданского судопроизводства. Отсутствие административной юстиции не позволяет освободить уголовное и гражданское судопроизводство от дел по рассмотрению административных нарушений, что затрудняет решение множества задач именно в той сфере, которая смыкается с коррупцией.

2. Неразвитость правового сознания населения порождена той же причиной - укорененной при советском режиме системой партийного квазиправа. Помимо слабого исполнения законов и иных норм, помимо отсутствия культуры и традиции использования права гражданами, проявляются и другие эффекты: в частности, пониженный правовой иммунитет приводит к тому, что практически отсутствует массовое сопротивление «низовой» коррупции.

3. Привычная ориентированность правоохранительных органов и их представителей на защиту исключительно «интересов государства» и «общенародной собственности» - типично российская проблема. Защита прав и интересов граждан, в том числе - частных собственников, еще не стала центральной задачей. В итоге предприниматели, не находя защиты в сфере права, ищут ее в сфере свободной купли-продажи незаконных услуг чиновников.

4. Традиция подчинения чиновников не закону, а инструкции и начальнику имеет в России корни более древние, чем 70 лет коммунистического режима. Это приводит к тому, что попытки правового регулирования вязнут в старой бюрократической системе, продолжающей работать по своим собственным законам, установленным несколько столетий тому назад. Следовательно, любая антикоррупционная программа в России должна быть сопряжена с коренным реформированием системы государственной службы.

В современной экономической науке принято отмечать множественность причин коррупции, выделяя экономические, институциональные и социально-культурные факторы.

*Экономические* причины коррупции – это, прежде всего, низкие заработные платы государственных служащих, а также их высокие полномочия влиять на деятельность фирм и граждан. Коррупция расцветает всюду, где у чиновников есть широкие полномочия распоряжаться какими-либо дефицитными благами. Особенно это заметно в развивающихся и в переходных странах, но проявляется и в развитых странах. Например, в США отмечено много проявлений коррупции при реализации программы льготного предоставления жилья нуждающимся семьям.

*Институциональными* причинами коррупции считаются высокий уровень закрытости в работе государственных ведомств, громоздкая система отчетности, отсутствие прозрачности в системе законотворчества, слабая кадровая политика государства, допускающая распространение синекур и возможности продвижения по службе вне зависимости от действительных результатов работы служащих.

*Социально-культурными* причинами коррупции являются деморализация общества, недостаточная информированность и организованность граждан, общественная пассивность в отношении своеволия «власть имущих».

В тех странах, где действуют все три группы факторов (это, прежде всего, развивающиеся и постсоциалистические страны), коррупция наиболее высока. Напротив, в странах западноевропейской цивилизации эти факторы выражены гораздо слабее, поэтому и коррупция там более умеренная.

Предельно лаконичное определение основных причин коррупции некоторые зарубежные экономисты выражают следующей формулой:

*коррупция = монополия + произвол – ответственность* .

Это значит, что возможности коррупции прямо зависят от монополии государства на выполнение некоторых видов деятельности (например, производить закупки оружия) и от бесконтрольности деятельности чиновников, но обратно зависят от вероятности и тяжести наказаний за злоупотребления.

**Последствия коррупции.**

Коррупция сильно и, как правило, негативно влияет на экономическое и социальное развитие любой страны.

Экономический вред от коррупции связан, прежде всего, с тем, что коррупция является препятствием для реализации макроэкономической политики государства. В результате коррупции низших и средних звеньев системы управления центральное правительство перестает получать достоверную информацию о реальном положении дел в экономике страны и не может добиться реализации намеченных целей.

Коррупция серьезно искажает сами мотивы государственных решений. Коррумпированные политики и чиновники в большей мере склонны направлять государственные ресурсы в такие сферы деятельности, где невозможен строгий контроль и где выше возможность вымогать взятки. Они скорее склонны финансировать производство, например, боевых самолетов и другие крупные инвестиционные проекты, чем издание школьных учебников и повышение зарплаты учителей. Известен анекдотический пример, когда в 1975 в Нигерии щедро подкупленное правительство сделало за рубежом заказы на столь гигантское количество цемента, которое превосходило возможности его производства во всех странах Западной Европы и в СССР вместе взятых. Сравнительные межстрановые исследования подтверждают, что коррупция сильно деформирует структуру государственных расходов: коррумпированные правительства выделяют средства на образование и здравоохранение гораздо меньше, чем не коррумпированные.

Главным негативным проявлением экономического воздействия коррупции является увеличение затрат для предпринимателей (в особенности, для мелких фирм, более беззащитных перед вымогателями). Так, трудности развития бизнеса в постсоциалистических странах связаны во многом именно с тем, что чиновники заставляют предпринимателей часто давать взятки, которые превращаются в своего рода дополнительное налогообложение. Даже если предприниматель честен и не дает взяток, он несет урон от коррупции, поскольку вынужден тратить много времени на общение с нарочито придирчивыми госчиновниками. Наконец, коррупция и бюрократическая волокита при оформлении деловых документов тормозят инвестиции (особенно, зарубежные) и, в конечном счете, экономический рост. Например, разработанная в 1990-е американским экономистом Паоло Мауро модель позволила ему сделать предположительный вывод, что рост рассчитываемого «эффективности бюрократии» (индекс, близкий к рассчитываемому Transparency International индексу восприятия коррупции) на 2,4 балла снижает темп экономического роста страны примерно на 0,5%. По расчетам другого американского экономиста, Шан-Чин Вая, увеличение индекса коррупции на один балл (при десятибалльной шкале) сопровождается падением на 0,9% прямых иностранных инвестиций. Впрочем, при обзоре индексов коррупции уже упоминалось, что четкой отрицательной корреляции между уровнем коррупции и уровнем экономического развития все же нет, эта связь заметна лишь как общая закономерность, из которой есть много исключений.

Что касается социальных негативных последствий коррупции, то она, как общепризнанно, ведет к несправедливости – к нечестной конкуренции фирм и к неоправданному перераспределению доходов граждан. Дело в том, что дать более крупную взятку может не самая эффективная легальная фирма, или даже преступная организация. В результате растут доходы взяткодателей и взяткополучателей при снижении доходов законопослушных граждан. Наиболее опасна коррупция в системе сбора налогов, позволяя богатым уклоняться от них и перекладывая налоговое бремя на плечи более бедных граждан.

Коррумпированные режимы никогда не пользуются «любовью» граждан, а потому они политически неустойчивы. Легкость свержения в 1991 советского строя была обусловлена, во многом тем фактом, что советская номенклатура имела репутацию насквозь коррумпированного сообщества, пользующегося со стороны рядовых граждан СССР заслуженным презрением. Поскольку, однако, в постсоветской России советский уровень коррупции был многократно превзойден, это привело к низкому авторитету режима Б.Н. Ельцина в глазах большинства россиян. Участниками дискуссий о коррупции выдвигалось, впрочем, мнение, что коррупция имеет не только негативные, но и позитивные последствия.

Так, в первые годы после распада СССР бытовало мнение, что если позволять чиновникам брать взятки, то они работают более интенсивно, а коррупция помогает предпринимателям обходить бюрократические рогатки. Концепция благотворности коррупции не учитывает, однако, очень высокую степень отсутствия контроля, которую политики и чиновники-бюрократы приобретают в коррумпированных обществах. Они могут по своему усмотрению создавать и интерпретировать инструкции. В таком случае, вместо стимула для более эффективной деятельности, коррупция становится, наоборот, стимулом для создания чрезмерного числа инструкций. Иначе говоря, взяткополучатели преднамеренно создают все новые и новые барьеры, чтобы затем за дополнительную плату «помогать» их преодолевать. «Апологеты» коррупции также доказывают, будто взяточничество может сокращать время, необходимое на сбор и обработку бюрократических документов. Но взятки не обязательно ускоряют скорость канцелярской работы.

Известно, например, что в Индии госслужащие высокого ранга берут взятки следующим образом: они не обещают взяткодателю более ускоренную обработку его документов, но предлагают замедлить процесс оформления документов для конкурирующих компаний. Аргумент, будто коррупция является стимулом для развития экономики, особенно опасен тем, что разрушает законность и правопорядок. Некоторые отечественные криминологи утверждают, что в начале 1990-х в постсоветской России «из лучших побуждений» наказания за служебные злоупотребления оказались фактически временно отмененными, и это привело к росту бюрократического вымогательства, усугубившем экономический кризис.

В рассуждениях о нынешнем состоянии России масштабная коррупция стала одним из главных и общепринятых тезисов. Одновременно она по-прежнему рассматривается всего лишь как один из видов преступлений, присущих аморальным чиновникам. Крайне слабо осознаются негативные последствия коррупции, что, естественно, усугубляет терпимое отношение к ней.

Несомненно, что коррупция оказывает разлагающее влияние на все стороны жизни. Итак, подводим итоги…

Экономические последствия.

1. Расширяется теневая экономика. Теневая экономика – социально-экономические отношения между отдельными гражданами, социальными группами по использованию государственной собственности в корыстных личных или групповых интересах. Это приводит к уменьшению налоговых поступлений и ослаблению бюджета. Как следствие: государство теряет финансовые рычаги управления экономикой, обостряются социальные проблемы из-за невыполнения бюджетных обязательств.

2. Нарушаются конкурентные механизмы рынка, поскольку часто в выигрыше оказывается не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто незаконно смог получить преимущества. Это влечет за собой снижение эффективности рынка и дискредитацию идей рыночной конкуренции.

3. Замедляется появление эффективных частных собственников, в первую очередь – из-за нарушений в ходе приватизации, а также искусственных банкротств, как правило, сопряженных с подкупом чиновников.

4. Неэффективно используются бюджетные средства, в частности, при распределении государственных заказов и кредитов. Это еще больше усугубляет бюджетные проблемы страны.

5. Повышаются цены за счет коррупционных "накладных расходов". В итоге страдает потребитель. Главной жертвой коррупции всегда является верховный принципал – народ.

6. У агентов рынка появляется неверие в способность власти устанавливать, контролировать и соблюдать честные правила рыночной игры. Ухудшается инвестиционный климат, и, следовательно, не решаются проблемы преодоления спада производства, обновления основных фондов.

7. Расширяются масштабы коррупции в неправительственных организациях (на фирмах, предприятиях, в общественных организациях). Это ведет к уменьшению эффективности их работы, а значит, снижается эффективность экономики страны в целом.

Социальные последствия.

1. Отвлекаются колоссальные средства от целей общественного развития. Тем самым обостряется бюджетный кризис, снижается способность власти решать социальные проблемы.

2. Закрепляются и увеличиваются резкое имущественное неравенство и бедность большой части населения. Коррупция подстегивает несправедливое перераспределение средств в пользу узких групп за счет наиболее уязвимых слоев населения.

3. Дискредитируется право как основной инструмент регулирования жизни государства и общества. В общественном сознании формируется представление о беззащитности граждан как перед преступностью, так и перед лицом власти.

4. Коррумпированность правоохранительных органов способствует укреплению организованной преступности. Последняя, сращиваясь с коррумпированными группами чиновников и предпринимателей, усиливается еще больше с помощью доступа к политической власти и возможностям для отмывания денег.

5. Увеличивается социальная напряженность, бьющая по экономике и угрожающая политической стабильности в стране.

Политические последствия.

1. Происходит смещение целей политики от общенационального развития к обеспечению властвования тех или иных кланов.

2. Уменьшается доверие к власти, растет ее отчуждение от общества. Тем самым ставятся под угрозу любые благие начинания власти.

3. Падает престиж страны на международной арене, растет угроза ее экономической и политической изоляции.

4. Профанируется и снижается политическая конкуренция. Граждане разочаровываются в ценностях демократии. Возникает разложение демократических институтов.

5. Увеличивается риск крушения нарождающейся демократии по распространенному сценарию прихода диктатуры на волне борьбы с коррупцией.

Экономические потери от коррупции гораздо шире и глубже, чем просто суммарная величина взяток – цена, которую платят частные лица или фирмы коррупционерам – чиновникам и политикам. Главные потери происходят из-за тех решений, которые принимаются агентами, вступающими в коррупционные отношения. Например, в результате нечестно проведенного тендера заказ поступает недобросовестному исполнителю. Потери, сопряженные с этим обстоятельством, намного больше величины взятки, стимулировавшей нечестное решение тендерной комиссии. Реальные потери от коррупции значительно превышают те, которые удается исчислить на основании сравнительно небольшого числа выявленных коррупционных актов и доведенных до конца расследований.

Экономические потери от коррупции можно разделить на две категории: прямые и косвенные. Прямые потери от коррупции – это недобор дохода бюджета в результате коррупции и неэффективное расходование бюджетных средств в силу того же обстоятельства. Косвенные потери от коррупции – это общее понижение эффективности экономики, сопряженное с коррупцией. Они также имеют два слагаемых. Первое слагаемое – это потери, сопряженные с причинами, порождающими коррупцию. Пример – административные барьеры. Они приводят к коррупции и одновременно снижают эффективность экономики. Второе слагаемое – потери, порождаемые самой коррупцией. Пример – падение притока инвестиций из-за коррупции. Подсчет потерь от коррупции крайне непрост. Но кое-что оценить возможно.

Как показывают отдельные исследования, важную роль могут играть различные частные характеристики коррупции, а не просто ее общий уровень. Пример такой частной характеристики – непредсказуемость услуг на коррупционных рынках: неопределенность относительно коррумпированности тех или иных организаций, степень необязательности в поведении коррупционеров и т.п. Так, анализ взаимосвязи коррупции и прямых иностранных инвестиций показал, что очень велика роль информированности о коррумпированности страны и уровне взяток: "неопределенность относительно коррумпированности убивает склонность к инвестированию".

Поскольку коррупция тесно связана с существованием и объемом теневой экономики, то мероприятия по сокращению коррупции в принципе могут приводить к сокращению и теневого экономического сектора страны. А это, в свою очередь, может существенно сказаться на эффективности экономики в целом и, прежде всего, масштабе и эффективности социальных программ, зависящих от объема собираемых налогов.

Важное влияние имеют косвенные ущербы, порождаемые падением престижа страны, ростом обычной преступности, подстегиваемым коррупцией в правоохранительных органах, падением уровня обеспечения национальной безопасности из-за коррупции в Вооруженных Силах. Однако количественная оценка взаимосвязи коррупции и подобных социально-политических явлений требует не только разработки специальной методики, но и сбора большого количества микроданных.