DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-36-43

Коррупция в контексте принципал-агентской модели отношений: сущность и основные причины

ВИКТОР НИКОЛАЕВИЧ ЗАЙКОВСКИЙ, **кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Тверского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (170100, Российская Федерация, Тверь, ул. Вагжанова, д. 7). E-mail: dpo@tver.ranepa.ru**

ВЛАДИСЛАВ ГЕННАДЬЕВИЧ ДАВЫДОВ, **кандидат биологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Тверского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (170100, Российская Федерация, Тверь, ул. Вагжанова, д. 7). E-mail: davydov_vg@tver.ranepa.ru**

Аннотация: В представленной статье исследуется сущность коррупции и её основные причины, характеризуется отличие последних от условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений. Авторы применяют метод построения так называемой «принципал-агентской» модели отношений. На основе полученных результатов формулируются некоторые предложения по совершенствованию отечественного антикоррупционного механизма. Коррупция – это явление двустороннее. Получать незаслуженные выгоды, брать взятки и т.д. чиновники-коррупционеры будут до тех пор, пока им эти взятки будут давать рядовые граждане и бизнесмены (коррупторы или коррумпенты). «Чистой» от коррупции может быть лишь та страна, в которой граждане принципиально не дают и не провоцируют взятки, а чиновники не берут и не вымогают их по убеждению (акцент на взятке сделан по причине её наибольшей распространённости в структуре коррупционной преступности). Основным приоритетом государственной антикоррупционной политики должно быть формирование в обществе принципиального и активного неприятия коррупции всеми гражданами, независимо от их социального статуса. С учётом отмеченных обстоятельств, в национальной системе противодействия коррупции на передний план должны выдвигаться воспитательные меры. Правда, они дадут эффект не сразу, а спустя продолжительное время.

Ключевые слова: коррупция, сущность и причины коррупции, механизм коррупции, противодействие коррупции, принципал-агентская модель отношений, гражданское общество, государственная служба, антикоррупционное правосознание, правовая культура

CORRUPTION IN THE CONTEXT OF THE PRINCIPAL-AGENT MODEL OF RELATIONS: THE ESSENCE AND THE MAIN CAUSES

VICTOR N. ZAYKOVSKY, **Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Chair of State and Municipal Management of the Tver branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, 170100, Tver, Vagzhanov str., 7). E-mail: dpo@tver.ranepa.ru**

VLADISLAV G. DAVYDOV, **Cand. Sci. (Biology), Associate Professor of the Chair of State and Municipal Management of the Tver branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, 170100, Tver, Vagzhanov str., 7). E-mail: davydov_vg@tver.ranepa.ru**

Abstract: The essence of corruption and its main causes are investigated in the article; the differences of those causes from the conditions conducive to the commission of corruption offenses are characterized. The construction method of the so-called «principal-agency» relationship model is used by the authors. On the basis of the obtained results, some proposals have been formulated to improve the domestic anti-corruption mechanism. Corruption is a double-sided phenomenon. Corrupt officials will receive undeserved benefits, take bribes, etc. till they are bribed by ordinary citizens and businessmen (corrupters). Only the country in which citizens basically do not give and do not provoke bribes, and officials do not take and do not extort them on conviction (the emphasis on the bribe is made because of its greatest prevalence in the structure of corruption criminality) can be «clean» from corruption. The main priority of the state anti-corruption policy should be the formation in the society of principal and active rejection of corruption by all citizens regardless of their social status. Taking into account the mentioned circumstances educational measures must be put forward in the national system of anti-corruption. To tell the truth, they will not produce an effect at once, but will be effective later.

Keywords: corruption, essence and reasons of corruption, mechanism of corruption, corruption counteraction, principal-agency model of relations, civil society, state service, anticorruption legal conscience, legal culture

Введение

Наличие феномена коррупции и ее опасность не только для отдельных стран, но и всего мирового сообщества, в настоящее время общепризнано. Однако, несмотря на данное обстоятельство, на сегодняшний день не существует общепризнанного определения коррупции и единого мнения относительно причин ее появления. Безусловно, подобная ситуация в значительной степени препятствует устранению этого социального явления. Для того чтобы убрать разночтения в данном вопросе, Организация Объединённых Наций (ООН) в ряде своих документов предложила государствам-участникам несколько примерных (модельных) определений, на основе которых можно было бы выработать глобальную систему антикоррупционных мер.

Трактовки понятия «коррупция», проблема унификации определения

Так, в принятом Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1979 года «Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка» интересующее нас явление определено как «выполнение должностным лицом каких-либо действий или бездействие в сфере его должностных полномочий за вознаграждение в любой форме, в интересах дающего такое вознаграждение, как с нарушением должностных интересов, так и без их нарушения» [Международные акты о правах..., 1998. С. 175–180]. В справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией она определена как злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях. Аналогичное определение содержится и в одном из аналитических документов Всемирного банка [Отчет Всемирного банка..., 1997. С. 123].

Иной подход к унификации искомого понятия использован в некоторых региональных международных организациях. Например, в Конвенции Совета Европы «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» (1999 года) содержится обязательное для участников этого соглашения определение. Коррупция характеризуется здесь как «продажность и подкуп публичных должностных лиц при условии ненадлежащего исполнения обязанностей или поведения получателя взятки, предоставления ненадлежащих выгод или их обещания» [Международно-правовые основы..., 2009. С. 212–216].

Однако в последнее время в международно-правовых актах возобладал третий подход к характеристике интересующего нас явления. В них определение коррупции не даётся; приводится согласованный перечень тех противоправных деяний, которые в совокупности ее образуют, и ответственность за которые обязуются установить во внутреннем законодательстве государства-участники соответствующих международных соглашений. Такой подход был использован в основном антикоррупционном акте современности – Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года[1], а также в ряде других международных договоров антикоррупционного характера (Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года; Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года [Международно-правовые основы..., 2009. С. 7–45; 247–251]). В частности, Конвенция ООН против коррупции, отмечает следующие противоправные деяния:

1) подкуп национальных публичных должностных лиц (статья 15);

2) подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций (статья 16);

3) хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом (статья 17);

4) злоупотребление влиянием в корыстных целях (статья 18);

5) злоупотребление служебным положением (статья 19);

6) незаконное обогащение (статья 20);

7) подкуп в частном секторе (статья 21);

8) хищение имущества в частном секторе (статья 22);

9) отмывание доходов от преступлений (статья 23);

10) сокрытие имущества, полученного преступным путём (статья 24);

11) воспрепятствование осуществлению правосудия (статья 25).

Одной из причин, объясняющей отсутствие универсального определения коррупции, является то, что это явление – комплексный и многомерный социальный институт, исследуемый представителями различных наук (юристы, управленцы, социологи, политологи, экономисты и др.), которые изучают лишь отдельные его аспекты, а поэтому и дают ему разные определения. Примечательно, что единое понимание коррупции отсутствует не только на международном, но и на внутригосударственном, национальном, уровне.

Обобщая используемые в отечественной учебной и справочной литературе подходы, проведем классификацию всех приводимых в ней определений коррупции.

1. В зависимости от способа формулировки искомого понятия различают: «широкие» (абстрактные) и «узкие» (казуальные) определения коррупции.

В широком смысле она понимается как негатив-

1 Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Статья 2780.

ное социальное явление, поразившее публичный аппарат управления и выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, а также иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах.

В узком (казуальном) смысле коррупция рассматривается как совокупность определённых составов правонарушений (казусов), предусмотренных в законодательстве и отличающихся таким важным квалифицирующим признаком, как использование должностным лицом своего публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах, должностное злоупотребление [Хабриева, 2012. С. 10].

2. В зависимости от того, кем они сформулированы и в каких источниках содержатся, можно выделить: доктринальные (разработанные представителями научного сообщества и содержащиеся в многочисленных статьях, монографиях, учебниках, справочниках и словарях) и легальные (сформулированные специалистами-практиками и содержащиеся в нормативных правовых актах) определения.

В качестве легального можно привести, например, то определение, которое содержится в Модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 15 ноября 2003 года № 22–15). Здесь под термином «коррупция» понимается «подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и/или преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких, вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу» [Основы законодательства..., 2004]. Легальное определение искомого понятия содержится и в Федеральном законе Российской Федерации № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 года «О противодействии коррупции» (статья 1). В нём под коррупцией понимается: а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение указанных выше деяний от имени или в интересах юридического лица [2].

Принципал-агентская модель социальных отношений

Одним из способов, позволяющих «примирить» названные выше подходы к исследованию коррупции, уяснить её действительные причины и сущность, является использование так называемой принципал-агентской модели социальных отношений. В зарубежной и отечественной научной литературе она активно применяется для характеристики социальных связей, возникающих при решении заинтересованными лицами тех или иных социально значимых задач [Антикоррупционная политика..., 2004. 368 с.; Роуз-Аккерман, 2010. 356 с.]. При этом участниками данных отношений являются так называемые «принципал» (доверитель) и «агент». Особенностью первого является то, что он обладает некоторыми ресурсами (власть, деньги) и намеревается совершить определённые действия для достижения каких-либо своих целей. Если решаемые им задачи являются сложными, а решение требует специальных компетенций, которых нет у принципала, то он привлекает для этого «агентов», которые способны сделать профессиональную операцию. Агент – это доверенное физическое или юридическое лицо, выполняющее поручения или совершающее определённые действия от имени и в интересах принципала.

Нанимая для решения интересующих его задач агента, принципал заключает с ним (устно или письменно) соответствующий контракт. В этом договоре принципал формулирует цели, которые должен реализовывать агент, передает ему часть своих ресурсов, которые обеспечивают достижение указанных целей, назначает вознаграждение за выполненную работу, определяет санкции за нарушение агентом условий контракта. В свою очередь, агент обязуется работать для достижения целей принципала, использовать переданные ему принципалом ресурсы исключительно для достижения поставленных перед ним целей, информировать принципала о ходе выполнения порученной ему работы и т.д.

Однако названные отношения чреваты определёнными рисками:

1) агент может не обладать должными компетенциями для решения поставленных задач;

2) принципал может неправильно или невнятно поставить задачи агенту, а также не обеспечить его в должной степени ресурсами;

3) учитывая большой объём работ, агент может нанять для себя «собственного агента» и перепоручить ему часть своей работы;

2 О противодействии коррупции: Федеральный закон Российской Федерации № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52. Ч. 1. Статья 6228.

4) агент может скрывать от принципала реальное состояние дел;

5) принципал не всегда может правильно оценить качество работы агента, а поэтому вполне возможно формирование у него искажённого представления о результатах выполнения порученного дела;

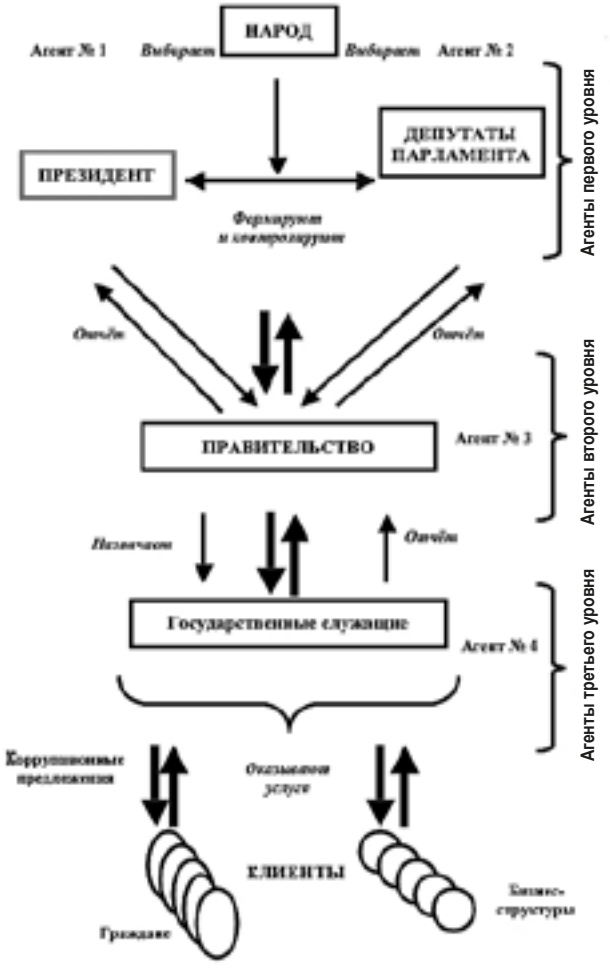
6) агент может преследовать в процессе выполнения данного ему принципалом задания собственные цели и использовать полученные ресурсы в своих, а не его (принципала) интересах (так называемое «оппортунистическое поведение»).

На основе приведённых выше рассуждений сторонники названной модели сформулировали универсальное определение коррупции (коррупционного поведения), которое позволяет уяснить сущность интересующего нас явления и понять его действительные причины. По их мнению, коррупционное поведение – это разновидность оппортунистического поведения агента, при котором он использует ресурсы принципала не для решения задач своего хозяина (принципала), а для достижения своих собственных целей. Соответственно, признаками коррупционного поведения являются:

- нарушение агентом контракта, заключённого с принципалом;
- предательство агентом интересов принципала;
- воровство или иное неэффективное использование агентом ресурсов, выделенных ему принципалом;
- принципал становится жертвой оппортунистического поведения агента [Антикоррупционная политика..., 2004. С. 67].

Названную выше модель принципал-агентских отношений в силу её универсальности вполне можно использовать как инструмент анализа связей, характерных для системы государственного управления, с целью уяснения на этой основе сущности и действительных причин коррупции в государственно организованном обществе. Для этого с определённой долей условности и упрощения представим действующую в Российской Федерации систему государственного управления (её федеральный уровень) в виде структурной схемы (см. **рисунок**).

Рисунок. Структурная схема системы государственного управления в Российской Федерации



Соответствуя в своих основных элементах классическому представлению об упомянутой выше принципал-агентской модели, эта схема отличается рядом особенностей.

1. Принципалом в ней выступает многонациональный народ Российской Федерации (статья 3 Конституции Российской Федерации), который определяет своих «агентов» (властные органы и должностных лиц) с помощью выборов, в ходе которых отдаётся предпочтение тем политическим силам, программы которых предлагают тот курс, «вектор развития» страны, который в наибольшей степени соответствует, «созвучен» действительным потребностям и интересам объекта управления.

2. В качестве основных агентов (агентские структуры первого уровня) здесь выступают выборные органы и должностные лица, которым народ для достижения желаемых целей общественного развития передаёт определённые ресурсы (властные полномочия, бюджетные и иные средства). В нашей стране таковыми являются Президент Российской Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

3. Сформированные с помощью выборов политические органы и избранные должностные лица для реализации своего политического курса формируют необходимые исполнительские структуры, а также нанимают профессиональные кадры государственной службы (агентские структуры второго и третьего уровней). При этом назначенные в административном порядке государственные служащие реализуют свои функции и оказывают услуги гражданам, бизнес-сообществу и иным структурам.

4. Для исследуемой схемы характерна многоступенчатость агентских структур, что способствует увеличению риска коррупции (её субъектами в принципе может стать любой «агент» – от президента до чиновника самого низкого уровня).

5. Сложность определения для каждого агента своего непосредственного принципала затрудняет контроль и подотчётность в системе публичного управления.

6. Классическая схема принципал-агентских отношений при использовании её для анализа сферы публичного управления дополняется ещё одной группой отношений (агентско-клиентскими), которые возникают в процессе предоставления государственными (муниципальными) служащими гражданам и иным структурам гражданского общества различных услуг. Эти отношения при определённых обстоятельствах могут превратиться в патрон-клиентские.

7. Жертвой коррупционного поведения любого из названных выше агентов, в конечном счёте, становятся народ страны и управляемое общество в целом.

8. Из приведённой схемы следует также, что роль граждан в механизме публичного управления не сводится лишь к статусу «жертвы коррупции».

Как было отмечено нами ранее, они являются принципалами в исследуемой системе отношений и выступают в качестве получателя услуг, предоставляемых государственной службой (её клиентами), и инвестора всей системы данных отношений (как налогоплательщики). Наконец, именно представители управляемого общества способны в определённых случаях превращаться в «провокаторов» коррупции и участников коррупционных «схем».

9. Коррупционное поведение в сфере публичного управления может иметь «вектор», который направлен от государственных служащих не только в сторону «клиентов» публичной власти, но и на вышестоящие уровни системы публичного управления.

В этом случае в коррупционные отношения могут вовлекаться начальники агентов, которые за то, что не замечают ошибок подчинённых, будут получать от них вознаграждение. Возможен и обратный процесс, когда начальник понуждает подчинённого использовать свою должность в корыстных интересах (и своих, и начальника), в результате чего возникает так называемая «вертикальная коррупция». В качестве примеров коррупционных действий, направленных «вверх», «внутрь» системы государственного управления, могут выступать злоупотребление служебным положением, растрата, присвоение государственного имущества и финансовых средств. Коррупционные действия агента с участием клиента могут проявляться, например, в форме взяточничества, вымогательства, получения так называемых «откатов» и др.

Ключевой признак коррупционного поведения

Безусловно, приведенная выше модель отношений (принципал-агентско-клиентских) неидеальна; тем не менее, она позволяет углубить представления о сущности коррупции и истинных причинах коррупционного поведения лиц, находящихся на публичной службе, и, как следствие, выработать адекватные меры противодействия, купирующие порождающие её факторы, а не последствия – уже совершённые факты коррупции. На её основе можно констатировать, что сущностью коррупции является корыстная, дискреционная, аморальная и противоправная конвертация властных полномочий в социальные блага (прежде всего, материальные), осуществляемая лицами, занимающими всевозможные публичные должности. Соответственно, ключевым признаком коррупционного поведения является наличие конфликта между действиями должностного лица и интересами его работодателя либо конфликта между действиями выборного должностного лица и интересами уполномочившего его сообщества.

Одновременно становится понятным, что коррупция – это «болезнь» всего общества, а не исключительно государственной бюрократии. Как следствие, в антикоррупционном «лечении» нуждается всё общество, а не только государственный аппарат. Субъектами разработки и реализации национальной антикоррупционной политики должны выступать не только отдельно взятые чиновники, но и общество в целом. Следует согласиться с Т.Я. Хабриевой, которая отмечает, что «коррупция …. есть порождение общества и общественных отношений. Общество определяет, что именно, при каких условиях и с какими последствиями рассматривается как коррупция» [Хабриева, 2012. С. 9]. Уровень коррупции существенно ниже там, где активно действуют различные общественные институты, контролирующие власть и повседневно участвующие в её осуществлении. Данная особенность требует формирования в системе публичного управления механизмов «демократии участия».

Коррупция – это явление двустороннее. Получать незаслуженные выгоды, брать взятки и т.д. чиновники-коррупционеры будут до тех пор, пока им эти взятки будут давать рядовые граждане и бизнесмены (коррупторы или коррумпенты). «Чистой» от коррупции может быть лишь та страна, в которой граждане принципиально не дают и не провоцируют взятки, а чиновники не берут и не вымогают их по убеждению (акцент на взятке сделан по причине её наибольшей распространённости в структуре коррупционной преступности). Основным приоритетом государственной антикоррупционной политики должно быть формирование в обществе принципиального и активного неприятия коррупции всеми гражданами, независимо от их социального статуса. С учётом отмеченных обстоя-

тельств, в национальной системе противодействия коррупции на передний план должны выдвигаться воспитательные меры. Правда, они дадут эффект не сразу, а спустя продолжительное время. Вместе с тем, это не должно пониматься как полный отказ от борьбы с конкретными проявлениями коррупции и отдельными коррупционерами. Названные процессы должны протекать параллельно.

Зарубежный опыт и отечественная традиция

Опыт наиболее благополучных по уровню коррупции стран свидетельствует, что их успех в борьбе с ней достигается только тогда, когда осуществляемые антикоррупционные меры чётко коррелируются с причинами коррупции (адекватны им). Однако на практике при создании национальных антикоррупционных систем названные выше причины часто путают с условиями, способствующими появлению коррупции, и ориентируют эти системы на противодействие последним. Это снижает результативность принимаемых мер, поскольку при борьбе с фактами проявления коррупции и конкретными коррупционерами не обеспечивается усечение корней коррупции и её уничтожение как социального явления.

Российская Федерация восприняла позитивный зарубежный опыт. В Национальной антикоррупционной стратегии в качестве основной цели было провозглашено «искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе» [3]. С учётом данного обстоятельства чёткое определение круга этих причин является принципиально необходимым условием формирования и последующего эффективного функционирования отечественного антикоррупционного механизма. А.М. Цирин справедливо заметил, что «без понимания хотя бы базовых причин и условий коррупции выстроить адекватную систему её профилактики крайне затруднительно» [Цирин, 2016. С. 107].

На сегодняшний день ни в действующем законодательстве, ни в научной литературе причины и условия коррупции, на которые должны оказать влияние реализуемые в стране антикоррупционные меры, не сформулированы и не описаны. Более того, исследующие эту проблему специалисты высказывают в связи с этим весьма противоречивые мнения. Как следствие, корреляция спланированных и реализуемых в Российской Федерации антикоррупционных мер с действительными причинами коррупции не всегда бывает обеспечена в должной мере. Так, по оценкам специалистов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, в федеральном законодательстве такая корреляция обеспечена на уровне 66,6%, а на региональном и ведомственном уровнях правового регулирования – около 33% [Проблемы совершенствования, 2014. С. 53]. Кроме того, в отечественной теории пока не выработаны чёткие критерии разграничения тех факторов, которые порождают коррупцию (её причины), и условий, способствующих её проявлению.

Названные обстоятельства требуют дополнительного анализа имеющихся на этот счет мнений. Так, например, известный политолог Г.А. Сатаров к числу общих для всех постсоциалистических стран причин коррупции относит:

1) трудности преодоления наследства тоталитарного периода;

2) экономический упадок и политическую нестабильность;

3) неразвитость и несовершенство законодательства;

4) неэффективность институтов власти;

5) слабость гражданского общества и отрыв общества от власти;

6) неукоренённость демократических политических традиций.

Относительно России, в дополнение к названному, он добавляет:

1) слабость отечественной судебной системы;

2) неразвитость правового сознания и правовой культуры общества;

3) привычная ориентированность правоохранительных органов и их сотрудников на защиту исключительно государственных интересов;

4) традиция подчинения чиновников не закону, а ведомственной инструкции и начальнику [Антикоррупционная политика..., 2004. С. 53–57].

Известный отечественный правовед В.Д. Зорькин, сравнивая правовую жизнь общества с живым организмом, основную причину коррупции усматривает в несовершенстве системы государства и, прежде всего, в дефектах правосознания её граждан: «Коррупция есть болезнь этого организма» [Цирин, 2016. С. 18].

Заместитель начальника Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции В.И. Михайлов в своих лекциях, проводившихся в рамках реализуемой в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации программы повышения квалификации «Функции подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений», в качестве основных причин коррупции называет следующие:

– несовершенство системы государственного управления и избыточное администрирование со стороны государства;

3 О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы: Указ Президента Российской Федерации № 460 от 13 апреля 2009 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 16. Статья 1875.

– желание получить преимущества в конкурентной борьбе любой ценой;

– жадность и аморальность российских чиновников и предпринимателей;

– низкий профессиональный уровень правоприменителей;

– правовая неграмотность населения;

– наличие в обществе определённых негативных традиций;

– неэффективность законодательства;

– низкий уровень доходов государственных и муниципальных служащих, а также врачей, учителей и представителей других профессий;

– «круговая порука» у чиновников;

– неразвитость институтов гражданского общества.

По мнению специалистов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, к числу основных причин коррупции следует отнести:

– избыточное государственное регулирование и большой объём государственной собственности;

– низкая этика ведения бизнеса;

– низкий уровень заработной платы и социальной защищённости чиновников;

– низкая правовая грамотность населения;

– недостаточная юридическая квалификация государственных служащих;

– наличие пробелов в законодательстве;

– культурно-исторические и психологические причины [Проблемы совершенствования, 2014. С. 54].

Анализ приведённых мнений позволяет сделать вывод о том, что при определении круга причин коррупции указанные авторы иногда путают их с условиями, способствующими проявлению коррупционных правонарушений. В связи с этим необходимо учитывать, что в исконном смысле «причина» – это одна из философских категорий, представляющая собой явление окружающего мира, действие которого вызывает, порождает, определяет, изменяет, производит или влечёт за собой какое-то другое явление (следствие). Вместе с тем, реальное существование порождённого причинами следствия зависит от условий его проявления. Порой одна и та же причина при разных внешних условиях влечёт за собой (может повлечь) разные следствия. В отличие от этого, условия – это факторы «внешней» (по отношению к причине и её последствиям) среды, в которых следствие, вызванное причиной, проявляется и существует [Философский энциклопедический словарь, 1989. С. 511]. Условия могут как способствовать, так и препятствовать появлению вызванных причинами следствий, но они их не порождают, а в определённых случаях условия сами могут стать причиной.

Взяв за основу приведённые выше определения исследуемых понятий, а также схему принципал-агентско-клиентских отношений, характерных для процесса публичного управления, в качестве основных причин коррупции можно назвать следующие:

– объективно существующее противоречие между личными и общественными интересами;

– неэффективная система комплектования кадрового состава государственной и муниципальной службы;

– низкий уровень нравственности и правовой культуры соответствующего общества;

– монополизм государства в отношении принятия решений и оказания услуг обществу;

– большие дискреционные полномочия у представителей власти;

– закрытость государственной службы от контроля со стороны управляемого общества;

– наличие объективной отчуждённости (дистанцированности) граждан и власти;

– немотивированность общества на осуществление контроля над деятельностью властных структур (его пассивность в данном вопросе);

– отсутствие чётких критериев оценки результативности труда государственных и муниципальных служащих и др.

Заключение

Представляется очевидным, что среди названных нами причин коррупции особого рассмотрения заслуживают первые две. Исходя из их содержания, можно утверждать, что одним из важнейших способов нейтрализации коррупции в аппарате государственного и муниципального управления должен стать особый отбор лиц для замещения должностей государственной и муниципальной службы. При этом одним из основных требований к таким лицам должна быть их лояльность.

В свою очередь, в литературе по теории управления персоналом в понятии «лояльность» выделяют две её основные грани: благонадёжность и приверженность целям и ценностям организации, в которой осуществляется профессиональная деятельность работника. Первое предполагает отсутствие неправомерных действий, а второе – практически полное отождествление своих личных целей и интересов с целями и интересами организации [Доминяк, 2003. С. 107–111].

Адаптируя общее требование лояльности применительно к сфере государственной службы, С.Е. Чаннов отмечает, что она должна проявляться не в отношении корпоративных интересов или деятельности государственных органов, а применительно к основам конституционного строя государства. Кроме того, в соответствии с названным принципом, государственные служащие обязаны исполнять свой служебный долг политически нейтрально, не пытаясь противодействовать проведению политики, законным решениям и мерам, при-

нимаемым государственными органами и органами местного самоуправления [Чаннов, 2009].

Примечательным в этой связи является тот факт, что в качестве одного из принципов поведения государственных служащих лояльность упоминается в нескольких решениях Европейского суда по правам человека, принятым по результатам рассмотрения споров, возникших в сфере государственной службы, а также в служебном законодательстве ряда демократических государств[4]. В последнее время требование лояльности государственных служащих стало закрепляться и в Российской Федерации – в так называемых «этических кодексах» ряда структур (Федеральной службы судебных приставов, Федеральной антимонопольной службы, Росгвардии и др.).

4 См.: 57 Федеральный Регистр США 35006–35067. 1992. 7 августа, часть I, раздел 101, пункт «а».

Литература

Основы законодательства об антикоррупционной политике: Модельный закон (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 15 ноября 2003 г. № 22–15) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 2004. № 33.

Антикоррупционная политика: Учебн. пособие / под ред. Г.А. Сатарова. М.: РА «СПАС», 2004.

Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: Сб. документов / Сост. В.С. Овчинский. М.: ИНФРА-М., 2009.

Международные акты о правах человека. Сб. документов. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998.

Отчет Всемирного банка о мировом развитии / под ред. Д. Тушунова. М., 1997.

Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2014.

Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / Перевод с английского. О.А. Алякринского. 2-е изд. М.: Логос, 2010.

Философский энциклопедический словарь. 2-е изд. М: Сов. энциклопедия, 1989.

Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина. М.: Ось-89, 2009.

Цирин А.М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2016. № 12.

Зорькин В.Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Журнал российского права. 2012. № 7.

Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6.

Доминяк В. Феномен лояльности в разработках зарубежных исследователей // Персонал-микс. 2003. № 1(14).

References

Antikorruptsionnaya politika [Anticorruption policy]. Manual / Ed. by G.A. Satarov. M.: RA «SPAS», 2004. In Russian.

Channov S.E. Sluzhebnoe pravootnoshchenie: ponyatie, struktura, obespechenie [Service relationship: concept, structure, provision]. Ed. by V.V. Volodin. M.: Os'-89, 2009. In Russian.

Dominyak V. Fenomen loyal'nosti v razrabotkakh zarubezhnykh issledovatelei [The phenomenon of loyalty in the developments of foreign researchers]. In: Personal-miks. 2003. № 1(14). In Russian.

Filosofskii entsiklopedicheskii slovar' [Encyclopedic dictionary of philosophy]. 2nd Ed. M: Sov. entsiklopediya, 1989. In Russian.

Khabrieva T.Ya. Korruptsiya i pravo: doktrinal'nye podkhody k postanovke problem [Corruption and law: doctrinal approaches to problem posing]. In: Zhurnal rossiiskogo prava. 2012. № 6. In Russian.

Mezhdunarodno-pravovye osnovy bor'by s korruptsiei i otmyvaniem prestupnykh dokhodov [International legal framework for anti-corruption and laundering of criminal proceeds]. Collection of documents / Compiled by V.S. Ovchinsky. M.: INFRA-M, 2009. In Russian.

Mezhdunarodnye akty o pravakh cheloveka [International acts on human rights]. Collection of documents. M.: NORMA-INFRA-M, 1998. In Russian.

Osnovy zakonodatel'stva ob antikorruptsionnoi politike: Model'nyi zakon (prinyat postanovleniem Mezhparlamentskoi Assamblei gosudarstv-uchastnikov SNG ot 15 noyabrya 2003 g. № 22–15) [Fundamentals of legislation on anti-corruption policy: Model Law (adopted by Resolution of the Interparliamentary Assembly of the CIS Member States in November 15, 2003, № 22–15)]. In: Informatsionnyi byulleten' Mezhparlamentskoi Assamblei gosudarstv-uchastnikov SNG. 2004. № 33. In Russian.

Otchet Vsemirnogo banka o mirovom razvitii [World Bank Report on world development / Ed. by D. Tuschunov. M., 1997. In Russian.

Problemy sovershchenstvovaniya zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii o protivodeistvii korruptsii i praktiki ego primeneniya [Problems of improving the legislation of the Russian Federation on anti-corruption and the practice of its application / Ed. by T. Ya. Khabrieva. M., 2014. In Russian.

Rose-Ackerman S. Korruptsiya i gosudarstvo. Prichiny, sledstviya, reformy [Corruption and government: Causes, consequences and reforms]. Transl. from English by O.A. Alyakrinsky. 2nd Ed. M.: Logos, 2010. In Russian.

Tsirin A.M. Preduprezhdenie korruptsii: problem i perspektivy [Prevention of corruption: problems and prospects]. In: Zhurnal rossiiskogo prava. 2016. № 12. In Russian.

Zorkin V.D. Korruptsiya kak ugroza stabil'nomu razvitiyu obshchestva [Corruption as a threat to the stable development of society]. In: Zhurnal rossiiskogo prava. 2012. № 7. In Russian.