

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА. КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНОЕ ЯВЛЕНИЕ



Фонд ИНДЕМ



■ ПРЕДИСЛОВИЕ

В Фонд ИНДЕМ постоянно обращаются люди и организации с надеждой обзавестись нашим учебником «Антикоррупционная политика». К сожалению, тираж уже разошелся, а на новое издание мы денег еще не нашли. Поэтому мы размещаем на сайте текст, который был представлен в типографию. Он претерпел лишь несколько мелких правок. В тексте отсутствуют два приложения учебно-методического характера. При ссылках на наш учебник нужно указывать реквизиты книги: «Антикоррупционная политика/Под ред. г.А. Сатарова – М.: Фонд ИНДЕМ, РА «СПАС», 2004. Текст с <http://www.indem.ru>»

Появление этой книги стало результатом разнообразных исследований и проектов в сфере изучения коррупции и разработки методов противодействия ей, проводившихся в Фонде ИНДЕМ с 1996 г. Книга – плод коллективного усилия экспертов Фонда, участвовавших в этой работе. Распределение обязанностей авторского коллектива было следующим:

Введение, Глава 1, Заключение – г.А. Сатаров;

Глава 2 – г.А. Сатаров при участии С.А. Пархоменко (§2.3);

Глава 3 – М.И. Левин;

Глава 4, 5 – К.И. Головщинский и С.А. Пархоменко;

Главы 7 – К.И. Головщинский;

Глава 6 – М.А. Краснов.

Общая редакция – г.А. Сатаров.

Авторы признательны декану Факультета государственного управления Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова А.В. Сурину,

заместителю декана г. Л. Купряшину и заведующему кафедрой политического анализа этого факультета А. И. Соловьеву за готовность доверить авторам читать первый в истории России курс такого рода. Это произошло в первом семестре 2003 учебного года. Опыт показал, что для материала, имеющегося в книге, одного семестра мало.

Работа по подготовке текста книги стала возможной, благодаря гранту 2003-241.0, предоставленному National Endowment for Democracy.

Наконец, авторы благодарны всем студентам 5 курса ФГУ МГУ, посещавшим наши лекции-семинары осенью 2003 г. и своими вопросами, суждениями дававшими толчок к более глубокому осмыслению проблемы.

■ ВВЕДЕНИЕ

«Непостижимо, что происходит, все грабят, почти не встретишь честного человека. Это ужасно!» Так в сердцах воскликнул российский Император Александр I, обращаясь к своему воспитателю Лагранжу. То же самое может вывести из себя и нынешнего Президента России. Но мы не имеем права ни на гнев, не на недоумения. Наша задача – авторов этого учебника и его читателей – спокойно разобраться в таком сложном явлении, как коррупция и понять, какими средствами ее можно ограничить.

Коррупция – такое же древнее явление, как и социальный порядок, управляющий жизнью людей, каков бы ни был этот социальный порядок. И также давно люди пытаются осмыслить его, найти при-

чины коррупции и способы ее ограничения. Фактически первую антикоррупционную заповедь дал сам Господь через Моисея, который записал то, что услышал с Неба: «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых» (Исх. 23:8).

Понятно, что данное предупреждение (а для верующих людей – прямой запрет) обобщает предшествующий опыт столкновения людей с коррупцией. Цитата интересна и другим: она сосредотачивает внимание на мерах предотвращения коррупции, на ее условиях, на социальных явлениях, связанных с ней. Здесь, в частности, речь идет о том, что, приняв дар, чиновник может оказаться в условиях так называемого конфликта интересов (стать слепым и начать совершать неправомерное дело). Об этом мы будем говорить дальше.

Великий китайский реформатор Ванг Анши (1021-1086 гг.) в своих усилиях по ограничению коррупции отмечал два воспроизводящихся источника коррупции: «плохие законы и плохие люди». Он писал: «Но что я хочу теперь особенно подчеркнуть, это то, что история доказывает невозможность обеспечения должного управления, если полагаться только на власть закона, предназначенного для контроля должных лиц, если последние не являются людьми, соответствующими их работе. Подобным образом тщетно ожидать эффективного управления, если, располагая правильными людьми на правильных позициях, вы ограничиваете их многочисленными мелкими изнуряющими ограничениями».

