Стратегические приоритеты в развитии системы госуслуг определяют, каким образом должна быть представлена структура оказываемых сервисов на различных уровнях власти, какие инструменты предоставления услуг должны развиваться в первую очередь. При этом современные тенденции требуют, чтобы качество оказания государственных услуг, в том числе и в электронной форме, стало одним из важнейших критериев деятельности властных элит.

Однако, поскольку законодательное обеспечение совершенствования системы оказания госуслуг принято совсем недавно и многие положения еще не вступили в силу, на современном этапе развития необходимо отслеживать все тенденции, происходящие в данной сфере и решать проблемы в самом начале их возникновения. Также необходимо вносить коррективы в действующее законодательство на основе изучения опыта зарубежных стран и Российской Федерации для того, чтобы модернизация управленческой системы, сформированная в концепции административной реформы, реализовалась как можно быстрее и эффективнее. При этом не стоит забывать, что никакая модернизация в сфере оказания государством услуг невозможна без изменений в политической и информационной культуре чиновников. Необходима готовность хотя бы части бюрократии и правящей элиты к изменениям в сфере предоставления услуг населению.

Литература

1. *Гаман-Голутвина О.В*. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. 2007. № 4.

2. *Белл Д.* Грядущее постиндустриальное общество. М., Академия, 1999.

3. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета – Центральный выпуск, 2010, № 5247 (168) от 30 июля.

4. *Шевченко В.М*. О трансформации методологии изучения системы государственных услуг // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. № 4.

5. *Шевченко В.М*. Политическая проблема качества оказания государственных услуг на региональном уровне (теоретические аспекты реформирования) // Власть. 2010. № 12.

УДК 328.185

Семенов В. С., асп.

Системная коррупция как угроза безопасности России

В статье представлен анализ коррупционных угроз безопасности в России, дан институциональный анализ коррупционных институтов на Юге России в историческом, социальном и политическом контексте.

Ключевые слова: системная коррупция, угрозы национальной безопасности, Юг России, власть.

Коррупция в современной России является одним из наиболее острых и широко обсуждаемых явлений общественной жизни, способствующих формированию и воспроизводству угроз национальной безопасности. Её нельзя рассматривать как локальное уголовно-правовое явление, она всё более укрепляется в качестве доминирующей системы отношений в государственных и иных структурах, стала значимым

социально-политическим фактором. Беспрецедентный размах и глубина разрушительного воздействия практически на все сферы жизнедеятельности заставили признать ее «одной из системных угроз безопасности России» [1]. Согласно оценке Transparency International, страна опустилась по индексу восприятия коррупции до 154 места из 178 возможных [2]. Данный показатель спорный, но в целом следует признать, что эта усиливающаяся угроза национальной безопасности препятствует модернизации страны, разрушает основы хозяйственно-экономической системы, чревата масштабными социальными потрясениями. Президент России констатировал, что, несмотря на принимаемые меры, на данном направлении «успехов почти нет» [3].

Историко-правовые исследования свидетельствуют, что коррупция присуща всем видам политической организации общества. Для российского восприятия коррупции характерен определенный дуализм, одновременное осуждение и терпимость к ее проявлениям. Подобную двоякость пытаются объяснять многовековой традицией «кормлений», когда сложилось терпимое отношение к получению мзды за совершение законных действий («мздоимство») и осуждение «лихоимства», т.е. получения незаконных средств за незаконные действия. Полагают, что эта особенность глубоко проникла в национальный менталитет и отчасти сохраняется по сей день, хотя с тех пор прошло несколько веков. В период перестройки лозунг борьбы с коррупцией был одним из главных, но в 1990-е годы это явление многократно увеличило свои масштабы, приобрело новое качество, пронизав власть и бизнес.

Поскольку коррупция – это латентное явление социально-политической жизни, соответственно, фиксируется и доказывается в уголовно-процессуальном порядке лишь небольшая часть коррупционных проявлений. Критерии формализованного подсчета уровня коррупции несовершенны, а оценки ее масштабов и распространения всегда приблизительны. Тем не менее, некоторые авторы полагают, что в результате коррупционной деятельности незаконно присваивается до 30% бюджетных средств [4].

На сегодняшний день существует множество определений коррупции, но общепринятой дефиниции в международных документах пока нет [5]. Согласно определению в Законе РФ «О противодействии коррупции» она трактуется как «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» [6]. Эксперты Совета ЕС подчеркивают, что к субъектам коррупционных деяний относятся как государственные чиновники, так и лица, занятые в частном секторе [7]. В целом, большинство специалистов сходятся в оценке, что суть коррупции состоит в нарушении общественных интересов в личных или узкогрупповых интересах, злоупотреблении публичной властью ради частной выгоды.

Под участниками коррупционных проявлений обычно понимают две стороны – взяткодателя и взяткополучателя, клиента и патрона. Возрастает также значение третьего субъекта – посредника, т.е. лица или группы лиц, доводящих до заинтересованных клиентов расценки, обеспечивающих процедуру противоправного деяния, его скрытность и т.п. Такая схема способствует устойчивости коррупционных сетей. Они обеспечивают связи между различными учреждениями и ведомствами, а также вос-

производство коррупционных взаимозависимостей по чиновничьей вертикали управления [8]. По форме организации – это специфические бизнес-сообщества, организующие конвертацию властных и иных ресурсов в прибыли, ресурсы, льготы и т.п.

В современной коррупции выделяют две основные составляющие – административную и политическую (иногда последнюю еще называют «большой коррупцией») [9]. Под первой понимают злоупотребления административных госслужащих, чиновников в процессе оказания услуг населению (регистрации, выдачи лицензий и т.п.). Политическая коррупция осуществляется на уровне правящих элит, высокопоставленных служащих, определяющих судьбу миллиардных контрактов, льгот и подобных вопросов, связанных с национальной безопасностью. Их покровительство является условием существования и развития коррупционных сетей, придавая им системный характер, формируя отрицательное отношение к власти, оказывая негативное влияние на многие стороны общественно-политической жизни, в том числе – выводя преступность на качественно новый уровень [10].

Большинство специалистов признают неизбежность коррупционных проявлений. Некоторые указывают на регулятивную функцию коррупции, отмечая, что она относится к старейшим и эффективным техникам общественной, экономической и государственной самоорганизации [11]. Известны примеры, когда в определенный период коррупция весьма толерантно воспринимается не только представителями элит, получающих от нее выгоды, но и довольно широкими слоями населения. Это позволяет допустить, что «при отсутствии адекватных и легитимных каналов представительства интересов граждан и неверии членов социума в способность государства быть действительным выразителем общего интереса коррупционное поведение может стать рациональным выбором общества» [12].

Между политической стабильностью и коррупцией существует нелинейная связь. Казалось бы, чем выше уровень политической нестабильности, тем сильнее коррупция. Но и укрепление стабильности может вести к росту коррупции в государствах со слабым законом, неконструктивным административным аппаратом, незащищенными правами собственности. В условиях недостаточной эффективности формальных институтов власти их заменяют неформальные, прежде всего – коррупция. Она и формирует «институциональную ловушку» неэффективного равновесия, при которой большинство индивидов не имеют стимулов противодействовать ей [13]. Таким образом, в определенных условиях коррупция может некоторое время являться фактором сохранения политической стабильности.

В столь неоднозначной ситуации многие политики выдвигают лозунг сведения коррупции к некоему социально приемлемому минимуму, впрочем, затрудняясь определить его рамки. Проблема состоит еще и в том, что коррупция, будучи латентным явлением, имеет расплывчатые границы и трудноопределимые объемы. Зачастую она трактуется слишком расширенно, т.е. как любые действия, способствующие разложению государственной власти и системы управления, разрушению процедур деятельности властных структур, осуществлявшихся в общественных интересах.

Системность коррупции проявляется в массовом внедрении в структуры государственного аппарата. Бизнес и государственное управление современной России без неё становятся затруднительны или невозможны, попытки же противодействия зачастую ведут к её усилению. В результате наиболее обеспеченная часть населения воспринимает коррупцию уже не в качестве преступления, а как один из системообразующих факторов современного государственного устройства [14].

Образуется замкнутый круг взаимного негативного влияния коррупции и общественного сознания. Закрепление статуса обыденного события за коррупционными

проявлениями способствует их укоренению в большинстве организаций и учреждений, делает их системным элементом государственного управления. Одно из опаснейших последствий этого заключается в искажении общественного сознания, когда коррупция расценивается в качестве приемлемого и, зачастую, наиболее эффективного способа решения вопросов и проблем, возникающих во взаимоотношениях индивидуумов и структур. Так, по данным Всемирного Банка, примерно 40% предпринимателей во всем мире вынужденно или умышленно дают взятки, причем в развитых странах доля таковых составляет 15%, а в азиатских государствах и СНГ достигает 60% [15].

Высокий уровень коррупции характерен для южных и северокавказских субъектов страны, что объясняют социокультурной спецификой региона. В 2007 г. Д.Н. Козак, являвшийся на тот момент полномочным представителем Президента России в ЮФО, заявил на встрече с учеными Южного научного центра РАН, что коррупция является главным фактором, дестабилизирующим ситуацию и сдерживающим экономический рост региона [16].

Институциональный анализ позволяет выделить два основных типа коррупционных образований: неформальные команды в официальных структурах и этнические кланы. Под неформальными коррупционными командами понимаются объединения служащих, чиновников и иных специалистов, сорганизовавшихся в целях совместной конвертации властных и иных полномочий, имеющихся в их учреждении, в материальные средства, преференции, ресурсы, льготы. Они имеют, как правило, пирамидальную структуру. На вершине – руководитель, управляющий лично или через ограниченную группу приближенных коррупционными проектами, либо позволяющий их реализовывать за определенную долю в доходах. Уровнем ниже находятся передаточные группы посредников, организующих и способствующих реализации противоправных схем. В основании – исполнители, непосредственно осуществляющие массовую коррупционную деятельность. Такое построение затрудняет правовое пресечение коррупции, позволяя лишь эпизодически выявлять рядовых исполнителей.

В условиях системной коррупции практически все официальные структуры вольно или невольно обретают подобные неформальные составляющие. Они образуют сетевые структуры, которые определяют социально-политическую ситуацию в регионе, взаимодействуют по горизонтали и встраиваются в коррупционные вертикали федерального уровня. Происходит самоорганизация системы в масштабах страны.

Критериями и условиями принадлежности индивидуума к подобной команде представляются: лояльность главе команды; участие в процессах реализации власти и ее противоправной конвертации; умение адекватно воспринимать свое место в иерархии управления, правильно понимать волеизъявления главы команды, строить свои действия соответственно ролевой установке и положению в системе [17]. Данные элементы являются универсальными для большинства субъектов РФ.

Более специфичными являются клановые образования, доминирующие в республиках Северного Кавказа. Они основаны на своеобразной нормативной культуре северокавказских народов и проявляются на социальном уровне в устойчивых формах общественного саморегулирования. Современная клановая система имеет мало общего с архаичными объединениями родственников по отцовской линии, она стала опорой этнократии на Кавказе в реализации властных полномочий. Кланы трансформируются в культурно-политические объединения, отмечены факты регистрации родовых сообществ в качестве общественных организаций [18]. Сегодняшняя родовая органи-

зация не совпадает с границами общностей прошлого, она принимает специфическую форму и функциональность коррупционного клана. Одно из преимуществ клана перед командой – в наличии кровнородственных и социокультурных связей, дополнительно укрепляющих его структуру и безопасность.

Системный ответ власти на системную проблему, которой стала коррупция, отражен в пакете антикоррупционных законов, который обозначил механизмы противодействия. Однако они работают слабо. Лица и структуры, заинтересованные в сохранении status quo, эффективно отстаивают свои интересы. Например, когда Россия ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции, не было принято предусмотренное статьей 20 Конвенции определение незаконного обогащения, т.е. «значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать» [19]. Без этой ключевой статьи потенциал Конвенции значительно ослабевает. Также пока неэффективно положение относительно обязательного декларирования чиновниками доходов и имущества, поскольку у прокуратуры не появились полномочия проверять достоверность предоставленных сведений. Соответственно, фактически нет санкций за внесение неверных данных, известны лишь единичные прецеденты наказания. Непродуктивным оказался и мониторинг госорганами своей собственной деятельности.

Наиболее очевидно эти проблемы проявляются на Северном Кавказе, ставшем самым проблемным регионом России. Кризисная ситуация в его республиках, доходная часть бюджета которых дотируется на 70-90 % [20], становится устойчивой и приобретает черты самовоспроизводящейся системы, характеризующейся ухудшением экономической ситуации, усилением религиозного экстремизма, социальной напряженности и ростом недоверия населения к органам государственной власти. При этом местные республиканские власти внешне активно, но на практике безрезультатно поддерживают все антикоррупционные кампании федерального центра. Руководство государства стоит перед дилеммой: дотации способствуют сохранению неустойчивой стабильности, но одновременно консервируют этноклановые отношения, способствуют сохранению теневой экономики и укреплению коррупционных отношений.

Коррупция имеет непосредственное отношение к неэффективному распределению и расходованию государственных средств и ресурсов, сужению налогооблагаемой базы и массовой потере налогов, стагнации предпринимательства, замедлению экономического роста. Она снижает эффективность работы госаппарата, обостряет социальное неравенство и протестный потенциал, усиливает организованную преступность, которая все более срастается с аппаратом государственной власти. Закрепились коррупционные механизмы формирования и функционирования элит. Происходит делегитимация власти, углубление недоверия населения к ее органам и потеря государственными институтами поддержки общества. Развивающаяся в России системная коррупция стала одной из основных угроз национальной безопасности.

Таким образом, системную коррупцию можно определить как массовое нарушение интересов общества, регулярное злоупотребление публичной властью ради частной выгоды по инициативе или с согласия высокопоставленных чиновников, руководителей государственных структур, служащих и иных лиц, организованных в иерархические сетевые структуры. Системная коррупция устойчива, способна к воспроизводству, распространяется на всех уровнях государственных и муниципальных органов, затрагивает все социальные группы, влечет деградацию правовой и ценностно-нравственной основ общественной жизни и чревата перерождением института власти в корпоративную структуру криминального характера.

Общей тенденцией является рост масштабов и уровня коррупции в большинстве стран мира, включая и развитые государства. В России проблемы противодействия коррупции стали одной из ключевых общественно-политических тем. Усиливается негативное отношение к этому явлению, что подтверждается острой реакцией общества на разоблачения последнего времени. Антикоррупционная риторика использована всеми политическими силами на парламентских и президентских выборах 2011-2012 годов.

При этом многие авторы отмечают, что антикоррупционные мероприятия нередко сами становятся фактором коррупционной деятельности. Усиление борьбы с проявлениями и последствиями данного явления при игнорировании его причин способно заметно дестабилизировать социально-политическую обстановку и ограничить гражданские свободы, т.е. стать «лекарством, которое хуже болезни». При современной зараженности коррупцией органов власти и бизнеса резкие меры по ее искоренению чреваты социально-политическими и экономическими потрясениями в масштабах страны, стагнацией хозяйственной деятельности. В этой связи возрастает актуальность системных мер, нацеленных на поэтапное устранение предпосылок коррупции, локализацию ее институциональных образований, разрушение вертикальных и горизонтальных связей коррупционных сетей, обеспечение активизации противодействия ее проявлениям и целенаправленное сопровождение этих мер в средствах массовой информации.

Литература

1. Указ Президента РФ от 13.04.2010 N 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» // «Российская газета», № 79, 15.04.2010.

2. Corruption Perceptions Index 2010 results [Электронный ресурс] // Источник: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results.

3. Медведев Д.А. «Политическая конкуренция необходима». Интервью газете «Ведомости» // «Ведомости», № 12 (2778) от 26.12.2011. С. 5.

4. Хабибулин А.Г. Коррупция как угроза национальной безопасности: методология, проблемы и пути их решения // Журнал российского права. 2007. № 2.

5. Касьянов В.С. Гносеологическая интерпретация понятия коррупции как научной категории // Государственное и муниципальное управление (Ученые записки СКАГС). 2011. № 3. С. 144.

6. Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. Федеральный выпуск № 4823 от 30 декабря 2008 г.

7. Рамочное решение 2002/946/ПВД Совета ЕС от 22 июля 2003 г. о борьбе с коррупцией в частном секторе [Электронный ресурс] // Источник: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law_defence/corruption.

8. Римский В.Л. Бюрократия, клиентелизм и коррупция в России // Общественные науки и современность. 2004. № 6. С. 76.

9. Lambsdorff J., Beck L. Korruption als Wachstumsbremse // Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). № 3-4. 12. Januar 2009. S. 21.

10. Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировой криминологический анализ. М., 1997. С. 270.

11. Hetzer W. Kapitulation vor der Korruption? // Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). 12. Januar 2009. № 3-4. S. 6.

12. Панкевич Н.В. Коррупционные риски в условиях глобализации // Полития. 2009. № 4 (55). С. 78.

13. Лазарев Е.А. Коррупция и политическая стабильность: институциональная перспектива // Полития. 2011. № 1 (60). С. 55.

14. Подорожнова В. Образованные люди чаще дают взятки // Российская газета. № 192, 31 августа 2007.

15. Голотин В.В. Коррупция как системное социальное явление: проблема генезиса [Электронный ресурс] // Источник: http://www.contrcorruption.ru/golotin_kor_kak.htm.

16. Д.Козак назвал коррупцию главной проблемой Юга России. Сообщение ИТАР-ТАСС от 29.01.2007 [Электронный ресурс] // Источник: http://skavkaz.rfn.ru/rnews.html?id=53747.

17. Семенов В.С. К вопросу о типологии неформальных коррупционных институтов на Юге России // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией: Сборник материалов международной научно-практической конференции. 19-20 июня 2008 г. – Ростов-на-Дону: ФГОУ ВПО РЮИ МВД России. 2008. С. 29.

18. Российский Кавказ. Книга для политиков / под ред. В.Тишкова. - М.: Росинформагротех, 2007. С. 93.

19. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003, подписана от имени Российской Федерации в г. Мерида (Мексика) 9.12.2003, ратифицировали Федеральным законом от 08.03.2006 N 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Сб. материалов о противодействии коррупции. Под общ. ред. Воробьева Ю.Л. М., 2010. Т.3. С. 137-140.

20. Матишов Г.Г., Батиев Л.В. «Атлас социально-политических проблем, угроз и рисков Юга России»: системный анализ безопасности южного макрорегиона // Вестник южного научного центра. 2009. Том 5, № 3. С. 11.

УДК 322.22

Топольян А.П., асп.

К вопросу о роли Русской православной церкви в укреплении российской государственности и консолидации российского общества

Статья посвящена анализу роли Русской православной церкви в социально-политической и социокультурной сферах российского общества.

Ключевые слова: модернизация, российское общество, Русская православная церковь, консолидация, идентичность.

Начиная со второй половины XX в. мир переживает период глубоких трансформационных изменений, затрагивающих практически все сферы общественной деятельности. Прежде всего, это связано с теми политическими, экономическими и социокультурными событиями, которые коренным образом преобразовали жизнь большинства государств: деколонизацией, крушением социалистического лагеря, глобализацией экономики и культуры, развитием информационно-коммуникационных технологий. В общем контексте возрождения позиций религии в современном мире, в постсоветской России также повышается роль религиозных организаций в жизни общества.

Прежде всего, речь идет о возрождении Русской православной церкви как одной из фундаментальных составляющих национальной идентичности русского народа, оказавшей колоссальное влияние на становление отечественной традиции государственности и русской культуры. Значимость Русской православной церкви в