

УДК 303.01, 303.732, 304.2

## ФЕНОМЕН РОССИЙСКОЙ КОРРУПЦИИ: ФАКТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

**О. П. УМАНЕЦ,**  
кандидат экономических наук,  
доцент кафедры финансов (ИБМ-5)  
E-mail: oumanties@mail.ru  
Московский государственный  
технический университет им. Н.Э. Баумана,  
Москва, Российская Федерация

**Предмет/тема.** Предметом настоящего исследования является изучение коррупции с научно-методологической точки зрения. В настоящее время коррупция утратила ограниченно-локальный характер и закрепила за собой статус транснациональной и международной проблемы. Внимание высшего политического руководства России и усилия международного сообщества сосредоточены на противодействии коррупции. Негативные последствия ее дальнейшего распространения постоянно подтверждаются, исследование причин сохраняет актуальность. Настоящая статья посвящена анализу современных методов противодействия коррупции.

**Цели/задачи.** Целью работы является демонстрация новых подходов и возможных решений исследуемой проблемы. На первом этапе на основе обобщенных данных и сведений из открытых информационных источников, законодательных актов, нормативно-правовых документов проводится фактологический анализ, проясняющий современное состояние проблемы. На последующих этапах предстоит уточнить сущность и формы проявления феномена коррупции, определить ее качественные, функциональные и системные свойства. Решение такой задачи возможно средствами категорийного подхода.

**Методология.** В рамках статьи предпринята попытка рассмотреть проявления коррупции с учетом особенностей, характерных для российских условий. Проведенный анализ включает изучение современного состояния проблемы и определение тенденций ее возможного развития в ближайшей пер-

спективе. Рассмотрены различные оценки исследуемой проблемы: административная, политическая, общественная, международная. Автором выдвинута гипотеза о наличии факторов естественных ограничений в сфере государственного управления.

**Результаты.** Сделан вывод о том, что современный уровень и масштабы распространения коррупции в России требуют новых методов противодействия. Отсутствие алгоритма подготовки эффективных решений и комплексной оценки деятельности органов государственной власти сопровождается слабой результативностью управления и низкими показателями антикоррупционных мер. Среди предложенных автором инструментов решения данной задачи предложена методология категорийного подхода. С учетом ограниченных рамок статьи рассмотрение аспектов проблемы будет продолжено в ходе дальнейшего исследования.

**Ключевые слова:** коррупция, риск, национальная безопасность, угроза, категорийный подход, системный анализ

### Актуальность проблемы

Внимание высшего политического руководства России, как, впрочем, и усилия международного сообщества, в значительной степени сосредоточены на противодействии коррупции. В связи с этим обоснование и подтверждение актуальности исследуемой темы может показаться излишним. Вместе с тем растущие из года в год масштабы преступной деятельности, бездействие со стороны государ-

твенных чиновников и иных должностных лиц<sup>1</sup>, проявление новых коррупционных преступлений в самых различных сферах свидетельствуют о прямой угрозе дальнейшему экономическому, социальному, правовому и общественно-политическому развитию государства и общества. Это, в свою очередь, требует принятия срочных превентивных мер.

Современное положение дел усугубляется тем, что коррупция утратила свой ограниченно-локальный (внутригосударственный) характер и в полной мере закрепила за собой статус трансграничной, транснациональной, международной проблемы, для решения которой, как оказалось, явно недостаточно усилий, предпринимаемых государствами в одностороннем порядке. С налаживанием более тесного межгосударственного взаимодействия и сотрудничества в рамках совместной реализации антикоррупционных проектов достигнуты определенные успехи, однако последствия дальнейшего распространения и углубления коррупции подтверждаются, исследование ее причин сохраняет актуальность.

### **Борьба с коррупцией на современном этапе. Краткая ретроспектива**

Известно, что первый нормативный документ по борьбе с коррупцией, которая была официально определена как общественно опасное явление, вышел в России в 1992 г в форме указа Президента РФ<sup>2</sup>. Считается также, что именно этот документ стал первым антикоррупционным нормативно-правовым актом в сфере российского законодательства и послужил своеобразной точкой отсчета в организации борьбы с коррупцией и ее проявлениями. Не случайно именно этот указ сегодня оценивается экспертами как первый шаг на пути целенаправленной антикоррупционной деятельности российского руководства.

Указ запретил российским чиновникам заниматься или принимать какое-либо участие в предпринимательской деятельности, установил обязательное представление государственными служащими сведений о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках, ценных бумагах, а также об обязательствах финансового

характера – ежегодно и при назначении на руководящую должность. Несоблюдение его требований грозило освобождением от занимаемой должности и в отдельных случаях предусматривало более строгую ответственность. Надзор за выполнением указа возлагался на Контрольное управление Администрации Президента РФ<sup>3</sup>.

Не секрет, что многие российские государственные чиновники, не желая подчиняться новым ограничениям или гласному контролю, добровольно покинули свои должности. Этот факт в определенной мере может служить показателем результативности избранного метода.

В качестве очередного шага в 2008 г. при Президенте РФ был создан Совет по противодействию коррупции<sup>4</sup> (далее – Совет), который возглавил Руководитель Администрации Президента С.Б. Иванов. Заседания Совета планировались с определенной периодичностью, а между ними проводились заседания президиума Совета – в обычном или в расширенном формате. В последнем случае, помимо основного состава президиума, в работе могли принимать участие приглашенные лица – как правило, из числа высших руководителей ветвей власти, регионов, министерств и ведомств федерального уровня<sup>5</sup>. Совет стал первым государственным органом, координирующим деятельность в сфере противодействия коррупции.

С момента принятия (в 1992 г.) первого исполнительного документа антикоррупционной направленности прошло более двадцати лет – срок немалый. За истекший период законодательство было дополнено новыми нормативно-правовыми документами различного уровня: указами Президента РФ, федеральными законами, актами Правительства РФ, федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации, а также муниципальными правовыми актами, в которых предусмотрены различные меры противодействия коррупции.

<sup>3</sup> В настоящее время такая задача возложена на Управление Президента по вопросам противодействия коррупции, в функцию которого входит обеспечение полномочий Президента РФ в области противодействия коррупции, содействие функционированию и взаимодействию органов власти в этой сфере (согласно Указу Президента РФ от 03.12.2013 № 878 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»).

<sup>4</sup> О мерах по противодействию коррупции: Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815. URL: [http://consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_159027](http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159027).

<sup>5</sup> Совет и его президиум выполняют координирующую функцию, а их решения носят рекомендательный характер.

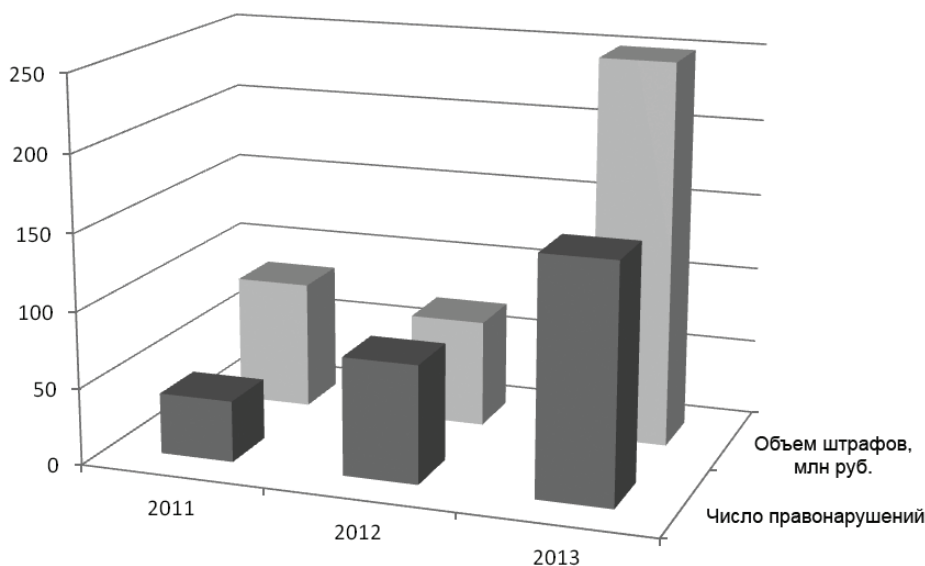
<sup>1</sup> В форме попустительства или безразличия к правонарушениям коррупционного характера.

<sup>2</sup> О борьбе с коррупцией в системе государственной службы: Указ Президента РФ от 04.04.1992 № 361. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1233089>.

**Показатели применения статьи 19.28 КоАП РФ  
«Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»**

Показатель	2011 г.	2012 г. (к 2011 г., %)	За 9 мес. 2013 г. (к аналогичному периоду 2012 г., %)	Всего за 2011–2013 гг.
Общее число правонарушений	40	77 (+92,5)	154 (+200)	271
Объем наложенных штрафов, млн руб.	84	70 (-16,7)	250(+357)	402

*Источник:* Заседание президиума Совета по противодействию коррупции 28.01.2014. URL: <http://xn----ptbafvdjefa.xn--p1ai/index.php/17-zasedanie-prezidiuma-soveta-po-protivodejstviyu-korruptsii>.



*Рис. 1.* Динамика роста коррупционных правонарушений в России в 2011–2013 гг.

Анализ содержания этих документов, как и сведений о результатах деятельности органов государственной власти по их исполнению, мог бы занять немалый объем, значительно превышающий формат статьи. Для формулировки основных выводов на текущем этапе достаточно провести упрощенный (поверхностный) анализ современного состояния проблемы<sup>6</sup>. В качестве результатов такого анализа представим достижения, промежуточные итоги антикоррупционной работы и некоторые показатели, отражающие состояние и наиболее общие тенденции развития этой работы.

**Январь 2014 г.** В ходе заседания президиума Совета были подведены общие итоги выполнения Национального плана противодействия коррупции за период 2012–2013 гг.<sup>7</sup> По данным Генеральной

<sup>6</sup> Например, на основе отчетных материалов заседаний Совета и его президиума, где информация и доступная статистика приведены в обобщенном виде.

<sup>7</sup> Национальный план противодействия коррупции представляет собой документ программного характера, первоначально утвержденный Президентом РФ 31.07.2008. В настоящее время исполняется очередной этап плана, рассчитанный на 2014–2015 гг.

прокуратуры РФ, правонарушения коррупционного характера к началу 2014 г. имели стабильную тенденцию к росту, о чем свидетельствовали показатели применения Кодекса об административных правонарушениях (КоАП РФ) и объемы административных штрафов, которые в этот период были наложены правоохранительными органами на юридических лиц (табл. 1) [10].

Согласимся, что в данном случае статистика Генпрокуратуры не дает возможности для однозначных

выводов, поскольку совершенно не ясно, действительно ли увеличился за приведенный период времени общий объем правонарушений гражданского и административного законодательства или изменился уровень правоприменительной практики в данной сфере. Или же сама динамика этих изменений была обусловлена какими-то иными факторами (например, расширением работы надзорных органов в части положений статьи 19.28 КоАП РФ, касающейся ответственности юридических лиц, от имени и в интересах которых совершались те или иные коррупционные правонарушения).

Так или иначе, результаты работы правоохранительных органов, поступательная динамика выявленных коррупционных правонарушений и рост масштабов ответных мер по противодействию коррупции производят достаточно сильное впечатление (рис. 1).

Из представленных на рис. 1 диаграмм двух показателей (числа нарушений и размера штрафных санкций) следует, что значительное увеличение доли штрафов за правонарушения (которые за отчетный период выросли более чем в три раза)

сопровождалось двукратным ростом числа самих нарушений.

Разумеется, пропорциональная зависимость в данном случае не дает достаточных оснований для предположения о неадекватности функциональных действий органов государственной власти, однако вполне может служить основанием для вывода о постоянном росте количества коррупционных правонарушений (что представляется абсолютно очевидным).

**Апрель 2014 г.** По результатам работы президиума Совета в расширенном составе сообщалось о решении одобрить методические рекомендации для разработки и принятия мер по предупреждению и противодействию коррупции в организациях в соответствии с федеральным законодательством<sup>8</sup>.

Заметим, что данная методика была рекомендована президиумом Совета и подготовлена Министерством труда и социальной защиты РФ [16] для повсеместного использования. Последнее представляется странным, поскольку разработка универсальных антикоррупционных мер для широкого круга организаций, большинство из которых является экономическими хозяйствующими субъектами, – задача непростая, и по элементарной логике должна исполняться профильным ведомством (например, Минэкономразвития России) или несколькими ведомствами – каждым в силу своей компетенции.

При этом, несмотря на отсутствие такой функции (согласно соответствующему Положению<sup>9</sup>) в компетенции Минтруда России, можно допустить, что задача разработки методологии борьбы с коррупцией могла исполняться ведомством по собственной инициативе, что не исключено в практике работы органов власти, либо по специальному поручению Правительства Российской Федерации<sup>10</sup>.

Добавим, что помимо методических рекомендаций в 2014 г. Минтруд России подготовил так называемый *проект критериев* для привлечения госслужащих к дисциплинарной ответственности за

коррупционные правонарушения [13]. Как сообщалось, данный документ разработан в целях методического содействия федеральным государственным органам. В настоящее время Минтруд России занят подготовкой изменений и дополнений в положения Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе».

Логика принятия подобных решений неизвестна. Возможно, министерство за непродолжительный период своего существования успело накопить значительный опыт в борьбе с коррупцией, а может быть эти задачи были поручены данному ведомству по объективным причинам<sup>11</sup>.

Здесь проблема коррупции приобретает *социально-юридический* характер, а Минтруд России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной гражданской службы (кроме вопросов оплаты труда), социальной защиты и социального обслуживания населения.

Иначе говоря, данное ведомство имеет необходимые компетенции<sup>12</sup>, однако согласимся, что юридические и правовые вопросы государственной гражданской службы, в принципе, можно увязать не только с социальными, но и с иными аспектами. Поэтому представляется безосновательным утверждать, что по этой причине задача разработки антикоррупционной методологии присуща Минтуду России *функционально*.

**Июнь 2014 г.** Отмечено, что рейтинг России по так называемому *индексу восприятия коррупции*<sup>13</sup> за последние три года улучшился на несколько десятков пунктов. За этот же период были реализованы административные меры, в результате которых существенно увеличена доля штрафа в качестве основного наказания за получение взятки (с 34% в 2011 г. до 68% в 2013 г.) при сокращении условного (или с отсрочкой) исполнения наказания за это же правонарушение (с 62% в 2011 г. до 18% в 2013 г.).

<sup>8</sup> Статья 13.3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». URL: [http://consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172553](http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172553).

<sup>9</sup> Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 610. URL: [http://consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_174885](http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174885).

<sup>10</sup> Здесь вопрос заключается только в том, насколько целесообразным может стать поручение Правительства РФ, адресованное в «некомпетентное» ведомство, и насколько эффективным станет результат исполнения такого поручения – ответ может проявиться только со временем.

<sup>11</sup> Например, исходя из традиционной специализации ведомства или иных соображений ассоциативного характера.

<sup>12</sup> Вопросы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 31.05.2012 № 535. URL: <http://rg.ru/2012/06/04/soczaschita-dok.html>.

<sup>13</sup> Индекс восприятия коррупции (англ. *Corruption Perceptions Index, CPI*) – ежегодный составной индекс, измеряющий уровень восприятия коррупции в государственном секторе различных стран, который формируется международной организацией Transparency International, начиная с 1995 г.

Сообщалось, что исполнение требований об окончательном взыскании штрафов, наложенных за коррупционные преступления в 2013 г., составило более 1 100 исполнительных производств, что вдвое превысило аналогичный показатель 2012 г. – 522 производства. Наряду с этим отмечен рост числа уведомлений в надзорные органы, поступивших от государственных служащих, о попытках склонения к коррупционным правонарушениям<sup>14</sup>.

По заявлению Генеральной прокуратуры РФ [14], в 2013 г. были проведены прокурорские проверки в государственных корпорациях, отделениях Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, в организациях, созданных на основании федеральных законов, а также в структурах по обеспечению задач федеральных государственных органов. В ходе проверок уровень раскрытых преступлений коррупционной направленности вырос на 41%, однако исполнение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции было признано неудовлетворительным [15].

**Сентябрь 2014 г.** На заседании президиума Совета в расширенном составе сообщалось, что в I полугодии 2014 г. подразделениями экономической безопасности и противодействия коррупции было выявлено более 1 530 преступлений в сфере жилищно-коммунального хозяйства, причем 747 из них имели коррупционную направленность [11]. Размер причиненного материального ущерба составил более 2,2 млрд руб.<sup>15</sup>.

В полтора раза выросло количество государственных служащих, уведомивших о фактах склонения их к участию в совершении коррупционных правонарушений. По итогам рассмотрения уведомлений, поступивших в 2013 г., было возбуждено более 1 900 уголовных дел и более 1 100 чел. привлечены к уголовной ответственности правоохранительными органами.

**Ноябрь 2014 г.** За 10 месяцев 2014 г. было отмечено увеличение на 39% выявленных случаев несоблюдения требований законодательства<sup>16</sup>, среди которых факты нарушений были связаны в основном с непредставлением сведений о доходах

или представлением неполных (недостовверных) сведений. На 2-м месте из общего числа правонарушений – непринятие мер по урегулированию и предотвращению конфликта интересов. Более 30% чиновников, совершивших такие коррупционные правонарушения, привлечены к строгой дисциплинарной ответственности. На 45% возросло число случаев применения дисциплинарных взысканий к государственным служащим в форме замечания и выговора [10].

По сообщению Председателя президиума Совета, 3 700 чиновников в первой половине 2014 г. получили различные дисциплинарные наказания после выявления расхождений в представленных ими сведениях о доходах и расходах, 162 из них уволены по причине утраты доверия. За совершенные коррупционные преступления осуждены 8 000 чел., 45 из них являлись депутатами и кандидатами в депутаты законодательных органов, а 500 осужденных – сотрудниками правоохранительных органов. За 9 месяцев 2014 г. было наложено 4 600 штрафов, поступило более 3 000 заявлений от государственных служащих о тех или иных попытках склонения к участию в коррупционных правонарушениях – в результате к уголовной ответственности привлечено 692 потенциальных взяткодателя [8].

По заявлению Генеральной прокуратуры РФ, за период 2011–2013 гг. по статье 19.28 КоАП РФ было возбуждено более 600 административных производств, что по сравнению с показателем 2011 г. демонстрирует пятикратное увеличение. Вместе с тем в 2014 г. по сравнению с аналогичным периодом 2013 г. значительно выросли объемы штрафов за преступления и правонарушения коррупционной направленности [12].

Таким образом, поступательная динамика коррупционных нарушений подтверждается. Официальные отчеты об антикоррупционных мероприятиях в России представили основные итоги за 2014 г. цифрами, которые свидетельствуют о тенденции коррупционного роста, несмотря на ужесточение административных санкций и мер уголовной ответственности. Выводы из приведенного анализа просты и очевидны.

1. В целом можно признать, что государство противодействует коррупции в государственной и негосударственной сферах, а также проводит работу в предпринимательской среде, пресекая криминальные действия, имеющие коррупционную составляющую. Организована проверка уведомлений и коррупционных фактов, результаты используются

<sup>14</sup> По данным Федеральной таможенной службы. URL: <http://customs.ru>.

<sup>15</sup> Объем ущерба приведен в статистике только по завершенным уголовным делам.

<sup>16</sup> По сравнению с данными статистики за аналогичный период 2013 г.

для вскрытия и расследования коррупционных правонарушений, привлечения виновных к ответственности. Накоплен положительный опыт в этом направлении, имеется план противодействия коррупции и конкретные достижения.

2. Статистика демонстрирует увеличение объема коррупционных сделок, ежегодное увеличение числа коррупционных преступлений и правонарушений, устойчивую динамику их роста. С этой позиции подтвердить целесообразность и эффективность предпринимаемых мер по противодействию коррупции не удается. При этом негативная статистика определяется усилением деятельности правоохранительных органов на определенном временном интервале.

3. Вполне возможно, что в рамках современного подхода найти алгоритм решения национальной антикоррупционной задачи по объективным причинам не представляется возможным, поскольку локализация проявлений коррупции и ее последствий требует изменения базовых факторов. Для достижения поставленной цели необходим новый *методологический подход и стратегический уровень* принятия решений.

Достичь стратегического уровня решений невозможно без соответствующего образа мышления. Основа для его развития, как и для последующих управленческих навыков, может быть сформирована только на уровне базовых понятий, что, в свою очередь, ставит актуальную задачу обучения руководителей органов государственной власти и подготовки кадров [19]. Однако признать такую необходимость и потребность первостепенной на данном этапе крайне сложно из-за естественных ограничений в действующих структурах власти. Истинные причины таких ограничений будут изложены на последующем этапе исследования.

### Политический характер коррупции

Еще 10 лет назад (в 2004 г.) в заявлениях авторитетных политических деятелей и депутатов Государственной думы Российской Федерации отмечалась необходимость снижения уровня коррупции. По их мнению, необходимо было предусмотреть реализацию последовательных мер на ключевых направлениях, важнейшим из которых было признано формирование системы антикоррупционного законодательства, отвечающего требованиям времени.

В ходе парламентских дискуссий подтверждалась потребность в эффективной системе противо-

действия коррупции, которая должна стать важным элементом реформирования политической системы государства<sup>17</sup>. Указывалось, что отечественная нормативно-правовая база значительно отстает от требований международных документов и опыта зарубежных стран [7] и что коррупция в сочетании со слабым государственным управлением снижает перспективы экономического роста, тормозит развитие демократических институтов и рыночной экономики, оказывает неблагоприятное влияние на инвестиционный климат, подрывает политическую стабильность и авторитет властей [1].

В качестве одной из необходимых мер по борьбе с коррупцией в 2004 г. рассматривалось создание *специального уполномоченного органа*, наделенного надзорными и координирующими функциями в сфере государственной политики по предупреждению и борьбе с коррупцией. Планировалось ускорить ратификацию Россией международных конвенций по борьбе с коррупцией и подготовку соответствующих изменений в российском законодательстве [17].

Было выдвинуто предложение о создании так называемого *единого антикоррупционного фронта* в мировом масштабе при участии России, которая должна сыграть важную роль в условиях, когда «проблема борьбы с коррупцией вышла далеко за национальные рамки и носит глобальный характер...» [18]. Предлагалось ужесточить уголовное и административное преследование за коррупционные правонарушения и сформировать законодательство, которое не создавало бы условий для коррупции.

В этих же целях предусматривалось упростить административные процедуры, значительно облегчить доступ граждан к государственным услугам и органам власти, добиться исполнения законодательства о государственной службе в части строгого соблюдения ограничений. Кроме того, предполагалось вернуть в российское уголовное законодательство институт конфискации имущества, максимально использовать в целях борьбы с коррупцией в системе госслужбы все правовые методы и средства, включая меры уголовно-правового и гражданско-правового характера, а также применять специфические формы налогового и финансового контроля. Таким образом, основной вектор целей и задач по противодействию коррупции получил *нормативно-правовое законотворческое* направление.

<sup>17</sup> В это же время в России активно проводилась административная реформа (см. Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.»).

В 2006 г. Российская Федерация частично ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции<sup>18</sup>. В качестве первоочередной цели была объявлена задача преодоления коррупции, распространение которой приняло угрожающий характер. Было определено, что коррупцию следует рассматривать не только как прямой подкуп должностных лиц, а как явление разложения власти, когда лица, уполномоченные исполнять публичные функции, используют служебное положение для личного обогащения или в групповых интересах [9].

В результате анализа фактов злоупотреблений и коррупционных дел в 2011 г. оказалось, что к участию в реализации различных схем и финансовых махинаций имеют прямое отношение органы законодательной власти всех уровней. Во многих раскрытых преступлениях и правонарушениях доказано участие депутатов федеральных и региональных собраний. Наибольшее количество участников коррупционных дел отмечено среди депутатов городских законодательных собраний и городских советов – 45% от общего количества прецедентов. При этом средняя сумма таких коррупционных сделок была оценена на уровне 9,5 млн руб. [2].

Таким образом, реализация основного антикоррупционного направления привела, с одной стороны, к совершенствованию нормативно-правовой законодательной базы по противодействию коррупции, ратификации Конвенции ООН, созданию государственных координирующих органов по предупреждению и борьбе с коррупцией (без надзорных функций), ужесточению норм уголовно-административной ответственности. С другой стороны, проявилось явное участие представителей законодательных органов власти (отдельных лиц или групп) в коррупционных преступлениях и правонарушениях.

Подобные действия способствовали формированию условий для углубления так называемой *политической коррупции*, которая играет серьезную роль в контексте негласного контроля за объектами в различных сферах общества, экономики, публичной деятельности и государственной власти, создавая тем самым благоприятные возможности для коррупционных правонарушений. В этом ключе обращают на себя внимание формы незаконного финансирования политических партий, избирательных кампаний и кандидатов в депутаты, подкуп объектов влияния и иные злоупотребления в парламентской среде.

<sup>18</sup> При этом ст. 20 Конвенции «Незаконное обогащение» ратифицирована не была.

Как подтвердили данные официальной статистики, в том числе итоги социологических опросов, за последние годы фактор политической коррупции демонстрировал явную тенденцию к усилению во всех сферах государственной власти, управления и общественно-политической жизни.

## Общественное мнение

Общественное мнение, по определению, отражает интересы отдельных групп или слоев населения. Если оно выражает настроения значительной части общества, то в условиях современного социума может играть заметную роль в государстве и оказывать влияние на действия властей. Как правило, власти в большинстве случаев прислушиваются к этому мнению или, по крайней мере, вынуждены это делать.

Однако в условиях стремительного развития информационных технологий общественное мнение стало уязвимым и подверженным влиянию СМИ, что в ряде случаев успешно используется для проведения целенаправленных воздействий и манипуляций с обществом – навязывания необходимых стереотипов мышления, искаженных оценок и т.п.<sup>19</sup>

Общественные (неполитические) структуры, самоорганизующиеся в тот или иной период времени и объединяющие по необходимости различный социальный контингент для решения общественно значимых задач, насущных проблем и привлечения внимания местных, региональных и центральных властей к фактам злоупотреблений и социальной несправедливости, могут во многом способствовать локализации кризисных ситуаций<sup>20</sup>. Представляя собой активные и многочисленные силы, они также могут привлекаться к решению задач общенационального значения, например по противодействию коррупции на нижнем (локальном) уровне.

Возможно, по этой причине была учреждена российская общественная организация – Нацио-

<sup>19</sup> США, например, применяют специальную технологию «мягкой силы» (автор – Л. Митчел), ориентированную на искусственное создание турбулентности, состояния хаоса и нагнетание высокого потенциала конфликтности в современном обществе за счет манипуляций вниманием огромной массы людей. Такая технология прошла успешные проверки, в том числе в ходе так называемых «оранжевых» (цветных) революций во многих странах мира, и неоднократно использовалась США в целях политической коррупции.

<sup>20</sup> За счет предания гласности фактов злоупотреблений и общественной реакции на возникшую проблему в мировой практике во многих случаях (но не всегда) удавалось избегать кризисных обострений внутривнутриполитической ситуации или социальных бунтов.

нальный антикоррупционный комитет (НАК)<sup>21</sup>. Основными целями его создания были провозглашены активизация антикоррупционной деятельности государства, защита общественных интересов и оказание воздействия на государственную власть. По заявлению учредителей НАК, проблема коррупции в российских условиях достойна самой резкой и критической оценки.

Председатель НАК<sup>22</sup> считает, что основу административного ресурса в России составляют государственные функции, а сам ресурс используется как орудие для производства коррупционных сделок. Причина этого видится в том, что государственные функции формируются несовершенной нормативно-правовой базой. Уголовное право в основном ориентировано на наказание за дачу (получение) взятки, хотя список коррупционных правонарушений гораздо шире и в тех или иных случаях включает *конфликт интересов*, при котором происходит обогащение государственных чиновников через родственные связи и иных участников сделок [5].

Считается, что коррупция в России – не просто криминальное явление, а *«основа идеологии большинства чиновников, высокоорганизованный, доходный, системный и межведомственный бизнес, который расширяется через лоббирование интересов»*<sup>23</sup>. Статистика НАК утверждает, что помимо средств, которые извлекаются в процессе управления государственной собственностью, распределения природных ресурсов и исполнения бюджетов различного уровня, ежегодные правонарушения в сфере организации государственных закупок способствуют перенаправлению в «карман коррупционеров» около 1 трлн руб.

По оценке экспертов НАК, наибольшая угроза состоит в том, что около 70% незаконно присвоенных коррупционерами средств по различным схемам и каналам выводятся из России, оседая на депозитных счетах в иностранных банках, либо переводятся в иные формы собственности за рубе-

жом, в ущерб национальным интересам России<sup>24</sup>. Как следствие, приток долгосрочных инвестиций в страну незначителен, реальный сектор экономики не получает развития, формируются негативные тенденции в обществе.

Эксперты НАК сделали вывод о том, что в современной России, несмотря на реальное понимание угрозы коррупции, изменить ситуацию крайне сложно. Основная причина этого – безотчетность государственной власти на местах и слабый контроль со стороны граждан и общества. Вероятно, поэтому большинство россиян убеждено в том, что коррупцию невозможно искоренить, и что этим должна заниматься сама власть<sup>25</sup>.

Действительно, общественная оценка современных условий в государстве на основе опыта повседневной жизни показывает несоблюдение интересов и прав граждан; подтверждает утрату национальных ценностей, приоритетов и общенациональной идеологии; свидетельствует об отсутствии патриотического воспитания молодежи на протяжении длительного времени. Это в целом объясняет низкий уровень социальной ответственности, общественной морали и нравственности, который стал общепринятой нормой, в том числе и служебной этики на государственной службе.

Через призму общественного восприятия коррупция не случайно представляется не более чем злоупотреблением – полномочиями, публичным доверием, ресурсами и т.п. Это естественный и закономерный результат сформированных стереотипов. При этом общественные организации выступают за поддержку антикоррупционных мер, прекрасно сознавая при этом, что в современных условиях сделать это весьма непросто.

### Индекс восприятия коррупции

В ходе своих исследований международная неправительственная организация Transparency International формирует так называемый *индекс восприятия коррупции (Corruption Perception Index, CPI)* [3] и ежегодно определяет для государств соответс-

<sup>21</sup> На учредительной конференции 29 сентября 1999 г. было принято заявление, подписанное участниками Национального антикоррупционного комитета, утвержден его Устав и образованы рабочие органы. Первым председателем НАК стал С.В. Степашин.

<sup>22</sup> Кабанов Кирилл Викторович (род. 13.06.1967) – по состоянию на 01.01.2015 действующий председатель общественной организации «Национальный антикоррупционный комитет», член Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека.

<sup>23</sup> Ежегодный объем коррупционных сделок в России, по оценке НАК, превышает 300 млрд долл.

<sup>24</sup> Наличие недвижимости за рубежом пополняет доходную часть местных бюджетов, а их депозитарная часть – вклады – в виде банковских активов целенаправленно используется для извлечения дохода. Доход кредитных организаций создается в процессе управления активами, в основном за счет прибыли от размещения заемных и собственных средств, т.е. в виде кредитов.

<sup>25</sup> По объективной причине власть (будучи сама носителем коррупции) этим заниматься не может и не будет.



твующий рейтинг в пределах оценочной группы. По версии Transparency International, коррупция выражается действием и подразумевает *злоупотребление должностным лицом своим служебным положением для извлечения личной или коллективной выгоды в материальной или нематериальной форме*.

С 1999 г. в России функционирует Центр антикоррупционных исследований и инициатив, который зарегистрирован как автономная некоммерческая организация, деятельность которой направлена на противодействие коррупции и формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению. В 2000 г. Центр присоединился к деятельности Transparency International и изменил свое название на «Трансперенси Интернешнл – Россия»<sup>26</sup>.

По признанию специалистов, не существует ни одного достоверного способа измерения и оценки уровня коррупции на основе эмпирических данных, однако имеются различные методики подсчета сообщений о случаях вымогательства, коррупционных правонарушений и преступлениях (например, по статистике тех или иных уголовных дел)<sup>27</sup>.

Хотя таких данных недостаточно для представления о действительном уровне коррупции в стране, Transparency International измеряет уровень коррумпированности власти на основе результатов специальных опросов среди граждан, квалифицированных экспертов, представителей деловых кругов и общественности, изучения сведений из официальных источников о ситуации и мерах по противодействию коррупции<sup>28</sup>.

В качестве источников данных используются независимые организации, которые занимаются мониторингом и экспертным анализом общественно-политической и правовой сферы, экономического потенциала, государственного управления, а также предпринимательской деятельности в исследуемых странах. Эксперты Transparency International выбирают не менее трех источников и тестируют методологию каждого на предмет соответствия принятым стандартам [20].

<sup>26</sup> В настоящее время центральный офис общественной организации «Трансперенси Интернешнл – Россия» расположен в Москве и имеет несколько региональных представительств.

<sup>27</sup> По утверждению сотрудников «Трансперенси Интернешнл – Россия», эта организация не принимает участия в сборе или обработке информации для Transparency International, однако получает данные об очередном индексе CPI и показателях рейтингов незадолго до общего (для всех стран) дня публикации.

<sup>28</sup> Для включения в список индексируемых необходимо не менее трех официальных источников информации.

На основе анализа результатов опросов и иной информации страны ежегодно ранжируются по шкале индекса CPI – от 100 баллов (наименьший уровень восприятия коррупции) до нуля (самый высокий уровень коррупции). Представим теперь, насколько адекватно этот индекс может отражать уровень коррумпированности власти.

В ходе опросов выходные данные формируются в виде суммарных результатов по категориям оценки. Любой из результатов, в свою очередь, определяется предельным множеством субъективных мнений, принадлежащих респондентам, каждый из которых по отдельности обладает крайне узкими, ограниченными данными, поскольку не имеет доступа к полной информации. Иначе говоря, ни один респондент не способен дать объективную оценку уровня коррупции, поскольку воспринимает общую картину фрагментарно, в рамках своей компетенции, т.е. на основе личного опыта, субъективного мнения окружения (понаслышке) или на основе данных СМИ.

Увеличение числа участников служит получению более точных данных в рамках оценочной категории, подтверждая достоверность результатов, однако численные показатели исследования не способны обеспечить качественные изменения, которые всегда обусловлены компетентной группой респондентов (т.е. самих чиновников всех уровней). В рассматриваемом случае такая группа закрыта для участия в опросах.

При использовании для анализа исходных данных из официальных источников принимаются производные результаты многочисленных стадий обработки: микро- и макропоказатели, расчетные коэффициенты, различные индексы интегрального типа и иные обобщения, полученные на основе статистики. Таким образом, для оценки восприятия коррупции представляется важным понимать, что:

- *во-первых*, индекс CPI является *условным продуктом* эксперимента Transparency International, что с точки зрения релевантности результатов нельзя не учитывать. Итоги таких опросов в той или иной стране зависят от непосредственных условий, которые существенно различаются, а респонденты (в силу национальных и иных особенностей) могут демонстрировать разную субъективность мнений и подверженность влиянию СМИ;
- *во-вторых*, как индекс, так и рейтинг составляются по собственным правилам Transparency International на основе аналитических, оценочных и иных расчетных методик с использова-

Таблица 2

## Показатели индекса восприятия коррупции (CPI) в России в 1995–2014 гг.

Год оценки	Индекс восприятия коррупции CPI	Динамика колебаний CPI по отношению к предыдущему периоду	Количество стран, участвующих в индексации	Место России в общем рейтинге испытуемых стран
1995	...	...	50	...
1996	2,6	0	54	46-e
1997	2,3	-0,30	52	49-e
1998	2,4	+0,10	85	76-e
1999	2,4	0	99	82-e
2000	2,4	0	99	82-e
2001	2,3	-0,10	91	79-e
2002	2,7	+0,40	102	71-e
2003	2,7	0	133	86-e
2004	2,8	+0,10	145	90-e
2005	2,4	-0,40	158	126-e
2006	2,5	+0,10	163	121-e
2007	2,3	-0,20	179	143-e
2008	2,1	-0,20	180	147-e
2009	2,2	+0,10	180	146-e
2010	2,4	+0,20	178	154-e
2011	2,4	0	183	143-e
2012	28	+25,6	178	133-e
2013	28	0	177	127-e
2014	27	-1,0	174	136-e

**Источники:** официальные данные Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Россия». URL: <http://transparency.org.ru>; расчеты автора.

нием различных подходов<sup>29</sup>, которые хотя и ориентированы на результат, но не гарантируют его объективности, поскольку зависимы от исходных данных;

- *в-третьих*, исходные данные, используемые Transparency International для анализа и обработки, не получены из первоисточников, а являются данными вторичной оценки, включая ответы респондентов и сведения из официальных источников.

Таким образом, несмотря на ставшее уже традиционным использование во многих странах индекса восприятия коррупции<sup>30</sup> для оценки состояния и рейтинга государств в области противодействия коррупции, данный показатель не обеспечивает объективности и может применяться лишь с учетом условно-ограниченной оценки.

### Международный рейтинг коррупции

Как следует из материалов июньского (2014 г.) заседания президиума Совета при Президенте РФ

<sup>29</sup> От временной интерполяции до методов количественной оценки.

<sup>30</sup> Наряду с другими аналитическими продуктами известных рейтинговых агентств.

по противодействию коррупции, в качестве позитивного результата было отмечено значительное – на несколько десятков пунктов – повышение международного рейтинга России по индексу восприятия коррупции (CPI) за период 2010–2013 гг. Сообщалось также о результатах опросов, якобы подтвердивших устойчивую тенденцию к снижению уровня коррупции в России [10]. Анализ показателей индекса CPI на основе данных Transparency International приводит следующую статистику (табл. 2).

Как следует из данных табл. 2, российский индекс CPI в различные годы составлял в среднем  $2,4 \pm 0,3$  балла, а его абсолютные колебания не превышали  $\pm 0,4$  балла. Однако в 2012 г. этот показатель неожиданно вырос (более чем на 25 пунктов) и достиг отметки 28 баллов, что послужило поводом для оптимистичных выводов и прогнозов.

Из предварительных оценок не было ясно, какие события (факторы или меры) в России и в мире послужили двигателем для стремительных изменений этого рейтинга, и насколько можно использовать достигнутый результат для дальнейшего совершенствования антикоррупционной работы в нашей стране. Возможно, положительную роль здесь сыграли мероприятия государства по установлению жесткого контроля за уровнем доходов и расходов россий-

ских чиновников или меры по созданию во всех министерствах и ведомствах федерального уровня специальных уполномоченных органов по профилактике коррупции и конфликтов интересов [4]. Не исключено также, что повышение рейтинга было обусловлено итогами введения в российскую законодательную практику международных стандартов или, что также возможно, высокий рейтинг России был обеспечен в результате полной ратификации Конвенции ООН по борьбе с коррупцией<sup>31</sup>. В графическом выражении динамика индекса CPI в период 1995–2014 гг. представлена на рис. 2.

Невозможность объективной оценки в данном случае привела к естественным сомнениям в достоверности полученных данных. Сами по себе причины роста индекса CPI в 2012 г. представляются недостаточно очевидными, и в контексте событий (в России и мире) не могли быть обусловлены действием внешних или внутренних факторов или их последствий<sup>32</sup>. Так или иначе, любые заявления должны быть обоснованными, и очевидно, что опровержением (или подтверждением) позитивных оценок могло бы послужить обнаружение официальных данных об уровне коррупции в нашей стране<sup>33</sup>.

Так, относительные колебания значений индекса CPI в графическом формате (рис. 3) показывают, что до 2012 г. его изменения были вариативными и стабильными. Аналогично после 2012 г. (в небольшой по продолжительности период) уровень восприятия коррупции демонстрирует сходную динамику, при которой резкие отклонения не просматриваются.

<sup>31</sup> Включая положения ст. 20 (О неосновательном обогащении) Конвенции ООН против коррупции от 31.10.2003 [6].

<sup>32</sup> Например, мгновенной реализацией антикоррупционного потенциала России или ее участием в каких-то глобальных мерах по противодействию коррупции.

<sup>33</sup> Имеются в виду данные, полученные непосредственно от автора CPI, – международной организации Transparency International.

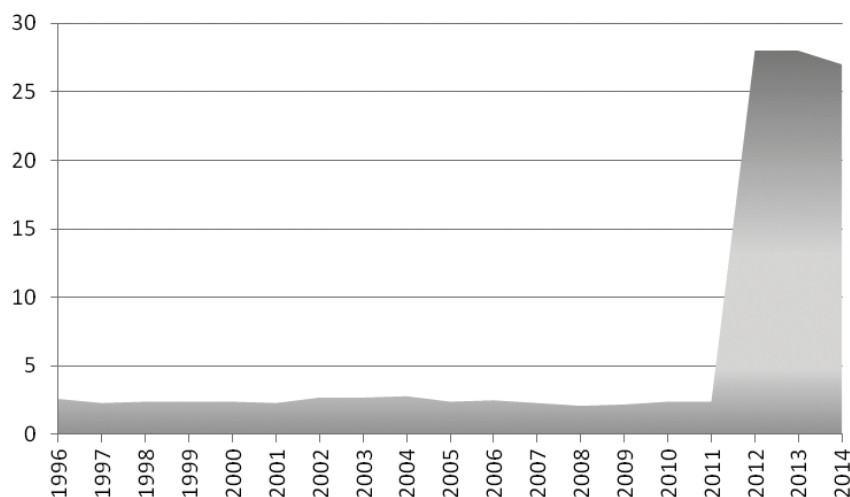


Рис. 2. Динамика абсолютных значений индекса CPI для России в 1995–2014 гг.

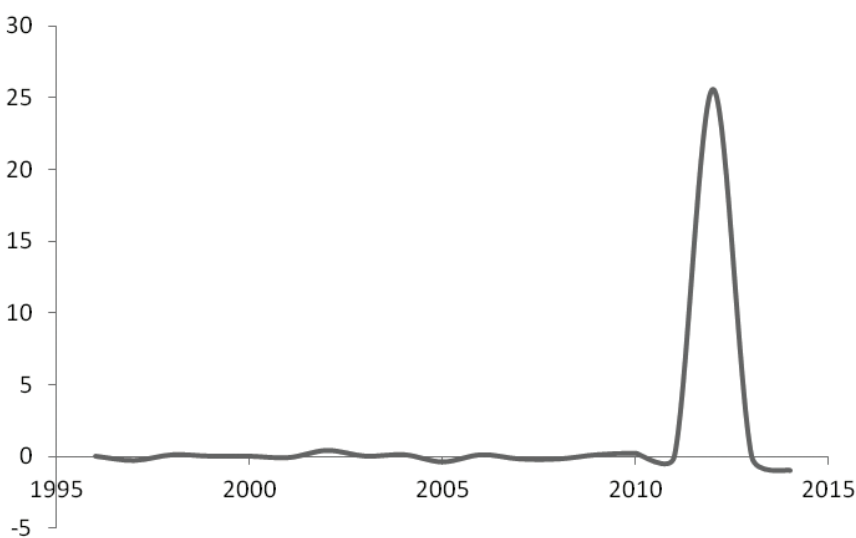


Рис. 3. Динамика относительных колебаний индекса CPI для России в 1995–2014 гг.

Как выяснилось позже, рост данного индекса обусловлен переходом Transparency International на новую методику расчетов (технической причиной). Превью методология изначально не поддерживала сравнительного анализа, но использовалась с 1995 по 2011 г. Затем она была переработана, и в 2012 г. применялась уже в обновленной версии, которая базировалась на расширенном формате данных.

Новая методика повысила точность расчетов, позволила производить сравнительный анализ, сопоставлять результаты в диапазоне оценок разных лет, а также определять тенденции прогресса или регресса уровня коррупции в испытуемых странах исходя из статистики, критериев и колебаний индексов.

Таким образом, формальное повышение российского индекса в 2012 г. (как и для всех других стран)

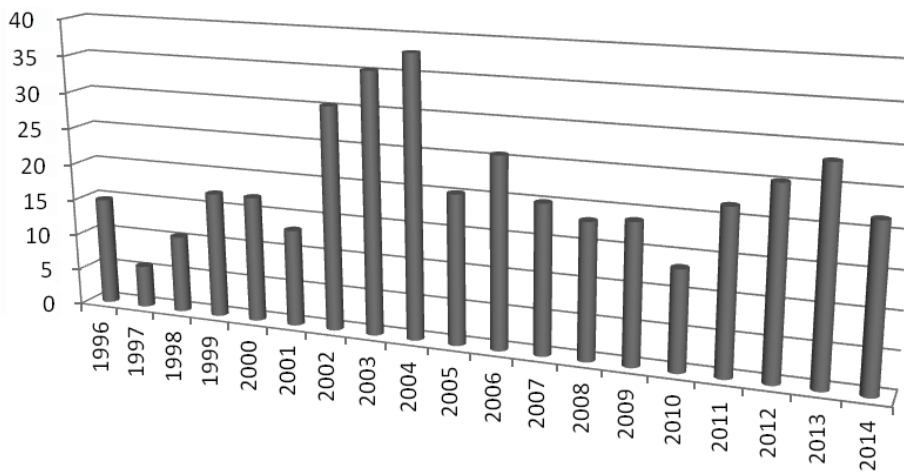


Рис. 4. Реализованный антикоррупционный потенциал России в 1996–2014 гг., %

носило чисто технический характер, что подтвердили результаты анализа. На самом деле, в 2011–2013 гг. международный рейтинг России не претерпел значительных улучшений, и это следует признать (иначе говоря, перспективы для роста в этом направлении у России по-прежнему сохранились).

С другой стороны, преобразование данных официальной статистики Transparency International по ежегодному рейтингу России за 1995–2014 гг. (см. табл. 2) в виде условной шкалы может наглядно отразить этот показатель как *условно-реализованные возможности* по противодействию коррупции в международном масштабе (рис. 4). Иначе говоря, в представленном формате российский рейтинг отражает международную оценку и показывает долю реализованного (и, соответственно, нереализованного) антикоррупционного потенциала<sup>34</sup> в соответствующие годы. Несмотря на некоторую условность, такое представление достаточно наглядно передает общую картину международного рейтинга России в решении данной проблемы.

Если предположить, что в методах подсчета индекса и рейтинга по международным критериям Transparency International действительно реализована сопоставимость результатов и обеспечены равноценные подходы к изучению условий в различных странах (что теоретически возможно), в том числе с учетом особенностей менталитета населения, неоднородности национальной среды и т.д., то показатели динамики индекса CPI и международного рейтинга в соответствующие годы должны совпадать. На деле же при их сравнении

<sup>34</sup> При полной реализации антикоррупционного потенциала данный показатель должен достичь 100%.

имеют место расхождения (см. рис. 3 и 4).

При этом можно констатировать, что в отличие от картины изменения значений индекса (см. рис. 2) колебания значений российского рейтинга для тех же лет (см. рис. 4) демонстрируют совершенно иную, отличную от индекса динамику, и никакого резкого перехода здесь не просматривается. Анализ показателей рейтинга и его общая динамика по сравнению с относительными колебаниями индекса представляется более вариативной и изменяется в более широком диапазоне, чем соответствующие изменения индекса CPI<sup>35</sup>.

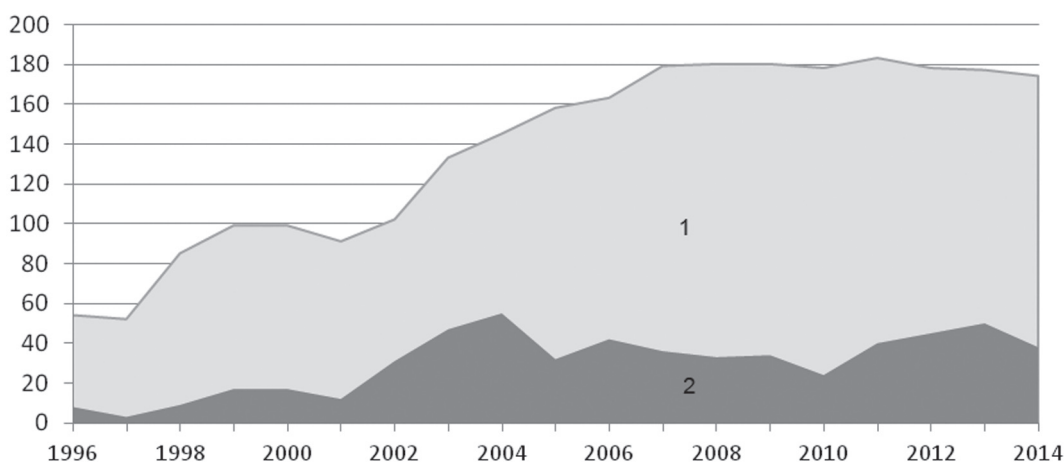
Более того, полученные значения индекса CPI не коррелируют с показателями рейтинга, что представляется странным. Как следствие, ежегодные колебания индекса CPI и соответствующего рейтинга имеют разную волатильность. Расхождения в волновой динамике изменений индекса и рейтинга и в общей картине (см. рис. 3 и 4) показывают независимость и несопоставимость показателей, что может объясняться различными причинами: несовершенством методик расчетов, упрощенным подходом к формированию исходных данных и т.п. Вполне возможно, что искажения спровоцированы причинами технического характера, недоработкой алгоритмов и формул либо показатели индекса и рейтинга – априори не взаимосвязаны, что, в свою очередь, противоречит законам логики, статистики и количественного анализа.

В предложенном варианте построения шкалы реализованных возможностей (см. рис. 4) отображение данных полностью коррелирует с динамикой российского рейтинга за 1995–2014 гг., и с этой точки зрения данный параметр может быть признан более информативным и реалистичным, чем значения индекса CPI. Графически динамика рейтинга России представлена на рис. 5.

Таким образом, адекватность современной оценки уровня коррупции в России и ее международного рейтинга, который рассчитан по стандартам, методикам и критериям Transparency International, вызывает сомнение.

Таким образом, адекватность современной оценки уровня коррупции в России и ее международного рейтинга, который рассчитан по стандартам, методикам и критериям Transparency International, вызывает сомнение.

<sup>35</sup> Без учета показателей индекса CPI за 2012 г., резкие изменения которого обусловлены переходом на новую методику расчетов.



**Рис. 5.** Динамика значений ежегодного рейтинга России в 1996–2014 гг.: 1 – число стран, участвующих в рейтинге; 2 – усредненное место России в рейтинге

**Примечание.** Построено на основе официально опубликованных данных организации Transparency International.

Вполне очевидно, что индекс СРІ (так же, как и рейтинг многих стран, установленный Transparency International) объективно не способен отражать уровень коррупции и не позволяет судить о степени ее влияния на экономические и внутривластные процессы в государстве. Последнее представляется особенно важным для аналитиков географических, геополитических, экономических партнеров или конкурентов, хотя может использоваться при разработке мер защиты от реальных или потенциальных рисков коррупции.

Критерии и оценки Transparency International на основе используемых данных способны отражать только самые общие тенденции, характеризующие изменения в обществе и деятельности государства в области противодействия коррупции, а также предоставлять возможность субъективно-фрагментарной оценки доверия населения к действующему политическому руководству.

### Выводы

Фактологический анализ феномена российской коррупции, проведенный на основе обобщенных данных и сведений из доступных информационных источников, законодательных актов, нормативно-правовых документов и материалов, политической, общественной и международной оценки, не позволяет признать современное состояние этой проблемы однозначно определенным, а сам феномен коррупции – в достаточной степени изученным.

На последующих этапах исследования предстоит получить точные знания (понимание) о сущности феномена коррупции и формах его проявлений, а также о качественных, функциональных и систем-

ных свойствах, что может быть обеспечено средствами категорийного подхода.

### Список литературы

1. Гришанков М.И. О проблемах имплементации российского законодательства в связи с присоединением России к международным конвенциям о борьбе с коррупцией // Право и безопасность. 2005. № 1(14).
2. Депутаты, которых мы выбираем. URL: <http://public.ru/deputy>.
3. Индекс восприятия коррупции. URL: <http://transparency.org.ru/indeks-vospriiatiia-korruptcii/blog>.
4. К итогам заседания Совета по противодействию коррупции. URL: <http://state.kremlin.ru/council/12/news/19520>.
5. Кабанов К.В. Интервью редакции «Лента.ру». URL: <http://lenta.ru/conf/kkabanov>.
6. Конвенция ООН против коррупции от 31.10.2003. URL: [http://un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml).
7. Коррупция в эпоху капитала. URL: <http://trinitas.ru/rus/doc/0215/002a/02152057.htm>.
8. Материалы встречи С.Б. Иванова с представителями СМИ. URL: <http://state.kremlin.ru/council/12/news/47197>.
9. Материалы заседания Государственной Думы Российской Федерации 15.11.2006. URL: [http://genproc.gov.ru/smi/interview\\_and\\_appearances/appearances/484](http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/484).
10. Материалы заседания президиума Совета по противодействию коррупции 28.01.2014. URL: <http://state.kremlin.ru/face/20162>.
11. О борьбе с коррупционными преступлениями в сфере жилищно-коммунального хозяйства. URL: <http://state.kremlin.ru/face/46665>.

12. О практике взаимодействия следственных органов и органов прокуратуры. URL: <http://state.kremlin.ru/face/47043>.

13. О практике реализации законодательства в части привлечения к дисциплинарной ответственности за несоблюдение ограничений, установленных в целях противодействия коррупции. URL: <http://state.kremlin.ru/face/47043>.

14. О результатах борьбы правоохранительных органов с коррупционными преступлениями и задачах по совершенствованию деятельности. URL: <http://state.kremlin.ru/face/46150>.

15. Об организации противодействия коррупции. URL: <http://state.kremlin.ru/face/46150>.

16. Об организационно-методическом обеспечении предупреждения коррупции в негосударственном секторе. URL: <http://state.kremlin.ru/face/20744>.

17. Рекомендации парламентских слушаний на тему: «О проблемах имплементации российского законодательства в связи с присоединением России к Конвенции ООН против коррупции (2003 г.), Конвенциям Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» (1999 г.) и «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» (1999 г.)». URL: <http://trinitas.ru/rus/doc/0215/002a/02152058.htm>.

18. Степашин идет войной на коррупцию. URL: <http://rg.ru/2004/02/13/a17166.html>.

19. Уманец О.П. Сущностные, системные и функциональные аспекты федерального бюджета Российской Федерации // Финансы и кредит. 2011. № 19. С. 59–70.

20. Corruption Perceptions Index 2013: Full Source Description. URL: [http://transparency.org/files/content/pressrelease/2013\\_CPISourceDescription\\_EN.pdf](http://transparency.org/files/content/pressrelease/2013_CPISourceDescription_EN.pdf).

## National Interests: Priorities and Security

ISSN 2311-875X (Online)

ISSN 2073-2872 (Print)

## Threats and Security

### THE PHENOMENON OF CORRUPTION IN RUSSIA: A FACTUAL ANALYSIS

Oleg P. UMANETS

#### Abstract

**Importance** The research examines corruption from scientific and methodological perspectives. Currently, corruption has become a transnational and cross-border challenge, no longer being a local and limited phenomenon. High-ranking officials in Russia and international community focus attention on combating corruption and make the relevant attempts. It is relevant to investigate reasons for corruption since the public constantly sees a negative effect of its growth. This article reviews the contemporary methods for combating corruption.

**Objectives** The research aims at demonstrating new approaches and possible solutions to the issue in question. At the first stage, based on generalized data and sources in public domain, legislative documents, regulations, I carry out a factual analysis clarifying the current status of the issue. At the subsequent stages, I specify the substance and formats of corruption, determine the qualitative, functional and system properties. The categorical approach may help solve the issue.

**Methods** In the process of the research, I examine instances of corruption, considering the Russian

specificity. The analysis includes examining the current state of the issue and determining development trends in the short run. I investigate various views on the issue in question: administrative, political, social and international. I hypothesize that there are natural restriction factors in public administration.

**Results** I conclude that the current extent and scale of corruption in Russia require new methods to fight corruption. There is no algorithm for preparing efficient solutions and comprehensive evaluation of the public authorities' performance. It is coupled with low efficiency of administration and poor indicators of anti-corruption activities. I suggest applying the categorical approach among other tools for tackling the issue. Whereas the scope of the article is limited, I will continue investigating other aspects of the issue in further research.

**Keywords:** corruption, risk, national security, threat, categorical approach, systems analysis

#### References

1. Grishankov M.I. O problemakh implementatsii rossiiskogo zakonodatel'stva v svyazi s prisoedineniem

Rossii k mezhdunarodnym konventsiyam o bor'be s korrupsiei [On issues of implementing the Russian legislation due to Russia's accession to international conventions on combating corruption]. *Pravo i bezopasnost'* = *Law and Security*, 2005, no. 1.

2. *Deputy, kotorykh my vybiraem* [The deputies we choose]. Available at: <http://public.ru/deputy>. (In Russ.)

3. *Indeks vospriyatiya korrupsii* [Corruption Perceptions Index]. Available at: <http://transparency.org/ru/indeks-vospriiatiia-korrupcii/blog>. (In Russ.)

4. *K itogam zasedaniya Soveta po protivodeistviyu korrupsii* [On results of the meeting of the Anti-Corruption Council Presidium]. Available at: <http://state.kremlin.ru/council/12/news/19520>. (In Russ.)

5. Kabanov K. V. *Interv'yu redaktsii Lenta.ru* [An interview with the editorial staff of Lenta.ru]. Available at: <http://lenta.ru/conf/kkabanov>. (In Russ.)

6. UN Convention against corruption of October 31, 2003. Available at: [http://un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml). (In Russ.)

7. *Korrupsiya v epokhu kapitala* [Corruption in the era of the capital]. Available at: <http://trinitas.ru/rus/doc/0215/002a/02152057.htm>. (In Russ.)

8. *Materialy vstrechi Sergeya Ivanova s predstavitel'yami SMI* [Materials of the meeting of Sergei Ivanov with mass media representatives]. Available at: <http://state.kremlin.ru/council/12/news/47197>. (In Russ.)

9. *Materialy zasedaniya Gosudarstvennoi Dumi Rossiiskoi Federatsii 15.11.2006* [Materials of the meeting of the State Duma of the Russian Federation of November 15, 2006]. Available at: [http://genproc.gov.ru/smi/interview\\_and\\_appearances/appearances/484](http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/484). (In Russ.)

10. *Zasedanie prezidiuma Soveta po protivodeistviyu korrupsii ot 28 yanvarya 2014* [Materials of the meeting of the Anti-Corruption Council Presidium of January 28, 2014]. Available at: <http://state.kremlin.ru/face/20162>. (In Russ.)

11. *O bor'be s korrupsionnymi prestupleniyami v sfere zhilishchno-kommunal'nogo khozyaistva* [On combating corruption in the housing and utilities sector]. Available at: <http://state.kremlin.ru/face/46665>. (In Russ.)

12. *O praktike vzaimodeistviya sledstvennykh organov i organov prokuratury* [On interaction of investigative bodies and prosecution authorities]. Available at: <http://state.kremlin.ru/face/47043>. (In Russ.)

13. *O praktike realizatsii zakonodatel'stva v chasti privilecheniya k distsiplinarnoi otvetstvennosti za nesoblyudenie ogranichenii, ustanovlennyykh v tselyakh protivodeistviya korrupsii* [On implementing the legislation on disciplinary liability for breaches in limitations set to combat corruption]. Available at: <http://state.kremlin.ru/face/47043>. (In Russ.)

14. *O rezul'tatakh bor'by pravookhranitel'nykh organov s korrupsionnymi prestupleniyami i zadachakh po sovershenstvovaniyu deyatel'nosti* [Results of law enforcement authorities combating corruption and tasks to improve the performance]. Available at: <http://state.kremlin.ru/face/46150>. (In Russ.)

15. *Ob organizatsii protivodeistviya korrupsii* [On anti-corruption activities]. Available at: <http://state.kremlin.ru/face/46150>. (In Russ.)

16. *Ob organizatsionno-metodicheskom obespechenii preduprezhdeniya korrupsii v negosudarstvennom sektore* [On organizational and methodological support to prevent corruption in the private sector]. Available at: <http://state.kremlin.ru/face/20744>. (In Russ.)

17. Recommendations of parliamentary hearings "On Implementation of the Russian legislation in connection with Russia's accession to the UN Convention against Corruption (2003), Criminal Law Convention on Corruption – the Council of Europe (1999), Civil Law Convention on Corruption – the Council of Europe (1999)". Available at: <http://trinitas.ru/rus/doc/0215/002a/02152058.htm>. (In Russ.)

18. *Stepashin idet voinoi na korrupsiyu* [Stepashin is starting a war against corruption]. Available at: <http://rg.ru/2004/02/13/a17166.html>. (In Russ.)

19. Umanets O. P. *Sushchnostnye, sistemnye i funktsional'nye aspekty federal'nogo byudzheta Rossiiskoi Federatsii* [Substantial, systems and functional aspects of the Federal budget of the Russian Federation]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2011, no. 19, pp. 59–70.

20. Corruption Perceptions Index 2013: Full Source Description. Available at: [http://transparency.org/files/content/pressrelease/2013\\_CPISourceDescription\\_EN.pdf](http://transparency.org/files/content/pressrelease/2013_CPISourceDescription_EN.pdf).

#### Oleg P. UMANETS

Bauman Moscow State Technical University,  
Moscow, Russian Federation  
oumanties@mail.ru