

ДИАЛЕКТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

УДК 343.9:328.185

URL: <http://hdl.handle.net/11435/2245>

Как цитировать статью: Горшенков Г. Н. Эффективность антикоррупционной политики // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. № 1. С. 5–16.

Г. Н. ГОРШЕНКОВ¹

¹ *Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского,
г. Нижний Новгород, Россия*

ЭФФЕКТИВНОСТЬ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Цель: рассмотрение проблемы эффективности антикоррупционной политики, раскрытие содержания категорий «политика», «эффективность», «критерии», «мониторинг», формулирование положений, отражающих авторскую концепцию эффективности управленческого воздействия на коррупцию.

Методы: системный подход как метод универсальной методологии, общенаучные методы (структурно-функционального анализа, сравнения, логический метод).

Результаты: скорректированы определение и содержание политики противодействия коррупции; выполнен сравнительный анализ четырех ее взаимосвязанных разноуровневых категорий: «антикоррупционная политика», «эффективность», «критерии эффективности», «мониторинг»; показаны их сущностные и формализованные особенности в процессе перехода (воплощения) концептуальных идей в правотворчество как регулятивную основу предметной деятельности по реализации законодательства и других плановых мероприятий. Систематизированы знания о проблеме эффективности антикоррупционной политики, представляющей собой продуктивность использования трудовых, материальных, финансовых, информационных ресурсов.

Научная новизна: в статье излагается авторская позиция к определению антикоррупционной политики, в которой выделена главная, концептуальная подсистема (руководящих идей) и которая определяет содержание и характер двух других подсистем – правотворческой и правоприменительной. Предложены понятие эффективности, или успешности, антикоррупционной политики и подходы к определениям критериев ее оценки.

Практическая значимость: заключается в возможности дифференцированного подхода к разработке региональной концепции антикоррупционной политики, нормативной ее базы и соответствующей исполнительной деятельности, а также оригинальной «измерительно-оценочной» системы антикоррупционного мониторинга. Показана возможность подготовки новой системы оценки эффективности идеологического механизма воздействия на управленческую систему противодействия коррупции.

Ключевые слова: противодействие коррупции; политика; деятельность; эффективность; успешность; критерии; надсистемные функции; мониторинг.

Введение

Как следует из названия статьи, речь должна идти о двух первоначальных проблемах: *политике* и *эффективности*. Вместе же они диктуют необходимость обращения исследователя еще и к третьей проблеме,

с которой они органически связаны, – *критериям*. И, наконец, логика выводит процесс систематизации на четвертую проблему – *мониторинг*. Выделение этих проблем в качестве предмета исследования и определяет структуру настоящей статьи.

Результаты исследования

Политика. В данном контексте политика, проводимая в области противодействия коррупции, рассматривается как одно из приоритетных (стратегических) направлений *антикриминальной политики*, или политики противодействия (коррупционной) преступности.

Определений понятия «антикоррупционная политика» в литературе имеется немало [1, с. 314–316; 2, с. 20; 3]. И в подавляющем большинстве они сводятся к деятельности, о чем уже говорилось на дискуссионной площадке спецвыпуска «Диалектика противодействия коррупции» журнала «Актуальные проблемы экономики и права»¹. Например, в проекте Национального антикоррупционного совета Российской Федерации «Основные направления антикоррупционной политики России» дано такое определение: «Антикоррупционная политика заключается в разработке и осуществлении разносторонних и последовательных мер государства и общества по устранению (минимизации) причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни»². То есть «политика» отождествляется с «деятельностью», имеется в виду деятельность органов государства, должностных лиц по реализации его функций. Как известно из теории государства и права, в самом общем виде можно выделить три вида таких органов: законодательные, исполнительные и правоохранительные [4, с. 138]. Отсюда определяются и соответствующие виды деятельности.

Разумеется, политика – тоже деятельность, но иного характера. Например, проф. В. С. Комиссаров, разводя понятия «политика» и «деятельность», пишет: «Уголовная политика – это выработанная государственная линия, определяющая основные направления, принципы, цели и средства воздействия на преступность путем формирования уголовного законодательства, практики его применения...» [5, с. 34]. И далее, важно подчеркнуть, В. С. Комиссаров поясняет: «Современная уголовная политика потому и называется политикой, что она *несводима только к формированию законодательной базы и практики*

применения законодательства (курсив наш. – Авт.). Более важной является ее политическая составляющая – определение идеологии борьбы с преступностью» [5, с. 36].

Антикоррупционная политика. Данную категорию можно для начала определить как *идеологию, или совокупность общественных теорий, идей, взглядов, в которых выражены состояние и оценка социальной действительности с позиции ее пораженности коррупцией и которые определяются с позиции прежде всего идейных представителей высшего уровня государственной власти и управления*.

Эта идеология, или концепция, сущностью своей перетекает вначале в законодательную, а затем в исполнительную деятельность. При этом, подчеркнем, апеллируя к проф. В. С. Комиссарову, она не сводится к законодательству и практике его применения, но определяет их характер.

Идеология антикоррупционной политики требует к себе особого внимания со стороны указанных субъектов, т. е. представителей высшего звена государственной власти и управления. По сути, они берут на себя новую, в настоящее время абсолютно не апробированную функцию, к тому же смежную, поскольку данные субъекты призваны выполнять и другие управленческие функции. Политик в управлении – это особенный управленец, образно говоря, «из системы вон выходящий», который может быть представлен как *субъект надсистемного управления*.

Кстати, недопустимо смешивать оптимизирующее «надсистемное управление» с противоречивым «вне-системным управлением», скорее мешающим, нежели способствующим его оптимизации [6, с. 21]. В нашем представлении это «мыслящий специалист, который, находясь в управленческой системе, способен по своему мировоззренческому уровню, методологической подготовленности, условно говоря, быть выше той системы, которую он курирует, и способен как бы выйти за пределы этой системы, рассмотреть ее со стороны «независимым», *стратегическим* взглядом, оценить ситуацию, спрогнозировать перспективы воздействия на нее»³.

¹ Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 4.

² Основные направления антикоррупционной политики России. URL: <http://www.korupcii.net/index.php?s=4&id=14> (дата обращения: 09.09.2015).

³ Иванова А. А. Стратегия противодействия коррупции // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 4. С. 35.

Специалисты, разрабатывающие «образ» надсистемного управленца или политика, указывают на то, что данный субъект не должен иметь привычного взгляда на происходящее, как бы идущего по привычной колее, погруженного в текущие дела, не должен быть затянут в текучку и иметь упрощенное убеждение «делать, как принято», иначе это не позволяет ему видеть перспективные пути развития управленческой системы⁴. Политику такого рода должны быть присущи и соответствующие *надсистемные функции*, которые позволяют ему оптимизировать функционирование системы управления.

Жизнеспособность и перспективность этой идеи несомненны. И они уже давно воплощаются в региональную практику противодействия коррупции. Так, в Республике Татарстан еще десять лет тому назад была разработана стратегия (а это и есть концепция) антикоррупционной политики республики. Во втором ее разделе, который называется «Основы антикоррупционной политики», говорится о том, что успех в реализации антикоррупционной политики может быть достигнут только том случае, когда деятельность будет основываться на соответствующих принципах. И первым из них назван принцип авторитетного руководства. А именно: «... антикоррупционная политика должна инициироваться авторитетным лидером на основании мандата, полученного от избирателей»⁵. И далее подробно излагается, по сути, статус этого «авторитетного руководства», полностью отвечающего критериям надсистемного управленца, – «специализированного органа», состоящего из представителей всех ветвей власти.

Кстати, именно такой специальный государственный орган – отдел по реализации антикоррупционной политики – и был создан тогда же, в 2005 г., в структуре Аппарата Президента Республики Татарстан. И сегодня этот «надсистемный» субъект политики, уже преобразованный в управление, успешно демонстрирует искусство управления региональной системой противодействия коррупции [7].

⁴ Надсистемный управленец. URL: <http://bizbg.ru/index.php/2012-12-13-08-52-53/k2-categories> (дата обращения: 24.09.2015).

⁵ Указ Президента РТ № УП-127 «О стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан» от 08.04.2005. URL: http://tatarstan.news-city.info/docs/sistemsndok_oeriso/index.htm (дата обращения: 26.09.2015).

Эффективность. Эффективность антикоррупционной политики можно сравнить, прежде всего, с экономическим феноменом, представляющим собой «соотношение показателей эффекта (результата) и затрат материальных, трудовых и финансовых ресурсов на его достижение»⁶. Иными словами, эффективность есть продуктивность использования экономических ресурсов – трудовых, материальных, финансовых, информационных.

Трудовые ресурсы антикоррупционной политики – это ее субъекты разных уровней: идеологи, законодатели, организаторы, исполнители. Одним словом, антикоррупционеры, т. е. призванные противодействовать коррупциогенным и криминальным (в виде взяточдателей, посредников) факторам, направлять усилия на обеспечение личностной чистоты, нравственной устойчивости, правовой культуры лиц, осуществляющих властные полномочия или выполняющих управленческие, организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции и т. п.

В соответствии с этим большое значение придается подготовке специалистов в области противодействия коррупции. Например, этим вопросам большое внимание уделяет Научно-исследовательский институт противодействия коррупции Института экономики, управления и права (г. Казань). НИИ разрабатывает терминосистему коррупциологии, ведет профильные исследования, в частности, исследования проблем антикоррупционной политики, виктимологического аспекта криминальной коррупции, информационных методов противодействия коррупции, вырабатывает рекомендации, проводит консультации, экспертизы и т. д. Судя по опыту работы данного института, отдача от этого научного учреждения весьма существенная.

Однако не везде так четко продумана и регламентирована работа по подготовке квалифицированных специалистов – научных кадров и практических управленцев в области противодействия коррупции. Например, в Управлении делами Правительства Нижегородской области решено научить государственных служащих технике мониторинга нравственности на государственной гражданской службе. Излишне

⁶ Эффективность // Терминология менеджмента: словарь / сост. А. К. Семенов, В. И. Набоков. М.: Издательско-книготорговый центр «Маркетинг», 2002. С. 207.

говорить о сложности данного предприятия, на которое должен быть выделен заметный объем трудовых и финансовых ресурсов. На деле же затраты оказались не просто небольшие, а мизерные: на все обучение было отведено два занятия, лекционное и практическое, и два часа времени. Два часа на то, чтобы вооружить обучающихся соответствующими знаниями и умениями! Как говорится, комментарии излишни.

Материальные и финансовые затраты – тоже вполне понятные категории. Субъекты политики, разумеется, не могут довольствоваться пустой бочкой, как мудрец Диоген (в современном понимании – бомж). Нужны деньги, а на науку и образование, в том числе и на подготовку достойных кадров, в соответствующей строке бюджета России проставлена сумма, которая почти в 3 раза меньше той, что отпущена на финансирование одной только полиции, что равняется почти 37 млрд долларов США [8] (данные 2013 г.).

В регионах подобные суммы еще скромнее. Например, администрация одного муниципального района (поселок городского типа) в Саратовской области, в котором население составляет около 20 тысяч человек, утверждает программу противодействия коррупции на *три года* и выделяет на ее затраты сумму в *39 тысяч рублей*, что равняется стоимости одного ноутбука (13 тысяч, или $\frac{1}{3}$ ноутбука, в год)⁷.

В Санкт-Петербурге тоже рассчитывают на антикоррупционную эффективность информационных средств (в виде плакатов), и Комитет по печати согласен был выделить 250 тыс. рублей на их изготовление и 1 млн рублей – на их размещение⁸. Здесь, как видим, финансовые затраты более серьезные, чтобы представлять их упрощенно.

Политиками определяются возможности вложения финансовых средств и в другие прожекты. Один из них – пресловутая провокация взятки, которая представляет собой не только уголовно-противоправное

деяние (ст. 304 Уголовного кодекса РФ), но и вполне правомерное действие – оперативный эксперимент в правоприменительном противодействии коррупции [9]. Это означает, что данное намерение – палка о двух концах, поскольку здесь мы наблюдаем тот случай, когда право вступает в противоречие с моралью. Что касается *продуктивности* использования указанных ресурсов, то этот элемент экономической (математической) формулы не может быть определен с такой же точностью.

Эффективность можно назвать и по-другому – успешностью. Успешная деятельность – значит заслуживающая одобрения или общей положительной оценки, подобно тому, как в былые времена оценивалась деятельность партийной организации: «удовлетворительно», реже «неудовлетворительно». В такой оценке важно определить, прежде всего, качество работы. Хорошее качество не может дать плохого результата. Другое дело, насколько удастся приблизиться к результату или не дать возможности ухудшения состояния объекта политического воздействия. Противодействие обречено на переменный успех. Бывает, что обстоятельства оказываются сильнее, преодоление трудностей в таких случаях – уже успех. Успех – это формальный признак относительно краткосрочного результата, и он может быть выражен даже одной количественной величиной, например улучшением работы по выявлению коррупционных преступлений. Но такое улучшение само по себе может ничего и не значить для антикоррупционной политики в целом. За выявлением, подчеркнем, *предполагаемого* преступления следует выявление лица, опять подчеркиваем, *подозреваемого* в совершении этого деяния. Лицом, совершившим преступление, т. е. преступником де-юре, он станет только тогда, когда обвинительный приговор вступит в силу. Так определяет Конституция Российской Федерации (ч. 1 ст. 49).

Однако информация о выявлении даже одного коррупционера, но так называемого резонансного (например, главы Республики Коми и его соучастников) может привести к признанию успешности политики противодействия. Хотя очевидно, что на самом деле здесь речь должна идти не столько об успешности, сколько об эффекте – не как результативности, а как сильном впечатлении, которое выражается в общественном мнении и правонастроении. Подобные эф-

⁷ Постановление Администрации Лысогорского муниципального района Саратовской области № 658 «Противодействие коррупции в Лысогорском муниципальном районе Саратовской области на 2012–2014 гг.» от 11.11.2011. URL: <https://docviewer.yandex.ru/?url=http%3A%2F%2Fadm.lysyegory.ru%2Ffiles%2Fdownload%2F160%2Fe47449c4&name=e47449c4&lang=ru&c=56a27bf00460> (дата обращения: 14.09.2015).

⁸ «Спасение утопающих – дело рук самих утопающих», или Сколько стоит борьба с коррупцией. URL: <http://petroffvalerij.livejournal.com/45642.html> (дата обращения: 07.09.2015).

факты, или резонансные дела, скорее, способствуют имиджу субъекта противодействия, но создают иллюзию успешности⁹.

Успех имеет преходящий характер. Успешность же является качественным интегративным признаком деятельности и отличается постоянством, настроенностью на успех. И успешность антикоррупционной политики определяется не по громким делам, которые могут и «заглушать» истинное положение дел, а по оценке мониторингового контроля. К тому же не исключена манипуляция со стороны недобросовестных субъектов противодействия коррупции, которые относятся к политике не как к искусству управления процессами противодействия коррупции, а как к искусству манипуляции. Отсюда и отношение к успеху: не как его *достичь*, а как его *показать*. А такое стремление чревато последствиями, и в первую очередь утратой работоспособности структуры. Например, как отмечают эксперты Комитета гражданских инициатив, сегодня полицейские чрезмерно перегружены бумажной работой, «необходимость заполнения множества бумаг отнимает до половины времени от той самой работы, о которой им приходится отчитываться» [10].

Завершим эту часть рассуждений проектом определения понятия эффективности антикоррупционной политики. При этом за основу мы взяли определение эффективности уголовной политики, которое принадлежит специалисту в этой области знаний О. В. Гревцову: «Это интегрированное слагаемое воздействия всех ее составляющих на коррупцию, причины и условия последней, обеспечивающего меру и степень защиты личности, общества, государства от коррупционных посягательств» [11].

Не задаваясь целью критического анализа и оценки данного понятия, остановимся на важных для нас существенных признаках. В частности, это мера и степень защиты. Мера в философском значении определяется как «органическое единство качественной и количественной определенности предмета или явления»¹⁰. Степень есть сравнительная величина – больше, меньше и насколько. Следующий важный для нас при-

знак – интегрированное воздействие. В этом признаке мы находим выражение того механизма реализации антикоррупционной политики, который представлен в Национальной стратегии противодействия коррупции¹¹: федеральные органы государственной власти, иные государственные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, институты гражданского общества, организации и физические лица.

Итак, предлагаем «проектное» определение понятия эффективности антикоррупционной политики: *Характер и степень защищенности личности, общества и государства как следствие реализации целенаправленных идеологических, правовых и организационно-управленческих усилий государства и общества в противодействии коррупции*. В основе этого «проектного» понятия лежит качественно-количественный признак, который венчает всю иерархию остальных признаков.

Характер и степень защищенности – это эволютивный признак [12]. Например, по отношению к коррупции как ментальному явлению его развитие можно представить в виде такой последовательности: от привычного уровня *ментальности* (как принято оценивать коррупцию в обществе) переход к уровню непривычного, но терпимого, т. е. *терпимости*, далее к напряженному уровню *нетерпимости* и, наконец, к взрывоопасному уровню – *невыносимости* (всякому терпению приходит конец). Именно в такой последовательности это и произошло, например, в Гватемале, где многомесячные (!) акции протеста против коррумпированности в органах власти вынудили президента страны уйти в отставку, благо сам он был связан с крупным коррупционным скандалом и позже арестован по обвинению в коррупции¹².

Критерии эффективности. Критерий (в переводе с греческого *kritērio*) – признак, мерило, по которому производится (измеряется) оценка чего-

⁹ См.: Следователи рассказали про резонансные уголовные дела. URL: <http://www.newstube.ru/media/sledovateli-rasskazali-pro-rezonansnye-ugolovnye-dela> (дата обращения: 11.12.2015).

¹⁰ Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Политиздат, 1991. С. 255.

¹¹ URL: <http://base.garant.ru/12174916> (дата обращения: 21.12.2015)

¹² См.: Майдан на берегу Тихого океана: гватемальцы вышли на акции против коррумпированности президента и правительства. URL: <http://farwater.net/novosti/majdan-na-beregu-tixogo-okeana-gvatemalcy-vyshli-na-akcii-protiv-korrupcii-prezidenta-i-pravitelstva/> (дата обращения: 21.12.2015).

либо¹³. Вопрос о критериях, пожалуй, самый сложный. Если исходить из понятия эффективности как *результативности, продуктивности*, то логически следует смотреть на предполагаемый (планируемый) результат – выполнение планов, соответственно и программ, *явную успешность*, или удачливость, благополучность, общественную признательность того, что наблюдается в противодействии коррупции. При этом важно учитывать и критерии оценки самих субъектов антикоррупционной политики – позитивную популярность (рейтинговость), известность.

Надо сказать, критериев такого рода в литературе предлагается множество. Но, исходя из количественно-качественной природы эффективности, мы остановимся на этих двух составляющих.

Итак, рассмотрим *количественные критерии* оценки эффективности антикоррупционной политики. Например, в упомянутой Стратегии антикоррупционной политики Татарстана определен следующий наиболее общий такой критерий: максимальное сокращение числа тех, кто воспринимает себя объектом антикоррупционной политики¹⁴. Надо полагать, что таковыми воспринимать себя могут, прежде всего, коррупционеры, корруптеры и жертвы их преступлений. И в этом случае совершенно правильно будет определять критерий, минимизирующий степень активности так называемого коррупционного поведения.

Например, государственная программа обеспечения общественного порядка и противодействия преступности Нижегородской области предусматривает такую оценку эффективности программы, как «индикатор цели и показатель непосредственных результатов», в частности снижения зарегистрированных коррупционных проявлений – с 10 % в 2013 г. последовательно до 50 % в 2020 г. При этом сумма расходов на реализацию государственной программы остается неизменной¹⁵.

¹³ Словарь иностранных слов / под ред. И. В. Лехина, С. М. Локшиной, Ф. Н. Петрова (гл. редактор) и Л. С. Шаумяна. М.: Советская энциклопедия, 1964. 784 с.

¹⁴ Надсистемный управленец. URL: <http://bizbg.ru/index.php/2012-12-13-08-52-53/k2-categories> (дата обращения: 24.09.2015).

¹⁵ Государственная программа «Обеспечение общественного порядка и противодействия преступности в Нижегородской области на 2015–2020 годы»: URL: <http://government-nnov.ru/?id=141544> (дата обращения: 07.10.2015).

Вот он, пресловутый *экономический* показатель *социальной* (предполагаемой) эффективности региональной антикоррупционной политики. На самом деле показатель заведомо недостижимой цели. В противном случае можно было бы говорить о возможности искоренения коррупции в отдельно взятом регионе. Все рассчитано, остается обеспечивать эти «палочные» показатели. Однако математические методы далеко не всегда подходят для изучения социальных явлений. Как объясняют криминологи, «сложность явлений и их размытость (например, условность в определениях, оценках. – *Авт.*) в гуманитарной области требуют подхода, отличного от общепринятых количественных методов анализа»¹⁶. Иначе, предупреждают авторы, вступает в силу принцип несовместимости, т. е. «высокая точность (например, в процентном выражении рассчитанный на пятилетний период процесс выявления коррупционных преступлений) несовместима с большой сложностью системы»¹⁷. Между тем в оценке эффективности антикоррупционной политики очень широко используются математические критерии, например, данные о количестве выявленных коррупционных преступлений, возбужденных уголовных дел, так называемых посадок и т. п. Безусловно, такого рода данные важны, но они могут служить разве что критерием оценки отдельных действий, частного *успеха* в чем-то одном, но не *успешности* всей политики [13].

Например, сегодня мы наблюдаем картину последовательного снижения количества зарегистрированных коррупционных преступлений. Можно ли заключить, что это результат эффективности работы системы противодействия коррупции на пути ее искоренения? Подождем с ответом и обратимся к другим цифрам. За каждым зарегистрированным преступлением логически должно стоять лицо, его совершившее. За каждым таким лицом – сумма причиненного ущерба. Например, в 2014 г. ущерб от коррупционных преступлений составил 15 млрд рублей, примерно по-

¹⁶ Нечеткая логика при решении криминологических задач. URL: <http://geum.ru/doc/work/90363/index.html> (дата обращения: 19.09.2015).

¹⁷ Надсистемный управленец. URL: <http://bizbg.ru/index.php/2012-12-13-08-52-53/k2-categories> (дата обращения: 24.09.2015).

ловину этой суммы удалось возместить¹⁸. Можно ли по этим цифрам судить о той же антикоррупционной эффективности управленческой системы? Этот количественный показатель свидетельствует, в частности, о том, что эффективность компенсаторной функции системы противодействия коррупции равняется 50 %. А правильнее было бы сказать, что это показатель неэффективности.

Анализируя количественные показатели в качестве критериев эффективности политики, проф. В. Я. Узун делает такой вывод: «Трудно спорить, эти показатели важны, но все же главным показателем является сумма возвращенных средств (в бюджет, юридическим и физическим лицам), отношение этой суммы к сумме украденного или полученного коррупционерами, а также к сумме затрат на борьбу с коррупцией» [14]. Больше того, ученый заключает: в случае если затраты на противодействие коррупции оказываются многократно меньше возвращенной суммы, «возникает подозрение, что борцы не противодействуют, а способствуют коррупции» [14].

Как видим, количественные критерии позволяют оценивать эффективность (равно как и неэффективность) антикоррупционной политики как бы косвенно, т. е. на «конечном выходе», или низшем, исполнительном уровне; при этом оценивается успех отдельных направлений, акций противодействия коррупции, но не успешности политики в целом. Очевидна необходимость в дополнительных, качественных критериях.

Качество – это *свойственный* показатель. Например, количество осужденных преступников, совершивших коррупционное преступление, мало о чем говорит, даже если его рассматривать в сравнении: больше – меньше и т. п. С одной стороны, если больше выявлено и привлечено виновных к ответственности, значит, торжествует принцип неотвратимости ответственности. И в этом можно усматривать определенное качество системы противодействия коррупции. Но, с другой стороны, очевидно, что если имеется возможность выявлять большее количество взяточников, то это свидетельство тому, что не скудеет сообщество субъектами коррупционных преступлений. Высокий

коррупционный потенциал социума исключает вопрос об эффективности, или успешности, политики. Хотя, повторяем, в отдельных случаях успех тех или иных мероприятий оказывается несомненным.

Методологический подход в общей оценке эффективности политического процесса (перехода количества мероприятий в качество успешности) – одна сторона дела. Другая сторона открывает возможности иного, не математического, а социологического метода – экспертных оценок, опроса специалистов (оперативных работников, следователей и др.), мониторингового контроля¹⁹ и т. д.

Речь идет о комплексном подходе (целесообразной совместимости методов) в оценке эффективности. Однако в любом случае первичным критерием оценки выступает, главным образом, факт – либо как *статистическая* единица, либо как *сущностная*, не формальная целостность. Комплексный подход сегодня актуален, в частности, в антикоррупционном мониторинге – оригинальной «измерительно-оценочной» системе, которая активно применяется в региональной антикоррупционной политике.

Такой мониторинг проводится в Нижегородской области. В частности, он применялся при оценке результатов работы по выполнению Национального плана противодействия коррупции 2014–2015 гг. При этом использовались такие основные критерии оценки результатов, как, во-первых, *статистические показатели*; во-вторых, *оценка со стороны населения* и предпринимательского сообщества деятельности органов власти по противодействию коррупции.

Так, в статистических показателях нашли отражение результаты работы правоохранительных органов, в том числе по выявлению коррупционных преступлений (было зарегистрировано 426 таких преступлений, что, кстати, меньше на 60,4 %, чем в 2013 г.), в части применения наказания к лицам, совершившим преступления против собственности, интересов службы в коммерческих и других организациях, государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (в частности, назначено наказание в

¹⁸ Следственный комитет подсчитал ущерб от коррупции в 2014 г. URL: <http://polit.ru/news/2014/12/09/corruption/> (дата обращения: 27.10.2015).

¹⁹ Антикоррупционный мониторинг. URL: <http://www.anticorrupt-ul.ru/monitoring> (дата обращения: 11.12.2015).

виде реального лишения свободы в отношении 9 лиц из 118 – чуть больше 7 %) ²⁰.

Социологический опрос показал, что, например, больше чем половина государственных гражданских служащих (муниципальных служащих около 50 %) не считают, что коррупционных преступлений стало меньше. А 70 % предпринимателей считают неэффективным действующее антикоррупционное законодательство ²¹.

Можно ли на основе этих данных делать оптимистический вывод об эффективности антикоррупционной политики в регионе? Думаем, что оснований для такого оптимизма нет. Многочисленные данные мониторинга выражают собой не оценки, а лишь показатели (индикаторы), пригодные для таких оценок. К тому же они должны еще подвергнуться аналитической обработке, систематизации данных, и тогда уже можно определенно делать заключение об эффективности, если она обнаружится, ее степени, характеристиках. Но Сводный отчет о результатах проведения антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области такой оценки и не предусматривал ²².

Отсутствует аналитическая обработка, систематизация мониторинга «Оценка населением уровня коррупции в Удмуртской Республике» ²³. Кстати, только 17 % опрошенных указали на позитивные результаты антикоррупционных мероприятий, проводимых органами власти. В отчетном документе представлены различные данные: рейтинг видов коррупции, показатели участия населения в пресечении коррупционных проявлений, зоны наибольшей пораженности коррупцией, традиционные сведения о готовности дать взятку или воздержаться от дачи взятки и т. п. Оценка уровня коррупции мало что говорит об успешности антикоррупционной политики даже при возможной корреляции.

Мониторинг. По нашим наблюдениям, задача оценить эффективность (успешность) политики не ставится при осуществлении мониторинга. Его

назначение заключается в оценке отдельных направлений и видов антикоррупционной деятельности, даже отдельных мероприятий. Так, утвержденная Правительством РФ методика мониторинга предполагает его осуществление в отношении правоприменения, т. е. низшего уровня реализации концепции. Хотя в этом документе рекомендовано (п. 11) при необходимости осуществлять мониторинг и по дополнительным показателям ²⁴.

Профессор П. А. Кабанов отмечает, что в отдельных муниципальных образованиях осуществляются также и другие мониторинги: а) восприятия уровня коррупции населением, б) коррупционных рисков, в) средств массовой информации по вопросам противодействия коррупции, г) деятельности органов местного самоуправления и др. [15]. Представляется, что подобные мониторинги позволяют получить информацию о различных аспектах противодействия коррупции, которая необходима для оценки степени эффективности как основных направлений, так и в целом антикоррупционной политики – федеральной, региональной или муниципальной.

Мониторинг – это сложный социологический инструмент, благодаря которому имеется возможность систематического слежения, изучения состояния социальных явлений и процессов, сопоставления результатов наблюдений, с тем чтобы получить обоснованные представления о действительном состоянии этих явлений и процессов, тенденциях их развития ²⁵. Представляется, что в осуществлении мониторинга антикоррупционной политики непременно следует использовать метод экспертных оценок и проводить опрос специалистов, разумеется, не исключая других методов.

Потребуется, кроме того, и дополнительные специальные критерии, или индикаторы оценки, например, в определении стабильности тех основных элементов системы противодействия коррупции, которые закреплены в Федеральном законе «О про-

²⁰ Сводный отчет о результатах проведения антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области в 2014 г. URL: <http://government-nnov.ru/?id=166349> (дата обращения: 11.09.2015).

²¹ Там же.

²² Там же.

²³ Оценка населением уровня коррупции в УР. URL: http://www.udmurt.ru/about/info/news/?ELEMENT_ID=310127 (дата обращения: 21.09.2015).

²⁴ Постановление Правительства РФ № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» от 19.08.2011. URL: <http://base.garant.ru/55172016/> (дата обращения: 30.10.2015).

²⁵ Краткий словарь по социологии / авт.-сост. П. Д. Павленок. М.: ИНФРА-М, 2000. 272 с.

тивододействию коррупции»²⁶; в определении качества деятельности по усилению антикоррупционной составляющей при организации профессиональной переподготовки и повышения квалификации или стажировки госслужащих или, что особенно важно, в оценке активности органов власти и управления всех уровней вовлечения в работу по противодействию коррупции институтов гражданского общества и др. (все эти направления определены Национальной стратегией противодействия коррупции).

Возвращаясь к вопросу о важности взаимодействия власти и общества, следует обратить внимание на то, что, как отмечают специалисты, «эффективность антикоррупционной политики прямо пропорциональна степени кооперации власти и общества» [16]. Поиски решения проблемы эффективности антикоррупционной политики побуждают мыслить не только привычными, предметного характера категориями: мониторинг уровня коррупции, правоприменения, состояния общественного мнения по отношению к коррупции и т. п., но в большей мере исходить из системного мышления²⁷. А это означает проникать в сущность системности коррупции, ее внутренних и внешних закономерностей, т. е. достигать более высоких и реальных целей, чем, например, стремиться к искоренению неискоренимых причин и условий коррупции.

В этом отношении обращает на себя внимание весьма интересный тезис из концепции развития Национальной академии изучения и исследования проблем коррупции (Антикоррупционной академии). В концепции есть положение, в котором говорится о пересмотре взаимоотношений в экономике и политике. Суть этого пересмотра состоит в политике разумного баланса между экономикой и коррупцией (как социальным институтом). Цель такой политики заключается в том, «чтобы коррупция на стадии совершенствования законодательной базы и системы государственного управления являлась фактором,

ускоряющим экономический рост, а не явлением, замедляющим и контролирующим экономику»²⁸.

В этом мы находим смысл другой, более высокой, стратегической цели антикоррупционной политики – *деинституционализации коррупции*.

Выводы

Таким образом, в поисках путей решения проблемы эффективности антикоррупционной политики представляется возможным рекомендовать теоретическую разработку и практическую реализацию следующих идей.

Прежде всего, воздерживаться от того, чтобы укладывать идеологическую (концептуальную) сущность политики в прокрустово ложе предметного мышления. Предметное мышление определяется, прежде всего, нашим восприятием предметов, с которыми мы имеем дело, которыми манипулируем и намереваемся совершить какие-то действия, например, предпринять какие-либо меры предупреждения взяточничества, провести антикоррупционную экспертизу и т. п. Тем самым мы реализуем соответствующий способ думать, который выражается в конкретном таком предметном действии [17]. Предметное мышление хорошо помогает в исполнительской деятельности, в реализации антикоррупционных мероприятий и т. д. Естественно, к этому не должна сводиться политика. В предметных действиях выражаются политическая воля, идея.

Следует работать над своим мировоззрением, своей индивидуальной методологией, уметь системно мыслить, т. е., например, не понимать коррупцию просто как сумму преступлений (предметов), а осмысливать ее как сложнейшую, можно сказать, мегасистему, ментальное явление и даже социальный институт [18]. Системный объект требует системного метода познания и соответствующего воздействия.

При таком условии и понятие антикоррупционной политики окажется не столь упрощенным, т. е. сводимым исключительно к исполнительно-распорядительной деятельности. Однако такое понимание политики может прийти к ее исполнителям, в частности, при неременном условии овладения ими системным

²⁶ Федеральный закон РФ № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» от 25.12.2008. URL: <http://base.garant.ru/12164203/> (дата обращения: 13.10.2015).

²⁷ См.: Системное мышление. URL: http://svp-wiki.ru/wiki/Заглавная_страница (дата обращения: 05.11.2015).

²⁸ Концепция развития академии. URL: <http://anti-corruption.su/o-akademii.html> (дата обращения: 30.10.2015).

мышлением. Именно такое мышление позволяет открывать полномасштабную мировоззренческую картину, в которой находит выражение и соответствующий образ политического феномена.

Соответственно меняется и представление об эффективности данного идеологического механизма воздействия на управленческую систему противодействия коррупции. Требуется также новый подход к разработке критериев (индикаторов) ее оценки.

Список литературы

1. Сатаров Г. А., Пархоменко С. А., Левин М. И. Антикоррупционная политика: учебн. пособие / под ред. Г. А. Сатарова. М.: СПАС, 2004. 367 с.
2. Гацко М. Ф. Антикоррупционная политика государства: учебн. пособие. Ногинск: Ногинский филиал РАНХиГС, 2015. 118 с.
3. Микрюков Н. В. Антикоррупционная политика РФ: концептуальные основы и особенности реализации. Екатеринбург: Уральский фед. ун-т им. первого Президента России Б. Н. Ельцина. URL: <http://www.scienceforum.ru/2016/pdf/21377.pdf> (дата обращения: 12.09.15)
4. Марченко М. Н., Дерябина Е. М. Теория государства и права: учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2013. 432 с.
5. Комиссаров В. С. Уголовная политика // Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: учебник для вузов / под ред. В. С. Комиссарова, Н. Е. Крыловой, И. М. Тяжковой. М.: Статут, 2012. С. 34–46.
6. Мокроносов А. Г., Придвижкин В. А., Питецкая К. Ю. Управление ресурсом безопасной эксплуатации техники. Екатеринбург: ГОУ ВПО «Рос. гос. проф.-пед. ун-т», 2007. 178 с.
7. Бадрутдинов М. С., Рахимов С. Ф. Борьба с коррупцией: опыт Республики Татарстан // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 60–68.
8. Трунов И. Л. Либерализация уголовной политики – составная эффективной экономики. URL: <http://www.trunov.com/content.php?act=showcont&id=14522> (дата обращения: 17.10.2015).
9. Алексеев В. В., Пеструилова Н. Н. Возможен ли оперативный эксперимент без провокации преступления? // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2014. № 3 (29). С. 121–126.
10. Козлов В. Эксперты Кудрина назвали девять главных проблем российской полиции. URL: <http://www.rbc.ru/politics/16/11/2015/5649b9df9a794751ae7de26d> (дата обращения: 27.10.2015).
11. Гревцов О. В. Эффективность уголовной политики. URL: <http://www.russika.ru/ef.php?s=2180> (дата обращения: 26.10.2015).
12. Евлоева З. И. Русская лингвистическая терминология в эволютивном аспекте: автореф. дис. ... канд. фил. наук. Нальчик, 2006. URL: <http://pandia.ru/text/78/644/13953.php> (дата обращения: 07.11.2015).
13. Горшенков Г. Г., Горшенков Г. Н. Научность в управлении противодействием преступности // Ученые записки. Т. 9. Н. Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии госслужбы, 2011. С. 162–171.
14. Узун В. Я. Прозрачность бюджетных средств как средство борьбы с коррупцией. URL: <http://www.rosjivsoz.ru/analitik/rossiya/471-prozrachnost-byudzhetykh-raskhodov-kak-sredstvo-borby-s-korruptsiej> (дата обращения: 02.09.2015).
15. Кабанов П. А. Антикоррупционный мониторинг в муниципальном образовании: правовое регулирование, организация и проведение // NB: Административное право и практика администрирования. 2013. № 6. С. 44–53.
16. Крючков А. В. Проблемы эффективности антикоррупционной политики. URL: <http://anti-corruption.ru/doklady/94-problemy-effektivnosti-antikorrupcionnoj-politiki.html> (дата обращения: 31.10.2015).
17. Ценев В. Очень важные вещи. URL: <http://psyberia.ru/mindterritory/predmet> (дата обращения: 30.10.2015).
18. Колесников В. В., Быков В. Н., Борисов О. А. Коррупция как экономический институт и объект экономико-правового анализа: поиск подходов. URL: http://vuzirossii.ru/news/korruptcija_kak_ekonomicheskij_institut_i_obekt_ekonomiko_pravovogo_analiza_poisk_podkhodov/2012-12-24-31 (дата обращения: 25.12.2015).

В редакцию материал поступил 28.12.15

© Горшенков Г. Н., 2016. Впервые опубликовано в журнале «Актуальные проблемы экономики и права» (<http://apel.ieml.ru>), 16.02.2016; лицензия Татарского образовательного центра «Таглитат». Статья находится в открытом доступе и распространяется в соответствии с лицензией Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/2.0/>), позволяющей неограниченно использовать, распространять и воспроизводить материал на любом носителе при условии, что оригинальная работа, впервые опубликованная в журнале «Актуальные проблемы экономики и права», процитирована с соблюдением правил цитирования. При цитировании должна быть включена полная библиографическая информация, ссылка на первоначальную публикацию на <http://apel.ieml.ru>, а также информация об авторском праве и лицензии.

Информация об авторе

Горшенков Геннадий Николаевич, доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права и процесса, Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского – национальный исследовательский университет.
Адрес: 603115, г. Нижний Новгород, ул. Ашхабадская, 4, тел.: (831) 428-90-76
E-mail: gen7976@yandex.ru
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0314-2488>

G. N. GORSHENKOV¹

¹ *Nizhniy Novgorod State University named after N. I. Lobachevsky, Nizhniy Novgorod, Russia*

EFFICIENCY OF ANTI-CORRUPTION POLICY

Objective: to consider the issues of anti-corruption policy efficiency, to disclose the contents of the categories "policy", "efficiency", "criteria", "monitoring"; to formulate the provisions that reflect the author's concept of efficiency of managerial influence on corruption.

Methods: systemic approach as a method of universal methodology, general scientific methods (structural-functional analysis, comparison, logical method).

Results: the definition and the content of anti-corruption policies are corrected; the comparative analysis is carried out of the four interconnected multi-level categories: "anticorruption policy", "efficiency", "efficiency criteria", "monitoring"; their intrinsic and formal features are shown in the transition (implementation) of concepts into lawmaking as the regulatory basis for substantive work on implementing legislation and other planning activities. Knowledge about the issue of the anti-corruption policy efficiency is systematized, representing the productivity of human, material, financial and information resources.

Scientific novelty: the article presents the author's position on the definition of anti-corruption policy, in which the main, conceptual framework (of guiding ideas) is allocated and which determines the content and character of the two other subsystems, i.e. law making and enforcement. The concept of efficiency, or successfulness, of anti-corruption policy is proposed, as well as approaches to defining the evaluation criteria.

Practical significance: the possibility of differentiated approach to the development of regional concept of anti-corruption policy, its regulatory framework and appropriate executive action, as well as the unique "measurement and evaluation" system of anti-corruption monitoring. The possibility is shown to elaborate a new system of evaluating the effectiveness of the ideological mechanism of influencing the management system in corruption counteraction.

Keywords: Corruption counteraction; Policy; Activity; Performance; Success; Criteria; Super-system functions; Monitoring.

References

1. Satarov, G. A., Parkhomenko, S. A., Levin, M. I. *Antikorrupsionnaya politika* (Anti-corruption policy), Moscow: SPAS, 2004, 367 p. (in Russ.).
2. Gatsko, M. F. *Antikorrupsionnaya politika gosudarstva* (Anti-corruption policy of the state), Noginsk: Noginskii filial RANKhiGS, 2015, 118 p. (in Russ.).
3. Mikryukov, N. V. *Antikorrupsionnaya politika RF: kontseptual'nye osnovy i osobennosti realizatsii* (Anti-corruption policy of the Russian Federation: conceptual bases and features of implementation), Ekaterinburg: Ural'skii fed. un-t im. pervogo Prezidenta Rossii B. N. El'tsina, available at: <http://www.scienceforum.ru/2016/pdf/21377.pdf> (accessed date: 12.09.15) (in Russ.).
4. Marchenko, M. N., Deryabina, E. M. *Teoriya gosudarstva i prava* (Theory of the state and law), Moscow: Prospekt, 2013, 432 p. (in Russ.).
5. Komissarov, V. S. *Ugolovnaya politika*, *Ugolovnoe pravo Rossiiskoi Federatsii. Obshchaya chast'* (Criminal law of the Russian Federation. General part), Moscow: Statut, 2012, pp. 34–46 (in Russ.).
6. Mokronosov, A. G., Pridvikhin, V. A., Pitetskaya, K. Yu. *Upravlenie resursom bezopasnoi ekspluatatsii tekhniki* (Managing the resource of safe exploitation of technical equipment), Ekaterinburg: GOU VPO "Ros. gos. prof.-ped. un-t", 2007, 178 p. (in Russ.).
7. Badrutdinov, M. S., Rakhimov, S. F. *Bor'ba s korruptsiei: opyt Respubliki Tatarstan* (Struggle against corruption: experience of Tatarstan Republic), *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2012, No. 12, pp. 60–68 (in Russ.).
8. Trunov, I. L. *Liberalizatsiya ugolovnoi politiki – sostavnaya effektivnoi ekonomiki* (Liberalization of criminal policy – a component of efficient economy), available at: <http://www.trunov.com/content.php?act=showcont&id=14522> (accessed date: 17.10.2015) (in Russ.).
9. Alekseev, V. V., Pestrilova, N. N. *Vozmozhen li operativnyi eksperiment bez provokatsii prestupleniya?* (Is operative experiment possible without the crime provocation?), *Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika*, 2014, No. 3 (29), pp. 121–126 (in Russ.).
10. Kozlov, V. *Ekspertry Kudrina nazvali devyat' glavnykh problem rossiiskoi politsii* (Kudrin's experts listed nine main problems of the Russian police), available at: <http://www.rbc.ru/politics/16/11/2015/5649b9df9a794751ae7de26d> (accessed date: 27.10.2015) (in Russ.).
11. Grevtsov, O. V. *Effektivnost' ugolovnoi politiki* (Efficiency of criminal policy), available at: <http://www.russika.ru/ef.php?s=2180> (accessed date: 26.10.2015) (in Russ.).

12. Evloeva, Z. I. *Russkaya lingvisticheskaya terminologiya v evolyutivnom aspekte: dis. ... kand. fil. nauk* (Russian linguistic terminology in evolutive aspect: abstract of PhD (Philology) thesis), Nal'chik, 2006, available at: <http://pandia.ru/text/78/644/13953.php> (accessed date: 07.11.2015).
13. Gorshenkov, G. G., Gorshenkov, G. N. Nauchnost' v upravlenii protivodeistviem prestupnosti (Scientific content in managing the crime counteraction), *Uchenye zapiski*, vol. 9, N. Novgorod: Izd-vo Volgo-Vyatskoi akademii gossluzhby, 2011, pp. 162–171 (in Russ.).
14. Uzun, V. Ya. *Prozrachnost' byudzhethnykh sredstv kak sredstvo bor'by s korruptsiei* (Transparency of budget means as a means to struggle corruption), available at: <http://www.rosjivsouz.ru/analitik/rossiya/471-prozrachnost-byudzhethnykh-raskhodov-kak-sredstvo-borby-s-korruptsiej> (accessed date: 02.09.2015) (in Russ.).
15. Kabanov, P. A. Antikorruptsionnyi monitoring v munitsipal'nom obrazovanii: pravovoe regulirovanie, organizatsiya i provedenie (Anti-corruption monitoring in municipal entity: legal regulation, organization and implementation), *NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya*, 2013, No. 6, pp. 44–53 (in Russ.).
16. Kryuchkov, A. V. *Problemy effektivnosti antikorrupcionnoi politiki* (Problems of efficiency of anti-corruption policy), available at: <http://anti-corruption.su/doklady/94-problemy-effektivnosti-antikorrupcionnoj-politiki.html> (accessed date: 31.10.2015) (in Russ.).
17. Tsenev, V. *Ochen' vazhnye veshchi* (Very important things), available at: <http://psyberia.ru/mindterritory/predmet> (accessed date: 30.10.2015) (in Russ.).
18. Kolesnikov, V. V., Bykov, V. N., Borisov, O. A. *Korruptsiya kak ekonomicheskii institut i ob"ekt ekonomiko-pravovogo analiza: poisk podkhodov* (Corruption as economic institution and object of economic-legal analysis: search for approaches), available at: http://vuzirossii.ru/news/korrupcija_kak_ekonomicheskij_institut_i_obekt_ekonomiko_pravovogo_analiza_poisk_podkhodov/2012-12-24-31 (accessed date: 25.12.2015) (in Russ.).

Received 28.12.15

© Gorshenkov G. N., 2016. Originally published in Actual Problems of Economics and Law (<http://apel.ieml.ru>), 16.02.2016; Licensee Tatar Educational Centre “Taglimat”. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/2.0/>), which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work, first published in Actual Problems of Economics and Law, is properly cited. The complete bibliographic information, a link to the original publication on <http://apel.ieml.ru>, as well as this copyright and license information must be included.

Information about the author

Gennadiy N. Gorshenkov, Doctor of Law, professor of the Chair of Criminal Law and Procedure, Nizhniy Novgorod State University named after N. I. Lobachevsky – National Research University.
Address: 4 Ashkhabadskaya Str., 603115, Nizhniy Novgorod, tel.: (831) 428-90-76
E-mail: gen7976@yandex.ru
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0314-2488>

For citation: Gorshenkov G. N. Efficiency of anti-corruption policy, *Actual Problems of Economics and Law*, 2016, No. 1, pp. 5–16.