



ЦЕНТР ПРОБЛЕМНОГО АНАЛИЗА  
И ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОГО  
ПРОЕКТИРОВАНИЯ

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКЕ В РОССИИ



Центр проблемного анализа и государственно-  
управленческого проектирования  
при Отделении общественных наук РАН

---

# **Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России**

## **Том 1**

Москва  
Научный эксперт  
2008

УДК 338.22:35

ББК 65.012.2

Г 72

**Рецензенты:**

**Колодкин Л.М.**, доктор юридических наук, профессор

**Исправников В.О.**, доктор экономических наук, профессор

**Коллектив авторов:**

Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р., Бахтизин А.Р., Вакурин А.В., Ванцев В.А., Васин Ю.Г., Вилисов М.В., Глинкина С.П., Гук Д.В., Данилина Т.А., Елисева И.И., Круглов А.Ю., Латов Ю.В., Майдыков А.А., Максимов В.К., Малчинов А.С., Мартышов Ю.С., Наумов Ю.Г., Погорелко М.Ю., Сазонова Е.С., Сулакшина А.С., Тимченко А.В., Ярутич А.Ю., Яцушко А.Н.

Под общей редакцией Сулакшина С.С.

**Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др.**

**Г 72 Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России.** Монография в 2-х томах. Т. 1. М.: Научный эксперт, 2008. — 464 с.

ISBN 978-5-91290-004-4

Коллективная двухтомная монография представляет результаты комплексного исследования проблем коррупции и теневой экономики в современной России. Авторским коллективом предложен новый подход к противодействию указанным явлениям. В данном исследовании коррупция и теневая экономика представлены как тесно переплетенные и взаимопорождающие друг друга явления. Проблемы коррупции и теневой экономики были рассмотрены в рамках выделенных шести основных контуров (типов) как самодостаточных идентифицируемых коррупционных и теневых явлений: кадровая коррупция, экономическая коррупция, сращивание бизнеса и власти, идейная коррупция, бытовая коррупция, теневая экономика.

Во втором томе будет изложена программа государственно-управленческих действий противодействия коррупции и теневой экономике.

Предназначена для руководителей органов законодательной, судебной и исполнительной власти, субъектов экономической деятельности, экономистов, правоведов и всех, кто интересуется современными экономико-правовыми проблемами реализации государственной экономической политики.

УДК 338.22:35

ББК 65.012.2

ISBN 978-5-91290-004-4

© Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования при Отделении общественных наук РАН, 2008

## Введение

Настоящая монография представляет собой первую часть (первый том) исследования проблем противодействия коррупции и теневой экономике в РФ.

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации<sup>1</sup> коррупция названа одной из угроз национальной безопасности, а консолидация усилий, направленных на борьбу с коррупцией, рассматривается как одна из мер обеспечения национальной безопасности. В мае 2006 г. в своем послании Президент России признал коррупцию одним из самых серьезных препятствий на пути развития страны<sup>2</sup>.

Коррупция ставит под угрозу сам факт существования государства, выступает основным препятствием повышения уровня жизни населения, развития экономики, становления гражданского общества, для эффективной борьбы с организованной преступностью<sup>3</sup>. Рост коррупции в России — один из основных антифакторов привлечения иностранных инвестиций и современных технологий в российскую промышленность. Коррупция негативно сказывается как на внешнем имидже, так и на инвестиционном рейтинге России. Перечень отрицательных последствий коррупции велик. В этой связи эффективная борьба с коррупцией неизбежно влечет за собой коренные изменения не только в государстве, но и в социуме в целом. Одновременно действенная борьба с коррупцией предполагает достижение целого ряда объединенных в единую систему целей. Авторским коллективом данной книги выделяется пять основных целей противодействия коррупции и теневой экономике:

*Первая.* Увеличение эффективности и компетентности власти в государственном управлении, авторитета власти внутри и вне страны.

*Вторая.* Повышение инвестиционных и иных экономических рейтингов России.

*Третья.* Снижение экономических издержек, оздоровление экономики.

*Четвертая.* Стимулирование рыночного прогресса (добросовестной конкуренции).

*Пятая.* Оздоровление социально-психологического состояния населения, утверждение справедливого распределения национальных ресурсов.

Несмотря на то, что *коррупция* как явление достаточно хорошо изучена (Россией ратифицировано большинство международных конвенций о борьбе с коррупцией, существует несколько проектов антикоррупционных

---

<sup>1</sup> Утв. Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 // СЗ РФ от 10 января 2000 г., № 2, ст. 170.

<sup>2</sup> <[www.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml](http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml)>. 2006. 23 мая.

<sup>3</sup> Малько А.В. Коррупция как основная черта теневой юридической жизни общества: методология исследования // <<http://sartraccc.sgap.ru/Pub/malko>>. 2006. 17 июня.

нормативных правовых актов и программ, во многих регионах есть свои собственные программы борьбы с коррупцией, действуют почти два десятка различных центров, институтов, сконцентрировавших свою деятельность на изучении коррупции и теневой экономики), уровень коррупции не только не снижается, но, напротив, продолжает расти. В чем же причины неудач в противодействии коррупции?

Почему, признав коррупцию одной из угроз национальной безопасности и одним из самых серьезных препятствий на пути развития страны, государство практически ничего не может предъявить обществу в качестве реальных достижений в борьбе с коррупцией, за исключением арестов отдельных чиновников, обвиненных в получении взяток?

Таких причин можно назвать несколько:

*Первая причина* — это отсутствие действительной политической воли. Коррупция носит тотальный характер и пронизывает все сферы общественной жизни. Она стала привычным явлением, нормой жизни, а ряд экспертов придерживаются позиции, что коррупция — это вообще единственный на сегодня реальный способ управления. Поэтому перед нами встает самый главный и самый сложный вопрос: как можно ожидать от власти эффективных мер по борьбе с коррупцией, если она сама коррумпирована?

*Вторая причина* заключается в том, что большинство современных отечественных разработок по противодействию коррупции касается лишь отдельных направлений, аспектов, сфер такой борьбы, причем, как правило, в отрыве от решения проблем оздоровления экономики в целом.

Вместе с тем, совершенно очевидно, что без комплексной, всеобъемлющей общероссийской стратегии и такой же программы противодействия коррупции и теневой экономике, какого-либо стабильного позитивного эффекта в деле борьбы с этими явлениями достичь невозможно, даже в условиях отдельного региона.

Предлагаемые сегодня варианты подходов к борьбе с коррупцией (противодействия коррупции) также существенно отличаются друг от друга по содержанию мер и способов такой борьбы — в зависимости от конкретного вида коррупции, сфер ее проявления и иных критериев классификации коррупции.

По мнению разработчиков, ни одну из классификаций проявлений коррупции, представленных сегодня в теории и применяемых на практике (включая законодательство и правоприменение), нельзя признать отвечающей потребностям высокоэффективного противодействия этому явлению.

В связи с этим мы выделяем шесть основных контуров (типов), шесть самостоятельных идентифицируемых коррупционных и теневых явлений<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Вилисов М.В., Сулакишина А.С. Коррупция и теневая экономика: Проблемный анализ. Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Вып. № 6. М.: Научный эксперт, 2006.

# Содержание

<b>Введение.....</b>	<b>3</b>
<b>Глава 1. Постановка задачи .....</b>	<b>11</b>
1.1. <b>Постановка задачи разработки государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике .....</b>	<b>11</b>
1.2. <b>Методология разработки государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике как государственно-управленческой практики .....</b>	<b>11</b>
1.2.1. Государственная политика как управленческая категория .....	12
1.2.2. Цель, статус и место государственно-управленческих документов политики противодействия коррупции и теневой экономике в системе российского законодательства и политической нормативистики.....	13
1.2.3. Методология разработки государственной политики.....	16
1.2.4. Методология факторного анализа .....	19
1.3. <b>Оценка действующей версии официальной доктрины и практик противодействия коррупции и теневой экономике в России.....</b>	<b>21</b>
<b>Глава 2. Понятие и современная типология коррупции и теневой экономики в России.....</b>	<b>24</b>
2.1. <b>Теоретическое и управленческое измерение понятий коррупции и теневой экономики .....</b>	<b>24</b>
2.1.1. Правовое измерение понятий коррупции и теневой экономики .....	24
2.1.2. Экспертное измерение понятий коррупции и теневой экономики .....	28
2.2. <b>Типология коррупции .....</b>	<b>42</b>
2.2.1. Коррупция высокого уровня и «низовая» коррупция .....	42
2.2.2. Коррупция во власти и гражданском обществе .....	46
2.2.3. Кадровая коррупция.....	50
2.2.4. Экономическая коррупция .....	52

2.2.5. Конфликт интересов по-российски — сращивание бюрократии и бизнеса.....	64
2.2.6. «Мягкая» коррупция (непотизм, кронизм, протекционизм, фаворитизм, семейственность, клановость, местничество) .....	72
2.2.7. Идейная коррупция (политологическое измерение) .....	80
<b>2.3. Типология теневой экономики .....</b>	<b>89</b>
2.3.1. Структура теневой экономики.....	89
2.3.2. Взаимосвязь коррупции и теневой экономики .....	92
 <b>Глава 3. Состояние и тенденции развития коррупции и теневой экономики .....</b>	 <b>102</b>
<b>3.1. Статистические оценки .....</b>	<b>102</b>
3.1.1. Коррупция.....	102
3.1.2. Теневая экономика .....	115
<b>3.2. Экспертные оценки .....</b>	<b>118</b>
3.2.1. Коррупция.....	118
3.2.2. Теневая экономика .....	124
<b>3.3. Опыт моделирования последствий коррупции и теневой экономики с помощью модели общего равновесия .....</b>	 <b>129</b>
 <b>Глава 4. Коррупция в системе власти .....</b>	 <b>135</b>
<b>4.1. Коррупция в системе законодательной (представительной) власти .....</b>	<b>135</b>
4.1.1. Кадровая коррупция.....	135
4.1.2. Экономическая коррупция и конфликт интересов .....	140
<b>4.2. Коррупция в системе исполнительной власти .....</b>	<b>176</b>
4.2.1. Кадровая коррупция.....	176
4.2.2. Экономическая коррупция и конфликт интересов .....	202
<b>4.3. Коррупция в системе судебной власти .....</b>	<b>206</b>
4.3.1. Кадровая коррупция.....	206
4.3.2. Экономическая коррупция и конфликт интересов .....	215
<b>4.4. Коррупция в системе контрольной власти .....</b>	<b>217</b>
4.4.1. Кадровая и экономическая коррупция в прокуратуре.....	218
	461

4.4.2. Кадровая и экономическая коррупция в системе контрольно-счетных органов .....	223
4.4.3. Коррупция в системе контроля безопасности движения .....	227
<b>Глава 5. Коррупция в системе гражданского общества .....</b>	<b>233</b>
<b>5.1. Коррупция в корпорациях .....</b>	<b>233</b>
5.1.1. Феноменология .....	233
5.1.2. Факторы .....	236
<b>5.2. Коррупция в сфере здравоохранения .....</b>	<b>239</b>
5.2.1. Феноменология .....	239
5.2.2. Факторы .....	244
<b>5.3. Коррупция в сфере образования .....</b>	<b>246</b>
5.3.1. Феноменология .....	246
5.3.2. Факторы .....	247
<b>Глава 6. Человек, общество, политическая система как факторы коррупции и теневой экономики .....</b>	<b>260</b>
<b>6.1. Психология коррупционера и теневика .....</b>	<b>260</b>
6.1.1. Модель психологических весов .....	261
6.1.2. Психологическая детерминация коррупции .....	267
6.1.3. Психологическая детерминация теневой экономики .....	269
<b>6.2. Российская экономическая политика как макрофактор коррупции и теневой экономики .....</b>	<b>272</b>
<b>6.3. Общественное мнение как ресурс борьбы с коррупцией и теневой экономикой .....</b>	<b>282</b>
<b>6.4. Международный и зарубежный опыт противодействия коррупции и теневой экономике .....</b>	<b>299</b>
6.4.1. Базовые модели противодействия коррупции и теневой экономике: зарубежный и международный опыт .....	300
6.4.2. Правовой опыт .....	302
6.4.3. Программно-целевой подход .....	316
<b>Глава 7. Основы государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике .....</b>	<b>325</b>
<b>7.1. Основные модели политики противодействия коррупции и теневой экономике .....</b>	<b>325</b>
462	



7.1.1. Тотальная прозрачность и подотчетность.....	325
7.1.2. Две модели политики противодействия коррупции и теневой экономике.....	334
<b>7.2. Проблемно-управленческая матрица политики противодействия коррупции и теневой экономике .....</b>	<b>345</b>
<b>7.3. Проблемно-управленческое дерево государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике в РФ .....</b>	<b>412</b>
<b>Глава 8. Об основных положениях Указа Президента РФ «Об утверждении Концепции государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике» .....</b>	<b>415</b>
<b>1. Актуальность, цели принятия проекта нормативного правового акта .....</b>	<b>415</b>
<b>2. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования.....</b>	<b>416</b>
2.1. В части, относящейся к противодействию коррупции.....	416
2.2. В части, относящейся к противодействию теневой экономике....	418
<b>3. Описание нормативных решений. Структура документа .....</b>	<b>420</b>
<b>4. Прогноз последствий принятия проекта НПА.....</b>	<b>421</b>
Приложение 1. Паспорт проекта .....	421
Приложение 2. Нормативные правовые акты, регулирующие в настоящее время отношения, входящие в предмет проекта НПА: .....	422
<b>Заключение .....</b>	<b>424</b>
<b>Словарь .....</b>	<b>428</b>
<b>Список литературы .....</b>	<b>442</b>
<b>Проблемно-управленческое дерево государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике в РФ (вкладка)</b>	
<b>Сетевая модель государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике в РФ (вкладка)</b>	