

КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ФЕНОМЕН

© 2011 Е.И. Хромова

Самарский государственный экономический университет

E-mail: lvls@mail.ru

Рассматриваются различные подходы к определению сущности и понятия коррупции как социально-правового явления. Дается определение коррупции в узком и широком смыслах. Автор акцентирует внимание на законодательном определении коррупции.

Ключевые слова: коррупция, взяточничество, девиантное поведение, преступление, антикоррупционное законодательство.

Изучение такого явления, как коррупция, в последнее время породило широкие дискуссии относительно определения самого понятия “коррупция”, системности ее проявлений, неотъемлемых ее признаков. При этом среди многообразного спектра мнений относительно коррупции до сих пор не существует какого-либо общепризнанного, “классического” определения, которое имело бы четкую, полную и непротиворечивую оценку явления коррупции. Такая ситуация не случайна, так как коррупция относится к числу сложных, комплексных, “гибридных” явлений.

В последнее время коррупция становится не только предметом изучения юристов, социологов, психологов, а также других отраслевых ученых, но и выступает как акцентированный объект воздействия внутригосударственной политики. На высшем государственном уровне неоднократно упоминалась роль коррупции как одного из ключевых факторов низкой эффективности аппарата государственной власти, проявляющегося недоверия к ней населения, зарубежных инвесторов, что предопределило включение коррупции в число основных угроз национальной безопасности Российской Федерации¹.

Комплексный анализ системы законодательного противодействия коррупции возможен лишь при достаточном понимании сущности коррупции как многоаспектного, разностороннего явления.

Согласно Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции² ряд сфер общественной жизни находится под непосредственной угрозой коррупции. Среди них:

- 1) стабильность и безопасность общества;
- 2) демократические институты и ценности;
- 3) этические ценности и справедливость;
- 4) устойчивое развитие и правопорядок.

Таким образом, понятно, что опасность коррупции проявляется в различных аспектах. Коррупция ведет к утрате управления над аппаратом государственной власти, результатом чего становится низкий коэффициент полезного действия проводимой государственной политики, дискредитация публичных органов власти, снижение экономической инвестиционной активности, рост влияния коррупционных актов индивидуального правоприменения. По этому поводу в литературе отмечалось очевидное преувеличение роли административного усмотрения сверх рамок закона и легально установленной компетенции государственного органа либо должностного лица³.

Коррупция становится реальной и слабо поддающейся воздействию преградой малому и среднему бизнесу, не обладающему экономическими ресурсами, адекватными запросам коррумпированных чиновников⁴. Необходимо также указать, что коррупция ведет не только к видимым, легко определяемым последствиям. Она во многих случаях поражает саму “ткань” правовой системы государства, подвергает негативному воздействию законотворческий процесс. Как указывают некоторые авторы, правовой аспект опасности коррупции включает в себя принятие законов с предоставлением обширных возможностей их произвольного толкования, включающих заведомо неэффективные нормы (нечеткого содержания, с неясными формулировками, не обладающие ресурсной базой их реализации, содержащие недоказуемые признаки), в намеренной пассивности при ликвидации пробелов правового регулирования, что позволяет предположить коррумпированность разработчиков проектов законов, а также лиц, рассматривающих и принимающих законы⁵.

Следует отметить, что сам термин “коррупция” берет свое начало от латинского “*corruptio*”,

что в буквальном переводе означает “нарушение, порча, подкуп, фальсификация”. Отечественные словарные источники под коррупцией понимают “подкупность, продажность должностных лиц и общественных деятелей”⁶. Сходное определение коррупции дано в Словаре иностранных слов⁷. Российская юридическая энциклопедия интерпретирует коррупцию как “использование государственными служащими и представителями органов государственной власти занимаемого ими положения, служебных прав или властных полномочий для незаконного обогащения, получения материальных и иных благ и преимуществ, как в личных, так и в групповых целях”⁸.

Интересно мнение по данному поводу Г.К. Мишина, который указывает на происхождение латинского термина “*corruptio*” путем слияния слова “*cor*” (лат. дух, рассудок) и “*ruptum*” (лат. портить, разрушать). По мнению ученого, сущность коррупции определяется не наличием подкупа, продажности общественных деятелей, а разрушением системных, интегрирующих связей того или иного объекта воздействия, куда можно в числе прочих отнести органы публичной власти⁹.

В современной научной литературе существуют различные подходы к определению понятия “коррупция”. Разработанные на сегодня определения лишены раз подтверждают тезис о многоаспектности коррупции, так как наряду с указанием в большинстве определений наиболее ярких, квалифицирующих признаков, все же существует и множество различий во взглядах ученых на, казалось бы, одно давно известное явление.

Коррупция в большинстве случаев характеризуется наличием: 1) четкой мотивационной составляющей деятельности субъектов коррупции, имеющих конкретную заинтересованность; 2) материальных и нематериальных благ, являющихся целью приложения коррупционных усилий; 3) деструктивной направленности своего воздействия, проявляющегося в причинении определенного ущерба охраняемым законом правам и интересам.

Один из подходов преимущественно сосредоточивается на социальном характере и сущности коррупции, которая органически присуща любому государству, обществу, накопившему определенный объем социальных противоречий, конфликтов интересов. Коррупция в данном слу-

чае представляется как некая социальная девиация. Н.И. Мельник высказывается по этому поводу следующим образом: “Коррупция как социальное явление представляет собой неформальное, отклоняющееся поведение управляющей элиты, проявляющееся в нелегитимном использовании ею социальных благ”¹⁰.

Кроме того, некоторые ученые сосредотачивают внимание на коррупции с позиции ее системного включения в общественные отношения. Л.В. Гевелинг отмечает, что коррупция является системой социальных связей, носящей деструктивный характер применительно к общественным установкам, нормам поведения и морали, которая характеризуется злоупотреблением должностными полномочиями для получения выгод как материального, так и нематериального плана¹¹. По мнению Б.В. Воложенкина, коррупция предстает как “социальное явление, заключающееся в разложении власти, когда государственные (муниципальные) служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, используют свое положение, статус и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах”¹². В научной среде высказано мнение¹³ о том, что единичный случай извлечения служащим выгоды из своего служебного положения нельзя считать коррупцией. Полагаем, что независимо от количественного параметра коррупционной активности в случае совершения служащим акта, содержащего совокупность признаков коррупционного характера, можно дать утвердительный ответ на вопрос о наличии коррупции в рассматриваемых действиях. Критерий системности совершения злоупотреблений не является собственно основанием отнесения конкретного действия (либо бездействия) к числу актов коррупции, а скорее имеет вспомогательное значение, позволяя проводить градацию и структурирование многообразных проявлений коррупции. Так, В.В. Летуновский и А.А. Агеев на основании количественных параметров разделяют коррупцию на разовую, периодическую и системную¹⁴. Такая градация носит важное практическое значение, поскольку позволяет адекватно противодействовать коррупции в зависимости от ее характерных черт.

В.Н. Бурлаков приводит следующее определение коррупции, сформированное экспертной исследовательской группой Совета Европы:

“Коррупция представляет собой взятничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе и которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений, и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других¹⁵.”

В целом, среди отечественных исследователей, изучающих правовые особенности явления коррупции, распространены две точки зрения, согласно которым коррупция рассматривается в узком смысле (раскрываемом через модель подкупа) и в широком смысле (через описательные характеристики корыстного злоупотребления служебным положением).

При узком определении коррупции акцент делается на совокупности нормативно закрепленных составов правонарушений, предусмотренных в национальном законодательстве, специфически отличающихся от иных правонарушений использованием специальным субъектом - должностным лицом своего публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах, что ведет к должностному злоупотреблению¹⁶.

Сторонник “узкого” понимания коррупции А.И. Долгова под коррупцией понимает социальное явление, характеризующееся “подкупом-продажностью” государственных (муниципальных) служащих в целях обогащения любыми средствами и способами¹⁷. По мнению В.В. Астанина, отправной точкой возникновения ситуаций злоупотребления служебным положением становится подкуп (активный подкуп) или продажность (пассивный подкуп). При этом, как указывает исследователь, действия или бездействия субъектов подкупа возможно отнести к ряду категорий: уголовно наказуемых преступлений, гражданско-правовых деликтов, административных правонарушений или же дисциплинарных проступков¹⁸.

Однако, как верно отмечает А.М. Цирин¹⁹, узкая трактовка коррупции обладает некоторой асимметрией в определении ключевых характеристик рассматриваемого явления, хотя и отражает основную черту - злоупотребление должностным положением в целях получения ненадлежащей выгоды. По этому поводу В.В. Лунеев также делает замечание, что коррупция - явление бо-

лее обширное, чем взятничество, и не может быть сводима к нему. Ученый приводит широкий спектр действий, таких, как лоббизм, фаворитизм, протекционизм, взносы на политические цели, традиции перехода политических лидеров и государственных чиновников на должности почетных президентов корпораций и частных фирм, инвестирование коммерческих фирм за счет госбюджета, перевод государственного имущества в акционерные общества, которые представляют собой не что иное, как завуалированные формы коррупции²⁰.

В широком смысле понятие коррупции подразумевает явление, поразившее аппарат государственной власти, ведущее к деградации механизма функционирования различных публичных институтов, в ситуации умышленного использования должностными лицами своего служебного положения, статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах. Многие ученые в рамках широкого подхода отождествляют коррупцию и корыстные злоупотребления по службе, считая их содержательно идентичными. Так, П.А. Кабанов определяет коррупцию как “совершение деяния должностным или частным лицом, в результате которого нарушается принцип государственной службы - бескорыстное служение интересам общества, заключающееся в неправомерном завладении должностным лицом материальными ценностями, деньгами или в получении услуг материального характера, а равно предоставление их иным лицам в формах, запрещенных уголовным законом”²¹. Характерной чертой данного определения становится включение в спектр коррупционных правонарушений получения незаконной выгоды как путем получения взяток, так и через хищение имущества, распоряжение которым осуществляет публичное должностное лицо, через незаконное участие в деятельности коммерческих организаций, хозяйственно зависящих от административных управленческих решений отдельных должностных лиц, создавших во время своей службы неправомерные экономические преимущества для указанных организаций и часто по завершении своих полномочий возглавляющих эти организации.

Следует, однако, сказать, что большинство определений понятия “коррупция” не учитывают, что ненадлежащая выгода может проявляться как через предметы материального мира, так

и через нематериальные достижения (продвижение по службе, протекционизм, “установление контактов” без конкретной цели в краткосрочной перспективе, более ориентированных на долгосрочное “взаимодействие”). Поэтому вполне обоснованной можно считать точку зрения ученых, указывающих, что “коррупционные отношения могут и не иметь и часто не имеют имущественной окраски. В основе коррупции могут лежать материальные интересы (которые шире интересов имущественных), а могут - и интересы нематериального характера (предоставление взаимной услуги, торговля влиянием)”²². Соответственно, при восприятии законодателем коррупционных отношений как носящих чисто материальный характер происходит значительное сужение понятия коррупции, не позволяющее сформировать внутренне непротиворечивый режим борьбы с коррупцией, разумно комбинирующий различные методы, способы и инструменты противодействия “встраивания” коррупционных проявлений в различные сферы жизнедеятельности общества.

Оригинален подход, поддерживаемый международной организацией Transparency International, которая в ряде своих публикаций обращает внимание на этическую составляющую коррупции. По мнению организации, коррупция является следствием недостатка этических правил, приводящего к кризису управляющей системы в обществе. Организация считает, что главным инструментом антикоррупционной деятельности должно стать повсеместное принятие конкретных этических правил в сфере государственного управления, бизнесе и других структурах общества²³.

Описывая юридическую специфику коррупционных отношений, Н.А. Кузьмин отмечает их генезис через отклонение поведения от обязывающих правовых норм, допущение произвола в осуществлении возложенных законом полномочий либо неправомерное использование возможности управлять государственными ресурсами²⁴. При этом исследователь отмечает высокую степень негативного воздействия коррупции на правовую систему, когда происходит разрушение законодательно установленных процедур, форм отправления государственной власти, постепенная замена нормативно-правовых предписаний правилами, созданными исключительно для удовлетворения индивидуальных интересов лиц, оказывающих влияние на представителей государ-

ственно-властного аппарата, а также деформация практики правоприменения. Характеризуя поведенческую и правовую стороны коррупции, С.П. Глинкина подмечает, что коррупция является “намеренным несоблюдением принципа независимости сторон с целью получения за счет такого поведения каких-либо преимуществ для себя или других лиц, с которыми установлены личные отношения”²⁵.

Представляется также обоснованной высказанная в литературе²⁶ точка зрения о возможности существования коррупции как в рамках двустороннего взаимодействия двух субъектов, стремящихся путем коррупционной активности удовлетворить свой интерес, так и в рамках деятельности одного лица, которое без каких-либо координированных действий самостоятельно удовлетворяет личный интерес либо интерес иного лица (группы лиц), используя предоставленную ему власть.

В целом, можно отметить, что коррупция в большинстве случаев формируется путем некоего культурно-этического отклонения, которое, будучи социально неприемлемым, все же воспроизводится отдельными категориями граждан, наделенными в установленном законодательством порядке правами принимать юридически значимые решения, и в последующем приводит к конкретным негативным последствиям, как нормативно запрещенным, так и не носящим противоправного характера. Еще в 1979 г. в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка было закреплено понятие коррупции через “выполнение должностным лицом каких-либо действий (либо бездействия) в сфере должностных полномочий за вознаграждение в любой форме в интересах дающего такое вознаграждение, как с нарушением должностных инструкций, так и без их нарушения”²⁷.

При рассмотрении различных подходов к определению понятия “коррупция” представляется уместным отметить некоторые, используемые зарубежным законодательством определения коррупции. Так, в ФРГ коррупцией считается злоупотребление служебным положением как на государственной службе, так и в частном секторе или по собственной инициативе с целью получения преимуществ для себя или третьего лица с возможным причинением вреда или ущерба обществу (при исполнении государственной или политической функции) либо предприятию (при

деятельности в частноправовой сфере). Законодательство Японии характеризует коррупцию через совершение противоправного деяния, выражающегося в умышленном использовании должностными лицами своего служебного статуса для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ, а равно и в подкупе этих лиц²⁸.

Из приведенных определений можно сделать некоторые выводы:

1) о неразрывной связи коррупции с государственной властью, наличии у одного из субъектов коррупционных отношений соответствующего правового статуса государственного служащего, уполномоченного принимать юридически значимые решения;

2) об интерактивном характере коррупционного воздействия на властную систему;

3) о возможности коррупции существовать и успешно функционировать не только для получения личной выгоды, но и также в коллективных интересах различных групп лиц;

4) о неформальном характере деятельности участников коррупционных отношений;

5) о том, что любое проявление коррупции есть злоупотребление должностными лицами предоставленной им властью.

Современное российское законодательство восприняло подход к определению понятия коррупции через перечисление конкретных видов правонарушений. Так, федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» содержит следующее определение: «Коррупция - злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица»²⁹. Как нетрудно заметить, в рассматриваемом определении коррупция характеризуется лишь с уголовно-правовой точки зрения. Безусловно, что закон должен быть в первую очередь направлен на проявления коррупции, вле-

кущие причинение наиболее существенного вреда охраняемым интересам личности, общества и государства. Но сфера коррупционных деликтов далеко не ограничивается уголовно-наказуемыми деяниями. Указанная позиция законодателя исключает из правового поля многообразные проявления коррупции в различных областях социального администрирования и не учитывает того, что коррупционная активность тех или иных субъектов коррупции часто начинается с совершения малозначительных коррупционных актов.

В научной литературе отмечается, что характерной особенностью современной коррупции является то, что она последовательно расширяет зоны своего влияния за счет новых, ранее защищенных от нее сфер воздействия³⁰. Следовательно, противодействие указанным коррупционным действиям, не подпадающим под признаки уголовно наказуемых, станет логичной мерой борьбы с коррупцией с момента ее зарождения и будет способствовать противодействию репликации коррупции и захвату коррупцией новых пластов общественной жизни. Иным словами, будет обеспечиваться проактивная позиция в борьбе с коррупцией, направленная на недопущение приобретения ею свойств устойчивой, самовоспроизводящейся системы.

Таким образом, как отмечают некоторые исследователи, существующий детализированный подход к законодательному определению коррупции должен быть дополнен более общей дефиницией, раскрывающей основную, структурообразующий признак коррупции, в частности «использование должностным лицом своего служебного положения в целях получения выгоды либо предоставление выгоды должностному лицу, влекущее нарушение законности»³¹.

Подводя итог изложенному, необходимо подчеркнуть, что современная коррупция проявляется как универсальное социальное явление, выходящее за рамки исследования какой-либо одной отраслевой дисциплины и аккумулирующее в себе сложный комплекс социальных, правовых, философских и экономических черт.

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // Рос. газ. 2009. 19 мая (№ 4912).

² Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. URL: http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-r.pdf.

- ³ Административная этика / под ред. В.Л. Романова. М., 1999. С. 174.
- ⁴ Митрохин А.А. Раскрытие и расследование вымогательства в сфере малого и среднего бизнеса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
- ⁵ Попов В.И. Актуальные проблемы борьбы с наиболее опасными проявлениями организованной преступности. М., 2004. С. 96.
- ⁶ Словарь русского языка: в 4 т. М., 1986. Т. 2. С. 108.
- ⁷ Словарь иностранных слов / под ред. Н.Г. Комлева. М., 1995.
- ⁸ Российская юридическая энциклопедия / авт. кол.: Т.Е. Абова, С.А. Авакьян, Г.Д. Алексеев; гл. ред. А.Я. Сухарев. М., 1999.
- ⁹ Мишин Г.К. О теоретической разработке проблемы коррупции. М., 2001. С. 264.
- ¹⁰ Мельник Н.И. Понятие коррупции // Коррупция и борьба с ней. М., 2000. С. 202.
- ¹¹ Гевелинг Л.В. Клептократия. Социально-политическое измерение коррупции и негативной экономики. Борьба африканского государства с деструктивными формами организации власти. М., 2001. С. 10.
- ¹² Воложенкин Б.В. Коррупция. Серия "Современные стандарты в уголовном праве и в уголовном процессе". СПб., 1998. С. 8.
- ¹³ Хабибуллин Т.А. Борьба с коррупцией на уровне субъекта Российской Федерации: криминологический и уголовно-правовой аспекты (по материалам Республики Башкортостан): дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2004. С. 37.
- ¹⁴ Летуновский В.В., Агеев А.А. О противодействии коррупции // Рос. юстиция. 2010. № 1.
- ¹⁵ Криминология: учеб. для юридических вузов / под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова. СПб., 1998. С. 317.
- ¹⁶ Криминология / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. М., 2002. С. 369.
- ¹⁷ Долгова А.И. Определение коррупции и законодательство о борьбе с ней // Коррупция и борьба с ней. М., 2000. С. 25.
- ¹⁸ Астанин В.В. Определение антикоррупционных понятий в ретроспективе отечественных юридико-практических подходов и соотношение с нормами антикоррупционных конвенций // Юрид. мир. 2009. № 4.
- ¹⁹ Цирин А.М. Формирование институциональной основы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти // Журн. рос. права. 2009. № 3.
- ²⁰ Лунеев В.В. Преступность XX века. М., 1999. С. 267.
- ²¹ Кабанов П.А. Борьба со взяточничеством и иными формами коррупции в условиях реформирования государственного аппарата и перехода к рынку: дис. ... канд. юрид. наук. Новгород, 1994. С. 11-12.
- ²² Комментарий к Федеральному закону от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (постатейный) / И.С. Алихаджиева [и др.]; под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. М., 2009.
- ²³ Система общегосударственной этики поведения: пособие / Transparency International; под ред. Джереми Поупа. М., 1999.
- ²⁴ Кузьмин Н.А. К вопросу о понятии и природе коррупции // Рос. следователь. 2009. № 24.
- ²⁵ Глинкина С.П. Коррупция в России: причины, масштабы, качественные изменения. М., 1999. С. 16.
- ²⁶ Корчагин А.Г., Иванов А.М. Сравнительное исследование коррупционных и служебных преступлений. Владивосток, 2001. С. 165.
- ²⁷ Международная защита прав и свобод человека: сб. документов / сост. Г.М. Мелков. М., 1990. С. 319-325.
- ²⁸ Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10.
- ²⁹ О противодействии коррупции: федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Рос. газ. 2008. 30 дек. (№ 266).
- ³⁰ Мишин Г.К. Элитно-властная коррупция как приоритетное направление ограничения политической коррупции и антикоррупционной политики в целом // Государство и право. 2003. № 4. С. 112.
- ³¹ Трикоз Е.Н., Цирин А.М. Правовые меры противодействия коррупции // Журн. рос. права. 2007. № 9.

Поступила в редакцию 02.04.2011 г.