

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И ПРИРОДЕ КОРРУПЦИИ

Н.А. КУЗЬМИН

Кузьмин Н.А., доцент кафедры ОРД МосУ МВД России, кандидат юридических наук, майор милиции.

Коррупция известна давно и воспринимается как данность во многих странах. Однако как социальное явление она осознается лишь в последнее время, что отмечено повышением интереса к коррупции. Природа коррупции, ее причины и последствия, антикоррупционные меры являются предметом неухающих споров в нашей стране. Задача данной статьи - рассмотреть сущность происхождения коррупции, ее основные черты и свойства, проанализировать взгляды отечественных и зарубежных ученых на это явление с целью определения, соответствует ли представленное в Федеральном законе "О противодействии коррупции" определение современным реалиям и насколько эффективно оно может использоваться для борьбы в нашей стране.

Из всего широчайшего комплекса проблем, существующих в мире, ни одна не приносит столько вреда, сколько коррупция. Если коррупция пускает корни в органах власти, возможность эффективно работать со всеми другими проблемами резко сокращается. В результате коррупции парализуются два существенных элемента любой стратегии, направленной на улучшение работы органов власти, - общественное доверие и способность руководителей контролировать и направлять деятельность подчиненных им должностных лиц.

Как у всякого сложного социального явления, у коррупции не существует единственного канонического определения, что обуславливает многообразие подходов к ее толкованию. Традиционное понятие коррупции до недавнего времени ограничивалось весьма узкой сферой общественных отношений, включающей деятельность должностных лиц, находящихся на государственной службе. Однако принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 г. "О противодействии коррупции" разрешило эту проблему. В ст. 1 указанного Закона под коррупцией предлагается понимать следующее:

а) 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;

б) совершение деяний, указанных в подпункте "а" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица.

Вместе с тем, чтобы определить, соответствует ли данное определение современным реалиям, необходимо проанализировать сущностные свойства такого явления, как коррупция.

В Большой советской энциклопедии коррупция толкуется как "прямое использование должностным лицом прав, предоставленных ему по должности, в целях личного обогащения, а также подкуп должностных лиц, их продажность" <1>.

<1> Большая советская энциклопедия. URL: www.cultinfo.ru/fulltext/1/001/008/064/970.htm.

Российская юридическая энциклопедия определяет коррупцию как "использование государственными служащими и представителями органов государственной власти занимаемого ими положения, служебных прав и властных полномочий для незаконного обогащения, получения материальных и иных благ и преимуществ, как в личных, так и групповых интересах" <2>.

<2> Российская юридическая энциклопедия / Авт. кол.: Т.Е. Абова, С.А. Авакьян, Г.Д. Алексеев; гл. ред. А.Я. Сухарев. М., 1999.

Очевидно, что в сочетании со слабым государственным управлением коррупция оказывает крайне неблагоприятное влияние на инвестиционный климат, перспективы экономического роста и подрывает авторитет власти в глазах народа.

Понятие "коррупция" происходит от латинского "corruption" - подкуп, что означает "разрушение" или "нарушение", и сложилось из сочетания латинских слов "corei" - "несколько участников в обязательном правоотношении по поводу единственного предмета спора" и "rumpere" - "нарушить что-либо", в частности, рассматривается нарушение индивидами сложившихся этических норм для получения выгоды.

Латинско-русский словарь кроме вышеуказанных значений приводит и такие, как "совращение, упадок, извращение, плохое состояние, превратность (мнения или взглядов), а также расстраивать, повреждать, приводить в упадок, губить, разрушать, обольщать, соблазнять, развращать, искажать, фальсифицировать, позорить, бесчестить" <3>. В этой связи существует мнение, что латинский термин "corruptio" происходит от двух корневых слов **cor** (сердце; душа, дух, рассудок) и **ruptum** (портить, разрушать, развращать). Поэтому суть коррупции не в подкупе, продажности публичных и иных служащих, а в нарушении единства (дезинтеграции, разложении, распаде) той или иной социальной системы, в том числе системы государственной власти.

<3> Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь. М., 1976.

Коррупция существовала и продолжает существовать во всех государствах. В любой стране политическая и правящая элита, государственные должностные лица различного уровня имеют значительные возможности для использования своего положения в личных корыстных целях. В настоящее время коррупция (продажность власти) стала мировой проблемой.

В XX в. не получила подтверждения теория об органической связи коррупции с демократией (якобы коррупция - одна из издержек демократического строя), так как проявления коррупции существовали и в тоталитарных государствах (нацистской Германии и фашистской Италии, Румынии времен Чаушеску). Это подтвердило мысль о том, что представление о связи демократии и коррупции сформировано исключительно из-за того, что в открытом обществе сведения о коррупции чаще раскрываются политической оппозицией и независимой прессой. В тоталитарном же обществе на данную информацию наложен гласный и негласный запрет. Вместе с тем очевидно, что явление коррупции универсально для любого государственно организованного общества, отличаются лишь масштаб и формы его проявления.

Во второй половине минувшего столетия исследования коррупции приобрели характер самостоятельного научного направления. В этих исследованиях наметился подход к коррупции как к универсальному социальному явлению, имеющему международное значение. Одной из наиболее важных причин сложности формулирования юридического понятия коррупции являлось то, что понятие коррупции как социального явления в широком смысле выходит за границы исследований права и криминологии и является сложным синтетическим социально-философским и криминологическим понятием. Как справедливо отмечает Г.К. Мишин, "анализ правовых положений не позволяет раскрыть все содержание данного понятия, получившего в науке множество интерпретаций" <4>.

<4> Мишин Г.К. О теоретической разработке проблемы коррупции // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы / Под ред. В.В. Лунеева. М., 2001. С. 264.

Известный исследователь Макс Вебер ввел функциональный подход к исследованию коррупции. Он сделал вывод о функциональности и приемлемости коррупции при условии, что она усиливает позицию элит, гарантирующих ускорение происходящих в обществе изменений. Согласно воззрениям сторонников такого подхода, выполнив свои политические и экономические функции, коррупция исчезает. Экономические функции коррупции сводятся к стимулированию инвестиций и предпринимательства за счет устранения или снижения бюрократических препятствий. Другой сторонник функционального подхода Г. Мюрдаль, наоборот, признает негативную сторону коррупции. По его мнению, она является препятствием для модернизации общества и его развития <5>.

<5> См.: Аленкин С.В. Механизм противодействия коррупции (теоретико-правовое исследование). М., 2008. С. 20.

Сторонники институционального подхода (С. Хантингтон, Я. Тарковски), исследуя модернизацию развивающихся стран, видят в коррупции единственное средство постепенного создания институтов, необходимых для демократического развития общества. По их утверждению, коррупция является не

результатом отклонения поведения от норм, а несоответствием между нормами и устанавливающимися моделями поведения <6>.

<6> См.: Там же. С. 21.

Американский ученый С. Роуз-Аккерман подразделяет коррупцию на политическую, связанную с процессом принятия закона, и на административную, обусловленную их применением. Источником политической коррупции, распространившейся в выборных органах, является поддержка законов в парламенте. Коррупционное поведение законодателей объясняется временной природой их политических мандатов. Ученый отмечает, что для предотвращения коррупции должна применяться система адекватных наказаний: наказание для фирмы должно соотноситься с размером ее прибыли, а для бюрократов - с размером полученной взятки. По его мнению, эффективность антикоррупционной политики определяется не только тяжестью санкций, но и структурой рынка фирм, организованными формами администрации, а также точностью распоряжений правительств <7>.

<7> См.: Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М., 2003. С. 9.

Еще один американский исследователь Р. Теобальд <8> говорит о выгоде и негативных последствиях от коррупции. Среди выгод от коррупции он называет стимулирование экономического роста; содействие политическому развитию.

<8> Цит. по: Абашидзе А.Х. Коррупция - угроза национальной и международной безопасности. URL:www.sadaev.ru/novoe/.

В слаборазвитых странах, по его мнению, в условиях ограниченности ресурсов капитала коррупция, не выходящая за определенные рамки, создает климат, благоприятный для расширения экономических возможностей, реализации стремления к получению прибыли. Такой рынок позволяет выявить реальные соотношения спроса и предложения, с учетом которых может быть скорректирована регулируемая цена.

Содействие политическому развитию видится в том, что коррупция, способствуя формированию участвующих в выборах политических партий, стимулирует массовое участие граждан в политическом процессе.

Что касается негативных сторон коррупции, то вышеуказанный автор называет следующие: препятствие экономическому росту (растрата капитала, подавление предприимчивости, разбазаривание национальных ресурсов, ослабление управленческого потенциала, подрыв демократии); фактор нестабильности и подрыва национальной интеграции.

К определениям, ориентированным на специфику рыночного механизма, относится формулировка, данная Клавереном "коррупцированный чиновник рассматривает свою службу как частное предприятие, прибыльность которого следует максимально повысить. Должность становится, таким образом, орудием извлечения максимальной прибыли. Ее размеры зависят... от рыночной конъюнктуры и его (чиновника) способностей найти оптимальную точку на кривой общественного спроса" <9>.

<9> Международный журнал социальных наук. URL:www.arhivgazet.ru/news3-view-129.html.

В последнее время распространен взгляд на коррупцию как на экономический феномен.

В этой связи заслуживает упоминания так называемая агентская модель коррупции. Первая теория хорошо иллюстрируется некоторыми отечественными экспертами, полагающими, что в характеристике коррупции центральным является должностной момент, т.е. "корень" коррупции в наличии "места", положения, из которого можно извлекать прибыль <10>.

<10> См.: Левин М., Сатаров Г. Явление коррупции в России. Победить это зло сложно, но бороться с ним можно // Независимая газета. 1997. 2 нояб.

"Агентская модель" впервые была описана К.Э. Бэнфилдом, считавшим, что "коррупция становится возможной, когда существуют три типа экономических агентов: уполномоченный, уполномочивающий и третье лицо, доходы и потери которого зависят от уполномоченного.

Уполномоченный подвержен коррупции в той мере, в какой он может скрыть коррупцию от уполномочивающего" <11>.

<11> Сатаров Г.А. Некоторые задачи и проблемы социологии коррупции // Социология коррупции: Материалы научно-практической конференции. М., 2003. С. 32 - 33.

Определения коррупции, опирающиеся на схему "шеф - агент - клиент", дают ей косвенное толкование через анализ внутренних взаимодействий бюрократического аппарата. Здесь чиновник, исполняющий оперативные функции (агент), фигурирует не сам по себе, а в системе рабочих отношений между лицом, облеченным властными полномочиями (шефом), и частным лицом, с которым он общается (клиент).

Однако, хотя определения, опирающиеся на эту модель, достаточно полно описывают коррупцию в бюрократической среде, они практически неприменимы к формам коррупции, выходящим за ее рамки (коррупция в рыночном обращении, "блат"). В неоклассическом варианте коррупция определяется как злоупотребление такого рода, которое воспринимается в этом качестве на основании нормативов правового общественного характера, составляющих систему общественного порядка.

В российской научной литературе содержательная сторона коррупции рассматривается как система коррупционных сделок, которая формирует "теневой рынок" - сложную систему частных правовых решений, неизбежно возникающую за рамками юридических законов, регулирующих отношения собственности" <12>. Данная формулировка означает, что рынок оправдывает все.

<12> Тимофеев Л.М. Институциональная коррупция: Очерки теории. М., 2000. С. 51.

Попыткой актуализировать предложенное еще классической политической доктриной представление о коррупции, как о свойстве политического действия особого рода, является также концепция "опосредованной коррупции".

Опосредованная коррупция характеризуется следующими особенностями:

- 1) получаемое чиновником вознаграждение предназначено не лично ему, а используется для достижения политических целей, и само по себе вовсе не наказуемо, как при обычной коррупции;
- 2) связь между вознаграждением и выгодой непристойна потому, что она наносит ущерб демократическому процессу, а не потому, что чиновник руководствуется коррупционными мотивами.

Таким образом, устанавливая связь между действиями отдельных чиновников и качеством демократического процесса, концепция опосредованной коррупции частично соединяет современное понятие обычной коррупции с понятием системной коррупции, с которым имеет дело традиционная политическая теория.

В личностном аспекте коррупция понимается как использование лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций или приравненными к ним, своего статуса и связанных с ним возможностей для непредусмотренного законами получения материальных, иных благ и преимуществ, а также противоправное предоставление им этих благ и преимуществ физическими и юридическими лицами.

В свою очередь, политологи преимущественно рассматривают коррупцию как совокупность различных способов использования заинтересованными структурами и лицами власти, финансового, политического и иного влияния на государственные ведомства. Для многих из них основные причины коррупции кроются в недостатке демократических правил, хотя они при этом признают, что распространение коррупции имеет место и при демократических режимах.

Коррупция государственного аппарата - это разрушение или нарушение законодательно установленных процедур, процессов, порядка функционирования государственных органов, форм реализации государственной власти, несения государственной службы. В данном определении коррупция государственного аппарата представляется как объективное состояние разрушения или нарушения институтов власти, причины которого могут заключаться в организационных либо правовых пороках самих этих институтов.

Некоторые специалисты в области управления видят сущность коррупции в злоупотреблении ресурсами и использовании государственных полномочий для достижения личной прибыли. По их мнению, причины коррупции вытекают главным образом из недостаточного уровня оплаты труда государственных должностных лиц, чрезмерной монополизации услуг общественного пользования, необоснованно расширенной свободы действий чиновников при слабой системе контроля за ними, излишнего государственного регулирования общественных отношений, особенно в экономической

сфере, и избытка бюрократических процедур, а также неудач в формировании стабильной внутренней культуры и этических правил государственной службы.

Деловые круги и организации чаще всего рассматривают коррупционные отношения как неизбежный фактор торговой и инвестиционной политики. Основной причиной их беспокойства является неопределенность, которую коррупция привносит в деловые отношения, и невозможность предсказать результаты конкурентной борьбы в условиях, когда коррупция широко распространена.

В политике понятие "коррупция" используется для характеристики морального состояния общества в целом. В этом контексте коррупция рассматривается как социальная болезнь, преграда на пути экономического прогресса или угроза легитимной политике, обусловленная доступом к власти преступных элементов.

Коррупция как явление оказывает разрушительное воздействие на все правовые институты, в результате чего установленные нормы права заменяются правилами, продиктованными индивидуальными интересами тех, кто способен оказывать влияние на представителей госаппарата и готов за это платить. Серьезная угроза кроется и во вторжении коррупции в систему юстиции в целом и отправлении правосудия в частности, поскольку это с неизбежностью приведет к деформированию общей практики правоприменения, а также сделает ее менее цивилизованной и эффективной.

Не случайно значительное внимание коррупции и коррупционным правонарушениям уделяется в юриспруденции. Вследствие этого соответствующие отношения рассматриваются как отклоняющееся поведение от обязывающих правовых норм, допускаемый произвол в осуществлении возложенных законом полномочий либо неправомерное использование возможностей управлять государственными ресурсами.

Не без оснований юристы относили и продолжают относить это явление к области применения некоторых отраслей права, прежде всего гражданского, административного и уголовного.

С понятием коррупции в ее общесоциальном значении связано и понятие коррумпированности.

Коррумпированность - это вовлеченность должностного лица в незаконное обогащение путем использования должностных полномочий, зараженность стремлением к незаконному обогащению посредством использования возможностей занимаемого служебного положения. Реализация этой возможности зависит от нравственных устоев человека, честности, уважения к самому себе, обществу и государству, от отношения к своему долгу <13>.

<13> См.: Аленкин С.В. Механизм противодействия коррупции (теоретико-правовое исследование). М., 2008. С. 36.

Несмотря на достаточно широкий спектр воззрений на коррупцию, специалисты тем не менее почти единодушно сходятся в том, что:

- а) она всегда связана с государственной властью и в силу этой зависимости неизбежно оказывает в большей или меньшей степени воздействие на характер и содержание власти, ее репутацию в обществе;
- б) она как злоупотребление властью может осуществляться для получения выгоды не только в целях личного, но и корпоративного, кланового интереса.

Подводя итог, следует сделать вывод: термин "коррупция", предложенный в ФЗ "О противодействии коррупции", полностью отвечает сложившимся современным реалиям и в настоящее время может активно использоваться для противодействия коррупции во всех эшелонах власти с целью защиты интересов общества и государства.
