Е. Е. Румянцева

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ
ДЛЯ БАКАЛАВРИАТА И МАГИСТРАТУРЫ

Рекомендовано Учебно–методическим отделом высшего образования в качестве учебника и практикума для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим, юридическим, гуманитарным и инженерно–техническим направлениям

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru

Москва ▪ Юрайт ▪ 2016

УДК 35(075.8)
ББК 66.3я73
Р86

***Автор*:**

Румянцева Елена Евгеньевна — доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра экономической политики и бизнеса.

***Рецензенты*:**

Чванов Р. А. — профессор, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и финансов общественного сектора Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

Столяров Н. С. — доктор экономических наук, профессор, советник ректора Института мировых цивилизаций, генерал-майор авиации, заслуженный экономист Российской Федерации.

Румянцева, Е. Е.

Р86 Противодействие коррупции : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Е. Е. Румянцева. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 267 с. — Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс.

ISBN 978-5-9916-8576-4

В учебнике рассматриваются сущность, виды коррупции и обосновываются наиболее эффективные направления противодействия ей. Автор проводит границы между понятиями «эффективное (компетентное) управление» и «коррупционное управление», между виновными в коррупции лицами и ее «жертвами»; уточняет сферы распространения коррупции в современных условиях.

Учтено законодательство по состоянию на 1 июня 2016 г.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим, юридическим, управленческим, гуманитарным и инженерно-техническим направлениям и специальностям, а также всех, кто интересуется проблемами борьбы с коррупцией в современном российском обществе.

УДК 35(075.8)
ББК 66.3я73

Информационно-правовая поддержка предоставлена компанией «КонсультантПлюс»

Delphi Law Company

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-9916-8576-4

© Румянцева Е. Е., 2016
© ООО «Издательство Юрайт», 2016

Оглавление

Принятые сокращения **5**

Предисловие **7**

Глава 1. Методология противодействия коррупции: методы выявления значимых коррупционных деяний в обществе **12**

1.1. Выявление сущности коррупции как главной проблемы в России и системный подход ее исследования 12

1.2. Коррупция как отрицание теорий эффективного управления 30

1.3. Альтернативный подход к анализу эффективности противодействия коррупции 37

1.4. Факторный анализ как основополагающий метод определения приоритетов противодействия коррупции 46

1.5. Механизменный подход в противодействии коррупции 54

1.6. Приоритет комплексного подхода над контекстным в анализе зарубежного опыта противодействия коррупции 71

Контрольные вопросы и задания 80

Глава 2. Междисциплинарный подход в противодействии коррупции: главные научные направления **82**

2.1. Значимость междисциплинарного подхода в противодействии коррупции 82

2.2. Правовой анализ коррупции как административного правонарушения и уголовного преступления 91

2.3. Экономические теории коррупции 96

2.4. Социальные вопросы противодействия коррупции 106

2.5. Значение нравственности в эффективном противодействии коррупции 118

2.6. Психологические аспекты изучения коррупции и противодействия ей 136

2.7. Исторические традиции противодействия коррупции 142

Контрольные вопросы и задания 151

Глава 3. Классификация коррупционных деяний по видам как теоретическое основание действенного противодействия коррупции: общая часть **152**

3.1. Общие характеристики поведения коррупционеров 152

3.2. Взяточничество: определение значимости данной формы коррупционных деяний и российская правоприменительная практика 157

3.3. Формирование противодействия коррупции в сфере трудовых отношений граждан (борьба с фаворитизмом, непотизмом и пр.) 169

3.4. Управленческий документооборот как основание противодействия коррупции 173

Контрольные вопросы и задания 180

Глава 4. Противодействие коррупции по уровням совершения коррупционных деяний 182
4.1. Противодействие коррупции в системе государственной и муниципальной службы 182
4.1.1. Сущность коррупции в системе государственной и муниципальной службы 182
4.1.2. Коррупция в правоохранительных органах 190
4.2. Коррупция на уровне предприятий 197
4.3. Международная коррупция 208
Контрольные вопросы и задания 211
Заключение 213
Кейс-стади 215
Тест «Коррупция или внекоррупционные нарушения» 263
Список рекомендуемой литературы 267

Принятые сокращения

1. Правовые нормативные акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ)

Гражданский процессуальный кодекс РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ

Гражданский кодекс РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая: Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая: Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья: Федеральный закон от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая: Федеральный закон от 18.12.2006 № 230-ФЗ

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ

Семейный кодекс РФ — Семейный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.1995 № 223-ФЗ

Уголовно-процессуальный кодекс РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ

Уголовный кодекс РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ

2. Органы власти

Генпрокуратура РФ — Генеральная прокуратура Российской Федерации

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

Минздрав России — Министерство здравоохранения Российской Федерации

Минобрнауки России — Министерство образования и науки Российской Федерации

Минтруда России — Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации

Росграница — Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации

Росстат — Федеральная служба государственной статистики

Росфинмониторинг — Федеральная служба по финансовому мониторингу

СК РФ — Следственный комитет Российской Федерации

ФМБА России — Федеральное медико-биологическое агентство Российской Федерации

ФМС России — Федеральная миграционная служба Российской Федерации

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФССП России — Федеральная служба судебных приставов Российской Федерации

3. Прочие сокращения

БРИКС — группа из пяти стран: Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская Республика

ВВП — валовой внутренний продукт

ВНП — валовый национальный продукт

ВОЗ — Всемирная организация здравоохранения

ВЦИОМ — Всероссийский центр изучения общественного мнения

ГИА — государственная итоговая аттестация

ГДР — Германская Демократическая Республика

ГИАЦ — Главный информационно-аналитический центр

ГИБДД — Государственная инспекция безопасности дорожного движения

ДТП — дорожно-транспортные происшествия

ЖКХ — жилищно-коммунальное хозяйство

ЕГЭ — единый государственный экзамен

ЕС — Европейский союз

ИВС — изолятор временного содержания

КНР — Китайская Народная Республика

МВФ — Международный валютный фонд

МТС — «Мобильные ТелеСистемы»

НД — национальный доход

КНР — Китайская Народная Республика

ОВД — органы внутренних дел

ОМС — обязательное медицинское страхование

ОНФ — Общероссийский народный фронт

ООН — Организация Объединенных Наций

ОПФ — организованные преступные формирования

ОРЧ СБ — оперативно-разыскная часть собственной безопасности

ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития

РАН — Российская академия наук

РЖД — Российские железные дороги

РФ — Российская Федерация

СЕПГ — Социалистическая единая партия Германии

СИЗО — следственный изолятор

СМИ — средства массовой информации

СНГ — Содружество Независимых Государств

США — Соединенные Штаты Америки

СЭВ — Совет Экономической Взаимопомощи

УУП — участковый пункт полиции

ФРГ — Федеративная Республика Германия

ЮАР — Южно-Африканская Республика

Предисловие

> Учитывая современную широкую трактовку коррупции и ее последствий, участники дискуссии МВФ пришли к единому мнению, что для борьбы с ней требуется комплексный и многогранный подход.
>
> *Гаспар В., Хейган Ш.*
> *Коррупция: скрытый налог на рост*[1]

Отсутствие взаимосогласованных подходов к исследованию коррупции в России, достаточно проработанных гипотез и научных идеологических положений привело к эффекту размывания темы коррупции, искажению ее трактовок на уровне формирования общественного мнения и в целом к неэффективности борьбы с коррупцией, а фактически — к расширению ее сфер влияния и деструктивного действия. Отсутствие четких теоретических оснований обусловливает, по сути, неуязвимость коррупционеров, что составляет специфику коррупционной составляющей именно России в отличие от многих других стран мира, добившихся несомненных успехов в области противодействия этим преступлениям и правонарушениям.

Концепция данного учебника основана на понимании зависимости эффективности противодействия коррупции от четкости ее определения как в законодательстве, так и в правоприменительной практике, а также на уровне общественного сознания. Мы исходим из основополагающего авторского тезиса, что в любой стране мира работают два сообщающихся между собой сосуда, как в физике. Один сосуд — это коррупционные отношения в обществе, другой — противодействие им. Если коррупционные отношение нечетко, неясно определены (в теории и на практике), то не следует ожидать четкости и в эффективном противодействии им. На какой сосуд сильнее оказывается давление (политическое, информационное, правоохранительное, социально-психологическое), там под действием этого давления и происходит уменьшение его содержимого в сторону второго сосуда. Связать это с экономикой можно через деньги, материальные блага всего общества — наполненный деньгами, материальными благами сосуд коррупции негласным давлением, которое оказывается на общество, незаконными способами концентрирует власть, национальные богатства в руках узких групп коррупционеров. А сосуд противодействия коррупции, если он наполняется материальными благами, финансовыми средствами при ощутимом давлении на коррупцию, соответственно, позволяет

[1] Обзор семинара МВФ «Роль индивидуальной честности в государственном управлении», проведенного 11.10.2015 // IMFdirect. 05.11.2015.

выравнивать социальные условия проживания в той или иной стране мира, постоянно повышать уровень жизни большинства ее граждан, как правило, не являющихся должностными лицами. Эту мысль подтверждают данные ежегодных Докладов Всемирного экономического форума[1], которые можно рассматривать еще и таким образом: либо в стране нет противодействия коррупции, и тогда она расцветает, либо, наоборот, осуществляется противодействие и, соответственно, коррупции почти нет. И мы изучаем разные стороны давления коррупции на противодействие ей или наоборот, принимая во внимание и силы, действующие извне, — со стороны международных коррупционных группировок.

Как решается проблема коррупции в России, насколько эффективным является противодействие ей? Важно проведение постоянного мониторинга изменения ситуации на практике как в связи с применением норм российского и международного антикоррупционного законодательства, так и в соответствии с формированием более обоснованной теории данного противодействия. Данный мониторинг следует основывать на анализе критериев изменения ситуации. Так, на уровне государственного и муниципального управления небезосновательно и уже много лет используется значимый термин «бюджет проедания»[2], обсуждаются вопросы о кризисе в экономике[3], разрушении рынка труда — источника гарантии обеспечения трудовых доходов граждан[4], необеспеченности рабочими местами выпускников вузов и т.п. Все эти важные составляющие экономического развития, уровня жизни в стране напрямую следует связывать с типом коррупционного государственного и муниципального управления, давлением его негласных правил, а не с отдельными малозначимыми эпизодами коррупции. Механизмы противодействия коррупции (как типу управления и отдельным малозначимым эпизодам) совершенно разные, и эффекты, ими создаваемые, также существенно отличаются друг от друга

Серьезный вопрос для борьбы с системной коррупцией, не принятый во внимание при разработке и исполнении российского антикоррупционного законодательства, имеющий рамочный и противоречивый характер в трактовке виновных в коррупционных деяниях, — раскрытие понятия «продажность национальных и иностранных публичных лиц», что было заложено как главнейший подход к пресечению коррупции на местах в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию[5]

---

[1] Например, Global Competitiveness Report 2015—2016. Geneva : World Economic Forum, 2015 и предыдущие годы.

[2] Например, статьи: Бюджет проедания. В 2016 г. сократят расходы на самое необходимое // Еженедельник «Аргументы и Факты». 02.12.2015. № 49; *Фургал В.* Социально ориентированный бюджет — это бюджет «проедания» // Губерния Онлайн. 25.11.2015 и др.

[3] Россия: Настоящий экономический кризис только начинается // EurasiaNet, США. 12.01.2016. URL: http: //inosmi.ru/economic/20160112/235032703.html (дата обращения: 24.07.2016).

[4] Власти «потеряли» 22,5 млн трудоспособных россиян // Российская газета. 14.10.2014. URL: http: //rg.ru/2014/10/14/rabota.html (дата обращения: 24.07.2016); По официальной оценке правительства — в стране такое же количество бедных, «абсолютно критичная цифра» // Российская газета. 13.07.2015. URL: http: //rg.ru/2015/07/13/golodec-site-anons.html (дата обращения: 24.07.2016).

[5] Заключена в г. Страсбурге 27.01.1999.

и Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности[1]. Заметим, что в Финляндии, в которой коррупция не является препятствием для развития бизнеса (представители бизнеса полагают, что коррупции в стране нет), нет и специального антикоррупционного законодательства, но есть систематизированные усилия государственной власти, имеющей связь с обществом, не оторванной от него по доходам, привилегиям и почестям.

Основой эффективного противодействия коррупции должна стать и более конструктивная *методология научного анализа латентных процессов, явлений и фактов* с целью своевременного выявления и решения существующих в различных сферах жизнедеятельности общества и государства значимых проблем, представленная в данном учебнике, предназначенная для обсуждения и применения в образовательном процессе, а также в научной деятельности, законодательной и правоприменительной практике.

Формально требования к изучению той или иной дисциплины не включают какой-то нормативно устанавливаемый перечень источников эмпирических и теоретических сведений. Однако различия в исходной информации в образовательной деятельности, по нашему мнению, являются важнейшей причиной, обусловливающей довольно существенную разницу качества учебной литературы и учебных занятий преподавателей — от низкого, неинформативного и малозначимого до глубочайшего. Наукоемкое, качественное раскрытие данной темы как новейшего направления образовательной деятельности предполагает опору: а) на реальные факты и их профессиональный анализ — эмпирические данные, представляемые СМИ, юридически ответственные за публичное предоставление достоверных сведений, а также неопубликованная информация из профессионального опыта специалистов; б) научные исследования в этой области как способ передачи новых знаний науки в образование, с акцентом на их новизну, значимость, проработанность, открытость, компетентность, учитывая личный опыт исследователей и разнообразные мнения, выявляя дискуссионные зоны проблемы. Оба требования, обеспечивающие интеграцию научного и образовательного уровней знаний с использованием реальной практики, учтены при подготовке данного учебника. В этом контексте он закладывает новые направления проведения дискуссий, обобщений, актуальных научных исследований, написания курсовых и выпускных квалификационных работ, в том числе на основе сформированной автором учебника методологии раскрытия темы коррупции и противодействия ей.

Термин «коррупция» («проблема № 1») на протяжении последних 25 лет широко употребляется большинством граждан России не только в политической, научной или образовательной сферах, но и в важнейших политических заявлениях, выступлениях зарубежных экспертов. Среди многообразных проблем коррупции нами выделяется несколько основных, которые мы постарались обозначить и наметить пути их решения. Это разграничение коррупционных и некоррупционных правонарушений

[1] Принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

и преступлений — для установления факта совершения того или иного коррупционного деяния необходимо провести, по сути, расследование, разбирательство, только на основе которого можно сделать вывод о том, что то или иное деяние является коррупционным, а не некоррупционным (например, мошенничество без элементов коррупции или проявление недружелюбного отношения к гражданину при исполнении должностных обязанностей, что, правда, также рассматривается как нарушение) — т.е. речь идет о понимании точности идентификации и расследования коррупционных деяний, достигнутом в России и в мире (в основном на уровне научных проработок). Это такое важное обстоятельство развития в России научных исследований, норм права и правоохранительной деятельности в области противодействия коррупции, как борьба знаний (компетентных и некомпетентных); нравов (нравственности и безнравственности) коррупционеров, удерживающих свою власть любыми значимыми для них способами, против остальной части населения. Контуры этой борьбы прослеживаются во многих публикациях оперативной информации, но и глубже — в векторе проведения научных (и лженаучных) исследований, изменении законодательства. Силовые методы данной борьбы опасны, информационные легитимные методы приемлемы, но не выигрышны, если они не овладевают массами. Собственно, цель настоящего учебника — наметить эффективные пути борьбы с коррупцией, осветив многие ранее не затрагиваемые проблемы и их конструктивные решения.

Учебник предназначен студентам бакалавриата и магистратуры всех экономических, гуманитарных и инженерно-технических направлений и специальностей.

В результате освоения курса «Противодействие коррупции» студент должен:

знать

- главные сущностные характеристики коррупции, виды и формы ее проявления, причины, масштабы и последствия развития;
- основные научные подходы, правовые, экономические, социальные, философские, нравственные, психологические и исторические аспекты ее изучения;
- приемы выявления и расследования разных видов и уровней совершения коррупционных деяний в различных сферах административно-управленческой деятельности;
- механизмы противодействия коррупции и критерии оценивания их эффективности (результативности);

уметь

- применять современные методы социально-экономической диагностики уровня развития коррупции, получения обобщенных характеристик, агрегирования информации и ее компьютерной обработки;
- анализировать, сравнивать нормативные правовые документы, проводить их антикоррупционную экспертизу;
- анализировать факторы внутренней и внешней среды совершения коррупционных деяний;

• разрабатывать отчеты по результатам информационно-аналитической деятельности в сферах выявления и противодействия коррупционным деяниям, составлять план реализации антикоррупционных мероприятий;

• применять методы научной организации труда и организационного проектирования, практически использовать навыки рационализации управленческого труда как важнейшего направления предупреждения коррупционных деяний;

владеть

• понятийным аппаратом коррупциологии, методологическим инструментарием ее анализа;

• навыками поиска, сбора, систематизации и использования информации по проблемам коррупции, практически применять средства организационной и вычислительной техники;

• инструментарием анализа коррупционных деяний — их проявления, механизмов противодействия;

• приемами проведения сравнительного анализа механизмов антикоррупционной работы, аудита их эффективности;

• методами количественных оценок финансово-экономических последствий от коррупции.

Учебник включает четыре главы, формирующие комплексное представление о теории и практике проявления коррупции как первостепенной проблеме современного российского общества и ряда других стран мира, видах и специфике выявления, расследования, оценок значимости ущерба от коррупционных деяний, мерах дальнейшего противодействия коррупции с учетом разработанной методологии и систематизации многообразных примеров из практики.

Методический аппарат учебника ориентирован на развитие системы умений, необходимых для успешного освоения курса «Противодействие коррупции». Вопросы и задания, адаптированные тексты научных дискуссий, материалов теории, примеры практики, иллюстрации помогут в осмыслении учебного материала.

Глава 1
МЕТОДОЛОГИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: МЕТОДЫ ВЫЯВЛЕНИЯ ЗНАЧИМЫХ КОРРУПЦИОННЫХ ДЕЯНИЙ В ОБЩЕСТВЕ

Теория в общественных науках без опоры на факты глупа и нелепа.

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- главные сущностные характеристики коррупции;
- методы, основы и основные приемы исследовательской деятельности коррупции;
- методы получения информации о коррупционных деяниях и ее обобщения, методологию экономико-статистического анализа и исчисления обобщающих статистических показателей;

уметь

- идентифицировать значимые и второстепенные проблемные зоны в сфере коррупции и находить пути решения возникших проблем;
- применять научные подходы к исследованиям коррупции и оценкам эффективности применения мер противодействия ей;

владеть

- навыками использования в научном обороте основных понятий коррупциологии;
- методами экспертизы систем управления на их коррупциогенность;
- техникой анализа результативности современной правоприменительной практики.

1.1. Выявление сущности коррупции как главной проблемы в России и системный подход ее исследования

Актуальность темы исследования и конструктивного противодействия коррупции — расследования конкретных коррупционных деяний, изучения и урегулирования конфликтов сторон, работа по предупреждению нанесения и возвращению (компенсации) ущерба обществу — подчеркивается на протяжении многих лет как главная проблема, стоящая перед Россией.

Вопросы практики: общественное мнение разных стран о коррупции в них

- Согласно данным опроса «Левада-центра», проведенного в феврале 2016 г., респонденты уверены, что почти вся власть в Российской Федерации коррумпиро-

вана: 87% считают, что должностные лица так или иначе берут взятки; 44% — что значительное число чиновников нарушили закон. В полное искоренение коррупции или в существенное уменьшение ее масштабов верят 71% россиян[1].

- Как отметили в своем обзоре представители МВФ В. Гаспар и Ш. Хейган: «От Сан-Паулу до Йоханнесбурга люди выходят на улицы, протестуя против взяточничества. В Чили, Гватемале, Индии, Ираке, Малайзии, Украине и других странах граждане дают ясно понять своим лидерам: “Пора бороться с коррупцией!”»[2].
- Почти половина испанцев (47,1%) называют коррупцию главной проблемой страны и считают усилия государства для борьбы с ней недостаточными. Согласно данным Еврокомиссии, Испания только на 14-м месте среди стран ЕС по эффективности борьбы с коррупцией и мошенничеством. Главные фигуранты всех громких дел — политики, чиновники и предприниматели, деятельность которых пересекалась с государственными интересами. В 2013 г. испанские суды рассмотрели дела по 1661 случаю политической и финансовой коррупции. По данным СМИ, в одной из самых коррумпированных автономий Испании Андалусии госбюджету нанесен ущерб в размере 136 млн евро, в то время как в целом по стране с ноября 2014 г. удалось вернуть лишь 19 млн евро[3].

Приводимые далее сведения носят оперативный, но не фундаментальный аналитический, характер и свидетельствуют о масштабах коррупции в России и нарушениях норм права и этики, а также о создаваемых неудобствах взаимодействия некоррупционной части общества («несвоих», малооплачиваемых, нетрудоспособных, попавших в бедствия и т.п. граждан) с коррупционерами («беловоротничковыми мафиози» и обслуживающими их группами — бандитами, бюрократами и эскортами), все еще находящимися при исполнении своих служебных обязанностей, как они сами их понимают, их изощренными уклонениями от ответственности, перекладыванием своей вины на невиновных граждан страны.

При этом возникают вопросы: насколько эффективно выполняет каждый правоохранительный орган возложенные на него задачи по пресечению и предупреждению коррупционных деяний, в том числе в расчете на одного служащего, каковы контингент представителей данных правоохранительных органов, методы работы, основные виды злоупотреблений по службе? Необходим сравнительный анализ, который пока трудно осуществим, кроме как по эпизодам коррупционных деяний, фрагментарной оперативной отчетности (не всех правоохранительных органов) и выявлением дел с так называемыми оборотнями в погонах.

Обозначим имеющие российскую специфику аспекты проявления масштабной коррупции: негласное и неэффективное (без соответствующего опыта) участие в хозяйственной жизни с злоупотреблением своими полномочиями представителей силовых ведомств, являющихся опорой и поддержкой

---

[1] Опрос: Россияне не верят в то, что Путин победит коррупцию // Росбалт. 06.04.2016. URL: http: //www.rosbalt.ru/federal/2016/04/06/1504205.html (дата обращения: 24.07.2016).

[2] *Гаспар В., Хейган Ш.* Коррупция: скрытый налог на рост : обзор семинара МВФ «Роль индивидуальной честности в государственном управлении», проведенного 11.10.2015 // IMFdirect. 05.11.2015. С. 1.

[3] *Тимашова Н.* Испания: коррупция — главная проблема страны // Новые известия. 28.09.2015. URL: http: //www.newizv.ru/world/2015—09—28/227924-ispanija-korrupcija-glavnaja-problema-strany.html (дата обращения: 24.07.2016).

современной системы власти; осуществление проверок законности перераспределения собственности в России в результате проведения приватизации и осуществления государственных закупок; участие в рейдерских захватах, насильственных акциях устранения представителей частного бизнеса, реализующих хозяйственную деятельность на свой страх и риск, формирующих конкурентную среду, лиц, имеющих коррупционные связи в правоохранительных органах. С учетом происхождения капиталов и незаконных захватов рейдерами разных сфер бизнеса важно далее разобраться, кто именно разрушил конкурентную среду хозяйственной деятельности и усугубил масштабы отставания и неконкурентоспособности товаров и услуг в России. Каковы перспективы распределения доходов на российском внутреннем рынке «по своим», по фаворитам, по рейдерам с «темным прошлым»?

Вопросы российской практики — статистика коррупционных преступлений

По данным МВД России, в 2008 г. официально было выявлено более 40,5 тыс. преступлений коррупционной направленности, каждое третье из них — уличение во взяточничестве (12,5 тыс.). По 9,8 тыс. преступлений этого вида уголовные дела направлены в суд. К уголовной ответственности привлечено 6 тыс. человек, 1300 осуждены за взяточничество.

В 2009 г. общий объем таких преступлений против интересов государственной службы и службы в органах самоуправления составил 43 тыс., на 10% возросло и число выявленных преступлений по факту получения взятки. Всего же в 2009 г. выявлено свыше 263 тыс. нарушений законодательства о противодействии коррупции (для сравнения в 2008 г. их было порядка 200 тыс.).

По результатам прокурорских проверок было выявлено 46 тыс. преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, значительная часть которых относится к коррупционным деяниям. В суд направлены уголовные дела по почти 31 тыс. таких преступлений. Выявлено свыше 18 тыс. лиц, совершивших должностные преступления.

По данным Департамента экономической безопасности МВД России (ДЭБ), по итогам первого полугодия 2010 г. правоохранительными органами выявлено порядка 22,2 тыс. коррупционных преступлений. При этом доля преступлений против государственной власти и интересов государственной службы составила в первом полугодии 17,5% от общего числа экономических преступлений. Значительно увеличилась и сумма средней взятки, составив, по информации ДЭБ МВД России, 44 тыс. руб. (в 2009 г. — 27 тыс. руб.)[1].

По данным Генеральной прокуратуры РФ, в 2010 г. было вскрыто свыше 40 тыс. коррупционных преступлений[2].

Согласно данным за 2011—2012 гг., представленным на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ с разбивкой по разным правоохранительным орга-

---

[1] Данные за 2008—2009 гг., собранные по официальным источникам, отсутствующим в 2016 г., представлены по работе, указывающей на ссылки сайтов официальных органов власти: *Богунов С. С.* Коррупция в современной России: политологический анализ : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М. : Моск. гос. обл. университет, 2012. С. 13—14.

[2] Доклад Генерального прокурора России Ю. Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Официальный сайт Генпрокуратуры РФ. Публикация от 27.02.2011. URL: http: //genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearences/appearences/71822/ (дата обращения: 09.02.2016).

нам, в 2012 г. в России было зарегистрировано всего 49 513 (в 2011 г. — 40 407, +22,5%) преступлений коррупционной направленности. Органами внутренних дел выявлено 44 993 (в 2011 г. — 37 146) противоправных деяния, следственными органами Следственного комитета РФ (СК России) — 1026 (942), органами федеральной службы безопасности — 740 (599), органами наркоконтроля — 134 (143), таможенными органами — 10 (14), органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы — 125 (61). К уголовной ответственности было привлечено 13 565 (11 978, +13%) лиц, совершивших преступления.

Доля материального ущерба от коррупционных преступлений составила 7,8% (20,8 млрд руб.) от суммы ущерба, причиненного всеми видами преступлений по Российской Федерации в целом. Наложен арест на имущество, добровольно погашено, изъято имущества, денег на сумму более 11,2 млрд руб. За отчетный период сотрудниками правоохранительной системы установлено 6576 (6947) фактов получения взятки (ст. 290 УК РФ), совершенных 1687 (2169) лицами. Зарегистрировано 3182 (4005) фактов дачи взятки (ст. 291 УК РФ), почти в 2 раза больше, выявлено 2671 (3545) лицо, совершившее такие деяния. По данным МВД России, средний размер взятки составил в 2012 г. 78,2 тыс. руб., а при посредничестве во взяточничестве — 536 тыс. руб.

В 2012 г. в правоохранительных органах зафиксировано 1212 (1397) преступлений, связанных с коммерческим подкупом (ст. 204 УК РФ), средний размер которого составил 136 тыс. руб. Органами внутренних дел в 2012 г. была пресечена преступная деятельность 23 депутатов различных уровней, 7 министров субъектов РФ, 8 заместителей министров, 13 глав районов субъектов РФ, 26 глав муниципальных образований и городов, 23 руководителей подразделений территориальных федеральных органов власти. За 2012 г. общее число направленных в суд уголовных дел коррупционной направленности сократилось на 8,7% и составило 9811 (в 2011 г. — 10 691). Количество обвиняемых по направленным в суд делам уменьшилось на 10% (в 2012 г. — 10 927, в 2011 г. — 12 011)[1].

По представленным данным, в 2014 г. было выявлено более 32 тыс. преступлений, осуждено почти 11 тыс. лиц: к лишению свободы приговорены более 1300 лиц, к штрафам — почти 6400. Общая сумма наложенного по основным наказаниям штрафа превысила 2 млрд 200 млн руб. Из них почти 2 млрд назначены в качестве ответственности за преступление — взяточничество[2].

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» **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...»

---

[1] Статистические и аналитические материалы о состоянии работы по выявлению коррупционных преступлений, следствия и прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией в 2012 // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. 13.02.2013 (дата обращения: 09.02.2016).

[2] *Красильников С.* И. Яровая: в 2014 г. за коррупционные преступления осуждены почти 11 тыс. человек // ИТАР-ТАСС. 07.07.2015. URL: http: //tass.ru/politika/2099145 (дата обращения: 09.02.2016).

В этой формулировке скрывается целый комплекс нормативно и теоретически неурегулированных проблем, связанных:

— с конкретизацией понятия «служебное положение» (любое рабочее место, включая рабочие и инженерные должности, должности различных специалистов — экономистов плановых отделов, программистов и др.);

— разбором мотивации во время дачи-получения взятки — кто кого заставляет давать-брать взятку, и возможно ли решить тот или иной вопрос без дачи недобросовестным должностным лицам (по нашему мнению, как раз коррупционерам) взяток от вынужденно обращающихся к ним за решением конкретных вопросов (такой разбор ситуации после принятия закона не проводится, не фигурируют в правоохранительной деятельности понятия «коррупционное давление», «недобросовестное выполнение» или «уклонение от выполнения» своих служебных обязанностей, которые напрямую связаны с оказанием услуг с фигурированием взяток, и пр.);

— близостью определений понятий «коммерческий подкуп» и «взятка» и их возможной несвязанностью с незаконным использованием физическим лицом своего должностного положения;

— неточностью описания фигурантов коррупционных деяний и их интересов, по нашему мнению, со смешиванием правонарушителей, преступников и их жертв, как это на протяжении многих лет после принятия данного закона происходило в правоприменительной практике России;

— отсутствием в современных российских нормах права таких понятий, как «добросовестное» и «недобросовестное» отношение к своим служебным обязанностям и «ответственность» за него.

Российский вариант законодательного определения коррупции не содержит такого важного для данной сферы понятия, как «продажность национальных и иностранных публичных лиц», что рассматривается Страсбургской конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г[1]. как главнейшее понятие в борьбе с коррупцией на местах. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (ст. 8) признала уголовно наказуемыми: подкуп, продажность национальных и иностранных публичных должностных лиц или международных гражданских служащих в интересах этих или иных физических и юридических лиц, а также соучастие в этих преступлениях[2]. То есть продажность должностных лиц является одной из центральных категорий, которая должна учитываться в национальных правоприменительных практиках, но в российском определении законности поведения должностных лиц это понятие не используется. Главный недостаток определений коррупции и в российском, и в международных актах (при сущностных отличиях в пользу международных) — смешение всех фигурантов коррупционных деяний с созданием фактически коррупционного начала — возможность вариативности работы правоохранительных органов в условиях устойчивых коррупционных связей, которые могут признавать виновными как публичных должностных лиц, так и тех, кто им «мешал работать»

[1] Вступила в силу с 1 июля 2002 г., для Российской Федерации — с 1 февраля 2007 г.

[2] Вступила в силу с 29 сентября 2003 г., для Российской Федерации — с 25 июня 2004 г.

(в зависимости от влияния, которым обладают стороны). Общая картина законности деятельности обеих сторон — должностных лиц и обращающихся к ним в установленном порядке физических лиц — не исследуется. Таким образом, по сути, устоявшиеся коррупционные связи камуфлируются, а не раскрываются и не пресекаются. Главная же цель во всех теоретических конструкциях противодействия коррупции — ее пресечение с наказанием виновных лиц (как правило, отъемом у них незаконно нажитого имущества и денежных средств).

Учитывая положение Конвенции ООН против коррупции 2003 г[1]., что коррупция подрывает демократические основы, на наш взгляд, есть все основания определить, что коррупция — это состояние общества, противоположное демократии, власть преступных группировок (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Сравнение признаков демократического и коррупционного государства

Демократия	Коррупция
1. Определяющее влияние положительных нравственных качеств и высокого уровня духовного развития элиты общества на формирование экономических отношений	1. Определяющее влияние отрицательных нравственных качеств и низкого уровня духовного развития элиты общества на формирование экономических отношений
2. В основе развития экономических отношений находятся интересы человека (государство в лице государственных служащих способно позаботиться о нуждах простых людей), в результате продолжительность жизни граждан страны увеличивается	2. В основе развития экономических отношений находятся корыстные интересы — зарабатывание денег любой ценой (государство в лице государственных служащих заботится только о тех, у кого есть деньги), в результате отсутствия заботы государства о гражданах продолжительность жизни снижается, а уровень их заболеваемости растет
3. Равенство всех перед законом	3. Злоупотребление служебным положением выражается в том, что должностное лицо требует от всех исполнения законов, а само их нарушает
4. Как следствие 1-го, преобладание формальных правил над неформальными	4. Как следствие 1-го, преобладание неформальных правил над формальными (в основном, с помощью взяток и личных связей)
5. Равенство всех перед законом способствует развитию сознательности и личной ответственности за свои поступки	5. Преобладание неформальных правил над формальными обусловливает развитие механизма удержания власти на основе страха (запугивания людей) вместо развития их сознательности и личной ответственности за свои поступки

[1] Принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Вступила в силу с 14 декабря 2005 г., для Российской Федерации — с 8 июня 2006 г.

Продолжение табл. 1.1

Демократия	Коррупция
6. Социальная напряженность общества снимается благодаря реализации принципа согласования интересов государства, бизнеса и населения	6. Массовое несоблюдение законодательства со стороны коррумпированных структур ведет к криминализации общества, беззаконию и многочисленным социальным конфликтам
7. Соответствие уровня квалификации специалистов занимаемой должности, в частности, получение высокооплачиваемой работы лицами, достойными данной работы, — квалифицированными специалистами, обладающими необходимыми знаниями, опытом, трудолюбием и способными нести ответственность за свои действия	7. Не соответствие уровня квалификации специалистов занимаемой должности, в частности, получение высокооплачиваемой работы лицами на основе личных связей и взяток и/или обладающими такими безнравственными чертами характера, как хамство, лицемерие, подхалимство, угодничество, в ущерб интересам дела
8. Развитие экономических отношений по пути открытости и достоверности информации	8. Развитие экономических отношений по пути их усложнения, запутывания, неоднозначности норм законодательства, закрытости и искажения информации
9. Высокая степень ответственности государственных служащих, работников бюджетной сферы и частного сектора перед гражданами, что, в частности, обеспечивается системой жесткого государственного контроля за их деятельностью	9. Отсутствие или низкая степень ответственности государственных служащих, работников бюджетной сферы и частного сектора перед гражданами вследствие отсутствия системы государственного контроля за их деятельностью
10. Социальный состав общества имеет тенденцию к выравниванию, в частности, уменьшается разница между доходами богатых и бедных граждан, между уровнем социально-экономического развития центра и периферии страны	10. Разрыв между богатыми и бедными увеличивается, как и между регионами, поскольку государственные решения принимаются лицами, не имеющими представления о нуждах простых людей
11. Государство постоянно повышает уровень социальных выплат для нуждающихся категорий граждан, общество опирается на концепцию, согласно которой налогоплательщики осознанно платят налоги с тем, чтобы путем перераспределения на уровне государства развивать экономику и помогать тем, кто не может сам заработать	11. Игнорирование социальных функций, которые возложены на государство обществом, а именно: обеспечение достойной жизни нетрудоспособным гражданам, выполнение других социальных гарантий, предусмотренных конституцией страны. Это происходит в том числе и на основе массового обмана населения
12. Руководство страны получает зарплату, сопоставимую с уровнем доходов научной элиты, пользуется теми же услугами, что и большинство населения, поэтому принимает решения на основе психологии большинства населения	12. Руководство страны, получая доходы в десятки и сотни раз выше, чем средняя зарплата по стране, оторвано от жизни большинства народа (не пользуется общественным транспортом, не посещает поликлиники, не ходит в эконом магазины, не отдает своих детей в муниципальные школы и т.д.).

Демократия	Коррупция
	В результате, высшие эшелоны власти не осознают, как живет в стране большинство населения, и принимают решения, основываясь на психологии богатого потребителя
13. Отсутствует механизм перекладывания ответственности за некомпетентные государственные решения и бесхозяйственность на плечи граждан	13. Население вынуждено переплачивать за товары и услуги, поскольку все издержки от коррупции покрываются также и через механизм ценообразования на товары и услуги
14. Государственные решения принимаются в интересах большинства	14. Государственные решения принимаются в интересах мафии
15. Как результат, соблюдаются гарантии прав и свобод гражданина, закрепленные в конституции страны	15. Как результат, гарантии прав и свобод гражданина, закрепленные в конституции страны, не соблюдаются, а большинство населения страны вынуждено жертвовать частью своего материального благосостояния, а также своим здоровьем в пользу коррупционной мафии, покрывая издержки от реализации некомпетентных решений, переплачивая за товары и услуги в большинстве своем низкого качества, пользуясь недостоверной информацией и получая многократно заниженное вознаграждение за свой труд
16. Важнейшей характеристикой мышления правящей элиты является его опережающий характер, обеспечивающий в результате принятия эффективных управленческих решений максимальную безопасность техногенного воздействия на природу, защиту человека от природных катастроф, что формирует планово-предупредительный тип общественных отношений, основанных на использовании превентивных мер	16. Недостаток знаний у правящей элиты и отсутствие духовно-нравственных мотивов, диктующих заботу о человеке, о большинстве населения страны, формирует аварийно-спасательный тип общественных отношений, при котором члены общества находятся в постоянной опасности попасть в аварию, при этом издержки бесхозяйственности покрываются за счет общества (устранять последствия аварий всегда многократно дороже, чем их предупреждать)
17. Результатом равенства всех граждан перед законом является высокая степень управляемости экономики и эффективности принимаемых государственных решений	17. Результатом избирательного соблюдения законов со стороны разных слоев общества (коррумпированного и некоррумпированного) является слабая управляемость экономики и действие законов хаоса вместо продекларированных в нормативных правовых актах условий хозяйствования

Окончание табл. 1.1

Демократия	Коррупция
18. Как следствие 15-го, соблюдение принципа защиты результатов прошлого труда (жилого фонда, дорог, объектов культурного наследия и т.д.)	18. Как следствие 15-го, пренебрежение принципом защиты результатов прошлого труда, что выражается в реализации неэффективной инвестиционной политики и разрушении материальной базы развития экономики, а также объектов культурного наследия
19. На уровне исполнителей — оказание необходимых гражданам бесплатных информационных услуг специалистами органов государственной и муниципальной службы и предприятий частного сектора	19. На уровне исполнителей — пренебрежение нуждами граждан, обращающихся в организацию, выражающееся в нежелании государственных служащих и специалистов различных организаций проводить разъяснительную работу среди населения в рамках своей компетенции, отгораживание табличками типа «Справок не даем»
20. Уважение к письменным обращениям граждан в различные инстанции, проявляющееся в действующей системе их пересылки между организациями и высокой степени решения изложенных просьб по существу	20. Работа с обращениями граждан сводится к подготовке формальных отписок, многие обращения игнорируются из-за отсутствия контроля за их исполнением. Как правило, добиться какого-то решения проблемы гражданин может только лично обходя различные организации и проявляя настойчивость, в том числе в подготовке повторных обращений по одной и той же проблеме

В современной правоохранительной практике работа по пресечению коррупционных преступлений выстраивается вокруг взятки, хотя федеральный закон трактует коррупцию широко и емко — получение выгоды от незаконного использования должностного положения. Но влиятельным персонам может казаться, что люди, которые обращаются к ним в установленном порядке, не так просят помочь им, не то говорят, да и вообще — не те люди, мешают их труду на благо себя. Вот и получается, что неконкретизированная, неоднозначно трактуемая норма права (в данном случае — закона) приводит к ее индивидуализированному (нередко коррупциогенному) толкованию при выявлении и расследовании коррупционных деяний. Похожий подход присутствует и в подвергаемых критике судах как ветви власти, также связанной с проблемой коррупции и медленным ее выявлением и урегулированием, — оценка представленных материалов по гражданским и уголовным делам не по типовым процессам, стандартам, разъясняемым всему обществу, а по... внутреннему убеждению судей, выносящих конкретизированные для граждан решения и приговоры, в том числе оправдательные.

Примеры расследования коррупционных деяний в мировой практике

- Бывший премьер-министр Италии Сильвио Берлускони был приговорен судом Неаполя к трем годам лишения свободы, в результате признания винов-

ным в подкупе сенатора Серджо де Грегорио и других сенаторов в 2007 г. с целью свержения правительства во главе с премьер-министром Романо Проди и «других коррупционных действиях». В 2014 г. Берлускони был приговорен к году общественных работ в доме престарелых в Милане по делу о налоговых махинациях в компании *Mediaset* (этим наказанием заменили четыре года заключения в связи с применением норм закона об амнистии), до этого он несколько раз становился фигурантом уголовных дел[1].

- 21 октября 2015 г. правоохранительные органы Каталонии арестовали 11 человек, подозреваемых в коррупции. В их числе — казначей правящей в регионе партии «Демократическая конвергенция Каталонии» (*CDC*) Андреу Вилока Серрано. Власти подозревают их в организации коррупционной схемы, благодаря которой местные компании получали государственные заказы в обмен на взятку в размере 3% от суммы сделки. В основном в деле фигурируют компании из строительного сектора. Лидер *CDC* и глава правительства Каталонии Артур Мас Артур, который со своими сторонниками добивался от Мадрида начала переговоров по вопросу о независимости Каталонии, подверг критике действия властей и заявил, что партия и он были вовлечены в «большую игру»[2].
- 22 января 2016 г. суд Испании освободил мексиканского политика Умберто Морейру, задержанного в Мадриде по обвинению в отмывании денег. Морейру, который является экс-губернатором мексиканского штата Коауила и бывшим председателем Институционно-революционной партии (ИРП) Мексики (к ней принадлежит президент страны Энрике Пенья Ньето), подозревают в отмывании денег, хищении общественных средств, взяточничестве и организации преступного сообщества. В период губернаторства (2005—2011) в адрес Морейру неоднократно звучали обвинения в коррупции и злоупотреблениях служебным положением с целью личного обогащения. Тем не менее мексиканским властям не удалось доказать, что группа чиновников во главе с Морейру смогла обманным путем завладеть средствами в размере более 160 млн долл. В 2013 г. Морейру переехал в Барселону, где он привлек к себе внимание испанских правоохранительных органов, за несколько месяцев переведя из США порядка 200 тыс. евро. В штате Техас против Морейру также ведется расследование. Американская юстиция располагает показаниями его бывшего соратника, предпринимателя Роландо Тревиньо, который заключил сделку со следствием и в настоящее время обвиняет Морейру в «многочисленных коррупционных преступлениях»[3].

Коррупция — сложный социальный феномен. Термин «коррупция» происходит от латинского слова «*corrumpere*» — портить, подкупать. Упоминание о ней обнаруживается уже в архивах Древнего Вавилона. В римском праве *corrumpere* трактовалась, как «повреждать, ломать, нарушать, фальсифицировать». Т. Гоббс в коррупции видел корень, из которого «вытекает презрение ко всем законам»[4]; Н. Макиавелли представил философ-

---

[1] *Гордеев В.* Берлускони получил три года тюрьмы по делу о подкупе сенаторов // РБК. 08.07.2015. URL: http: //www.rbc.ru/politics/08/07/2015/559d66af9a794714bc8a1971 (дата обращения: 24.07.2016).

[2] В Испании по обвинению в коррупции задержан видный деятель партии, выступающей за независимость Каталонии // Newsru.com. 22.10.2015. URL: http: //newsru.com/world/21oct2015/cataluna.html (дата обращения: 24.07.2016).

[3] *Воробьева Е.* Суд Испании отпустил подозреваемого в коррупции экс-лидера правящей партии Мексики // Euronews. 22.01.2016. URL: http: //ru.euronews.com/newswires/3133047-newswire/

[4] *Гоббс Т.* «Левиафан» или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М., 1936. С. 234.

скую трактовку этого понятия как форму противоправного использования публичных возможностей в частных интересах; падение Рима он объяснял расцветом «коррупции и разврата».

Вопросы дискуссии по определению термина «коррупция»

О. Г. Карпович приходит к выводу, что «к настоящему времени не выработано какого-либо универсального определения коррупции как социального явления, как не существует и общепризнанного юридического понятия коррупции. Количество точек зрения столь велико, что привести все возможные определения — задача трудновыполнимая для любого исследователя. Представляется, что одна из наиболее важных причин сложности формулирования юридического понятия коррупции заключается в том, 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»[1].

По мнению С. Роуз-Аккерман, «коррупция — это злоупотребление государственной властью ради извлечения личной выгоды»[2].

В книге «Можно ли одолеть коррупцию? (опыт Финляндии) — Северная Европа. Регион нового развития» коррупция определяется как «болезнь государственной власти и показатель плохого управления. Она подрывает принцип верховенства закона и ослабляет институциональные основы политической стабильности, социальное единство и затрудняет экономическое развитие[3].

Как полагает Б. Б. Токарев, «проведенный анализ основных исследовательских подходов к изучению проблем коррупции приводит к выводу о существовании тенденции к сохранению в ее теоретическом осмыслении неоднозначности и порой некоторой противоречивости, вызванной не только различными ее толкованиями, но и присущей коррупции многоаспектности. С одной стороны, в научной литературе особенно в последнее время прослеживается значительный рост числа междисциплинарных исследований (как, например, социально-психологический, социально-экономический подходы и т.д.), но, с другой, — наблюдается более глубокое отраслевое изучение коррупции, происходит своего рода “спецификация” данного понятия с учетом достижений политического, экономического и правового направлений исследования коррупции. <...> Рассмотрение коррупции как особого отношения предопределяется необходимостью анализа деятельности индивидов, реализующих коррупционные практики, в рамках системы. Понимание человека как представителя социальной группы, включенного в систему социальных отношений, позволяет рассматривать коррупцию во всей ее целостности». По его мнению, коррупция в узком смысле (как коррупционный акт) представляет собой «злоупотребление должностным лицом своими непосредственными обязанностями в пользу других лиц, носящее осознанный характер его осуществления, с обязательным извлечением определенных выгод для себя»[4].

По мнению полковника полиции Ю. Г. Наумова, «коррупция является отклоняющимся (девиантным) поведением публичных должностных лиц, которое выражается в нарушение формальных правил по использованию имеющихся у них

---

[1] *Карпович О. Г.* Коррупция в современной России. М. : Юристъ, 2007. С. 19.

[2] *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство: причины, следствия, реформы : пер. с англ. О. А. Алякринского. М. : Логос, 2003. С. 120.

[3] Сайт издательства «Весь мир». URL: http: //www.vesmirbooks.ru/fragments/912/ (дата обращения: 30.03.2016).

[4] *Токарев Б. Б.* Социально-философское осмысление феномена коррупции : дис. ... канд. филос. наук. М. : МГУ им. М. В. Ломоносова, 2011.

официальных полномочий, а также иных общественных ресурсов для получения выгоды в личных или узкогрупповых (корпоративных) целях»[1].

С. С. Богунов понимает коррупцию как комплексное социальное явление, «борьба с которым должна начинаться не “сверху” (власть), а “снизу” (общество)»[2]. В то же время он отмечает, что «в международной законодательной и правоприменительной практике не принято сужать понятие коррупции до сделки между чиновником и заинтересованным лицом. В международном понимании, коррупция по своему экономическому, этическому, политическому содержанию далеко выходит за рамки сделки купли-продажи услуг чиновника. Не только хищения бюджетных средств с использованием служебного положения, не только “продажа” своих должностных возможностей заинтересованным лицам составляют содержание коррупции. Она включает все возможные формы незаконного использования полномочий государственного и муниципального служащего, должностного лица в своих личных целях. С другой стороны, международные нормативно-правовые акты, как правило, не содержат сущностного определения коррупции. Вместо этого содержится перечень коррупционных правонарушений, подлежащих криминализации». Поскольку содержащиеся в антикоррупционных конвенциях ООН и Совета Европы определения понятия «коррупция» очень разнообразны, в некоторых частях они даже противоречат друг другу, в данном исследовании отмечено, что в мировой практике часто принято опираться на определение, предложенное экспертами Всемирного банка: «Коррупция — это злоупотребление властными полномочиями в личных целях»[3].

В ходе семинара МВФ «Роль индивидуальной честности в государственном управлении» было предложено трактовать коррупцию как «приватизацию государственной политики». «Влиятельные элиты в бизнесе и политике вступают в сговор, чтобы взять под свой контроль государственные институты, узурпировать процесс разработки и проведения политики и монополизировать сферу государственных контрактов и закупок. Другой эксперт предложил еще более широкое определение, обозначив коррупцию как “отсутствие беспристрастности в органах управления”, когда использование государственных средств и власти негативно отражается на благополучии населения»[4].

Б. В. Волженкин определяет коррупцию как «социальное явление, заключающееся в разложении власти, когда государственные (муниципальные) служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, используют свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах»[5].

На сайте ООН коррупция определяется как «злоупотребление служебным положением для личной выгоды»[6].

---

[1] *Наумов Ю. Г.* Теория и методология противодействия институциональной коррупции : автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М. : Акад. управления МВД России, 2013. С. 19.

[2] *Богунов С. С.* Коррупция в современной России: политологический анализ : дис. ... канд. полит. наук. М. : Моск. гос. обл. университет, 2012.

[3] Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank. Poverty Reduction and Economic Management // The World Bank. 1997. September. P. 8.

[4] *Гаспар В., Хейган Ш.* Коррупция: скрытый налог на рост (Обзор семинара МВФ «Роль индивидуальной честности в государственном управлении». 11.10.2015) // IMFdirect. 05.11.2015. С. 1.

[5] *Волженкин Б. В.* Коррупция : Серия : Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе. СПб., 1998.

[6] Официальный сайт ООН на русском языке. Материалы Всемирного банка «Коррупция». URL: http: //www.un.org/ru/youthink/corruption.shtml (дата обращения: 24.07.2016).

В документах Всемирного банка коррупция определена как: а) использование государственной должности ради личной выгоды[1]; б) «плохое управление», выступающее основным фактором сдерживания инвестиций и экономического роста, бьющее главным образом по неимущим[2]; в) отсутствие порядочности и честности (особенно подверженность взяточничеству); г) использование должностного положения для получения выгоды нечестным путем; д) злоупотребление служебным положением для личной выгоды. К распространенным примерам правонарушений и должностных преступлений относят: «взяточничество, незаконное присвоение товаров и услуг, предназначенных для общественного потребления, кумовство (когда при приеме на работу предпочтение отдается членам семьи), оказание влияния при выработке законов и правил в целях получения личной выгоды»[3].

По нашему мнению, в настоящее время появилась острейшая необходимость более четкого методологического, законодательного и практического *разграничения коррупционных деяний*, связанных с должностью, статусностью совершающих их в рамках выполнения ими определенных управленческих функций лиц, *от других форм административных правонарушений и уголовных преступлений*, не связанных с выполнением должностных обязанностей. При этом в основу целесообразно закладывать именно исполнение должностных обязанностей (надлежащее или коррумпированное), а не принадлежность к государственной или муниципальной службе, реализацию функций управления, которые могут при определенном противоправном поведении статусных лиц генерировать теневые коррупционные потоки (дополнительно незаконным путем привлекать средства физических и юридических лиц, использовать схемы казнокрадства, уклонения от уплаты налогов и пр.).

Можно провести аналогию между коррупционными деяниями и нарушениями правил торговли. Нечестный продавец может, например, обвешивать покупателей с целью получения дополнительного личного дохода, а кассир — обсчитывать, недодавать сдачу. Везде, во всех сферах деятельности встречаются порядочные и непорядочные люди, честные и нечестные, правдивые и лживые. Как вести себя в такой ситуации — сразу на месте попросить пересчитать и заплатить за покупки меньшую сумму денег? Коррупция должностных лиц при работе с населением (физическими и юридическими лицами, не связанными с коррупцией) — это как обман в магазине, но на основе использования бюрократических барьеров, устного дезориентирования, в том числе необоснованного отказа в предоставлении социальных благ, дискриминационных (унижающие достоинство наемных работников) схем оплаты наемного труда и др. Главное, что у должностных лиц в коррупционной среде есть выбор — они могут помогать, не помогать людям или даже наносить вред своими действиями. Вопрос заключается

---

[1] Доклад о мировом развитии. 2005: как сделать инвестиционный климат благоприятным для всех. М. : Изд-во «Весь мир», 2005. С. 43.

[2] Многоликая коррупция: выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана ; пер. с англ. М. : Альпина Паблишерз, 2010. С. 13.

[3] Официальный сайт ООН. Коррупция: твое «Нет» имеет значение. Материалы Всемирного банка для учащихся. URL: http: //www.un.org/ru/youthink/corruption.shtml (дата обращения: 20.03.2016).

в том, насколько население, представители юридических лиц осведомлены о таких возможностях должностных лиц и могут адекватно на них реагировать в случае нарушения своих прав, подобно описанному выше с расчетами в магазине.

Таким образом, по нашему заключению, главными ***сущностными характеристиками коррупции*** выступают:

а) *потенциал злоупотребления властью*, соответствующий той или иной занимаемой должности, как на уровне федерального, регионального и местного управления государством, так и в бюджетной сфере, частном бизнесе и государственной и муниципальной хозяйственной деятельности;

б) *вариативность поведения должностного лица* (один набор услуг и их качество в случае подкупа, взятки, кормления, и другой — нередко с обманом обращающихся лиц, в том числе с принижением их достоинства);

в) *противоборство двух сторон в результате неопределенности их отношений* по существу решения тех или иных вопросов, недоверия, которое обоснованно проявляется по отношению к коррумпированным должностным лицам и их коррупционным отношениям по вертикали и горизонтали власти.

Мнение экспертов

Исследования по проблемам коррупции привнесли в отечественный научный оборот множество новых специфичных терминов, одним из которых является «коррупциология». Например, В. В. Глущенко пришел к выводу, что для снижения коррупции необходима разработка научной теории — коррупциологии. Это практически формирующаяся система знаний: о коррупции различного рода; ее источниках; условиях развития (механизме) коррупции; сути и содержании коррупции в различных сферах; особенностях, формах, видах, механизмах эволюции коррупции; путях преодоления, снижения коррупции; возможных рисках в процессе борьбы с коррупцией.

Кратко, коррупциология — это наука об источниках, механизме действия коррупции и методах снижения коррупции. Структура коррупциологии как науки включает: общую теорию коррупции; методы диагностики коррупции; методы управления, направленные на снижение коррупции (антикоррупционного управления)[1].

По мнению М. М. Решетникова, коррупционером может стать любой человек, «которому предписано за чем-то надзирать или распределять не принадлежащую ему собственность... Вероятность коррупционного поведения собственника в отношении принадлежащего ему имущества или средств весьма мала. То есть, чем больше собственников, тем меньше коррупции (и больше контроля над коррупционным поведением)»[2]. Это совпадает с нашей теорией социальной опоры властной коррупции (на разных уровнях коррупционного управления) исключительно на люмпенов, обделенных и умом, и властью, и социальным положением в обществе[3].

---

[1] *Глущенко В. В.* Коррупциология: системно-управленческий подход : монография. М. : ИП Глущенко Валерий Владимирович, 2011. С. 31.

[2] *Решетников М. М.* Психология коррупции. Утопия и антиутопия. СПб : Восточно-Европейский институт психоанализа, 2008. С. 11.

[3] *Румянцева Е. Е.* Контуры социальной стратификации в современной России // Проблемы теории и практики управления. 2015. № 2. С. 81—86.

На основе проведенных исследований группа авторов следующим образом определяет коррупцию: «коррупция — злоупотребление властью лицами (“коррупционерами”), которые действуют от имени органов государственной и муниципальной власти:

— в личных интересах или в интересах родственников и близких лиц, но в ущерб интересам граждан (безлично), наделивших коррупционеров непосредственно или через органы власти властными правомочиями и полномочиями (индивидуальная или групповая коррупция);

— в интересах разных социальных “паразитов”, но в ущерб гражданам (безлично), народам, нации и государству (социальная коррупция);

— в интересах иностранного государства в “партнерстве” с иностранными коммерческими и “общественными” организациями (коррупционное вредительство/диверсия в рамках “холодной” войны)».

Авторы представили следующий алгоритм исследования коррупции как *власти*.

«1. Только на базе представлений о власти можно раскрыть представления о злоупотреблении властью.

2. Представления о власти необходимо начинать с раскрытия природы власти в любом государстве — с главного механизма власти, с “источников власти” и их распределения между общежительствующими на общей территории гражданами. В рамках такого распределения возникают первые виды злоупотребления властью.

3. Лица, захватившие “источники власти” (народы, олигархи, монарх), вынуждены создавать формальную систему государственной и муниципальной власти, создавая “органы и ветви власти”. На стадии создания формальной системы власти возникают условия для осуществления новых видов злоупотребления властью. Например, число и функции органов власти могут не соответствовать интересам нации и государства, а сами “органы власти” могут отрываться от своих народов и злоупотреблять властью.

4. Злоупотребление властью может развиваться и расширяться за счет того, что органы власти и члены властных органов вступают в преступный сговор не только друг с другом, но и в сговор с разными частными лицами, их объединениями и отраслевыми корпорациями, а также с иностранным врагом с целью разрушения целостности и суверенности государства. При этом возникают функциональные, отраслевые и корпоративные виды организованной коррупции.

5. Развитие организованной коррупции с участием разных властных лиц порождает разный уровень социальной опасности для объектов коррупции — граждан, социальных слоев и народов. Поэтому возникает необходимость ее классификации с позиций “уровня социальной опасности”.

6. Все виды коррупции связаны с конкретными методами преступной деятельности или с комплексом таких методов. Поскольку разные виды преступлений в гражданском, административном и уголовном праве привязываются к таким “элементарным преступным действиям”, возникает необходимость разделения коррупции на разные механизмы преступлений, которые условно названы “видами коррупции”»[1].

Позиция связи коррупции с властью была отражена и в выступлении В. В. Путина в 2004 г. на первом заседании Совета при Президенте РФ по борьбе с коррупцией, которое он начал словами: «У нас в России под коррупцией в основном понимается взяточничество... Очевидно, что коррупция тесно свя-

[1] Коррупция и борьба с ней: сущность и классификация коррупции; сущность и техника борьбы с коррупцией в ЖКХ и в жилищном строительстве / В. М. Ланцов [и др.]. Казань : ЗАО «Новое знание», 2009. С. 4—7.