**Лекция 1.**

**Коррупция как социальное явление.**

**Определение коррупции.**

Коррупция такое же древнее явление, как и социальный порядок, управляющий жизнью людей. И так же давно люди пытаются найти причины коррупции и способы ее ограничения. Великий китайский реформатор Ванг Анши (1021-1086гг.) в своих трудах о коррупции отмечал два ее источника: «плохие законы и плохие люди».

Ученый четырнадцатого века Ибн Хальдун известен не только как основатель научной теории и социологии, но и как исследователь коррупции. Принципы коррупции он видел в страсти элит к роскошной жизни. Он указывал на то, что коррупция приводит к экономическим трудностям, а последние, в свою очередь, способствует росту коррупции. Коррупция, если она специально не ограничивается, не может уменьшаться. Ее естественное состояние – рост.

Как у всякого сложного социального явления, у коррупции не существует единственного канонического определения. Однако, начиная серьезный разговор о ней, нельзя обойти вопрос о том, что имеют в виду авторы, используя понятие «коррупция». Дело не в академизме, а в стремлении к взаимопониманию с читателями.

Коррупция существует постольку, поскольку должностное лицо может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или непринятия тех или иных решений. В число таких ресурсов могут входить бюджетные средства, государственная или муниципальная собственность, государственные заказы или льготы и т.п. Собирая штрафы, налоги или иные предусмотренные законом платежи, должностное лицо также распоряжается не принадлежащими ему ресурсами: если штраф (сбор) законен, то его собственник — государственная казна, если не законен — то это собственность того лица, которого пытается обобрать должностное лицо. Государственный служащий обязан принимать решения, исходя из целей, установленных правом (конституцией, законами и другими нормативными актами) и общественно одобряемых культурными и моральными нормами. Коррупция начинается тогда, когда эти цели подменяются корыстными интересами должностного лица, воплощенными в конкретных действиях. Этого условия достаточно, чтобы характеризовать такое явление как злоупотребление служебным положением в корыстных целях. Между этим явлением и коррупцией грань весьма размытая. Очень редко должностное лицо может извлечь незаконную выгоду из своего служебного положения, действуя изолированно, не вовлекая в свою противоправную деятельность других людей, как это бывает, например, при сокрытом от других присвоении не принадлежащих чиновнику средств (можно напомнить об использовавшемся ранее термине «казнокрадство»). В таких случаях обычно не говорят о коррупции.

Чаще бывает по-другому. Ниже приведено несколько примеров, которые можно отнести к ситуациям, обычно описываемым термином «коррупция».

1. Когда командующий округом строит себе дачу за счет государственных средств (материалы, техника, военнослужащие), он действует не один и попадает в определенную зависимость от других лиц, вовлеченных в строительство и его обеспечение. Как правило, используя свою власть для незаконного получения материальных благ, руководитель вынужден расплачиваться за это с «подельниками» незаконным продвижением по службе, премиями или другими способами. Эта ситуация ближе к общепринятому представлению о коррупции, потому что в ней участвует не один человек, а целая группа должностных лиц, коллективно извлекая выгоду из нарушения законов и норм.

2. Когда чиновник, обязанный по закону принять определенное решение по отношению к некоторому лицу (скажем, выдать лицензию на какой-либо вид бизнеса) создает для этого искусственные незаконные преграды, он тем самым понуждает своего клиента к даче взятки, что часто и происходит. Эта ситуация также ближе к традиционному понятию коррупции, потому что она сопряжена с дачей и принятием взятки. В старой российской юриспруденции такое поведение называли мздоимством.

3. Чаще всего под коррупцией (в узком смысле слова) понимают ситуацию, когда должностное лицо принимает противоправное решение (иногда решение, морально не приемлемое для общественного мнения), из которого извлекает выгоду некоторая вторая сторона (например - фирма, обеспечивающая себе благодаря этому решению государственный заказ вопреки установленной процедуре), а само должностное лицо получает незаконное вознаграждение от этой стороны. Характерные признаки данной ситуации: принимается решение, нарушающее закон или неписаные общественные нормы, обе стороны действуют по обоюдному согласию; обе стороны получают незаконные выгоды и преимущества, обе стараются скрыть свои действия.

4. Наконец, бывают ситуации, когда чиновника вынуждают под давлением или при помощи шантажа принять незаконное решение. Обычно это случается с уже затянутыми в преступную деятельность чиновниками, которые, поддаваясь давлению, фактически получают одну простую выгоду — их не разоблачают.

Надо иметь в виду, что этим перечислением не исчерпывается феномен коррупции.

Полезно различать верхушечную и низовую коррупцию. Первая охватывает политиков, высшее и среднее чиновничество и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую цену (формулы законов, госзаказы, изменение форм собственности и т.п.). Вторая распространена на среднем и низшем уровнях, и связана с постоянным, рутинным взаимодействием чиновников и граждан (штрафы, регистрации и т.п.).

Часто обе заинтересованные в коррупционной сделке стороны принадлежат к одной государственной организации. Например, когда чиновник дает взятку своему начальнику за то, что последний покрывает коррупционные действия взяткодателя, — это также коррупция, которую обычно называют «вертикальной». Она, как правило, выступает в качестве моста между верхушечной и низовой коррупцией. Это особо опасно, поскольку свидетельствует о переходе коррупции из стадии разрозненных актов в стадию укореняющихся организованных форм.

Большинство специалистов, изучающих коррупцию, относит к ней и покупку голосов избирателей во время выборов. Здесь, действительно, есть все характерные признаки коррупции, за исключением того, что присутствовало выше — должностного лица. Избиратель обладает по конституции ресурсом, который называется «властные полномочия». Эти полномочия он делегирует избираемым лицам посредством специфического вида решения — голосования. Избиратель должен принимать это решение исходя из соображений передачи своих полномочий тому, кто, по его мнению, может представлять его интересы, что является общественно признанной нормой. В случае покупки голосов избиратель и кандидат вступают в сделку, в результате которой избиратель, нарушая упомянутую норму, получает деньги или иные блага, а кандидат, нарушая избирательное законодательство, надеется обрести властный ресурс. Понятно, что это не единственный тип коррупционных действий в политике.

Коррупция существует и в негосударственных организациях. Сотрудник организации (коммерческой или общественной) также может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами; он также обязан следовать уставным задачам своей организации; у него также есть возможность незаконного обогащения с помощью действий, нарушающих интересы организации, в пользу второй стороны, получающей от этого свои выгоды. Очевидный пример из российской жизни — кредиты, получаемые за взятки в коммерческих банках под проекты, цель которых — изъять деньги и исчезнуть.

В России долгое время отсутствовало единое понятие коррупции. Отечественное законодательство, являющееся, как правило, источником наиболее точных дифиниций, такое понятие не использовало, тогда, как в российской юридической науке существовало и существует многообразие подходов к его определению. Кроме того, происходило постоянное изменение границ понятия «коррупция» под влиянием международного права, крайне озабоченного распространение коррупции в мире и пытающегося найти новые подходы к этой проблеме, в том числе путем расширения самого понятия.

Сравнительно недавно наиболее распространенным определением коррупции было следующее: «Коррупция – это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях». Данное определение содержалось в Справочном документе о международной борьбе с коррупцией, подготовленном Секретариатом ООН (1995г.), и было воспринято российской криминологической наукой, а также специалистами других отраслей знаний. При этом устоявшимся подходом к пониманию коррупции является представление о том, что «коррупция – скорее, синтетическое социальное или криминологическое понятие, чем правовое, поэтому ее надо рассматривать не как конкретный состав преступления, а как совокупность родственных видов. Поэтому отечественные криминологи нередко используют собирательное понятие «коррупционная преступность» как синоним термина «коррупция». Под коррупционной преступностью понимается совокупность преступлений коррупционного характера, характеризующихся подкупом, продажностью государственных, иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей».

Я.И. Кузьминов в своей работе «Тезисы о коррупции» дал достаточно оригинальное объяснение, что такое «коррупция». «Коррупция в узком смысле – явление, когда должностные лица намеренно пренебрегают своими обязанностями или действуют вопреки этим обязанностям ради определенного материального вознаграждения. В коррупцию всегда вовлечены две стороны: тот, кто покупает, и тот, кто, будучи подкуплен, действует вразрез со своим служебным долгом. Наряду с коррупцией в узком смысле существует взяточничество и самостоятельное чиновничье предпринимательство. Взяточничество отличается от коррупции тем, что чиновника подкупают не ради нарушения его обязанностей, а ради их исполнения. Взяточничество порождается неопределенностью обязанностей чиновника, дефицитом (часто искусственно созданным) административных и финансовых возможностей государства».

Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" впервые закрепляет определение понятиям «коррупции» и «противодействие коррупции». Согласно ст. 1 вышеуказанного закона, коррупция -

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.

Противодействие коррупции - деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией).

Резюмируя вышеизложенное, подтверждается тезис о том, что коррупция имеет все необходимые признаки для признания ее в качестве социального явления, поскольку коррупция затрагивает интересы общества в целом, различных социальных групп и отдельно взятой Личности; коррупция оказывает влияние на внешнюю и внутреннюю политику государства; коррупция влияет на государственно-правовые механизмы, а также воздействует на общественные и, личные взгляды, формирует определенные морально-нравственные установки и критерии в обществе и др. В этом, собственно, и проявляется социальная опасность коррупции. Таким образом, при выработке более эффективных методов предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы необходимо учитывать социальную природу этого явления.

**Типология коррупции.**

Чаще всего под коррупцией подразумевают получение взяток, незаконных денежных доходов, государственными бюрократами, которые вымогают их у граждан ради личного обогащения. Однако в более общем смысле слова участниками коррупционных отношений могут быть не только государственные чиновники, но и, например, менеджеры фирм; взятки могут давать не деньгами, а в иной форме; инициаторами коррупционных отношений часто выступают не госчиновники, а предприниматели. Поскольку формы злоупотреблений служебным положением очень многообразны, по разным критериям выделяют различные виды коррупции (Табл. 1).[http://mirznanii.com/info/antikorruptsionnaya-politika-v-rf\_44497 - \_ftn9](http://mirznanii.com/info/antikorruptsionnaya-politika-v-rf_44497" \l "_ftn9)

|  |  |
| --- | --- |
| Таблица 1. ТИПОЛОГИЯ КОРРУПЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ | |
| Критерии типологии коррупции | Виды коррупции |
| Кто злоупотребляет служебным положением | Государственная (коррупция госчиновников)  Коммерческая (коррупция менеджеров фирм)  Политическая (коррупция политических деятелей) |
| Кто выступает инициатором коррупционных отношений | Запрашивание (вымогательство) взяток по инициативе руководящего лица.  Подкуп по инициативе просителя |
| Кто является взяткодателем | Индивидуальная взятка (со стороны гражданина)  Предпринимательская взятка (со стороны легальной фирмы) Криминальный подкуп (со стороны криминальных предпринимателей – например, наркомафии) |
| Форма выгоды, получаемой взяткополучателем от коррупции | Денежные взятки.  Обмен услугами (патронаж, непотизм) |
| Цели коррупции с точки зрения взяткодателя | Ускоряющая взятка (чтобы получивший взятку быстрее делал то, что должен по долгу службы)  Тормозящая взятка (чтобы получивший взятку нарушил свои служебные обязанности)  Взятка «за доброе отношение» (чтобы получивший взятку не делал надуманных придирок к взяткодателю) |
| Степень централизации коррупционных отношений | Децентрализованная коррупция (каждый взяткодатель действует по собственной инициативе)  Централизованная коррупция «снизу вверх» (взятки, регулярно собираемые нижестоящими чиновниками, делятся между ними и более вышестоящими)  Централизованная коррупция «сверху вниз» (взятки, регулярно собираемые высшими чиновниками, частично передаются их подчиненным) |
| Уровень распространения коррупционных отношений | Низовая коррупция (в низшем и в среднем эшелонах власти) Верхушечная коррупция (у высших чиновников и политиков) Международная коррупция (в сфере мирохозяйственных отношений) |
| Степень регулярности коррупционных связей | Эпизодическая коррупция  Систематическая (институциональная) коррупция Клептократия (коррупция как неотъемлемый компонент властных отношений) |

Коррупция является оборотной стороной деятельности любого централизованного государства, которое претендует на широкий учет и контроль. В первобытных и раннеклассовых обществах плата жрецу, вождю или военачальнику за личное обращение к их помощи рассматривалась как универсальная норма.

Ситуация стала меняться по мере усложнения и профессионализации государственного аппарата. Правители высшего ранга требовали, чтобы нижестоящие «служащие» довольствовались только фиксированным «жалованием». Напротив, чиновники низших рангов предпочитали тайно получать от просителей (или требовать у них) дополнительную плату за исполнение своих служебных обязанностей.

На ранних этапах истории античных обществ (древнегреческие города-государства, республиканский Рим), когда еще не было профессиональных государственных чиновников, коррупция почти отсутствовала. Это явление начало расцветать лишь в эпоху упадка античности, когда появились такие государственные чиновники, о которых говорили: «Он приехал бедным в богатую провинцию, а уехал богатым из бедной провинции». В это время в римском праве появился специальный термин «corrumpire», который был синонимом слов «портить», «подкупать» и служил для обозначения любых должностных злоупотреблений. Там, где власть центрального правительства была слабой (например, в Европе в эпоху раннего средневековья), использование служебного положения для личных поборов с населения часто становилось общепринятой нормой. Так, в средневековой России «кормления» воевод и присвоение ими платы за разрешение конфликтов считались обычным доходом служивых людей, наряду с жалованием из казны или получением поместий.

Чем более централизованным являлось государство, тем более строго оно ограничивало самостоятельность граждан, провоцируя чиновников низшего и высшего звена к тайному нарушению закона в пользу подданных, желающих избавиться от строгого надзора. Показательные наказания коррумпированных чиновников обычно не давали почти никакого результата, потому что на место устраненных (разжалованных или казненных) появлялись новые вымогатели взяток. Поскольку у центрального правительства обычно не было сил для тотального контроля за деятельностью чиновников, оно обычно довольствовалось поддержанием некоей «терпимой нормы» коррупции, пресекая лишь слишком опасные ее проявления. Наиболее ярко эта умеренная терпимость к коррупции заметна в обществах *азиатского способа производства* .

В странах доколониального Востока, с одной стороны, правители претендовали на всеобщий «учет и контроль», но, с другой стороны, постоянно сетовали на жадность чиновников, которые путают собственный карман с государственной казной. Именно в восточных обществах появляются первые исследования коррупции. Так, автор *Артхашастры* выделял 40 средств хищений государственного имущества жадными чиновниками и с грустью констатировал, что «подобно тому, как нельзя не воспринять мед, если он находится на языке, так и имущество царя не может быть, хотя и в малости, не присвоено ведающими этим имуществом».

Коренной перелом в отношении общества к личным доходам государственных чиновников произошел только в Западной Европе эпохи нового времени. Идеология общественного договора провозглашала, что подданные платят налоги государству в обмен на то, что оно разумно вырабатывает законы и строго следит за их неукоснительным выполнением. Личные отношения стали уступать место чисто служебным, а потому получение чиновником личного дохода, помимо положенного ему жалования, начали трактовать как вопиющее нарушение общественной морали и норм закона. Кроме того, обоснованная представителями неоклассической экономической теории идеология экономической свободы требовала, чтобы государство «предоставило людям самим делать свои дела и предоставило делам идти своим ходом». Если у чиновников уменьшались возможности для регулирующего вмешательства, то падали и их возможности вымогать взятки.

В конечном счете, в централизованных государствах нового времени коррупция чиновников хотя и не исчезла, но резко сократилась. Новым этапом в эволюции коррупции в развитых странах стал рубеж 19 и 20 вв. С одной стороны, начался новый подъем мер государственного регулирования и, соответственно, власти чиновников.

С другой, рождался крупный бизнес, который в конкурентной борьбе стал прибегать к «скупке государства» – уже не к эпизодическому подкупу отдельных мелких государственных служащих, а к прямому подчинению деятельности политиков и высших чиновников делу защиты интересов капитала. По мере роста значения политических партий в развитых странах (особенно, в странах Западной Европы после Второй мировой войны) получила развитие партийная коррупция, когда за лоббирование своих интересов крупные фирмы платили не лично политикам, а в партийную кассу. Крупные политики стали все чаще рассматривать свое положение как источник личных доходов. Так, в Японии и в наши дни политические деятели, помогающие частным корпорациям получать выгодные контракты, рассчитывают на получение процента от сделки. В это же время начала расти самостоятельность внутрифирменных служащих, которые также имеют возможности злоупотреблять своим положением.

Во 2-ой половине 20 в., после появления большого числа политически самостоятельных стран «третьего мира», их государственный аппарат, как правило, изначально оказался сильно подвержен системной коррупции. Дело в том, что на «восточные» традиции личных отношений между начальником и просителями здесь наложились огромные бесконтрольные возможности, связанные с государственным регулированием многих сфер жизни. Например, президент Индонезии Сухарто был известен как «Мистер 10 процентов», поскольку всем действующим в этой стране иностранным корпорациям предлагалось платить четко обозначенную взятку президенту и членам его семейного клана. Типичной была коррупция «снизу вверх», когда начальник мог свалить всю вину на нижестоящих, но встречалась и коррупция «сверху вниз», когда коррумпированные чиновники высших рангов совершенно не стеснялись открыто брать взятки и даже делиться ими с подчиненными (такая система коррупции существовала, например, в Южной Корее). В «третьем мире» появились клептократические режимы (на Филиппинах, в Парагвае, на Гаити, в большинстве африканских стран), где коррупция тотально пронизывала все виды социально-экономических отношений, и без взятки просто ничего не делалось.

Рост мирохозяйственных отношений также стимулировал развитие коррупции. При заключении контрактов с зарубежными покупателями крупные *транснациональные корпорации* стали даже легально включать в издержки переговоров расходы на «подарки». В 1970-е на весь мир прогремел скандал с американской фирмой «Локхид», которая для продажи своих не слишком хороших самолетов давала крупные взятки высокопоставленным политикам и чиновникам ФРГ, Японии и других стран. Примерно с этого времени коррупция стала осознаваться как одна из глобальных проблем современности, мешающая развитию всех стран мира.

Еще более актуальной проблема стала в 1990-е, когда постсоциалистические страны продемонстрировали размах коррупции, сопоставимый с ситуацией в развивающихся странах. Часто возникала парадоксальная ситуация, когда одно и то же лицо одновременно занимало важные посты и в государственном, и в коммерческом секторах экономики; в результате многие чиновники злоупотребляли своим положением, даже не принимая взяток, а непосредственно защищая свои личные коммерческие интересы. Таким образом, общие тенденции эволюции коррупционных отношений в 20 в. – это постепенное умножение их форм, переход от эпизодической и низовой коррупции к систематической верхушечной и международной.