

С. Н. Братановский, М. Ф. Зеленов

# Административно-правовые аспекты борьбы с коррупцией в системе исполнительной власти в РФ

МОНОГРАФИЯ

ПОНЯТИЕ, СОСТАВ И ВИДЫ КОРРУПЦИОННЫХ  
ПРАВОНАРУШЕНИЙ

АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ В СИСТЕМЕ  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ  
ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ КОРРУПЦИОННОГО  
ХАРАКТЕРА

ПРАВОВАЯ И АНТИКОРРУПЦИОННАЯ  
ЭКСПЕРТИЗЫ



**Михаил Фридрихович Зеленев  
Сергей Николаевич Братановский**  
**Административно-правовые  
аспекты борьбы с коррупцией  
в системе исполнительной  
власти в РФ. Монография**

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=21271082](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=21271082)*

*ООО «Проспект»; 2015*

*ISBN 9785392193875*

### **Аннотация**

В работе анализируется понятие «коррупция», а также рассматриваются меры противодействия этому явлению. Рассматривается Указ Президента Российской Федерации, которым был утвержден Национальный план противодействия коррупции, придавший новый импульс разработке правовых механизмов искоренения этого негативного явления, также анализируются законодательные акты, направленные на борьбу с коррупцией в сфере исполнительной власти, проводится сравнительный анализ российской нормативной базы с законодательными актами Совета Европы. Проводится детальный правовой анализ правовых норм, содержащихся в

законодательных актах, направленных на обеспечение контроля за склонением госслужащих к совершению коррупционных правонарушений, в ходе анализа даются рекомендации по совершенствованию действующего законодательства в этой области и преодолению пробелов, существующих в нем в настоящее время. В работе рассматриваются механизмы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе как мера, противодействующая совершению коррупционных правонарушений, анализируется нормативный материал в этой области и делаются предложения о законодательном оформлении предложенных авторами изменений. Значительная часть работы посвящена одной из базовых антикоррупционных обязанностей государственных служащих по предоставлению сведений о доходах и имуществе, проводится исследование норм Федерального закона «Об основах государственной гражданской службы», также даются предложения по совершенствованию данного механизма контроля. Законодательство приводится по состоянию на март 2015 г.

# Содержание

|                                                                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ВВЕДЕНИЕ                                                                                                                 | 6  |
| ГЛАВА 1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ<br>ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В<br>СИСТЕМЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ<br>РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 11 |
| 1.1. Коррупция как негативное социальное<br>явление: сущность и виды                                                     | 11 |
| 1.2. Концептуальные подходы к определению<br>противоправности коррупционных<br>проявлений                                | 52 |
| Конец ознакомительного фрагмента.                                                                                        | 62 |

**С. Н. Братановский,  
М. Ф. Зеленов**  
**Административно-  
правовые аспекты  
борьбы с коррупцией в  
системе исполнительной  
власти в РФ**  
*Монография*



[битая ссылка] [ebooks@prospekt.org](mailto:ebooks@prospekt.org)

# ВВЕДЕНИЕ

В Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 гг. (Указ Президента РФ от 11 марта 2014 г. № 226)<sup>1</sup> отмечается, что, несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

Среди всех видов коррупции одной из наиболее опасных является коррупция управленческого аппарата и, в частности, коррупция в системе исполнительной власти. Исполнительная власть – как известно, это именно та власть, в распоряжении которой непосредственно находятся финансовые и материальные ресурсы страны. И именно органы исполнительной власти, как государственные, так и муниципальные, наиболее часто взаимодействуют с гражданами и организациями. В связи с этим вероятность проявления коррупции в

системе исполнительной власти всегда высока, а негативные последствия этих проявлений наиболее очевидны.

Коррупция государственных и муниципальных служащих, а также высших должностных лиц в последние годы все больше становится проблемой, привлекающей внимание государства. Такая коррупция в международной практике носит название административной. В современной России, однако, уровень административной коррупции настолько велик, что, по мнению многих исследователей, речь в настоящее время уже идет фактически о захвате государства. Под захватом государства понимаются действия физических лиц, групп или фирм, направленные на оказание влияния на формирование законодательных и нормативных актов, указов, государственной политики с целью получения собственной выгоды в результате незаконной передачи привилегий государственным должностным лицам<sup>2</sup>. Проблема коррумпированности государственного аппарата настолько очевидна и огромна, что это дало возможность сравнивать по уровню катастрофичности ее проявления и воздействия на наше государство и общество с Великой Отечественной войной.

В связи с этим разработка мер по противодействию коррупции в системе исполнительной власти, прежде всего в целях устранения ее коренных причин, и реализация таких мер в контексте обеспечения развития страны в целом становятся и настоятельной необходимостью.

Надо сказать, что в последние годы государством прини-

маются значительные усилия по борьбе с коррупцией. Однако отсутствие значительной общественной инициативы не дает нам возможности назвать эти усилия максимальными. Так, в самом конце 2008 г. был принят Федеральный закон «О противодействии коррупции», который хотя и носит во многом рамочный характер, но одновременно содержит и некоторые нормы прямого действия. Параллельно были внесены изменения в законодательство о государственной и муниципальной службе и об административной ответственности.

В 2011–2012 гг. в ходе развития основных направлений борьбы с коррупцией, намеченных в Федеральном законе «О противодействии коррупции», был принят Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утверждена Методика проведения антикоррупционной экспертизы, а также издан ряд указов президента Российской Федерации, регулирующих отдельные вопросы противодействия коррупции. Необходимо однако отметить, что процесс формирования нового антикоррупционного законодательства постоянно изменяется и дополняется, его формирование происходит и в настоящее время.

Вместе с тем уже проведенные реформы, вполне очевидно, носят половинчатый характер. Так, результаты антикоррупционных экспертиз, которые в настоящее время активно проводятся на всех уровнях власти, носят, как правило, ре-

комендательный характер, что во многом выхолащивает значение этого антикоррупционного института. Установив контроль за расходами и доходами государственных и муниципальных служащих и членов их семей и приняв Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции», законодатели так пока и не решились ратифицировать ст. 20 Конвенции ООН против коррупции, при том что сама конвенция ратифицирована, первая мера без второй также не имеет особого смысла. Внедрение в деятельность органов исполнительной власти электронных административных регламентов, которые являются одним из наиболее действенных средств противодействия коррупции, поскольку не дают чиновникам возможности отступить от четко закрепленных правил и процедур, также во многих случаях оказалось фикцией, так как подлинная автоматизация государственного и муниципального управления была заменена использованием обычных административных регламентов, представленных в электронной форме. Все это вынудило президента Российской Федерации В. В. Путина заявить 15 января 2015 г. на совещании с главами регионов Российской Федерации, посвященном самым актуальным проблемам экономики и политики, о том, что «состоянием борьбы с коррупцией недоволен никто – ни наши граждане, которые считают коррупцию одной из самых серьезных проблем, одним из самых больших вызовов нашему государству, ни чиновники,

ни сами коррупционеры. Пока никаких значимых успехов в этом направлении я отметить не могу».

Все это свидетельствует о необходимости разработки системных подходов противодействия коррупции в системе исполнительной власти Российской Федерации.

# **ГЛАВА 1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

## **1.1. Коррупция как негативное социальное явление: сущность и виды**

Национальным планом противодействия коррупции в первоначальной редакции среди прочих мер по законодательному обеспечению противодействия коррупции предусматривалось определение понятий «коррупция» как социально-юридического явления, «коррупционное правонарушение» – как отдельного проявления коррупции, влекущего за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность, и «противодействие коррупции» – как скоординированной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местно-

го самоуправления муниципальных образований, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции, уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и минимизации и (или) ликвидации их последствий.

В принятом Федеральном законе «О противодействии коррупции» термин коррупция получил легальное определение. По буквальному смыслу названного закона коррупция представляет собой:

а) злоупотребление служебным положением, дачу 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 указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Подобная законодательная дефиниция подверглась достаточно жесткой критике в специальной литературе. Прежде всего она касается использованного законодателем «перечислительного» подхода к определению понятия «коррупция». Как справедливо отмечают некоторые авторы, «зако-

нодатель свел понятие коррупции к простому перечислению посягательств, составляющих суть должностной преступности, казалось бы, конкретизирующих, а по сути подменяющих понятие коррупции. И первое, на что обращает внимание норма-дефиниция, – это отсутствие среди коррупционных преступлений составов превышения должностных полномочий, нецелевого расходования бюджетных средств, нецелевого расходования средств государственных внебюджетных фондов и незаконного участия в предпринимательской деятельности»<sup>3</sup>.

Действительно, первое, что настораживает в данном определении, – его казуистический характер, свойственный самым древним источникам права. Еще Г. Ф. Шершеневич отмечал закономерность развития права от казуального к абстрактному: «Выдвигаясь вначале по мере того, как жизнь создает случай, требующий нормирования, и приобретая поэтому казуистический характер, право в дальнейшем, при сознательном творчестве, захватывает случаи не только бывшие, но и возможные и приобретает абстрактный характер. <...> Чем более развито право, тем сильнее абстрактность берет верх над казуистичностью, тем меньшее число положений необходимо для того, чтобы охватить с правовой стороны наибольшую область жизненных отношений»<sup>4</sup>. Абстрактные правовые нормы в отличие от казуистических «обращены в будущее, имеют проектирующий характер»<sup>5</sup>. Как

справедливо отмечается в юридической доктрине, о степени развития права судят, в частности, по его способности закладывать модели поведения в общественных отношениях, которые еще только должны будут появиться<sup>6</sup>.

Справедливости ради нужно отметить, что рассмотренная выше формулировка Федерального закона «О противодействии коррупции» помимо казуальной составляющей включает в себя и норму абстрактного характера: «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». Прежде всего обращает на себя внимание определение субъекта коррупционного правонарушения – физическое лицо. Это согласуется с подходами, выработанными в том числе и в мировой практике. Например, Конвенция ООН против коррупции (принята в Нью-Йорке 31 октября 2003 г.)<sup>7</sup> относит к субъектам коррупции любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу. Однако, как отмечает Э. В. Талапина, несмотря на это, последующие статьи названного выше закона (далее – Закон) содержат меры по противодействию коррупции лишь в отношении государственных и муниципаль-

ных служащих<sup>8</sup>.

Другой аспект рассматриваемой нормы, который нуждается в критическом осмыслении, связан с указанием на незаконный характер использования физическим лицом своего должностного положения. Во-первых, это неверно чисто терминологически: лицо может получать незаконную выгоду или преимущество за совершение вполне законных действий, предусмотренных его должностным регламентом или должностной инструкцией. Например, получение взятки за быстрое и правильное решение вопроса, который входит в круг должностных полномочий лица. Незаконным в данном случае может быть получение такого вознаграждения, бездействие в случае его неполучения, но никак не надлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

Во-вторых, в литературе отмечается, что такая формулировка не охватывает так называемых легальных действий коррупционной направленности. К числу таких действий Э. В. Талапина относит, например, коррупционный лоббизм, предоставление денежных средств на проведение выборов и т. п.<sup>9</sup> Как нам представляется, корень проблемы состоит в том, что коррупция отождествляется законодателем с коррупционным правонарушением, а это проявляется в некритичном заимствовании и дублировании противозаконных деяний в сфере использования должностных полномочий. Простое переименование взяточничества в коррупцию не дает ничего с позиции противодействия данному явлению.

В-третьих, коррупционные правонарушения необязательно связаны с использованием должностного положения. Например, предоставление государственным или муниципальным служащим заведомо ложных сведений о доходах вполне может осуществляться и без использования своего должностного положения. То же можно сказать и о невыполнении обязанности сообщать о склонении к совершению коррупционного правонарушения. Это, на наш взгляд, обусловлено отсутствием в законе четко артикулированного понятия коррупционного правонарушения (к данной проблеме мы еще вернемся ниже).

Наконец (в-четвертых), подобная формулировка начисто исключает из числа субъектов коррупционных правонарушений корруптеров, т. е. лиц, подкупающих коррупционера (коррумпируемого субъекта), которые не используют своего должностного положения. Означает ли это, что, например, дача взятки не должна рассматриваться как проявление коррупции?

Много возражений в специальной литературе вызывает и указание на использование лицом своего должностного положения «вопреки законным интересам общества и государства». В данном случае, если следовать буквальной формулировке закона, могут возникать сложности с квалификацией некоторых деяний в качестве коррупционных правонарушений. Как справедливо отмечает И. С. Алихаджиева, «излишняя детализация, вопреки каким именно интересам об-

щества и государства был предпринят коррупционный акт, сводит на нет усилия правоохранителей по вменению конкретных составов преступлений»<sup>10</sup>. Поскольку коррупция представляет собой (влечет) деградацию как аппарата государственного и муниципального управления, так и гражданского общества, вред интересам общества и государства в данном случае является презюмируемым.

В качестве противоправной цели коррупционного деяния Закон называет получение выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц. Таким образом, речь в данном случае идет исключительно о корыстной цели такого деяния, сопряженной с получением материальной выгоды для себя или иного лица. Как отмечается в специальной литературе, законодатель в данном случае использует узкий подход к определению коррупции. По мнению А. В. Кудашкина и Т. Л. Козлова, характерным признаком коррупции является получение неправомερных выгод как имущественного, так и неимущественного характера для себя либо другого физического или юридического лица<sup>11</sup>. Иная личная заинтересованность может выражаться в стремлении должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленном такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, протекционизм, желание получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении каких-либо вопросов.

Таким образом, сегодня сложно говорить о наличии четкого и логически непротиворечивого законодательного понимания термина «коррупция». Нельзя сказать, что такое определение присутствует и в основополагающих международных соглашениях в данной сфере. В международно-правовых документах используются два подхода определения содержания рассматриваемого понятия: путем выделения отдельных проявлений коррупции (коррупционных преступлений или правонарушений) либо посредством формулировки общего абстрактного понятия коррупции.

Так, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции<sup>12</sup> не содержит официального разъяснения термина «коррупция». Как отмечается в специальной литературе, это обусловлено лингвистическими трудностями: в английском варианте под коррупцией понимается мздоимство, а на французском данное явление ассоциируется со взяточничеством или подкупом<sup>13</sup>. В тексте данного соглашения называются различные виды коррупционных деяний: подкуп публичных должностных лиц (национальных и иностранных), злоупотребление влиянием в корыстных целях, злоупотребление служебным положением и т. п. Конвенция против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. содержит ст. 8, предусматривающую криминализацию коррупции<sup>14</sup>. Согласно данным положениям Конвенции, каждое государство-участник принимает такие

законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно:

а) обещание, предложение или предоставление публично-му должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей;

б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.

Аналогичный подход используется и в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.<sup>15</sup> В ст. 1, посвященной определению терминов, понятие «коррупция» не раскрывается, однако из смысла иных положений данного документа вытекает, что коррупция как уголовно наказуемое деяние включает в себя подкуп и продажность публичных должностных лиц. Конвенция разграничивает активную и пассивную коррупцию. Активный подкуп представляет собой преднамеренное обе-

щение, предложение или предоставление каким-либо лицом, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества любому из публичных должностных лиц для самого этого лица или любого иного лица, чтобы это публичное должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций. Пассивный подкуп выражается в прямом или косвенном преднамеренном испрашивании или получении каким-либо из публичных должностных лиц какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица или любого иного лица либо же принятии предложения или обещания такого преимущества, чтобы это должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций.

Общее понятие коррупции сформулировано в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятом 17 декабря 1979 г. Резолюцией 34/169 на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН<sup>16</sup>. Согласно этому документу, термин «коррупция» охватывает совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов либо их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие. Обратим внимание, что данное определение включает в себя только пассивные формы коррупционных правонарушений.

Это объясняется тем, что адресатом соответствующих норм являются должностные лица.

В Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию<sup>17</sup> (Россия не участвует) предусматривается, что «коррупция» означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового.

Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике»<sup>18</sup> рассматривает коррупцию как подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и (или) преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу.

Специфика дефинитивного подхода к определению коррупции в международно-правовых документах выражается в следующих аспектах, которые, на наш взгляд, имеют принципиальное значение.

Во-первых, необходимо обратить внимание на то, что практически во всех международных соглашениях, направленных на противодействие коррупции, выделяются как пас-

сивные, так и активные ее проявления. Как мы уже говорили выше, использование в Федеральном законе «О противодействии коррупции» общей формулы «незаконное использование физическим лицом своего должностного положения» исключает значительную часть активных коррупционных правонарушений. Конечно, в перечисленных Законом конкретных проявлениях коррупции названы и дача взятки, и подкуп, однако абстрактное (общее) понятие коррупции касается только пассивной ее формы.

Во-вторых, в названных выше международных соглашениях в отношении субъекта пассивных коррупционных правонарушений речь идет о «публичных лицах», использовании «публичного статуса». Конвенция ООН против коррупции определяет понятие публичного должностного лица как:

а) любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица;

б) любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого государства-участника;

в) любое другое лицо, определяемое в качестве публично-го должностного лица во внутреннем законодательстве государства-участника. В Федеральном законе «О противодействии коррупции» используется термин «физическое лицо», однако, как мы отмечали выше, сами антикоррупционные механизмы и меры, предусмотренные данным Законом, касаются преимущественно государственных и муниципальных служащих.

Третьим признаком, отличающим понятие коррупции в международно-правовых документах от дефиниции данного термина в российском законодательстве, является широкий подход к цели и мотиву коррупционных правонарушений. Как мы видели выше, основные международные соглашения используют понятия «неправомерное преимущество», «ненадлежащее преимущество», «выгода имущественного или неимущественного характера» и т. п. Федеральный закон «О противодействии коррупции», как мы отмечали, говорит исключительно о выгодах материального характера (получении выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав). Подобный подход характерен для российского законодательства в целом. Так, например, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяет личную заинтересованность гражданского служащего, которая может явиться причиной конфликта интересов, как возможность получения

гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Отмеченные отличия законодательного закрепления понятия коррупции в отечественной юриспруденции от концептуализации данного термина в международных нормативно-правовых документах, как нам представляется, обусловлены динамикой развития отечественного антикоррупционного законодательства и доктрины. В юридической науке понятие коррупции и коррупционного деяния формировалось преимущественно в рамках теории уголовного права. В уголовно-правовой теории сложились два подхода к пониманию коррупции в узком и широком смысле. Безусловно, все авторы, исследующие проблемы коррупции, отмечают, что суть данного явления выражается в деградации власти, однако расходятся во мнениях относительно конкретных проявлений коррупции. Сторонники узкого понимания коррупции отождествляют ее с подкупом и взяточничеством. Например, такой точки зрения придерживается Н. Ф. Кузнецова, по мнению которой коррупция представляет собой «подкуп одних лиц другими»<sup>19</sup>. А. И. Долгова полагает, что коррупцию можно рассматривать как «социальное

явление, характеризующееся подкупом – продажностью государственных и иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо в узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей»<sup>20</sup>. Н. А. Лопашенко отмечает: «Именно подкуп, который оборачивается продажностью подкупаемых, характеризует содержание коррупции. Подкуп является стержнем коррупции, присутствует в ней всегда, в обязательном порядке. <...> Коррупционные деяния не сравнимы по степени общественной опасности с должностными и служебными правонарушениями; они гораздо опаснее как раз потому, что всегда представляют собой сделку между должностным или служебным лицом и лицом, заинтересованным в его определенном поведении»<sup>21</sup>.

Представители широкого подхода к определению коррупции помимо подкупа (продажности) признают коррупционным любое корыстное злоупотребление своим служебным положением. Б. В. Волженкин рассматривает 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»<sup>22</sup>.

По мнению Г. Н. Борзенкова, коррупция – это «разложение управленческого аппарата, основанное на использовании чиновниками своего служебного положения в корыстных целях»<sup>23</sup>. В. С. Комиссаров полагает, что коррупция должна пониматься как «использование субъектом управления своих властных полномочий вопреки интересам службы из личной заинтересованности»<sup>24</sup>. По мнению профессора С. В. Максимова, коррупция – это «использование государственными или иными публичными служащими (в том числе депутатами и судьями) либо служащими коммерческих или иных организаций (в том числе международных) своего статуса для незаконного получения имущества, прав на него, услуг или льгот (в том числе неимущественного характера) либо предоставление названным лицам таких имущества, прав на него, услуг или льгот (в том числе неимущественного характера)»<sup>25</sup>. И. В. Годунов под коррупцией понимает «социальное явление, которое заключается в осуществляемых в различных формах злоупотреблениях государственными или иными полномочиями для получения выгоды в личных целях или в интересах третьих лиц, основанных на незаконных двусторонних сделках»<sup>26</sup>.

Сторонники широкого подхода к пониманию коррупции подчеркивают, что «коррупция – явление более широкое, чем взяточничество. Мы знаем, что коррупция не сводима к взяточничеству. Она охватывает любые злоупотребле-

ния должностных лиц, совершенные с корыстной целью. <... > Коррупция не сводится к примитивному взяточничеству, особенно в условиях рыночной экономики, свободной торговли и демократии. Лоббизм, фаворитизм, протекционизм, взносы на политические цели, традиции перехода политических лидеров и государственных чиновников на должности почетных президентов корпораций и частных фирм, инвестирование коммерческих структур за счет госбюджета, перевод государственного имущества в акционерные общества, использование связей преступных сообществ и т. д. являются завуалированными формами коррупции»<sup>27</sup>. Действительно, если рассматривать коррупцию как комплексное социально-правовое явление, то ее многообразные проявления не укладываются в рамки подкупа и продажности. Так, Ю. Н. Попов и М. Е. Тарасов помимо взяточничества включают в понятие коррупции nepотизм (покровительство на основе личных связей), а также незаконное присвоение публичных средств для частного использования<sup>28</sup>. По их мнению, коррупция представляет собой намеренное несоблюдение принципа независимости сторон с целью получения за это каких-либо преимуществ для себя и других лиц, с которыми установлены личные отношения. Т. В. Бекен ценность широкого понимания коррупции видит в том, что это предоставляет пространство для целостного, междисциплинарного подхода. Рассмотрение коррупции в более широком смысле, нежели взяточничество, делает возможным включение в

понятие целого ряда деяний различных уровней, различных механизмов и с более широким кругом лиц<sup>29</sup>.

Отметим, что различие в аргументации анализируемых точек зрения в отношении объема и содержания понятия коррупции очевидно обусловлено телеологическим аспектом, контекстом использования данного термина. В одном случае (узкий подход) речь идет о квалификации деяний в качестве коррупционного преступления. В другом – о характеристике причин, условий, последствий коррупции как социального явления, выражающегося в общей деградации аппарата власти. Как справедливо отмечает А. В. Коваль, характеристика коррупции может быть криминологической и собственно уголовно-правовой<sup>30</sup>. При этом автор отмечает, что расширение уголовно-правового понятия коррупции путем включения в него иных составов преступлений против интересов службы и преступлений, совершаемых специальным субъектом – служащим с использованием своего положения, но не являющихся собственно должностными, с одной стороны, будет означать отступление от лингвистической традиции, с другой стороны, не привнесет ничего ценного в квалификацию преступлений этого вида (в отличие от понятий хищения и убийства, имеющих принципиальное значение).

Как нам представляется, широкое понятие коррупции действительно не дает ничего существенного уголовно-правовой теории. Более того, само по себе уголовно-право-

вое понятие коррупции нам кажется избыточным. В силу предельной конкретизации норм уголовно-правового закона коррупция может лишь означать некую совокупность преступлений (взяточничество, дача взятки и т. п.). Иными словами данное понятие с позиции уголовного права означает определенный вид (категорию, класс) преступных деяний, однако собственного содержания не имеет. Вряд ли можно предположить наличие обобщенного состава преступления – «коррупции». Следует оговориться, что понятие, признаки, последствия коррупции именно как социально-правового явления, конечно, могут быть востребованы уголовно-правовой политикой в плане криминализации или декриминализации тех или иных деяний, установления шкалы санкций и т. п. Однако в этом случае, по нашему мнению, коррупция выступает уже как криминологическая категория.

Таким образом, в самом общем виде термин «коррупция» может обозначать:

- а) конкретную совокупность деяний (например, уголовно-правовых или административных составов);
- б) обобщенное понятие, характеризующееся определенными признаками, позволяющее относить то или иное деяние к коррупционным правонарушениям.

В первом случае речь идет об отнесении понятия коррупции к конкретным, закрепленным законом составам, во втором – об оценке отдельного деяния на предмет его корруп-

ционности. Например, ситуация конфликта интересов означает лишь потенциальную возможность ненадлежащего исполнения служебных обязанностей в связи с личной заинтересованностью. Однако характеристика поведения субъекта в качестве коррупционного или коррупционно опасного в каждом отдельном случае осуществляется индивидуально, с учетом конкретных обстоятельств. В этом втором функциональном значении понятие коррупции выступает не в качестве классификатора, а в качестве критерия.

Характерно, что в большинстве стран термин «коррупция» не применяется в законах, определяющих составы правонарушений, а используется, как правило, на стадии принятия превентивных мер в широком смысле и подразумевает злоупотребление вверенными полномочиями в сфере исполнения власти или принятия решений<sup>31</sup>. Наказание же за отдельные коррупционные правонарушения устанавливается за конкретные составы: «взятку», «подкуп», «злоупотребление властью» и т. д.

Таким образом, в методологическом плане уголовно-правовое понятие коррупции как совокупности конкретных составов представляется избыточным. Общее понятие коррупции в виде абстрактной дефиниции используется для оценки уровня коррупции, коррупциогенных факторов, выработки мер противодействия коррупции и т. п. Иными словами, такой подход исходит из максимально обобщенного понимания коррупции как социального явления. Как нам представ-

ляется, многие проблемы, связанные с реализацией действующего законодательства о противодействии коррупции, связаны именно с существенной неразграниченностью коррупции как социального явления и коррупционного правонарушения как ее проявления. Заметим, что изначально в Национальном плане противодействия коррупции предусматривалось определение понятий «коррупция» как социально-юридического явления и «коррупционное правонарушение» как отдельного проявления коррупции. В Федеральном законе «О противодействии коррупции» понятие коррупционного правонарушения содержательно отсутствует, а понятие коррупции определяется перечислением отдельных коррупционных правонарушений.

Между тем коррупция как целостное социальное явление, очевидно, не сводится к совокупности отдельных своих проявлений, причем исключительно в правовой сфере. Представляется интересным проанализировать понятие коррупции с точки зрения его этимологии и смыслового содержания в различных дискурсах (политологическом, социологическом, социально-экономическом и т. п.). На наш взгляд, только комплексный, междисциплинарный подход позволит наиболее полно и адекватно очертить содержание данного понятия.

В словаре русского языка С. И. Ожегова коррупция (лат. *corruptio*) определяется как прямое использование должностным лицом прав, связанных с его должностью, в це-

лях личного обогащения; как продажность, подкуп взятками должностных лиц, политических деятелей<sup>32</sup>. Большой юридический словарь трактует данное понятие как «общественно опасное явление в сфере политики или государственного управления, выражающееся в умышленном использовании представителями власти своего служебного статуса для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме, а равно подкуп этих лиц»<sup>33</sup>.

В этой связи интересно обратиться к этимологии слова «коррупция». Понятие «коррупция» (*corrumpire*) в Древнем Риме имело целый ряд семантических значений: «разламывать, портить, разрушать, повреждать, фальсифицировать, подкупать»<sup>34</sup>. Оно произошло от сочетания латинских слов *correi* – «несколько участников в одной из сторон обязательственного отношения по поводу единственного предмета» и *irumpere* – «ломать, повреждать, нарушать, отменять». В результате, как отмечают некоторые исследователи, образовался самостоятельный термин, который предполагал участие в деятельности нескольких (не менее двух) лиц, целью которых является «порча», «повреждение» нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества<sup>35</sup>. Одним из специальных значений данного слова было «подкуп судьи»<sup>36</sup>. Как справедливо указывает Г. К. Мишин, этимология понятия «коррупция» свидетельствует о

том, что ее суть заключается не в подкупе, продажности публичных и иных служащих, а в нарушении единства (дезинтеграции, разложении, распаде) того или иного объекта, в том числе органов государственной власти<sup>37</sup>.

В античной Греции термин *corrumperе* имел социальный смысл: «приведение в упадок нравов, расстройство порядка». Платон и Аристотель в своих работах неоднократно упоминали о разлагающем и разрушающем воздействии злоупотребления властью и взяточничества на экономическую, политическую и духовную жизнь общества<sup>38</sup>. При переводе трудов Аристотеля на английский язык обычно «неправильная», «выродившаяся» форма правления переводится как *corrupt*<sup>39</sup>.

В период Средневековья понятие «коррупция» приобрело исключительно каноническое значение – как обольщение, соблазн дьявола. Поэтому использовался термин *corraptibilitas*, означающий бренность человека, подверженность человеческой личности разрушению, греховным соблазнам<sup>40</sup>.

Современное понятие коррупции начало складываться на рубеже Нового времени с началом образования централизованных государств и ныне существующих национальных правовых систем. Томас Гоббс рассматривал коррупцию как «корень, из которого вытекает во все времена и при всяких соблазнах презрение ко всем законам»<sup>41</sup>. По его мнению,

«предположение о своей силе для сопротивления исполнителям закона отягчает преступление». Такое предположение, по его мнению, может быть обусловлено богатством или наличием высокопоставленных друзей. «Поэтому обычно люди, кичащиеся своим богатством, смело совершают преступления в надежде, что им удастся избежать наказания путем подкупа государственного правосудия или получить прощение за деньги или другие формы вознаграждения. <...> А люди, имеющие множество могущественных родственников или завоевавшие себе популярность и определенную репутацию среди толпы, осмеливаются нарушать законы в надежде, что им удастся оказать давление на ту власть, которой надлежит заботиться о приведении законов в исполнение»<sup>42</sup>. Таким образом, философ уже разделял коррупцию как подкуп и как использование личных и родственных связей.

Никколо Макиавелли сравнивал коррупцию с болезнью. Вначале ее трудно распознать, но легче лечить. Если же она запущена, то ее легко распознать, но излечить трудно. Так же и коррупция в делах государства. Если своевременно обнаружить зарождающийся недуг, что дано лишь мудрым правителям, то избавиться от него нетрудно, если же он запущен так, что всякому виден, то никакое снадобье уже не поможет. В своей работе «Государь» он отмечает: «Есть один безошибочный способ узнать, чего стоит помощник. Если он больше заботится о себе, чем о государе, и во всяком деле ищет своей выгоды, он никогда не будет хорошим слугой госуда-

рю, и тот никогда не сможет на него положиться»<sup>43</sup>.

Проблема коррупции была значительно освещена в трудах просветителей-энциклопедистов: Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтескье, Ф. Бэкона и др. В их трудах коррупция понималась как социальная болезнь, дисфункция общества<sup>44</sup>.

Таким образом, этимологический смысл слова «коррупция» так или иначе заключается в деградации системы публичной власти и общества. Причем при различных вариациях в отношении конкретных проявлений, «симптомов» коррупции (сговор, подкуп, соблазнение, использование личных связей) основное значение данного понятия сосредоточено на деструктивных последствиях данных деяний. Это еще раз доказывает, что коррупция как социальное явление не сводится к совокупности коррупционных правонарушений.

При анализе основных подходов к определению коррупции как социального явления следует учитывать междисциплинарный характер его исследования. Как справедливо отмечается в литературе, «анализ правовых положений не позволяет раскрыть все содержание данного понятия, получившего в науке множество интерпретаций»<sup>45</sup>. Присущие каждой отрасли обществоведения методы и исследовательские подходы серьезно влияют в том числе и на выработку специфических для каждой науки определений. Исследование коррупции как общесоциального явления осуществляется в социологической литературе.

В социологии распространен взгляд на коррупцию как форму девиантного поведения. Девиантное поведение – это деяние, не соответствующее официально установленным или фактически сложившимся в данном обществе нормам и ожиданиям, и социальное явление, выражающееся в относительно массовых и устойчивых формах человеческой деятельности, не соответствующих официально установленным или же фактически сложившимся в данном обществе нормам и ожиданиям<sup>46</sup>. Профессор Гарвардского университета Карл Иоахим Фридрих в рамках «конвенционального» подхода определяет как поведение, отклоняющееся от преобладающих в политической сфере норм и обусловленное мотивацией получения личной выгоды за общественный счет. По его мнению, коррупция представляет собой «вид поведения, которое отклоняется от превалирующих норм. Это девиантное поведение, ассоциированное с определенной мотивацией, в частности с получением личной выгоды за общественный счет»<sup>47</sup>. Дж. Най определяет коррупцию как «поведение, которое отклоняется от формальных обязанностей публичной роли под воздействием относительно частных (индивидуальных, семейных, частных); материальных или статусных целей»<sup>48</sup>. Подобную же точку зрения высказывают Д. Саймон и Д. Эйтцен. Они исходят из предположения, что преступность и девиация социетально обусловлены, заданы на уровне общества. Это означает, что определенные социо-

логические факторы обуславливают совершение преступлений как индивидами, так и организациями. Среди наиболее важных из этих факторов в американском обществе называют властную структуру как таковую<sup>49</sup>.

Вместе с тем есть и другая точка зрения, сторонники которой понимают коррупцию не как совокупность девиантных поведенческих актов, а как систему отношений в обществе. Так, Л. В. Гевелинг рассматривает коррупцию как деструктивную по отношению к действующим на данной территории общественным нормам и господствующей морали систему социальных связей, которые характеризуются использованием должностных полномочий для получения материальной и (или) нематериальной выгоды<sup>50</sup>. В данном случае коррупция рассматривается с точки зрения функционального подхода. Одним из первых, кто использовал возможности функционального подхода в исследовании коррупции, был Макс Вебер. В юридической литературе позицию Вебера часто критикуют за то, что он делал вывод о функциональности и приемлемости коррупции при условии, что она усиливает позицию элит, гарантирующих ускорение происходящих в обществе изменений<sup>51</sup>. Безусловно, с позиции юридической доктрины всякая коррупция должна рассматриваться как противоправное и социально вредное явление, однако некоторые выводы, сделанные М. Вебером и другими представителями функционального подхода, могли бы оказаться востре-

бованными с позиции противодействия коррупции. Коррупцию он рассматривал в широком смысле, не отождествляя ее с подкупом и продажностью. Интерес представляет выделение М. Вебером «коррупции “партийно-политического” характера», когда «партийными вождями за верную службу раздаются всякого рода должности в партиях, газетах, товариществах, больничных кассах, общинах и государствах. Все партийные битвы суть не только битвы ради предметных целей, но прежде всего также за патронаж над должностями»<sup>52</sup>.

Исследование коррупции как социального явления с позиций ее функциональной роли в обществе осуществлялось Я. И. Гилинским, который выделил институциональные характеристики данного явления:

- выполнение ею ряда социальных функций – упрощение административных связей, ускорение и упрощение принятия управленческих решений, консолидация и реструктуризация отношений между социальными классами и группами и др.;
- наличие вполне определенных субъектов коррупционных взаимоотношений (патрон – клиент), распределение социальных ролей (взятодатель, взякополучатель, посредник);
- присутствие определенных правил игры, норм, известных субъектам коррупционной деятельности;
- сленг и символика<sup>53</sup>.

Сторонники функционального подхода склонны рассмат-

ривать коррупцию как инструмент рынка, компенсирующий препятствия, создаваемые бюрократическим аппаратом государства<sup>54</sup>, «смазочное средство», компенсирующее недостатки государственного управления<sup>55</sup>. Собственно, именно признание функциональной роли коррупции в системе общественных отношений и вызывает волну критики в отношении такого подхода. Так, например, О. Г. Карпович отмечает: «При очищении трудов функционалистов от наукообразной шелухи нельзя не заметить, что все их доводы сводятся к пресловутой экономической смазке, а также к тому, что, дескать, бытовая коррупция помогает реализации прав граждан, снимает ненужные барьеры, устраняет действие социально не обусловленных правовых норм. Между тем и в этих случаях негативные издержки коррупции превышают и так более чем сомнительную пользу. Вопреки утверждениям о том, что коррупция подготавливает общественные изменения, она, напротив, фиксирует негативную практику, как бы замораживая существующий порядок»<sup>56</sup>. Это, безусловно, верно с точки зрения юриста, для которого коррупция – это прежде всего противоправное деяние. Однако если отвлечься от характеристики данного явления как «плохого» или «хорошего», то нельзя не признать, что коррупция становится востребованной именно в излишне бюрократизированном обществе. Это своего рода сигнал, что государственный аппарат не в состоянии выполнять свои функции надле-

жащим образом и существует необходимость оптимизации административных процедур.

Таким образом, вопрос адекватной дефиниции понятия коррупции в конечном итоге приводит к проблеме уяснения сущности данного социального явления и, по нашему мнению, во многом зависит от методологической функции данного термина. Если рассматривать коррупцию в качестве социального явления, выражающегося в деформации аппарата публичной власти и гражданского общества, то в методологическом плане это означает, что усилия юристов должны быть направлены не столько на выявление отдельных проявлений коррупции (коррупционных правонарушений), сколько на построение эффективной модели управления, позволяющей элиминировать необходимость (потребность) в коррупции. Действительно, коррупция находится в состоянии перманентной конкуренции с бюрократией: если бюрократическая процедура предполагает большие ресурсные затраты (время, финансовые ресурсы, усилия и т. п.), то становится востребованной коррупционная модель социальных отношений.

С позиции цели данной работы значимым в методологическом плане нам представляется вопрос о классификации коррупции. На данный момент в специальной литературе отсутствует единство мнений относительно критериев такой классификации.

Так, М. Джонстон выделил несколько типов коррупции:

- взятки чиновников в сфере торговли (за продажу нелегально произведенной продукции, завышение качества товаров и т. д.);
- отношения в патронажных системах, в том числе покровительство на основе земляческих, родственных, партийных принципов;
- дружба и кумовство;
- кризисная коррупция, обусловленная тем, что предприниматели вынуждены работать в условиях чрезвычайного риска, когда решения органов власти могут привести к существенным для бизнеса изменениям, и потому эти решения становятся предметом торговли<sup>57</sup>.

Очевидно, что данная классификация, подобно таксономии животных Борхеса, объединяет отдельные проявления коррупции, отобранные в соответствии с различными критерияльными признаками. Например, взятки чиновников в сфере торговли выделены по признаку сферы распространения, дружба и кумовство – по форме проявления, а кризисная коррупция – в зависимости от причины или коррупциогенного фактора.

В отечественной литературе коррупцию предлагают подразделять в зависимости от отдельных ее характеристик на:

- бюрократическую и политическую;
- принудительную и согласованную;
- централизованную и децентрализованную<sup>58</sup>.

В зависимости от сферы деятельности различают:

- коррупцию в сфере государственного управления;
- парламентскую коррупцию;
- коррупцию на предприятиях.

В зависимости от иерархического положения коррупция подразделяется на верхушечную и низовую<sup>59</sup>.

Я. Кузьминов различает коррупцию в широком и узком смысле. Первая связана с нарушением должностным лицом своих обязанностей ради материального вознаграждения, вторая – со взяточничеством и с чиновничьим предпринимательством<sup>60</sup>.

В середине 2010 г. Всемирный банк и ЕБРР провели совместное исследование условий предпринимательства и показателей работы предприятий в 22 странах с переходной экономикой. Полученные в ходе исследования данные позволили Джоэлю Хэллману, Джерайнту Джонсу и Дэниэлю Кауфманну выделить три типа коррупции: скупку государства, влияние на государство и административную коррупцию<sup>61</sup>.

Скупка государства рассматривается как воздействие на формирование основных правил игры (т. е. законов, положений, правил и инструкций) посредством незаконных и непрозрачных частных платежей государственным должностным лицам.

Влияние – это способность частного капитала воздействовать на формирование правил игры без подкупа должностных лиц (благодаря таким факторам, как размер кампании,

ее значение для национальной или региональной экономики, доля государства в пакете акций и продолжительность отношений с государственными чиновниками).

Административная коррупция определяется как частные выплаты государственным должностным лицам, осуществляемые не для введения новых правил, а в целях обеспечения искаженного применения тех или иных правил, законов или ограничений, наложенных государством<sup>62</sup>.

Очевидно, что в рамках данной классификации рассматривается только коррупция власти, т. е. субъектом коррупции является государственный или муниципальный служащий.

Поскольку в данной работе рассматривается административный механизм противодействия коррупции в целом и коррупция при этом понимается максимально широко (не только в сфере государственного аппарата), то прежде всего ее можно классифицировать в зависимости от сферы распространения на:

- коррупцию аппарата публичной власти;
- коррупцию в частной сфере (учреждения, организации, предприятия и т. п.).

В первом случае коррупция выражается в разрушении, деградации государственной и муниципальной власти, порядка управления, происходит «приватизация» власти. В частной сфере коррупция также угрожает публичным интересам, но уже опосредованно: в данном случае непосред-

ственным объектом коррупции является порядок управления конкретной организации, однако если данная организация, например, оказывает публичные услуги, то коррупционные правонарушения могут затрагивать интересы неопределенного круга лиц – получателей данных услуг. Это наиболее очевидно, когда речь идет о государственных учреждениях, предприятиях, организациях. Например, предоставление преимуществ корруптеру (при поступлении в учебное заведение, при направлении в лечебное учреждение и т. п.) неизбежно влечет ущемление прав и законных интересов иных лиц, что в конечном итоге означает неспособность публичной власти обеспечить взятые на себя обязательства.

Сложнее обстоит дело с негосударственными коммерческими организациями. Коррупционные правонарушения должностных лиц такой организации причиняют вред преимущественно частным интересам собственника ее имущества (владельцу, учредителю). Однако если такая организация оказывает публичные услуги, то данные правонарушения также могут затрагивать права и интересы третьих лиц, которые являются потребителями данных услуг. Неслучайно, как мы видели выше, международно-правовые нормы в качестве субъекта коррупции выделяют не только должностных лиц государственных и муниципальных органов, но и лиц, предоставляющих какую-либо публичную услугу.

Между тем если говорить об установленных законом механизмах противодействия коррупции, то придется при-

знать, что практически все они ориентированы на предотвращение коррупционных нарушений в системе государственной и муниципальной службы. На наш взгляд, сегодня есть необходимость распространения ряда мер (в том числе некоторых запретов и ограничений) в отношении государственных учреждений, предприятий и организаций. Неслучайно в некоторых зарубежных странах служащие государственных учреждений (например, учителя) признаются государственными служащими. В Российской Федерации врачи, учителя, преподаватели вузов и другие могут быть субъектом наиболее распространенного коррупционного преступления – взятки. В отношении негосударственных организаций проводить такие аналогии нельзя, поскольку установление антикоррупционных мер, подобных тем, что предусмотрены в Федеральном законе «О противодействии коррупции», будет означать значительное вмешательство государства в управление организацией. Однако вполне возможно и допустимо введение государственных стандартов качества оказания публичных услуг, внешнего аудита, возложение ответственности на юридическое лицо в связи с обнаружением коррупционных проявлений и т. п. Данные меры могут стимулировать частные организации к выработке собственного комплекса мер противодействия коррупции. А. Хайденхаймер подразделил коррупцию на белую, серую и черную<sup>63</sup>. Первая обозначает практики, относительно которых в общественном мнении существует согласие: данные

действия не считаются предосудительными. Они, по существу, интегрированы в культуру и не воспринимаются как проблема. Черная коррупция является объектом иного консенсуса: действия осуждаются всеми слоями общества. Серой коррупцией А. Хайденхаймер назвал те практики, относительно которых никакого согласия не существует.

Данная классификация безусловно имеет под собой социологические основания, однако с точки зрения юридической науки в плане разработки и законодательного закрепления административно-правовых механизмов противодействия коррупции ее значение невелико. «Социально-легитимная» коррупция с точки зрения закона не становится непротивоправным деянием: даже если в глазах общественного мнения какие-то формы коррупционного поведения являются допустимыми или даже желательными, то с государственно-правовой позиции они являются неприемлемыми, поскольку деформируют установленный порядок осуществления публичной власти и государственного управления.

Как нам представляется, любая коррупция с позиции юриспруденции несет в себе признак общественной опасности, однако в зависимости от степени формальной определенности тех или иных ее проявлений ее действительно можно подразделить на черную и серую. Черная коррупция отличается большой степенью определенности и выражается в совершении прямо предусмотренных законом коррупционных правонарушений (взятки, коммерческого подкупа, зло-

употреблении полномочиями и т. п.). Данный вид коррупции, как правило, криминализован и предполагает применение уголовной или административной ответственности.

Серая коррупция может выражаться в формально не противозаконных действиях (протекционизме, кумовстве, лоббизме и т. п.), но, по существу, также оказывающих деструктивное воздействие на аппарат публичной власти. Здесь нет четкого состава правонарушения, поэтому акцент в противодействии такой коррупции смещается с ответственности за совершение коррупционных правонарушений к мерам превентивного характера. Например, механизм урегулирования конфликта интересов, направленный на противодействие возможности коррупционного поведения, является средством предотвращения серой коррупции.

Если в сфере черной коррупции ответственность наступает непосредственно за совершение коррупционного правонарушения (коррупционное правонарушение – ответственность), то противодействие серой коррупции требует введения промежуточного звена – антикоррупционных обязанностей, ограничений и запретов, нарушение которых влечет применение мер юридической ответственности, как правило, дисциплинарной (нарушение антикоррупционной обязанности – ответственность). Например, такой обязанностью является обязанность информировать представителя нанимателя о ситуации, которая может привести к конфликту интересов.

Подводя некоторый итог проведенному исследованию отметим, что те или иные юридические дефиниции в методологическом плане могут иметь двоякую функциональную роль: с одной стороны, они могут выступать критерием классификации, с другой – средством квалификации. В первом случае речь идет об отнесении тех или иных правовых явлений к определенному виду или классу (например, объединение ряда составов в класс преступления против собственности). Во втором – на основе соответствующей дефиниции происходит определение юридической природы конкретного фактического обстоятельства. Иными словами, в этом случае правоприменитель «измеряет действия и поступки людей с помощью норм права»<sup>64</sup>, «определяет некий факт действительности в качестве правового явления, с которым субъекту права следует обходиться соответственно его природе»<sup>65</sup>.

С этой позиции основное возражение против легального определения коррупции в законе связано с тем, что коррупция как социальное явление не сводится к различным видам коррупционных правонарушений, которые выступают в качестве ее частных проявлений. Определение коррупции путем перечисления различных противоправных деяний, имеющих коррупционный характер, бессмысленно с методологической точки зрения, так как понятие коррупции в данном случае сводится к критерию классификации уже имеющихся уголовных и административных составов в качестве

коррупционных. В данном случае этот термин не имеет значения в качестве квалифицирующего признака. Кроме того, это невозможно по объективным причинам, поскольку динамичное развитие социальных отношений порождает все новые формы коррупции.

Однако обобщенное понятие коррупции в виде абстрактной формулы, на наш взгляд, также не может использоваться для квалификации того или иного деяния как коррупционного правонарушения. Отдельные проявления коррупции не всегда имеют характер противоправного поведения (например, политический, клановый и т. п. патронаж). Помимо того, коррупция представляет собой социальное явление (с чем согласны большинство исследователей) и по своей сущности не может рассматриваться в качестве отдельного поведенческого акта. Получение взятки, коммерческий подкуп и т. п. являются деянием коррупционного характера, но не коррупцией. В этой связи мы полагаем методологически необходимым разработать понятие коррупционного правонарушения наряду с общей характеристикой коррупции как социального явления.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что природа коррупции заключается в деформации, разрушении государственного аппарата и гражданского общества, которые делают возможным распространение коррупционных преступлений и правонарушений. Если согласиться с образным пониманием коррупции как социальной болезни, то конкретные

коррупционные проявления являются симптомами этой болезни. Очевидно, что и лечить в данном случае нужно саму болезнь, а не отдельные ее симптомы. Методологическое значение понятия коррупции должно заключаться в квалификации системы социальных связей в качестве коррупционной или коррупциогенной и в разработке механизма противодействия распространению данного социального явления.

Точно так же и возможные классификации коррупции должны выстраиваться с учетом данной цели, а не в зависимости от конкретных деяний, являющихся проявлением коррупции. Например, выше мы уже писали о необходимости классификации коррупции по сфере ее проявления, поскольку сегодня меры противодействия коррупции активно разрабатываются исключительно в сфере коррупции власти, в государственном аппарате и органах местного самоуправления. Между тем государственные предприятия, учреждения и организации не включены в эту систему. Безусловной спецификой должны отличаться и меры противодействия коррупции в негосударственной сфере.

Остро стоит проблема противодействия серой, некриминализованной коррупции. В данном случае, как мы отмечали, неприменима традиционная схема: коррупционное правонарушение (преступление) – юридическая ответственность. Поэтому необходимо вводить промежуточное звено – антикоррупционные обязанности (запреты, ограничения).

Ответственность в таком случае будет наступать не за совершение коррупционного правонарушения, а за невыполнение антикоррупционной обязанности.

Все вышесказанное свидетельствует о необходимости легального определения и закрепления на законодательном уровне понятия и состава коррупционного правонарушения.

## **1.2. Концептуальные подходы к определению противоправности коррупционных проявлений**

В первом параграфе данной работы мы уже отмечали, что определение коррупции в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ дается через признаки коррупционного деяния и фактически отождествляется с коррупционным правонарушением. При этом само по себе легальное толкование термина «коррупционное правонарушение» в законе отсутствует. Однако законодатель достаточно часто обращается к данному понятию. Например, в ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции» закрепляется обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений. При обсуждении законопроекта на заседании Государственной Думы во втором чтении председатель Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству В. Н. Плигин отметил, что термин «коррупционное правонарушение» в данном случае должен рассматриваться с позиции тех деяний, которые перечислены в определении коррупции. Таким образом, в действующем законодательстве понятие коррупции имманентно включает в себя и коррупционные правонару-

шения.

Аналогичный подход продемонстрирован и в Модельном законе о борьбе с коррупцией, принятом в Санкт-Петербурге 3 апреля 1999 г. постановлением 13–4 на 13-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ<sup>66</sup>. Согласно данному документу, коррупция (коррупционные правонарушения) – не предусмотренное законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ государственными должностными лицами, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ.

Выше мы уже отмечали, что коррупция как социальное явление не сводится и не определяется через совокупность своих проявлений, поэтому отождествление коррупции и коррупционного правонарушения представляется нам необоснованным. Даже с семантической точки зрения невозможно сказать, что то или иное лицо *совершает коррупцию*. В первоначальной редакции Национального плана противодействия коррупции предусматривалось определение коррупционного правонарушения как отдельного проявления коррупции, влекущего дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность.

Как отмечается в специальной литературе, в легальном

определении понятия «коррупция» перечислены противоправные действия, являющиеся наиболее рельефным проявлением коррупции: злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп. Однако за указанные деяния предусмотрена уголовная ответственность, в то время как в Законе говорится и о других традиционно выделяемых видах юридической ответственности – административной, гражданско-правовой и дисциплинарной<sup>67</sup>.

В Модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике» содержится понятие коррупционного правонарушения как деяния, обладающего признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность. Аналогичные определения ранее закреплялись в некоторых региональных законах о противодействии коррупции, однако, поскольку в федеральном законодательстве самостоятельного понятия коррупционного правонарушения не содержится, эти определения были удалены из текстов законов субъектов Российской Федерации.

В специальной литературе отмечается, что коррупционное правонарушение является проявлением коррупции, но далеко не единственным. Понятие «проявление коррупции» весьма скудно освещается в специальной литературе, хотя и достаточно часто используется без пояснения содержания.

А. В. Кудашкин. и Т. Л. Козлов к коррупционным проявлениям относят «любые деяния, совершаемые публичным лицом (лицами), как правило, в интересах определенного лица (группы лиц, организаций), противоречащие установленному законом порядку реализации таким лицом (лицами) своего правового статуса, а также склонение публичным лицом (лицами) другого лица (группы лиц, представителей организаций) к выплате ему материального вознаграждения, оказания услуг и т. п. за реализацию своего должностного статуса в интересах этого лица (лиц)»<sup>68</sup>.

При этом авторы выделяют два блока коррупционных проявлений – коррупционные правонарушения и иные явления: «Основной блок коррупционных проявлений – это коррупционные правонарушения, влекущие за собой уголовную, административную или дисциплинарную ответственность. Однако к коррупционным следует отнести проявления, которые способствуют совершению коррупционных правонарушений вследствие недостаточной эффективности превентивных мер»<sup>69</sup>. К последним предлагается относить принятие нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные нормы и т. п.

Ю. А. Тихомиров и Е. Н. Трикоз также разграничивают коррупциогенное поведение и собственно коррупционную деятельность, которые опосредованно или непосредственно посягают на авторитет и законные интересы государственной службы и публичной власти в целом. В качестве от-

личительных признаков коррупциогенных действий авторы выделяют три взаимосвязанных фактора: а) ресурс, доступ к которому является целью участвующих в коррупционном сговоре; б) интерес, который является движущей силой деятельности участников коррупционных действий (частный или групповой, отличный от общественного или публично-го); в) ущерб, который может нанести общественным интересам («всеобщему благу») любое потенциально коррупционное поведение. Коррупционные действия характеризуются наличием сделки между должностным лицом или служащим и лицом, заинтересованным в определенном поведении указанных лиц; обоюдно возмездным, но необязательно материальным характером такой сделки; заведомой противоправностью такой сделки, совершение которой запрещено под угрозой юридической ответственности нормами позитивного законодательства<sup>70</sup>.

Представляется, что для правильного понимания сущности коррупционного правонарушения и отграничения его от смежных коррупционных проявлений необходимо использовать два признака. Во-первых, противоправный характер такого деяния, что и позволяет охарактеризовать его как правонарушение. Во-вторых, такое правонарушение является проявлением коррупции и выражается в использовании публичным лицом своего статуса в личных целях вопреки публичному интересу.

По признаку противоправности в научной литературе

принято ограничивать коррупционные правонарушения от аморальных действий коррупционного характера. М. А. Федоровская отмечает, что формами проявления коррупции могут выступать различные виды нарушений этических, конституционных, административно-правовых, финансовых, уголовно-правовых, уголовно-процессуальных и иных норм лицами, осуществляющими государственные функции<sup>71</sup>. А. А. Макаров и В. М. Чупров в качестве проявлений или форм коррупции выделяют неправовые этические коррупционные нарушения (этические проступки) и коррупционные правонарушения (гражданско-правовые деликты; административные, в том числе дисциплинарные проступки, преступления)<sup>72</sup>. Г. С. Гончаренко отмечает, что проявлениями коррупции являются собственно этические отклонения и правонарушения. «Примером собственно этических нарушений может служить совершение государственным служащим действий, которые отрицательно влияют на общественное мнение о состоянии законности на государственной службе, хотя прямо они не запрещены законом или иным нормативным актом (присутствие на банкетах, устраиваемых организациями, контроль за деятельностью которых входит в компетенцию данного лица; публичное неделовое общение и контакты с людьми, имеющими судимость за корыстные преступления; приобретение движимого или недвижимого имущества, стоимость которого

несопоставима с размером жалования)»<sup>73</sup>.

Как нам представляется, используемые в специальной литературе термины «аморальный коррупционный проступок», «этические коррупционные нарушения», «этические проступки» не вполне адекватно отражают сущность данного коррупционного проявления. Согласно словарю иностранных слов этика: 1) учение о морали как одной из форм общественного сознания, ее сущности, законах ее исторического развития и роли в общественной жизни; 2) система норм нравственного поведения человека, какого-либо класса, общественной или профессиональной группы<sup>74</sup>.

Понятие «этика» образовано от древнегреческого слова «этос», которое первоначально обозначало привычное место совместного проживания: дом, человеческое жилище, звериное логово, птичье гнездо<sup>75</sup>. Затем слово стало означать стабильный признак каких-либо явлений, обычай, нрав, характер. Отталкиваясь от значения *ethos* как характера (темперамента), Аристотель образовал прилагательное *ethicos* («этический») для того, чтобы обозначить особый класс человеческих качеств, названных им этическими добродетелями<sup>76</sup>. Слово «мораль» – латинского происхождения. Оно образовано от латинского слова *mos*, что означало примерно то же, что и *ēthos* в греческом – «нрав, обычай». Цицерон со ссылкой на Аристотеля образовал от него слова *moralis* – «моральный» и *moralitas* – «мораль», которые ста-

ли латинским эквивалентом греческих слов «этический» и «этика»<sup>77</sup>. В этом смысле «однокоренным» является русское слово «нравственность», которое также образовано от слова «нрав». В общеупотребительном смысле все эти три понятия рассматриваются как синонимичные и обозначают совокупность норм поведения индивида, разделяемую общественным мнением.

Одной из основных особенностей моральных норм является то, что они «не являются продуктом какой-то специальной целенаправленной деятельности, а возникают и развиваются спонтанно в процессе практической деятельности людей. Для того чтобы нравственная норма получила право на существование, не нужно согласие властей; достаточно, чтобы она была признана, «санкционирована» самими участниками социального общения – классами, группами, коллективами, теми людьми, кто намерен ею руководствоваться»<sup>78</sup>. Другими словами, моральные нормы всегда легитимны, поскольку это основное условие их формирования и действия. Если та или иная поведенческая норма не разделяется большинством общества или конкретной социальной группы, то она является «ничтожной».

В этой связи нужно заметить, что социологические опросы показывают, что коррупция не воспринимается однозначно как аморальное поведение. Так, по данным социологического интернет-опроса, 15,2 % респондентов ответили, что коррупция – необходимая часть нашей жизни, без этого ни-

чего не сделать. 37 % видят пользу коррупции в том, что «со взятками легче делать дела». И только 28,3 % ответили, что коррупция разлагает нас и нашу власть<sup>79</sup>. Действительно, белую коррупцию, относительно которой в общественном мнении существует согласие (данные действия не считаются предосудительными), как мы говорили выше, выделял еще А. Хайденхаймер. С позиции общественного мнения далеко не все коррупционные проявления являются предосудительными.

Как отмечает Г. С. Гончаренко, «весьма традиционным заблуждением является абсолютизация аморальности коррупции. К сожалению, часть коррупционных проявлений не воспринимается национальным общественным сознанием как неэтичное поведение»<sup>80</sup>. При этом автор настаивает на понятии коррупционного этического проступка, на том основании, что «нравственные стандарты гражданского общества могут не совпадать с этикой государственной и негосударственной службы». Действительно, возможны морально-нравственные нормы, разделяемые не всем обществом в целом, а отдельными социальными группами (конфессиональные моральные нормы).

В этой связи в специальной литературе активно обсуждается возможность формирования различного рода «этических кодексов» – моральных стандартов поведения государственных и муниципальных служащих. В частности, отмечается, что закрепление этических норм и стандартов пове-

дения в различного рода «этических кодексах» (или «кодексах чести») присутствует в законодательстве ряда зарубежных стран. Например, в США это Принципы этического поведения правительственных чиновников и служащих от 17 октября 1990 г., Закон об этике в правительственных учреждениях 1978 г.; в Великобритании – Общие принципы поведения государственных служащих; в ФРГ – Федеральный закон о дисциплинарном режиме государственной службы и др.<sup>81</sup>

# Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.