

СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ К СОВРЕМЕННОМУ ПОНИМАНИЮ КАТЕГОРИИ «КОРРУПЦИЯ»

НОВИКОВ Олег Владимирович - заслуженный юрист Украины, народный депутат Украины VI созыва, член комитета Верховной Рады Украины по вопросам борьбы с организованной преступностью и коррупцией

У статті проведено аналіз соціально-правових підходів до сучасного розуміння категорії «корупція». З врахуванням доктринальних та міжнародно-правових положень виділено основні ознаки корупції як соціально-правового явища, запропоновано вдосконалене законодавче визначення корупції.

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство, государственное управление, определение коррупции.

Постановка проблемы

Одним из самых сложных вызовов, которые стоят перед Украиной на пути экономической, политической и культурной интеграции в европейское сообщество, является предотвращение и минимизация коррупции в государстве. Переходный этап развития общества и государства, отсутствие согласованной системы государственного управления, действенного антикоррупционного законодательства, а также общественного контроля обеспечили проникновение коррупции во все сферы общественной жизни. Не принимая во внимание то, что в последнее время относительно этого явления ведется серьезная борьба со стороны, в первую очередь, органов государственной власти, в том числе правоохранительных органов, институтов гражданского общества, все же достигнуть позитивных результатов не удастся. Для успешной борьбы с коррупцией необходимо применять комплексный подход к решению этой проблемы, изучать и внедрять

позитивный опыт других стран по предотвращению коррупционных проявлений, а также проводить основательные теоретические исследования этого явления.

Лишь осознанное внедрение комплексов мероприятий по преодолению коррупционных явлений, четкое понимание сущности коррупции как объекта, на который направлено то или иное действие, может принести желательный результат.

Анализ последних научных исследований и публикаций показывает, что основные теоретические проблемы относительно понимания сущности и признаков коррупции исследовали в своих трудах такие украинские ученые, как Мельник Н. И., Невмержицкий Е. В., Гвоздецкий В. Д., Дрёмов С. В., Кальныш Ю. Г., Усатый Г. А., Волошина А.В., Ревак И.А., Серегин С. М., Алфёров С. Н., Турчак Р. М., Свекла Г. М., Прохоренко А. Я., Флейчук М. И. и другие. Вместе с тем определенный круг теоретических вопросов относительно содержания понятия коррупции остается недостаточно разработанным на данное время.

Отдельно следует отметить работу С.Н.Алфёрова «Недостатки и преимущества определения коррупции в новом антикоррупционном законе: анализ понятия», в которой автор анализирует определение коррупции и предлагает свою дефиницию.

К нерешенной ранее части поставленной общей проблемы следует отнести не-

распространение понятия коррупции на действия третьей стороны (посредника), которое предлагает неправомерную выгоду должностному лицу с целью склонить его к противоправному использованию служебных полномочий, удовлетворения интереса фактического контрагента должностного лица. Остается также недостаточно разработанным вопрос круга общественных отношений, которые охватывает исследуемое понятие.

Целью статьи является анализ и обобщение современных социально правовых подходов к пониманию коррупции как сложному социально-экономическому явлению в функционировании общества и государства, которое даст возможность выделить основные признаки этого понятия и предложить усовершенствованную дефиницию для законодательного закрепления.

Изложение основного материала

Поскольку явление коррупции является глобальной международной проблемой, то критически важным является выработка четкого понятия как на международном уровне, так и на национальном. В частности, в статье 7 «Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка», принятого резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН, отмечено, что понятие коррупции должно определяться в соответствии с национальным правом, однако, также отмечено, что понятие коррупции должно охватывать совершение или несовершение того или иного действия при выполнении обязанностей в результате подарков, которые принимаются или требуются, обещаний или стимулов каждый раз, когда имеет место такая деятельность или бездеятельность [1]. Отчасти фундаментальные международные документы не содержат четкого определения коррупции, которая усложняет их применение. Так, в статье 2 Конвенции ООН против коррупции, принятой 31.10.2003 и ратифицированной Украиной 18.10.2006 [2], отсутствует дефиниция коррупции. Зато Гражданская конвенция по борьбе с коррупцией, принятая Сове-

том Европы 04.11.1999, которая вступила в силу для Украины 01.01.2006, в статье 2 определяет коррупцию как «прямые или опосредствованные вымогательства, предложения, дачу или получение взятки или любой другой неправомерной выгоды, или возможности ее получения, которые нарушают надлежащее выполнение любых обязанностей лицом, которое получает взятку, неправомерную выгоду или возможность иметь такую выгоду, или поведение такого лица» [3].

В Украинском законодательстве определение коррупции вынесено в статье 1 Закона Украины «Про основы предотвращения и противодействия коррупции» [4], где коррупцией обозначается использование лицами, уполномоченными на выполнение функций государства или местного самоуправления, или приравненных к ним лицам, их служебных полномочий и связанных с этим возможностей с целью получения неправомерной выгоды или принятия обещаний/предложений такой выгоды для себя или других лиц или соответственно обещание/предложение или предоставление неправомерной выгоды обозначенному лицу, или по его требованию другим физическим или юридическим лицам с целью склонить это лицо к противоправному использованию предоставленных ему служебных полномочий та связанных с этим возможностей. При этом под неправомерной выгодой понимают денежные средства или другое имущество, преимущества, льготы, услуги, нематериальные активы, которые обещают, предлагают, предоставляют или получают без законных на то оснований.

Детальному анализу вышеприведенной дефиниции коррупции была посвящена работа С. Н. Алфёрова [5], в ней он выделяет две структурные части в этом определении, выделяя в каждой части субъект коррупционных отношений, объективную сторону, цель коррупционных действий. В первой структурной части дефиниции в качестве субъекта коррупционных отношений выступает должностное лицо, а во второй – контрагент коррупционных отношений. Автор статьи также обращает внимание

на асимметричность объективной стороны коррупционного правонарушения, когда действия должностного лица признаются коррупционными лишь после совершения конкретных действий относительно использования своих служебных полномочий и связанных с ними возможностей, тогда как действия контрагента признаются коррупционными с момента предложения или обещания неправомерной выгоды. По моему мнению, данное замечание недостаточно обосновано, поскольку использование служебного положения с целью получения неправомерной выгоды еще не означает ее получения, однако предусматривает совершение конкретных действий для достижения этого (в том числе и вымогательство), что логично отвечает предложению неправомерной выгоды должностному лицу со стороны контрагента. В свою очередь, получение неправомерной выгоды должностным лицом логично соотносится с предоставлением неправомерной выгоды контрагентом. Следует согласиться из С.Н. Алфёровым в том, что требование неправомерной выгоды должностным лицом следует отдельно выделить, что облегчит квалификацию его противоправного поведения. Однако в предложенном автором определении коррупции, на мой взгляд, есть логическая ошибка, когда требование неправомерной выгоды приравнивается к получению и противопоставляется использованию служебных полномочий с целью получения неправомерной выгоды. Ведь вымогательство/требование как раз является одним из проявлений использования служебных полномочий для получения неправомерной выгоды, а потому не должно отождествляться с получением.

В современной науке коррупцию понимают как в широком, так и в узком значении. Анализ выше приведенного показывает, что законодательно закреплена тенденция к расширению понятия коррупции, ведь вышеприведенное определение из Закона Украины «Про основы предотвращения и противодействия коррупции» охватывает как публичный, так и частный сектор управленческих отношений, тогда как коррупция в узком значении охваты-

вает лишь отношения государственного управления. В то же время, коррупция в широком понимании этого понятия охватывает также явления политической коррупции (лоббизм, протекционизм и тому подобное). Следовательно, законодательно закрепленное определение коррупции занимает промежуточное звено между широким и узким значением этого понятия с тенденцией к расширению.

Стоит отметить, что доктринальные подходы к очерчиванию пределов понятия коррупции отличаются разнообразием подходов и заданий, которые стоят перед исследователями. Так, например, доктор философии В. Д. Гвоздецкий рассматривает коррупцию как социальное, психологическое и моральное явление [6, с. 166]. Авторы монографии «Коррупция: теоретико-методологические принципы исследования» считают, что коррупция это – «использование служебного положения должностными лицами для предоставления за вознаграждение разного рода материальных благ, льгот, услуг или других преимуществ» [7, с. 7].

Необходимость изучения понятия коррупции в широком понимании отмечает доктор политических наук Е.В.Невмержицкий, который утверждает, что «коррупция явление многоаспектное и изучать его и разрабатывать механизмы противодействия следует с точки зрения разных областей науки: политологии, социологии, юриспруденции, философии, политэкономии, теории государства и права, теории управления, поскольку отдельной науки «коррупциологии», как таковой, не существует. Поэтому попытка втиснуть понимание коррупции в рамки исключительно криминальных или административных проявлений является ошибочным толкованием ее содержания» [8, с.11]. По мнению ученого, в отечественном законодательстве понятие коррупции «необоснованно сужено и возведено в основном к материальному аспекту, тогда как коррупция, где бы и как она не проявлялась, в конечном результате имеет политический окрас. Поэтому определение понятия коррупции, которое дано в действующем законодательстве, не

способствует выяснению ее сущности, отвлекает гуманитарную науку от поиска ее истинного содержания» [8, с.11].

Сущностные признаки коррупции как социального явления определил доктор юридических наук М.И.Мельник, который считает, что коррупция – это «сложное и многоаспектное (правовое, экономическое, политическое, морально-психологическое) социальное явление», социальная сущность которого проявляется в том, что «она имеет социальную обусловленность (является продуктом социальной жизни); имеет свою социальную цену, которую платит общество за существование коррупции, существенно влияет на важнейшие социальные процессы; имеет исторические истоки и глобальный характер; является правовым, экономическим, политическим, психологическим и моральным явлением; имеет свойство приспосабливаться к социальным реалиям, постоянно мимикрировать и видоизменяться» [9, с.9].

Исследователи коррупции в экономической плоскости отмечают, что коррупция в широком понимании – это сложное социально-экономическое (скорее, асоциальное) явление, которое возникает в процессе реализации теневых экономических отношений между должностными лицами и другими субъектами с целью удовлетворения личных интересов через коммерциализацию общественных благ и ценностей. Коррупция же в узком понимании – это коммерциализация должностными лицами своих функциональных обязанностей [10, с. 36].

В социально правовом (криминологическом) аспекте под коррупцией понимают преступления и правонарушения, связанные с использованием служебного положения в личных или групповых целях [11, с. 9]. Сторонники такого понимания коррупции толкуют ее как сугубо противоправную деятельность, которая выражается в подкупе, взяточничестве, разворовывании государственного имущества, нецелевом использовании средств и тому подобное.

Исследователи проблемы коррупции отмечают, что особенностью этого явления в Украине является наличие домини-

рующих факторов не только материально-экономического, но и идеологического, морального характера, общей и правовой культуры. Отсутствие стойкой идеологии в период перехода к рыночным отношениям привело к заполнению идеологического вакуума вседозволенностью, своеволием и другими моральными недостатками [7, с. 18].

Сегодня в мире, с учетом особенностей исторического развития стран, сложилось несколько моделей коррупции. Самая распространенная из них связана с географией. «Географическая» классификация обобщает множество наблюдений и выводов исследований феномена коррупции. Ее «континентальная» привязка не должна восприниматься как попытка унижения национального достоинства какого-то народа или нации, поскольку на каждом континенте можно найти примеры реализации моделей, поименованных в данной классификации названием другого континента.

Западноевропейская модель. Характеризуется низким уровнем коррупции. Она воспринимается обществом как явная аномалия, связанная с нарушением закона. Этому способствуют традиции, в которых присутствует высокая доля гражданской культуры и правосознания.

Азиатская модель. Связана с историей, культурой, традициями, которые обусловили функционирование государства. Эту разновидность коррупции, в отличие от предыдущего, можно назвать социальной. Это значит, что коррупционные отношения теснее всего переплетаются с другими социальными отношениями: семейными, клановыми, земельными, этническими, корпоративными и др.

Африканская модель. Для этой модели характерна ситуация, когда власть продается полностью группе основных экономических кланов, которые договорились между собой или политическими средствами обеспечивает надежность их существования. Переход к этой модели возможен, когда политическая власть в стране остается неконсолидированной; финансово-бюрократические группы под давлением инстинкта самосохранения прекращают противостояние и договариваются; формируется оли-

гархический консенсус между консолидированными финансово-бюрократическими группами и частью политической элиты. Для страны это означает использование демократических процедур для маскировки; экономика примитивизируется, удовлетворяя только самые основные потребности населения с целью избежать социальных потрясений и обеспечивая интересы узкой олигархической группы.

Латиноамериканская модель. Основная характеристика этой модели в том, что правительство дает возможность теневым и криминализированным секторам экономики достичь могущества, сравнимого с государственной. С этим явлением, когда криминал стает государством в государстве, бороться особенно трудно.

В свою очередь, Богдан Балувев соглашается с «Географической» классификацией, однако рекомендует рассмотреть другую модель коррупции, которая классифицируется на: мягкую, потребительскую, локализованную и традиционную модели [12].

Мягкая модель. Чаще всего это политическая коррупция, которая в экстремальных случаях доходит до так называемого состояния плена государства. Она характерна для стран, где определенные финансово-политические группы имеют возможность согласовывать развитие государственной политики с собственными интересами, но при этом в целом демократический государственный строй не позволяет им открыто пользоваться имеющимися финансовыми и организационными преимуществами.

Потребительская модель. В большинстве стран бывшего соцлагеря практикуется коррупция, которая является частью «общественного договора». Многим служащим и чиновникам, которые содержатся за средства государственного бюджета, устанавливается неадекватное денежное обеспечение. При этом государство закрывает глаза на получение ими вознаграждения со стороны «потребителей» их услуг.

Локализованная модель. Такой тип коррупции встречается в обществе, где большинство населения взяток не дают и не берут. Но при этом есть определенные сферы

экономических или политических отношений, где относительно узкая прослойка чиновников, которые принимают решение и бизнесменов, зависимых от этих решений, пытаются найти общий язык с помощью вознаграждений. (Япония, Сингапур).

Традиционная модель. Основанная на обычаях и культуре общества коррупция имеет тотальный характер. Где не только любая услуга, но даже простое выполнение чиновником своих должностных обязанностей невозможно без соответствующего вознаграждения. Неспособность или нежелание дать взятку воспринимается в таком обществе как признак несостоятельности. (страны Африки и Ближнего Востока, Центральной Азии).

Детальную классификацию видов коррупции разработал В. В. Толкачев [13], он предлагает классифицировать коррупцию по следующим критериям:

- по субъектному составу: более высокая, низовая, особенная;
- по объектам влияния: коррупция в органах законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти; в органах самоуправления; в коммерческих и некоммерческих структурах;
- по характеру влияния на отношения: уголовно наказуемые отношения; гражданско-правовые отношения; административные и дисциплинарные проступки; злоупотребление публичным статусом;
- по пределам распространения: региональная, национальная, международная.

К приведенной классификации я предлагаю добавить локальную по распространению коррупцию, а также классификацию по сферам общественной жизни: экономическая, политическая, правовая, культурная.

Одним из путей преодоления высокого уровня коррупции есть изучение и использование лучшего зарубежного опыта борьбы с этим позорным явлением. Предлагаю рассмотреть для примера Сингапур и Финляндию, которая возглавляет первые позиции в рейтинге стран с самым низким уровнем коррупции. Понятие коррупции в этой североевропейской стране понимают как использование влиятельной должности

для получения личной выгоды¹. Следовательно, в Финляндии это понятие понимают в широком значении и оно охватывает как прямую, так и непрямую коррупцию, мелкую коррупцию и масштабную.

Стоит также заметить, что в Финляндии коррупцией считается использование определенной должности как в частном секторе, так и в государственном, а взятка – это лишь одна из форм коррупции в публичном секторе, которая делится на активную и пассивную [14, с. 4]. Однако государственное управление в сфере преодоления коррупции в государственном секторе построено таким образом, чтобы в первую очередь предотвращать любые коррупционные правонарушения. Интересно, что согласно предложению Криминального кодекса Финляндии (далее – ККФ), составляющими криминальных преступлений является избирательное взяточничество (часть 2, главы 14 ККФ), взяточничество в государственном управлении (части 13 – 14(b), главы 16 ККФ), взяточничество в сфере предпринимательской деятельности (части 7 – 8 главы 30 ККФ), взяточничество в государственных учреждениях (части 1-4(a) главы 40 ККФ) [15]. Не принимая во внимание того, что определение коррупции достаточно обобщено, что приводит к сложностям в назначении правовой ответственности за коррупционные действия, государственная политика Финляндии в противодействии коррупции достаточно эффективна.

Основой успешной антикоррупционной политики Сингапура является постоянно действующий специализированный орган по борьбе с коррупцией – Бюро по расследованию случаев коррупции. Принципами успешной антикоррупционной политики Сингапура являются: 1) связь заработной платы государственных служащих со средней заработной платой в частном секторе; 2) контроль за ежегодной отчетностью государственных служащих об иму-

щественном состоянии; 3) повышенный уровень антикоррупционных требований к высшим должностным лицам; 4) устранения лишних административных барьеров для развития экономики [16, с. 48].

Выводы

Таким образом, наличие многих подходов к пониманию коррупции, а также разработанные классификации моделей и видов коррупции свидетельствуют о многогранности и сложности исследуемого понятия. Можно констатировать, что законодательное определение коррупции, приведенное в статье 1 Закона Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции», нуждается в дальнейшем совершенствовании путем более четкого определения круга субъектов и объектов этого сложного социально-правового явления. Также понятие коррупции в этом контексте следует рассматривать через призму оптимизации современной модели государственного управления.

К основным признакам коррупции можно отнести следующие: наличие предписывающих полномочий у одной из сторон коррупционных отношений; двусторонний характер отношений между сторонами коррупционных отношений (коррупционными являются действия обеих сторон – того, кто требует/принимает, и того, кто обещает/предлагает неправомерную выгоду); возможность предоставления неправомерной выгоды третьей стороне, определенной должностным лицом.

Очевидно, что коррупция как чрезвычайно сложное социальное явление имеет более существенные признаки, которые не отображены в законодательном определении этого понятия. Поэтому дефиницию коррупции нужно усовершенствовать, исходя из того, что склонять к коррупции должностное лицо может также третья сторона, а пределы понятия коррупции нужно распространить и на политическую сферу, которая опосредованно касается государственного управления, а потому нуждается законодательной защите от проявлений коррупции.

Предлагается закрепить в антикорруп-

¹ Языком оригинала : the exploitation of a position of influence for private benefit // Combating Corruption : The Finnish Experience / Ministry for Foreign Affairs of Finland. – Printed: Erweko Painotuote Oy, 2005. – P. 4

ционном законодательстве такую дефиницию: «Коррупция – это использование лицами, уполномоченными, на выполнение функций государства или местного самоуправления, или приравниваемыми к ним лицам, предоставленным им служебных полномочий и связанных с этим возможностей с целью получения неправомерной выгоды, в том числе требование/вымогание неправомерной выгоды, или принятие обещания/предложения такой выгоды для себя или других лиц или соответственно обещание/предложение или предоставление неправомерной выгоды указанному лицу, или по его требованию другим физическим или юридическим лицам, в том числе обещание/предложение неправомерной выгоды третьему лицу, с целью склонить должностное лицо к противоправному использованию предоставленных ему служебных полномочий и связанных с этим возможностей».

Теоретические аспекты изучения такой категории, как «коррупция», должны стать предметом исследования разных областей науки, поскольку решение любой сложной социально-экономической проблемы предусматривает комплексный подход, как к ее изучению, так и к ее решению. Указанные выше результаты исследования могут быть использованы в законотворческой работе, научной деятельности и практической реализации положений антикоррупционного законодательства.

Проблемные вопросы данной темы нуждаются в дальнейшем изучении, в частности сфера общественных отношений, которые охватывает понятие коррупция.

Литература

1. Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка» от 17.12.1979 / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_282
2. Про ратификацию Конвенции ООН против коррупции : Закон Украины от 18.10.2006 // Урядовий кур'єр от 08.11.2006, № 210

3. Гражданская конвенция по борьбе с коррупцией: Совет Европы от 04.11.1999 // Офіційний вісник України от 15.03.2006, -№ 9. – С. 252

4. Про основы предотвращения и противодействия коррупции: Закон Украины от 01.04.2011 // Голос України от 15.06.2011, № 107

5. Алфёров С. Н. Недостатки и преимущества определения коррупции в новом антикоррупционном законе: анализ и понятия / С. Н. Алфёров // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 15–19 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11acmzap.pdf>

6. Гвоздецкий В. Д. Коррупция – как социальное, психологическое и моральное явление / В. Д. Гвоздецкий // Юридическая наука: Научный журнал. – 2012. – № 3. – С. 161–167

7. Коррупция: теоретико-методологические основы исследования / руководитель авт. кол. доц. И.А. Ревак. – Львов: ЛьвГУВД, 2011. – 220 с.

8. Невмержицкий Е. В. Коррупция как социально-политический феномен: автореф. дис. ... доктора полит. наук: 23.00.02 / Евгений Васильевич Невмержицкий; Институт политических и этно-национальных исследований им. И. Ф. Кураса НАН Украины. – К., 2009. – 35 с.

9. Мельник М. И. Криминологические и криминально-правовые проблемы противодействия коррупции [Текст]: автореф. дис. ... д. юрид. наук: 12.00.08 / Николай Иванович Мельник; Национальная академия внутренних дел Украины. – К., 2002. – 26 с.

10. Мазур И. Коррупция как институт теневой экономики / И. Мазур // Экономика и право. – 2005. – № 8. – С. 34–38

11. Лунеев В.В. География организованной преступности и коррупции в России (1997–1999 гг.) / В.В. Лунеев // Организованная преступность и коррупция: исследования, обзоры, информация. Социально-правовой альманах. – Екатеринбург: ИИТЦ «Зерцало-Урал», 2000. – Вып. 3 –С. 5–15.

12. Балувев Б. Какая коррупционная модель необходима Украине / [Электронный

АННОТАЦИЯ

В статье проведен анализ социально-правовых подходов к современному пониманию категории «коррупция». С учетом доктринальных и международно-правовых положений выделено основные признаки коррупции как социально-правового явления, предложено улучшенное законодательное определение коррупции.

SUMMARY

The article is dedicated to analysis of social and legal approaches to understanding of corruption as a concept. Taking to account provisions of doctrine as well as those of International Law, the main features of corruption as social and legal phenomenon are been derived and improved legal definition of corruption is proposed.

ресурс]. – Режим доступа : <http://kirovograd.comments.ua/article/2012/09/21/002009.html>

13. Толкачев В. В. Понятие и виды коррупции / В. В. Толкачев. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://sartraccc.ru/print.php?print_file=Pub/tkachev%2828-11-05%29.htm

14. Combating Corruption : The Finnish Experience / Ministry for Foreign Affairs of Finland. – Printed: Erweko Painotuote Oy, 2005. – 20 p.

15. The Criminal Code of Finland (39/1889, amendments up to 927/2012 included), [Unofficial Translation] / Ministry of Justice, Finland. – Access: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1889/en18890039.pdf>

16. Волошина А.В. Коррупция – испытание для Украины: по материалам шестого «Киевского диалога» 28-30 октября 2010 года «Коррупция в политике, экономике и управлении – стратегии мировой ответственности в борьбе с ней». – Кировоград, 2011.– 79 с.