

КОРРУПЦИЯ КАК ФАКТОР СИСТЕМНОЙ ДЕСТАБИЛИЗАЦИИ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ РОССИИ



Наталья Николаевна МЕНЬШЕНИНА,
кандидат философских наук. Тихо-
океанский институт политики и пра-
ва ДВГТУ

Коррупция в современной России носит массовый характер и, конечно, крайне общественно опасна, так как причиняет вред и гражданам, и государству. Зарегистрированное число коррупционных преступлений в стране составило в 1997 г. 1,3 тыс., в 1998 г. — 2,8 тыс., в 1999 г. — 3,3 тыс.¹ Причем в структуре коррупционных преступлений против интересов государственной службы в 1999 г. преобладали злоупотребления должностными полномочиями — 2,2 тыс. (67,4%) и коммерческий подкуп — 1,02 тыс. (31%). Таким образом, нетрудно проследить возрастание уровня коррупции в обществе, которая прежде всего связана с «торговлей» должностными полномочиями на современном политическом рынке. Следовательно, современная Россия как государство, не замечающее возрастания негативных тенденций на уровне и государственного, и экономического, и политического управления, в будущем может не справиться с валом проблем криминализации самого государственного аппарата.

Как политическая, так и правовая система Российской Федерации, к сожалению, нигде не транслируют и не регулируют понятия «коррупция». Рассматриваемая группа общественно опасных деяний характеризуется высоким уровнем латентности и связана с деятельностью прежде «теневой» политики, поэтому трудно анализируема, но все-таки делать это необходимо. Государственная дума Российской Федерации уже не раз пыталась обсудить проекты законов о лоббизме и коррупции. Но до сих пор гражданскому обществу не удается познакомиться хотя бы на уровне публичных обсуждений с проектами данных законов.

Обратимся к истории развития самого феномена коррупции, которая была тесно связана с таким понятием, как «экономическая преступность». Впервые ее определил американский политолог и криминолог Э. Садерленд в 1940 г. как феномен «беловоротничковой преступности»², как комплекс правонарушений, совершаемых уважаемыми лицами с высоким социальным статусом в рамках профессиональных обязанностей и с нарушением доверия, которое им оказывает общество. Надо сказать, что для предупреждения коррупции в современных Соединенных Штатах Америки очень много делается как в политическом, так и в юридическом аспектах. Стоит упомянуть факт создания в законодательных органах США комиссий по этике и коррупции, а также и нормативных документов, регулирующих сам факт коррупции. В нашей стране, к сожалению, даже термин «коррупция» пока употребляется только в обыденном смыс-

ле и не развит ни в научном (политологическом и юридическом), ни в мировоззренческом (философском) аспектах.

История возникновения коррупции не уступает по древности человеческой цивилизации. Процесс ее развития отражается в истории Египта, Рима, Иудеи и в русских летописях с XIII в. (коррупция, или мздоимство). Первое законодательное ограничение коррупции ввел Иван III, Иван IV определил мздоимство как воровство. А.М. Романов, во время правления которого в Москве в 1648 г. произошел народный бунт антикоррупционной направленности, отдал народу на растерзание двух министров-мздоимцев — главу Земского приказа Плещеева и главу Пушкаренного приказа Траханиотова. При Петре I все расцвело пышным цветом — и коррупция, и борьба с ней. Первым был повешен губернатор Сибири за мздоимство и казнокрадство. При Елизавете коррупция приобрела системный характер. Так, елизаветинский канцлер Бестужев-Рюмин получал за службу Российской империи 7 тыс. руб. в год, а за услуги Британской короне (как агент влияния) — 12 тыс. руб. Коррупция и фаворитизм были тесно связаны в России (Распутин, князь Орлов). Балерина Кшесинская и великий князь Алексей Михайлович за огромные взятки помогали фабрикантам получать государственные заказы во время Первой мировой войны.

Ответственность за взяточничество в России впервые была установлена в Судебнике 1497 г., дополнена в Соборном Уложении 1649 г. и существенно расширена указами Петра I (1713—1724), установившими уголовную ответственность не только за получение, но и за дачу взятки. Петр I распространил нормы о взяточничестве на всех лиц, находившихся на государственной службе³.

Большевики воспринимали коррупцию как классовое явление. Так, 2 мая 1918 г. Московский ревтрибунал рассмотрел дело четырех сотрудников следственной комиссии и приговорил их к шести месяцам лишения свободы. Однако Ленин настоял на повторном рассмотрении, и срок был увеличен до десяти лет. Декрет СНК «О взяточничестве» от 8 мая 1918 г. известен как первый правовой акт пролетарского государства, предусмотревший уголовное наказание за коррупцию и взятки (пять лет лишения свободы и принудительные работы). Классовый подход отягощался тем, что имущим наказание было более тяжелым. В Уголовных кодексах 1922 и 1960 гг. предусматривается жесткое наказание за получение взятки — от лишения свободы до смертной казни⁴.

В советское время борьба с коррупцией имела свои особенности. Не признавалось само слово «коррупция», оно заменялось словами «взяточничество», «злоупотребление». Закрытое письмо ЦК КПСС от 29.03.1962 г. «Об усилении борьбы со взяточничеством и разворовыванием народного добра» характеризовало это негативное социальное явление как порождение условиями эксплуататорского класса.

Практически неприкосновенны были высшие советские и партийные чиновники за исключением дела Тарады, Медунова, Щелокова, Сушкова (зам. министра торговли), Патоличева — все имели поддержку от представительства иностранных фирм. С коррупцией государственного аппарата боролись исключительно его сотрудники.

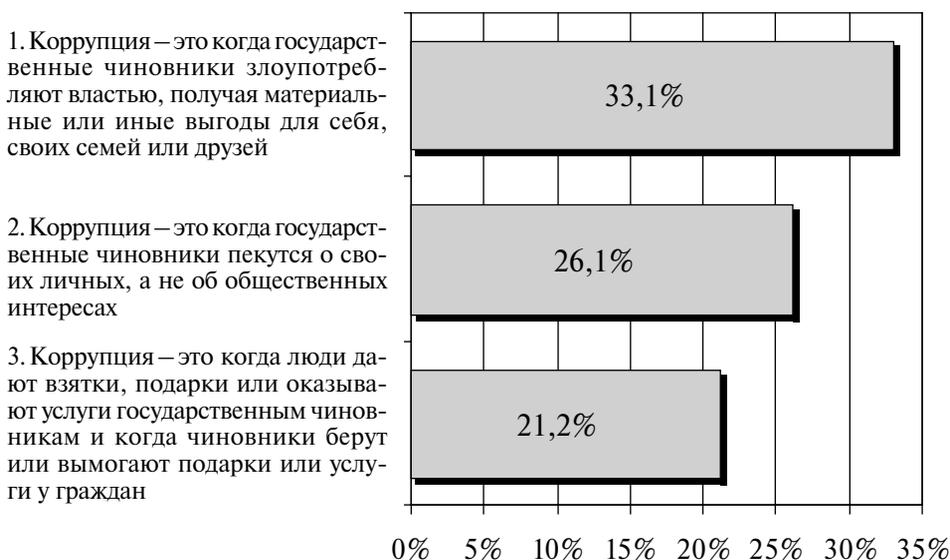
Коррупция была единственным средством внедрения рыночных отношений в плановую экономику, организатором теневого рынка и росла по мере ослабления тотального контроля, особенно в период перестройки.

В Постановлении Секретариата ЦК КПСС 1991 г. «О необходимости усиления борьбы с преступностью в сфере экономики» не говорилось о взяточничестве и коррупции, так как считалось, что они не присущи природе социализма.

ЦК КПСС пытался завизировать коррупцию как негативное явление в закрытом письме от 29.03.1962 г. «Об усилении борьбы со взяточничеством и разворовыванием народного добра» и Постановлении Секретариата ЦК КПСС 1991 г. «О необходимости усиления борьбы с преступностью в сфере экономики».

Рассмотрим, как в современной России транслируется понятие коррупции. Начнем с общественного мнения. Приведем данные исследования проблемы коррупции Дальневосточным консалтинговым центром по Приморскому краю РФ в ноябре 2006 г. (см. диаграмма 1), из которой

Диаграмма 1



прослеживаются три главные тенденции определения сущности коррупции населением Приморского края⁵.

Итак, население Приморского края в основном понимает коррупцию как деятельность нелегальную, теневую, направленную на удовлетворение личных потребностей чиновников государственного аппарата.

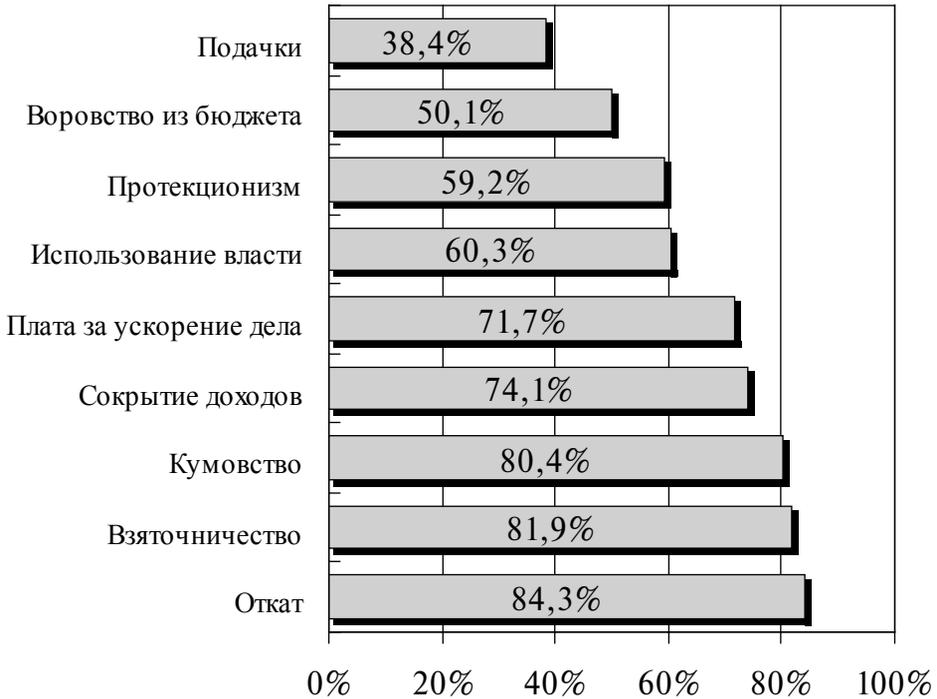
В каких ситуациях имеет место коррупция по мнению населения Приморского края⁶ (см. диаграмма 2).

Из диаграммы видно, что понимание и распознавание коррупции среди населения очень не дифференцировано. Приморцы связывают ее с экономическими злоупотреблениями власти. Примерно такое же определение сущности коррупции в современной российской общественной науке.

В 2000 г. УК РФ 1996 г. определил коррупцию по следующим видам деятельности⁷:

- злоупотребление властью или служебным положением;
- превышение власти или служебных полномочий;

Диаграмма 2



- халатность;
- взятка должностного лица;
- должностной подлог;
- нарушение антимонопольного законодательства;
- незаконное участие в предпринимательской деятельности.

Позитивным фактором является хотя бы регистрация коррупции как юридического явления в новой редакции УК РФ 2000 г., где рассматривается коррупция как «злоупотребление полномочиями» (ст. 201, гл. 23 «Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях»). В новой редакции УК РФ предусматриваются преступления в сфере экономической деятельности (заменяли главу «Хозяйственные преступления»). К сожалению, исчезла отдельная глава 7 «Должностные преступления» по регулированию должностных преступлений. Новая редакция УК РФ рассматривает отдельной главой преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (гл. 30 УК РФ). По нашему мнению, была сделана попытка выделить сферу политической коррупции, но новый УК так и остался на определении мировоззренческих позиций УК РСФСР и расширил сферу действия коррупции только одной статьей.

Итак, коррупцию в сфере должностных преступлений можно определить по следующим видам деятельности:

- «злоупотребление властью или служебным положением» как умышленное использование должностным лицом своего служебного положения, если оно совершено вопреки интересам службы из корыстной или личной заинтересованности;

- «превышение власти или служебных полномочий» как умышленное совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы прав и полномочий, предоставленных ему законом;
- «халатность» как невыполнение или ненадлежащее выполнение своих должностных обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного к ним отношения;
- «взятка» как получение должностным лицом лично или через посредников в каком бы то ни было виде вознаграждения за выполнение или невыполнение задачи в интересах дающего и вопреки интересам службы и из корыстной личной заинтересованности;
- «должностной подлог» — это внесение должностным лицом в корыстных целях или из иных личных побуждений в официальные документы заведомо ложных сведений;
- «нарушение антимонопольного законодательства» как неисполнение в срок должностным лицом органа власти, управления или хозяйствующего субъекта законных предписаний Антимонопольного комитета Российской Федерации, его территориального управления;
- «незаконное участие в предпринимательской деятельности» как учреждение должностным лицом организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность, либо участие в управлении такой организацией лично или через доверенное лицо вопреки запрету, установленному законом.

По нашему мнению, все вышеуказанные понятия характеризуют общие тенденции в сфере коррупционной деятельности, отражают специфику как политических, так и экономических изменений. В настоящее время целесообразно и необходимо выделить два вида коррупции: экономическую и политическую. Естественно, их границы очень подвижны, иногда по объему и содержанию они будут совпадать частично или полностью, так как цель у них одна — извлечение прибыли. Тем не менее мы хотели бы предложить свои критерии для более четкого понимания этого разделения. Экономическая коррупция как видовое понятие может быть выделена по критерию действия субъекта управления в сфере хозяйственной деятельности, политическая — по критерию деятельности субъекта управления в сфере политической и государственной власти.

Отметим, что в УК РФ 1996 г. позитивным фактом явилось выделение и регулирование десяти видов коррупционных преступлений должностных лиц государства в экономике⁸:

- 1) присвоение или растрата (п. «б», ч. 2, ст. 160);
- 2) хищение предметов должностным лицом (ст. 164);
- 3) воспрепятствование законной предпринимательской деятельности (ст. 169);
- 4) регистрация незаконных сделок с землей (ст. 170);
- 5) легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем, совершенные лицом с использованием своего служебного положения (п. «в», ч. 2, ст. 174) или организованной группой (ч. 3, ст. 174);
- 6) приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем, совершенные организованной группой или лицом с использованием своего служебного положения (ст. 175);
- 7) незаконное получение кредита (ст. 176);

- 8) злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности (ст. 177);
- 9) контрабанда, совершенная должностным лицом с использованием служебного положения (п. «б», ч. 3, ст. 188);
- 10) невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте (ст. 193).

Указанные виды преступлений прямо относятся к коррупционным, поскольку непосредственно причиняют вред авторитету государства при использовании должностными лицами своего служебного положения. В правовой сфере сделана хотя бы попытка регулировать общественно-опасные явления, которые по своему характеру близки и совпадают с некоторыми видами экономической коррупции. Однако необходимо ввести понятие «коррупция» в УК РФ как действующее юридическое явление и, наконец, дополнить схему коррупционной деятельности в экономике отдельными видами правонарушений в сфере политической власти:

- а) злоупотребление субъектами политической власти своими должностными положениями в период избирательных кампаний;
- б) нарушение субъектами политической власти принципа несовместимости мандатов;
- в) принуждение (прямое или косвенное) субъектами политической власти СМИ к подаче информации с целью удовлетворения корыстных, личных интересов лица, стоящего у власти;
- г) ненадлежащее использование политической рекламы субъектами политической власти в период избирательных кампаний и между ними в целях создания положительного образа лица, стоящего у власти;
- д) вмешательство субъектов политической власти в дела государственных институтов и учреждений в период избирательных кампаний с целью принуждения отдачи голосов в пользу лица, стоящего у власти;
- е) использование материальных и иных ценностей субъектом власти в целях более комфортного прохождения избирательной кампании должностным лицом;
- ж) разглашение государственной тайны должностным лицом;
- з) воспрепятствование должностным лицом государственной и муниципальной власти осуществлению правосудия, особенно в период избирательных кампаний;
- и) намеренное создание ситуации «правовых коллизий», впоследствии примененных в политической сфере, в сфере государственного и муниципального управления, а также использование их в качестве политических технологий (например, действующий Устав г. Владивостока, Избирательный кодекс Приморского края).

Понимание и регулирование указанных видов политической коррупции позволит стабилизировать политическую систему современной России и, следовательно, повысить доверие граждан к политической и государственной власти.

Поскольку единого определения политической коррупции ни за рубежом, ни в российской политической науке нет, обратимся к интерпретации этого явления в истории политической мысли. Так, Макиавелли определял политическую коррупцию как использование публичного блага

в частных интересах. Римское право под политической коррупцией (*conruptio* — портить, разрушить) понимало нарушение нормальной процедуры в отношении судьи в ходе судебного процесса или чиновника, управляющего делами общества. Нормативные документы ООН определяют политическую коррупцию как злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях. Оксфордский словарь утверждает, что политическая коррупция присуща как демократическому, так и тоталитарному государству.

Общий смысл действия политической коррупции сводится к процессу принятия или непринятия должностным лицом государственных решений, ведущих к присвоению данным должностным лицом не принадлежащих ему ресурсов и получению корыстных выгод от реализации этих ресурсов. Можно привести примеры (по понятным причинам без указания конкретных личностей и обстоятельств):

- ректор университета возглавляет комитет по бюджету в Законодательном Собрании, формирует в бюджете субъекта федерации свой вуз «отдельной строкой»;
- декан юридического факультета, единственного на территории субъекта федерации, является председателем избирательной комиссии этого субъекта федерации;
- должностное лицо принимает противоправные решения в пользу второго лица, получая незаконное вознаграждение;
- чиновник под давлением государственных органов принимает незаконные решения;
- принятие и лоббирование нужных частному бизнесу законов.

Мы предложили бы под **политической коррупцией** понимать систему злоупотребления государственным административным ресурсом и должностными полномочиями, выражающегося в использовании лицом, выполняющим управленческие функции, своих полномочий вопреки законным интересам общества и государства в целях извлечения корыстных выгод и личного преимущества.

Принято различать две формы вертикальной политической коррупции: верховая и низовая. Верховая политическая коррупция вовлекает в процесс высшее и среднее чиновничество (например, высокая цена материального вознаграждения за формулирование законов, госзаказы, изменение форм собственности). Низовая коррупция вовлекает среднее и нижнее чиновничество (регистрация, лицензирование, аккредитация). Вертикальная коррупция (самый опасный для государства вид политической коррупции) представляет собой процесс взаимодействия коррумпированных чиновников, свидетельствующий о переходе единичной коррупции в стадию укореняющихся организационных форм. Виды политической коррупции дифференцируются по сферам общественных отношений и по отношению должностного лица к ветви власти:

- а) по сферам общественных отношений — экономическая, социальная, политическая, военная, международная;
- б) по отношению должностного лица к ветви власти — государственная (собственно государственная) и муниципальная.

Под экономической коррупцией в политике понимается извлечение корыстной выгоды должностными лицами через незаконное использование ресурсов хозяйственного механизма государства. Социальная

коррупция своей сутью имеет извлечение корыстной выгоды должностными лицами через незаконное перераспределение государственных ресурсов в пользу узких олигархических групп за счет уязвимых слоев населения.

Как мы уже отмечали, сущностью политической коррупции является извлечение корыстной выгоды должностного лица через незаконное присвоение властных административных ресурсов в целях обеспечения доступа к власти определенных олигархических клановых группировок.

Международную коррупцию можно определить как извлечение корыстной выгоды должностными лицами (или группой должностных лиц) в целях незаконного распределения международных организаций и государств, например, помощь странам-участникам, «уводящим» государственные средства за границу.

Государственная и муниципальная коррупция в политике трактуется как извлечение корыстной прибыли через распоряжение государственными и муниципальными ресурсами.

Выделим основные направления, стимулирующие развитие политической коррупции в современной России:

- сознательное подчинение общих интересов государственного деятеля его корыстной выгоде;
- секретность выполнения решения;
- присутствие взаимных обязательств у коррумпированных должностных лиц;
- попытка скрыть факт коррупции юридическим обоснованием (любой нормативный акт, чаще закон, инструкция по применению);
- выполнение двойственных функций (государственных и частных) теми, кто совершает коррупционное действие.

Уровень политической коррупции измеряется масштабными вмешательствами государства в экономику, зрелостью гражданского общества, глубиной политического и юридического контроля за деятельностью государства.

Итак, законодательного определения коррупции, лоббизма, взяточничества и организованной преступности до сих пор не существует. Во-первых, потому что не определены нормативно эти понятия в деятельности правоохранительных органов; во-вторых, не принят закон «О борьбе с коррупцией» Государственной думой в 1994 г. Хотя в его проекте дано определение политической коррупции как не предусмотренное законом принятие имущественных и неимущественных благ и преимуществ лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций с использованием своего статуса и связанных с ним возможностей (продажность), а также подкуп указанных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами этих благ и преимуществ. В-третьих, нет целевой государственной программы по борьбе с коррупцией.

В заключение мы хотели бы отметить важность осознания проблем, порождаемых коррупцией по сферам деятельности общества. Коррупция в экономической сфере способствует появлению негативных тенденций: расширяется теневая экономика, уменьшаются налоговые поступления и ослабляется бюджет страны, повышаются цены за счет коррупционных расходов, расширяются масштабы коррупции в исправительных колониях.

В социальной сфере явление политической коррупции порождает разрушение социальной структуры общества: отвлекаются колоссальные средства от решения этих программ; закрепляется имущественное неравенство; дискриминируется право как механизм регулирования обществом, повышается уровень беззащитности граждан в социуме; коррумпируются правоохранительные органы; увеличивается социальная напряженность в гражданском обществе.

И, наконец, самой страдающей от коррупции сферой является политика, которая в своей системе начинает внедрять негативные символы управления обществом: происходит смещение целей от политики общенациональной к обеспечению властвования олигархических группировок; уменьшается доверие к государственной и политической власти; падает престиж страны на международной арене; профанируется и снижается политическая конкуренция; увеличивается риск крушения нарождающейся демократии, что способствует приходу диктатуры. Результатом таких авторитарных тенденций является пример снижения позитивной активности и конкурентности СМИ. Формирование некачественного «административного» или «государственного» пиара в СМИ ведет к политической апатии и редуцированию гражданского общества.

Так, современное гражданское общество в Приморском крае воспринимает качество информации в СМИ: 67% — ниже среднего, 2% заявляет о высоком качестве и 31% — как об очень низком. Факты по качеству информации в СМИ хорошо коррелируются с уровнем явки на избирательные участки (не считая последних выборов в Государственную думу и Президента РФ). Явка на избирательные участки в выборах федерального масштаба в среднем 35—47%, муниципального — 14—21%. По нашему мнению, данный факт свидетельствует о качестве политического сознания и дестабилизации гражданского общества на территории Приморского края⁹.

¹ Сатаров Г.А. Диагностика российской коррупции: социологический анализ. М.: Индем, 2002. С. 71.

² Political Corruption // Corruption: politics, government. Washington University Press, 1970. P. 31.

³ Кабанов П.А. Коррупция и взяточничество в России. Нижне-Каменск, 1995. С. 31.

⁴ Ведерникова О.Н. Антикоррупционная политика России: с чего начать // Общественные науки и современность. 2005. № 3. С. 121.

⁵ Три ситуации в порядке точности определения коррупции // Агентство международного развития: Дальневосточный консалтинговый центр. Владивосток, 2006, нояб. С. 9.

⁶ Там же. С. 11.

⁷ Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 г. с изменениями и дополнениями 10.05.2007 // Консультант плюс. Осенний семестр 2008.

⁸ Там же.

⁹ Состояние общественного мнения о СМИ в Приморском крае РФ. Аналитическая записка по результатам социологического исследования. ДВГТУ ТИПП ЦИПИ. Владивосток, 2006, окт.

SUMMARY: The author of this article analyses political corruption not only as a category of political science, but as a real political phenomena. Professor Menshenina states that political corruption, while being tied particularly the act of bribery concerning the duties of public office, is a general way to destructions of all political and social system.