

Ю. А. Нисневич

**ПОЛИТИКА  
И КОРРУПЦИЯ:  
КОРРУПЦИЯ  
КАК ФАКТОР МИРОВОГО  
ПОЛИТИЧЕСКОГО  
ПРОЦЕССА**

МОНОГРАФИЯ

Книга доступна в электронной библиотечной системе  
[biblio-online.ru](http://biblio-online.ru)

Москва ■ Юрайт ■ 2017

**Автор:**

**Нисневич Юлий Анатольевич** — профессор, доктор политических наук, профессор Департамента политической науки факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

**Рецензенты:**

*Жильцов С. С.* — доктор политических наук, заведующий кафедрой политологии и политической философии Дипломатической академии МИД России;

*Урнов М. Ю.* — доктор политических наук, научный руководитель Департамента политической науки факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»;

*Шевердяев С. Н.* — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, директор Научно-образовательного центра конституционализма и местного самоуправления юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова.

**Нисневич, Ю. А.**

Н69 Политика и коррупция: коррупция как фактор мирового политического процесса : монография / Ю. А. Нисневич. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 240 с. — (Серия : Актуальные монографии).

ISBN 978-5-534-04729-5

Монография посвящена исследованию феномена коррупции, которая в настоящее время выступает в качестве одного из доминантных факторов мирового политического процесса. На основе анализа традиционных концептуальных подходов уточнено определение коррупции в публичной сфере и описан ее институциональный механизм. Рассмотрены проблемы качественных и количественных методов измерения коррупции. Предложен авторский подход к типологизации политических режимов, исходя из того, какой механизм — конкуренция, принуждение или коррупция — выступает в качестве доминирующего. С учетом фактора коррупции проведена эмпирическая кластеризация демократических государств и сравнительный анализ государств с правящими режимами авторитарного типа. Рассмотрено влияние человеческого фактора на распространение коррупции в публичной сфере и определены возможные институциональные меры противодействия этому явлению.

*Монография предназначена для политических аналитиков и исследователей, специалистов по противодействию коррупции, политиков, государственных и муниципальных служащих, студентов высших учебных заведений.*

УДК 32  
ББК 66.3



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

## Оглавление

Введение. Историческая ретроспектива коррупции с уточнениями и дополнениями .....	5
Глава 1. Коррупция: инструментальная концептуализация.....	15
Глава 2. Измерение коррупции: валидизация количественных показателей .....	36
Глава 3. Современная демократия и коррупция: качество реализации порядков полиархической демократии и уровень коррупции.....	71
Глава 4. Современный авторитаризм и коррупция: принуждение и коррупция при авторитарных и неоавторитарных режимах .....	119
Глава 5. Публичная власть и коррупция: мотивация коррупционного поведения и меры противодействия .....	166
Заключение. Коррупция как лейтмотив политических кризисов и протестов.....	211
Список литературы .....	223
Новые издания по дисциплине «Политика и коррупция» и смежным дисциплинам.....	239
Сведения об авторе .....	240



# Введение

## Историческая ретроспектива коррупции с уточнениями и дополнениями

В современных отечественных публикациях сформировались некие устойчивые стандарты описания исторической ретроспективы коррупции и борьбы с нею в разные эпохи и в разных государствах<sup>1</sup>. Однако описание исторической ретроспективы коррупции в мире и непосредственно в России, как представляется, требует некоторых уточнений и дополнений для того, чтобы картина стала еще более содержательной и рельефной.

Исторический экскурс в проблему коррупции в мире позволяет утверждать, что это явление сопровождало мировую цивилизацию на протяжении всей ее истории. Коррупция представляет собой одно из древнейших явлений в системе общественных отношений, возникшее одновременно с появлением социальных порядков и структур, направленных на организацию жизни людей и управление ею, и обусловлена далеко не самыми лучшими проявлениями человеческой природы. Неслучайно австрийский писатель и публицист Карл Краус (1874–1936) сравнил коррупцию именно с первой древнейшей профессией: «Коррупция хуже проституции. Проституция ставит под угрозу нравственность одного человека, коррупция ставит под угрозу нравственность целой страны»<sup>2</sup>.

Первой реперной точкой в исторической ретроспективе коррупции принято считать правление шумерского царя города-государства Лагаша в древней Месопотамии Урукагина (правильнее Урунимгина) (2318–2311 гг. до н.э.)<sup>3</sup>, о котором сохранилось упоминание как о борце с кор-

---

<sup>1</sup> Быстрова А. С., Сильвестрос М. В. Феномен коррупции: некоторые исследовательские подходы // Журнал социологии и социальной антропологии. 2000. Том III. № 1. С. 83–101; Коррупция (Corruption) / Государственное управление. Словарь-справочник (по материалам International Encyclopedia of Public Politic and Administration). СПб. : ООО «Издательство “Петрополис”», 2000; Глинкина С. П. Феномен коррупции: взгляд экономиста // Новая и новейшая история. 2010. № 4. С. 3–17; Мильчикова Н. Н. Определение понятия «коррупция»: терминологический дискурс в контексте // Вестник Тюменского государственного университета. 2010. № 2. С. 139–147; Онтология коррупции: понятие и содержание // Независимый центр изучения методов борьбы с коррупцией «Суда нет», www.sudanet.ru. URL: <http://sudanet.ru/node/247>

<sup>2</sup> Цит. по: Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана; пер. с англ. М. : Альпина Паблшерз, 2010. С. 31.

<sup>3</sup> Урунимгина, Урукагина // Хронос. Всемирная история в Интернете, www.hrono.ru. URL: [http://www.hrono.ru/biograf/bio\\_u/urukagina.php](http://www.hrono.ru/biograf/bio_u/urukagina.php)

рупцией. Этот правитель провел реформы с целью пресечения злоупотреблений царских чиновников, судей, уменьшения поборов и повинностей с храмового персонала, защиты храмовых владений от посягательств со стороны царской администрации, а также уменьшения и упорядочения оплат за обряды.

Следующая вежа в истории коррупции относится к эпохе Античности и ее определяют прежде всего труды Аристотеля (384—322 гг. до н.э.), который, в частности, в трактате «Политика» писал: «Но самое главное при всяком государственном строе — это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться»<sup>1</sup>. Аристотель вслед за Платоном акцентировал внимание на том, что «коррумпируемые» и «извращенные» формы правления, такие как тирания, олигархия и демократия, вместо того чтобы следовать закону (общественному интересу), служат интересам правящих; что коррупция представляет собой дисфункцию, которая разрушает правильные, по его мнению, политические порядки, а именно монархию, аристократию и политику.

В качестве одного из первых трактатов, посвященных проблеме коррупции, рассматривается и древнеиндийский трактат «Артхашастра», составителем которого считается Каутилья (Кауталья, Чанакья, Вишнагупта) — брахман, главный советник, или министр, императора Чандрагупты Маурьи (321—297 гг. до н.э.). В этом трактате отмечается в том числе и взаимосвязь коррупции с человеческой натурой: «Подобно тому, как нельзя не воспринять мед или яд, если они находятся на языке, так и имущество царя не может быть, хотя бы и в малости, присвоено ведающим (этим) имуществом»<sup>2</sup>.

Первые антикоррупционные установления дают мировые религии: «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых» (Исход 23:8); «Не присваивайте незаконно имущества друг друга и не подкупайте судей, чтобы намеренно присвоить часть собственности других людей» (Коран 2:188) и другие канонические религиозные тексты.

Средние века привнесли в арсенал коррупции такое явление, как nepotизм, который достиг наибольшего размаха в эпоху Возрождения. Изначально под nepotизмом (от лат. *nepos* — род, *nepotis* — внук, племянник) понималась раздача римскими папами ради укрепления своей власти доходных должностей, высших церковных званий, земель родственникам<sup>3</sup>. В настоящее время nepotизм понимается шире. Как назначение на административные должности в системе публичной власти и продвижение по службе, во-первых, не только благодаря родственным, но и иным личным связям (в русском языке во многом соответствует понятию «кумовство» в переносном смысле — предпочтение или поправки по службе,

---

<sup>1</sup> Аристотель. Политика. Афинская полития. М.: Мысль, 1997. С. 183.

<sup>2</sup> Артхашастра, или Наука политики / пер. с санскр. С. Ф. Ольденбурга, Ф. И. Щербатского, Е. Е. Обермиллера, А. И. Вострикова, Б. В. Семичова. М.-Л.: Изд-во Академии наук СССР, 1959. С. 75.

<sup>3</sup> Nepotизм // Большой энциклопедический словарь. М.: АСТ; Астрель, 2003.

оказываемые по личной дружбе<sup>1</sup>). А во-вторых, — на основании принадлежности к правящей политической партии или группировке (политический nepoтизм).

Значимым источником сведений о коррупции в исторической ретроспективе служат труды Никколо Макиавелли (1469—1527), который в своем трактате «Государь», в частности, писал: «Если государь заметит, что министр заботится более о личном благе, нежели о благе своего повелителя, если во всех его действиях проглядывается стремление к своекорыстной пользе, то подобный министр никуда не годится, и государю вверяться ему — безрассудно»<sup>2</sup>. А его трактат «История Флоренции»<sup>3</sup> содержит фактологические свидетельства коррупции во власти Флоренции.

В стандартном историческом экскурсе отмечается и вклад в изучение коррупции эпохи Просвещения. Так, указывается, что криминологическую сторону коррупции впервые отметил Томас Гоббс (1588—1679), который в своем труде «Левиафан» писал: «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»<sup>4</sup>. А склонность человека к злоупотреблению властью, на чем и зиждется коррупция, отмечал Шарль Луи Монтескье (1689—1755), который в работе «О духе законов» писал: «Известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающей властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела»<sup>5</sup>.

Историческая ретроспектива коррупции представляется не полной без такой знаковой для ее истории фигуры, как «отец лжи» Талейран (1754—1838), который «сплошь и рядом делал вещи, которые по существу скрыть было невозможно уже в силу самой природы обстоятельств: взял с американских уполномоченных взятку сначала в два миллиона франков, а потом при продаже Луизианы, гораздо большую; почти ежедневно брал взятки с бесчисленных германских и негерманских мелких и крупных государей и державцев, с банкиров и кардиналов, с подрядчиков и президентов; потребовал и получил взятку с польских магнатов в 1807 г. ...»<sup>6</sup>

Представляется также, что историческую ретроспективу коррупции следует дополнить знаковым событием в новейшей истории — снятием табу с употребления в международных отношениях слова «коррупции» в середине 90-х гг. XX в. В период холодной войны, начавшейся сразу же после окончания Второй мировой войны в 1946 г., при обсуждении вопросов международной помощи странам третьего мира считалась неприличным употреблять слово «коррупция» и вместо него использовался эффе-

---

<sup>1</sup> Кумовство // Толковый словарь русского языка : в 3 т. / под ред. проф. Д. Н. Ушакова. М. : Вече ; Мир книги, 2001.

<sup>2</sup> Макиавелли Н. Государь. М. : ОЛМА Медиа Групп, 2011. С. 241.

<sup>3</sup> Макиавелли Н. История Флоренции / пер. с итал. Н. Я. Рыковой. 2-е изд. М. : Наука, 1987.

<sup>4</sup> Гоббс Т. Соч. : в 2 т. Т. 2. М. : Мысль, 1991. С. 230.

<sup>5</sup> Монтескье Ш. Избранные произведения. М. : Госполитиздат, 1955. С. 289

<sup>6</sup> Тарле Е. В. Талейран. М. : Высшая школа, 1992. С. 41.

мизм «слово на букву К» (*C-word*)<sup>1</sup>. Ситуация с табу на слово «коррупция» стала существенно меняться после того, как, уйдя в отставку, высокопоставленный сотрудник Всемирного банка (*World Bank*) Питер Айген, который непосредственно сталкивался с коррупцией во время своей работы в качестве директора региональной программы банка в Восточной Африке, в 1993 г. вместе с девятью своими единомышленниками создал неправительственную международную организацию по борьбе с коррупцией — движение «Трансперенси Интернешнл» (*Transparency International*)<sup>2</sup>. Окончательно международное табу со слова «коррупция» было снято после того, как 1 октября 1996 г. на ежегодном собрании Всемирного банка его президент Джеймс Вулфенсон в своей речи открыто назвал коррупцию «раком» и барьером на пути развития<sup>3</sup>.

Именно с середины 90-х гг. XX в. коррупция и борьба с ней стали восприниматься как мировая, общая для всех государств проблема, вызывающая повышенный общественный интерес и требующая пристального внимания и всесторонних исследований.

Достаточно устойчивые стандарты сформировались и при описании истории коррупции в России.

Прежде всего, представляется важным отметить, что в исторической ретроспективе в России выделялись два основных вида коррупции — мздоимство и лихоимство, и российские источники упоминают мздоимство еще в XIII в.

В Уложении о наказаниях уголовных и исправительных от 15 августа 1845 г. эти преступления определялись следующим образом<sup>4</sup>. Мздоимство — если «чиновник или иное лицо, состоящее на службе государственной или общественной, по делу или действию, касающемуся до обязанностей его по службе, примет, хотя и без всякого в чем-либо нарушения сих обязанностей, подарок, состоящий в деньгах, вещах или в чем бы то ни было ином, или же получив оный и без изъявления предварительного на то согласия, не возвратит его немедленно и во всяком не позднее как через три дня». Лихоимство — если «кто, для учинения или допущения чего-либо противного обязанностям службы, примет, в дар деньги, вещи или что иное, сколько бы впрочем сумма денег или цена вещей им полученных ни была малозначительна». При этом «высшей формой лихоимства почитается вымогательство».

Первым российским правителем, который пытался законодательно ограничить коррупцию, считается великий князь московский Иван III Васи-

---

<sup>1</sup> Grant W., Howes S. Using the c-word: Australian anti-corruption policy in Papua New Guinea // The Development Policy Blog. 2014. 22 August. URL: <http://devpolicy.org/using-the-c-word-australian-anti-corruption-policy-in-papua-new-guinea-20140822/>

<sup>2</sup> Eigin P. Grand Corruption & Petty Corruption: Fighting Them through Civil Society // TEDxBerlin 2009 «Micro/Macro». 2009. 30 November. URL: <http://www.tedxberlin.de/tedxberlin-2009-peter-eigen-grand-corruption-petty-corruption> ; Our History // Transparency International, [www.transparency.org](http://www.transparency.org). URL: <http://www.transparency.org/whoweare/history>

<sup>3</sup> World Bank Group Historical Chronology // The World bank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org). URL: [http://siteresources.worldbank.org/EXTARCHIVES/Resources/WB\\_Historical\\_Chronology\\_1944\\_2005.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTARCHIVES/Resources/WB_Historical_Chronology_1944_2005.pdf)

<sup>4</sup> Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. Гл. 6. О мздоимстве и лихоимстве. СПб. : Типография Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1845. С. 174—181.



льевич (1440—1505). Его первой попыткой законодательно ограничить коррупцию является Белозерская уставная грамота (1488), в которой впервые назван административный аппарат наместников — тиуны и доводчики, разграничены их полномочия, определен размер содержания («кормов»), декларирован открытый характер судопроизводства<sup>1</sup>. Позднее в Судебнике Ивана Великого (1497) был установлен запрет на взятки — «посулы» и зафиксированы размеры полевых, дорожных и судебных пошлин<sup>2</sup>.

Корыстолюбие и злоупотребления фаворитов второго царя из династии Романовых Алексея Михайловича Тишайшего (1629—1676) и прежде всего его воспитателя боярина Бориса Морозова, который заведовал финансами и всеми государственными делами, стали причиной вспыхнувшего в Москве в 1648 г. бунта. В ходе этого бунта, получившего также название Соляного, некоторые чиновники, снискавшие особую ненависть горожан своими злоупотреблениями, но не сам боярин Морозов, были отданы на растерзание толпе.

В контексте коррупционных проявлений русский историк Василий Ключевский так характеризовал начало трехсотлетнего правления династии Романовых: «Престол новой династии надолго облегла атмосфера придворного фавора... правящая среда развила в управлении произвол и корыстолюбие в размерах, которым позавидовали бы худшие дьяки времен Грозного, кормившие царя одной половиной казенных доходов, а другую берегавшие себе... Вспомогательным поощрением правительственных злоупотреблений служила и привилегированная их наказуемость...»<sup>3</sup>

Знаковой фигурой в истории российской коррупции является ближайший сподвижник и фаворит царя Петра I (1672—1725) князь Александр Меншиков. Вот как описывает этого «специалиста» по злоупотреблениям при выполнении казенных подрядов Ключевский: «Данилыч любил деньги, и ему нужно было много денег. ... И он не стеснялся в средствах добывать деньги, как показывают известия о его многочисленных злоупотреблениях... “Зело прошу — писал ему Петр в 1711 г. по поводу его мелких хищений в Польше, — зело прошу, чтобы вы такими мелкими прибытками не потеряли своей славы и кредита”. Меншиков и старался исполнить просьбу царя, только уж слишком буквально: избегал “малых прибытков”, предпочитая им большие. Через несколько лет следственная комиссия по делу о злоупотреблениях князя сделала на него начет более 1 млн. руб. Петр сложил значительную часть этого начета»<sup>4</sup>. В сентябре 1727 г. Меншиков был обвинен в государственной измене и расхищении казны и вместе с семьей сослан в город Березов, где и умер<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Белозерская уставная грамота 1488 года // Российская юстиция. 2006. № 10. С. 59—60.

<sup>2</sup> Судебники 1497 и 1550 годов // Библиотека Якова Кротова, [www.krotov.info](http://www.krotov.info). URL: [http://krotov.info/acts/16/2/pravo\\_01.htm](http://krotov.info/acts/16/2/pravo_01.htm)

<sup>3</sup> Ключевский В. О. Русская история. Полный курс лекций : в 3 кн. Кн. 2. М. : Мысль, 1993. С. 242—243.

<sup>4</sup> Ключевский В. О. Исторические портреты. Деятели исторической мысли. М. : Правда, 1990. С. 203.

<sup>5</sup> Меншиков Александр Данилович // Хронос. Всемирная история в Интернете, [www.hrono.ru](http://www.hrono.ru). URL: [http://www.hrono.ru/biograf/bio\\_m/menshikov\\_ad.php](http://www.hrono.ru/biograf/bio_m/menshikov_ad.php)

Картину коррупции в России XVIII—XIX вв. и постоянных, но фактически безуспешных попыток борьбы с нею русских государей представил российский историк и публицист Павел Берлин<sup>1</sup>, который констатировал: «Через всю нашу историю, лишь меняя форму, увеличивая и уменьшая размеры, тянется колоссальное взяточничество, которым пользуются как отмычкой к казенным сундукам». Причину безуспешности борьбы и неизбывности русского взяточничества Берлин видел в том, что: «В то время, как на протяжении XVIII и XIX веков правительство одной рукой энергично и бесплодно искореняло взяточничество, другой рукою оно столь же энергично, но уже вполне успешно насаждало условия, рождающие новое поколение лихоимцев». А всепроникающий и системный характер взяточничества и казнокрадства объяснял следующим: «Этим путем [щедрой раздачей богатств знати] прочно закладываются психологические основы взяточничества и казнокрадства. Высшие слои приучались эксплуатировать привилегированное политическое положение с целью экономического обогащения. А за этим тонким слоем сановников лежал более широкий слой чиновников, которые, глядя, как обогащается знать, угодничая и прислуживая — в свою очередь наживались путем вымогательства и угроз по отношению к подчиненным».

Красноречивое свидетельство, в том числе и о ситуации с коррупцией в Российской империи, предоставляет приписываемый русскому историку Николаю Карамзину исторический анекдот, который в изложении писателя Сергея Довлатова звучит следующим образом: «Двести лет назад историк Карамзин побывал во Франции. Русские эмигранты спросили его: “Что, в двух словах, происходит на родине?” Карамзину и двух слов не понадобилось. “Воруют”, — ответил Карамзин»<sup>2</sup>. Не менее ярким и образным отражением российской коррупции может служить и крылатое выражение русского писателя Михаила Салтыкова-Щедрина: «Когда и какой бюрократ не был убежден, что Россия есть пирог, к которому можно свободно подходить и закусывать? Никакой и никогда!»<sup>3</sup>

Историческая ретроспектива коррупции в России представляется неполной без оценки коррупционной ситуации в СССР. Тем более что в настоящее время — очевидно, по политическим мотивам — активно распространяется миф о том, что в СССР, особенно при «эффективном менеджере» Сталине, коррупции не было. Однако факты, приводимые в том числе и высокопоставленными функционерами советского режима, явно свидетельствуют об обратном.

Так, из доклада прокурора СССР Г. Сафонова руководству страны в 1948 г.<sup>4</sup> следовало, что вся советская судебная система снизу доверху

---

<sup>1</sup> Берлин П. А. Русское взяточничество как социально-историческое явление // Современный мир. 1910. № 8. URL: <http://modernproblems.org.ru/hisrory/242-2014-01-11-03-38-27.html>

<sup>2</sup> Довлатов С. Номенклатурные полуботинки / Довлатов С. Собр. соч. : в 3 т. Т. 2: Чемодан. М. : КоЛибри, 2010. С. 62.

<sup>3</sup> Общественный пирог. Энциклопедический словарь крылатых слов и выражений / авт.-сост. В. Серов. М. : Локид-Пресс, 2003. URL: <http://www.bibliotekar.ru/encSlov/14/41.htm>

<sup>4</sup> Журнов Е. Преступная деятельность судебных работников // Коммерсантъ — Власть. 2009. № 45(849). 16 ноября. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1269865>

поражена коррупцией: «Докладываю, что за последнее время Прокуратурой СССР вскрыты многочисленные факты взяточничества, злоупотреблений, сращивания с преступными элементами и вынесения неправосудных приговоров и решений в судебных органах Москвы, Киева, Краснодара и Уфы. Расследованием установлено, что эти преступления совершались в различных звеньях судебной системы, а именно в народных судах, Московском городском суде, Киевском областном суде, Краснодарском краевом суде, Верховном суде РСФСР и, наконец, в Верховном суде СССР... В Верховном суде РСФСР также вскрыты факты взяточничества и других злоупотреблений. Следствием установлено, что этим преступлениям способствовала нездоровая обстановка семейственности, существовавшая в аппарате Верховсуда».

Советская номенклатура, которая начала формироваться и стала господствующим в СССР социальным слоем<sup>1</sup> именно при Сталине, на всех стадиях своего развития стремилась посредством обладания властью достичь личного материального обогащения и социального превосходства, была откровенно цинична, меркантильна и именно поэтому в существенной степени коррумпирована. В условиях, когда деньги в административно-командной экономике при перманентном дефиците товаров и услуг не играли определяющей роли, для самообогащения номенклатура использовала ею же самой созданную систему материальных льгот и привилегий (квартиры, машины и дачи, привилегированные дома отдыха и санатории, закрытые распределители продуктов, товаров и услуг).

Милован Джилас, который с 1937 по 1953 г. занимал руководящие посты в Коммунистической партии Югославии, так описывает систему благ и привилегий, которую не только в Югославии и СССР, но и в других социалистических странах создал для себя «новый класс» партийной номенклатуры: «Захвачено было все: дачи, лучшие квартиры, мебель и т.п. Высшая бюрократия, элита нового класса, жила в особых районах, отдыхала на особых закрытых курортах. Партийный секретарь и шеф тайной полиции сделались повсеместно не только высшей властью, но и людьми, которым принадлежат лучшие квартиры, машины и прочее. Вслед за ними по служебному ранжиру выстраивались остальные. Государственные средства, “подарки”, строительство и переоборудование якобы для нужд государства и целей представительства — все это вечные, неиссякаемые источники благ, предназначенные для политбюрократии»<sup>2</sup>.

Такая система благ и привилегий представляла собой безденежную, но вполне материальную форму «коррупции по-советски», требования отмены которой стали одним из катализаторов массовых протестных выступлений против советских режимов в конце 80-х — начале 90-х гг. XX в.

В качестве подтверждения коррумпированности советских режимов можно привести и характеристику, которую Джилас дает таким режимам: «Карьеризм, страсть к роскоши, властолюбие. Столь же неизбежна

---

<sup>1</sup> Номенклатура // Большой энциклопедический словарь.

<sup>2</sup> Джилас М. Новый класс // Джилас М. Лицо тоталитаризма. М. : Новости, 1992. С. 217–218.

тенденция к коррупции. Не той — чиновничьей, которой у коммунистов возможно, даже меньше, чем было в прежнем государстве. Речь о коррумпировании опять-таки особом: при власти, отданной на откуп одной политической группе и являющейся одновременно источником всех привилегий, “радение” о “своих людях”, в меньшей или большей мере заслуженных, назначение их на “выгодные” должности и распределение между членами партии всевозможных благ становятся нормой. Отождествление власти и партии с государством (практически — с собственностью) как раз и делает коммунистическое государство, если так можно выразиться, самокоррумпирующимся, неумолимо плодящим привилегии и паразитические функции»<sup>1</sup>.

Подобным же образом характеризует ситуацию, сложившуюся в СССР перед его крахом, Александр Яковлев, который с 1987 по 1990 г. был членом Политбюро ЦК КПСС: «Коррупция, обман, дезинформация. ... Кумовство, взяточничество, казнокрадство в той или иной мере поразило почти всю номенклатуру»<sup>2</sup>.

К сожалению, в наследство от СССР новому государству, образовавшемуся после его распада, — Российской Федерации досталась и коррупция, и, что самое главное, ее основной носитель — номенклатура, которая достаточно быстро регенерировалась как правящий социальный слой<sup>3</sup>.

Начало современного этапа в истории коррупции и борьбы с нею можно достаточно условно определить как конец 60-х — начало 70-х гг. XX в., когда был опубликован ряд концептуальных работ по проблематике коррупции известных американских ученых. Повышенный научный интерес к этому явлению был обусловлен прежде всего проводимыми в этот период исследованиями политических и экономических проблем третьего мира, и в научной среде возникла дискуссия о влиянии коррупции на процесс реформ в развивающихся государствах.

Однако не научная дискуссия о роли коррупции в общественных отношениях стала главной отличительной чертой современного этапа в ее истории. Главными чертами являются высокий уровень общественного внимания к коррупции как к «социальной пандемии», поразившей большинство государств современного мира<sup>4</sup>, заинтересованность и правительства, и граждан разных государств в ее подавлении и координация совместных усилий различных государств и их граждан, направленных на достижение этой цели. Такая ситуация, как представляется, обусловлена следующим.

Во-первых, в постиндустриальном мире большинство людей стало воспринимать институт государства в парадигме общественного договора как добровольную политическую ассоциацию, основанную на договоре между людьми, в силу которого они передают часть своей свободы и власти государства. В договорном государстве только его граждане являются

---

<sup>1</sup> Джилас М. Новый класс. С. 240.

<sup>2</sup> Яковлев А. Н. Сумерки. М. : Материк, 2003. С. 564.

<sup>3</sup> Нисневич Ю. А. Регенерация номенклатуры как правящего социального слоя. Препринт WP14/2015/13. НИУ ВШЭ. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015.

<sup>4</sup> Многоликая коррупция. С. 29.

источником власти, они определяют степень и границы участия государства в регулировании социальных отношений, компетенцию и полномочия публичной власти в таком регулировании и наделяют ее органы необходимыми для этого правами и обязанностями. Поэтому коррупция, разрушающая демократические порядки и правила функционирования договорного государства, стала восприниматься людьми как угроза не только для принадлежащего им государства, но и лично для каждого и как ярчайшее проявление социальной несправедливости в глазах как социально необеспеченных, так и вполне успешных и состоятельных социальных групп.

Во-вторых, система управления современным государством стала значительно более многофункциональной, сложноорганизованной, включая децентрализацию по вертикали и горизонтали, и для ее реализации требуется значительно больше профессионально подготовленных как политических, так и административных должностных лиц публичной власти. Но, к сожалению, далеко не всегда и не для всех мотивацией «хождения во власть» служит профессиональная «жажда признания», а не своекорыстная «жажда наживы»<sup>1</sup>. И сочетание двух указанных факторов существенно повышает риски возникновения и распространения коррупционных отношений в системе публичной власти современного государства, для предотвращения чего требуется постоянный внешний контроль системы публичной власти со стороны граждан и их общественных объединений.

В-третьих, процесс глобализации в постиндустриальном мире обуславливает тот факт, что, как писал Самюэль Хантингтон: «Государственные власти в значительной мере утратили возможность контролировать поток денег, текущих в их страны и наружу, и сталкиваются со все большими трудностями в контроле потока идей, технологий, товаров и людей. Короче говоря, государственные границы стали максимально прозрачны»<sup>2</sup>. При этом и коррупция приобрела трансграничный характер. Поэтому для надежного купирования коррупции даже в одном отдельно взятом государстве недостаточно только усилий власти и граждан данного государства. Необходимы совместные усилия всего мирового сообщества, международный обмен информацией, опытом и знаниями по противодействию коррупции, выработка и реализация международных норм и правил борьбы с коррупцией, внедрение наиболее эффективных, исходя из опыта разных государств, институтов и механизмов ее подавления.

Все перечисленные обстоятельства, определяющие характерные особенности современного этапа в истории коррупции и борьбы с этой «раковой опухолью общественных отношений», в той или иной степени нашли отражение в ключевом антикоррупционном международном акте — Конвенции ООН по борьбе с коррупцией<sup>3</sup>. Эта Конвенция была принята резолюцией №A/RES/58/4 Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 г., всту-

---

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А. Публичная власть и коррупция: социально-антропологический подход // Полис. 2014. № 6. С. 32–51.

<sup>2</sup> Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М. : АСТ, 2005. С. 37.

<sup>3</sup> Конвенцией ООН против коррупции. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml)

пила в силу 14 декабря 2005 г., и ее участниками по состоянию на 1 января 2017 г. являются 181 государство — член ООН<sup>1</sup>.

В преамбуле Конвенции отмечается «серьезность порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности общества, что подрывает демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость и наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку», а также то, что «коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения и борьбы с ней».

---

<sup>1</sup> United Nations Convention against Corruption Signature and Ratification Status as of 1 December 2015 // United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

# Глава 1

## КОРРУПЦИЯ: ИНСТРУМЕНТАЛЬНАЯ КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ

Так же как для большинства политических и социальных явлений, для коррупции не существует ни единого общепризнанного определения, ни однозначно признанной всеми концептуализации. Такая ситуация объективно обусловлена следующим.

Во-первых, коррупция представляет собой многоплановое и многомерное явление в системе общественных отношений, которое рассматривается и изучается с различных ракурсов и в различных аспектах: как экономическая, политическая и культурная проблема<sup>1</sup>. Поэтому существует множество определений понятия «коррупция», используемых в зависимости от тех или иных методологических подходов, целей и задач исследования<sup>2</sup>.

Во-вторых, коррупция видоизменяется, мимикрирует и адаптируется к изменениям политических, экономических и социальных условий, а также к мерам предупреждения и борьбы с нею на протяжении всего исторического процесса развития цивилизации. Поэтому, как отмечал К. Фридрих: «Любая попытка проанализировать концепцию коррупции сталкивается с тем фактом, что в английском и других языках слово *коррупция* имеет историю в значительной степени разных значений и коннотаций»<sup>3</sup>.

Общепризнанным считается тот факт, что публичная власть, которая определяется как институционализованный легальная социальная власть, выделенная из общества<sup>4</sup> и включающая в рамках государственных границ центральную и региональную государственную власть, а также местное самоуправление, служит источником, питательной средой и одновременно основной сферой распространения коррупции в государстве. Коррупционные отношения, искажающие политические, экономические, социальные

---

<sup>1</sup> Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М. : Логос, 2003.

<sup>2</sup> Волженкин Б. В. Коррупция // Серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе». СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ, 1998 ; Коррупция (Corruption) / Государственное управление ; Мильчикова Н. Н. Определение понятия «коррупция»: терминологический дискурс в контексте ; Онтология коррупции: понятие и содержание.

<sup>3</sup> Friedrich C. J. Corruption in Historical Perspective // Political Corruption: concepts and contexts / A. J. Heidenheimer and M. Johnston (eds). 3rd ed. New Brunswick (USA) ; London (UK) : Transaction Publishers, 2005. P. 15.

<sup>4</sup> Рачинский В. В. Публичная власть как общеправовая категория: Теоретико-прикладной аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1150336>



и иные порядки, возникают в первую очередь при взаимодействии частного сектора экономики, граждан и их объединений с органами, учреждениями и должностными лицами системы публичной власти в связи с процессами регулирования публичной властью различных сфер общественной жизни и оказания публичных услуг. Коррупция в частной сфере так же, но в меньшей степени оказывает деформирующее воздействие на экономические и социальные порядки. Далее основной акцент будет делаться на коррупции в публичной сфере с учетом того, что во многом подобные онтологические свойства и проявления коррупции имеют место и в частной сфере, в частных организационных структурах.

В настоящее время в качестве наиболее общего определения коррупции в публичной сфере используется определение, предложенное Дж. Сентурия: «Коррупция — это злоупотребление *публичной* властью для частной выгоды»<sup>1</sup>. Расширенная интерпретация этого определения, охватывающая не только публичную, но и частную сферу, используется международным движением против коррупции «Трансперенси Интернешнл» в формулировке: «Коррупция — это злоупотребление *вверенной* властью для частной выгоды»<sup>2</sup>.

Несмотря на то что в этих определениях используется понятие «злоупотребление», имеющее явно негативную коннотацию, они оставляют открытыми следующие принципиальные вопросы. Во-первых, о том, как соотносится коррупция с нарушениями законодательных, моральных, этических и иных норм. И во-вторых, какие последствия коррупция несет для таких ценностных категорий, как общее благо, общественная польза и других, в соотношении с частными интересами, частной и групповой выгодой. А именно эти вопросы определяют ключевую дихотомию, которая стандартно используется в отечественных и зарубежных публикациях<sup>3</sup> при классификационной систематизации базовых концептуальных подходов к феномену коррупции в публичной сфере.

### **Нормативно-ценностный подход к коррупции**

Исторически первым базовым концептуальным подходом к коррупции стал нормативно-ценностный подход, в рамках которого проявления коррупции соотносились с законодательными, моральными и этическими нормами и такими ценностными категориями, как общественная польза и общее благо. В современных публикациях по проблематике коррупции этот подход называют «традиционным», «идеалистически-философским» или «морализаторским».

---

<sup>1</sup> Senturia J. J. Corruption, Political // Encyclopedia of the Social Sciences. N. Y. : The Macmillan company, 1931. Vol. IV. P. 448—452.

<sup>2</sup> FAQs on corruption. How do you define corruption? // Transparency International, www.transparency.org. URL: [http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs\\_on\\_corruption#defineCorruption](http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption#defineCorruption)

<sup>3</sup> Быстрова А. С., Сильвестрос М. В. Феномен коррупции: некоторые исследовательские подходы; Онтология коррупции: понятие и содержание; *Wewer G. Politische Korruption. Politic-Lexicon. Munich, Vienna : Oldenlxuirg Verlag, 1994 ; Political Corruption: concepts and contexts / A. J. Heidenheimer and M. Johnston (eds). 3rd ed.*



Истоки нормативно-ценностного подхода восходят к Аристотелю, который полагал, что именно «нравственная порча» (лат. *corruptio*) правителей определяет переход от правильных форм государственного устройства: монархии, аристократии, политии — к неправильным формам: тирании, олигархии и демократии — а затем от демократии к охлократии. «Когда же, поддаваясь нравственной порче, они [правители] стали обогащаться за счет общественного достояния, из политии естественным путем получились олигархии, ведь люди стали почитать богатство. Из олигархий же сначала возникли тирании, а затем из тираний — демократии: низменная страсть корыстолюбия правителей, постепенно побуждавшая их уменьшать свое число, повела к усилению народной массы, так что последняя обрушилась на них и установила демократию»<sup>1</sup>. При этом по Аристотелю правильными формами государственного устройства являются те формы, которые преследуют общее благо и стремятся к общей пользе: «Итак, ясно, что только те государственные устройства, которые имеют в виду общую пользу, являются согласно со строгой справедливостью, правильными: имеющие же в виду только благо правящих — все ошибочны и представляют собой отклонения от правильных: они основаны на началах господства, а государство есть общение свободных людей»<sup>2</sup>. Таким образом, по Аристотелю коррупция однозначно представляет собой негативное явление, которое влечет за собой «отклонения от правильных» форм государственного устройства вследствие того, что правящие преследуют свои частные интересы и наживаются за счет общественного достояния в ущерб общему благу и общественной пользе.

В соответствии с нормативно-ценностным подходом коррупция определяется и концептуально рассматривается как «использование публичной власти для получения частной выгоды, которая может иметь как материальное, так и нематериальное выражение, в том числе выражаться в предпочтительном продвижении по службе или повышении социального статуса, в обеспечении доминирования одной социальной группы над другим путем нарушения законов или признанных норм морали и нравственности, стандартов поведения»<sup>3</sup>.

Представитель этого концептуального подхода К. Фридрих предложил также определять коррупцию через девиантное поведение правящих: «Коррупция — это один из видов поведения, отклоняющегося от превалирующих или считающихся превалирующими в существующем политическом контексте норм. Это девиантное поведение, обусловленное мотивацией получения частной выгоды за счет общественных затрат. Так частная выгода может иметь денежное выражение, с чем обычно она и ассоциируется в общественном сознании, но может носить и иные формы. Это может быть быстрое продвижение по службе, получение ордена или других наград, выгода может быть не только личной, но и относится к семье или иной группе»<sup>4</sup>. К. Фридрих обозначил коррупцию как обусловленную кон-

---

<sup>1</sup> Аристотель. Политика. Афинская полития. С. 124.

<sup>2</sup> Там же. С. 105.

<sup>3</sup> Friedrich C. J. Corruption in Historical Perspective. P. 16.

<sup>4</sup> Там же. P. 15.

текстом осуществления публичной власти однозначно негативную «патологию политики», окончательная победа над которой недостижима, но с которой необходимо бороться, так как эта «порча» разрушает институты публичной власти и политическую систему.

Подобный бихевиористский подход к коррупции как к девиантному поведению ранее предложил Дж. Най, определив коррупцию как «поведение, которое отклоняется от нормальных обязательств при исполнении публичной роли вследствие частной заинтересованности, преследования материальной выгоды или статусных целей; нарушает правила под воздействием различных проявлений частной заинтересованности». А Дж. Скотт сформулировал основную проблему такого поведенческого подхода: «Коррупция, с чем все могут согласиться, влечет за собой отклонение от некоторых стандартов поведения. Но первый вопрос, который возникает, состоит в том, какие критерии мы будем использовать для установления таких стандартов?»<sup>1</sup>

В рамках вопроса, сформулированного Дж. Скоттом, важно отметить, что, несмотря на то что в условиях системной коррупции в сфере публичной власти коррупционное поведение обусловлено практикой соблюдения определенных неформальных правил и норм, и в этом контексте его можно было бы считать нормой, а не отклонением, такое поведение при нормативно-ценностном подходе всегда представляет собой девиацию, так как всегда связано с нарушениями норм законов или норм морали и этики и наносит ущерб общественной пользе и общему благу.

В современной психологии существуют различные классификации девиантного поведения. В рамках рассматриваемой проблематики наиболее адекватной представляется предложенная Е. Змановской классификация, в которой выделяются следующие типы девиантного поведения<sup>2</sup>:

— антиантисоциальное — это поведение, противоречащее правовым нормам, угрожающее социальному порядку и благополучию окружающих людей, включает любые действия или бездействия, запрещенные законодательством;

— асоциальное — это поведение, уклоняющееся от выполнения морально-нравственных норм;

— аутодеструктивное (саморазрушительное поведение) — это поведение, угрожающее целостности и развитию самой личности.

Следует также отметить, что в психологии девиантное поведение может рассматриваться не только как строго негативное или позитивное, но и как нейтральное по принципу «меня это не касается»<sup>3</sup>. В таком контексте сознательное непротивление коррупции по указанному принципу может также рассматриваться как девиантное поведение.

---

<sup>1</sup> Gardiner J. Defining Corruption // Political Corruption: concepts and contexts / A. J. Heidenheimer and M. Johnston (eds). 3rd ed. P. 26, 29.

<sup>2</sup> Змановская Е. В. Девиантология (Психология отклоняющегося поведения). М. : Академия, 2003. С. 33–34.

<sup>3</sup> Клейберг Ю. А. Социальная норма. Девиантное поведение. Конфликт : монография. Краснодар, 2003.

Исходя из приведенной классификации девиантного поведения, можно заключить, что в рамках нормативно-ценностного подхода коррупция представляет собой как антисоциальное, так и асоциальное девиантное поведение в приведенных выше трактовках этих понятий, хотя даже прямые нарушения законов общества не всегда кажутся несправедливыми. Более того, представляется, что коррупционное поведение следует рассматривать и как аутодеструктивное, которое ведет к саморазрушению человеческой личности посредством разрушения моральных и этических устоев, так как такое поведение обусловлено и способствует проявлению не самых лучших, прежде всего эгоистических и корыстных, свойств человеческой природы.

Таким образом, основными аспектами нормативно-ценностного подхода служат следующие. Во-первых, ценностная оценка коррупции как однозначно негативного явления, наносящего ущерб общественной пользе и общему благу. Во-вторых, соотнесение проявлений коррупции с нарушениями норм законов или норм морали и этики, выражаемых в том числе и в стандартах поведения. И в-третьих, рассмотрение коррупции как девиантного поведения, обусловленного не самыми лучшими, прежде всего эгоистическими и корыстными, проявлениями человеческой природы.

При этом очевидно, что в рамках нормативно-ценностного подхода имеет место ряд далеко не однозначных, проблемных вопросов.

Так, далеко не однозначным и не общепризнанным может быть понимание общественной пользы и общего блага, прежде всего в сфере политики. Различные политические группы в зависимости от их идеологической ориентации могут иметь разные представления об этих ценностных категориях и возможных путях их достижения. Но в том числе и из этих представлений проистекают политические цели и задачи каждой политической группы, которые она после завоевания власти будет стремиться реализовать как общезначимые, используя права и властно-принудительные полномочия публичной власти.

В качестве примера такой неоднозначной ситуации Дж. Скотт приводит принятую Конгрессом США в 1950–60-х гг. программу «обновления городов», цель которой состояла в предотвращении упадка городов центральной Америки. В соответствии с этой программой в городах специально расчищались территории, и в ряде случаев — за счет сноса домов, в которых проживали бедные люди, в основном представители расовых меньшинств. А затем эти территории передавались под строительство фешенебельного жилья и офисных зданий. В этой ситуации действия чиновников были законными, но, по мнению Дж. Скотта, данная программа «систематически обслуживала интересы» американского среднего класса и богатой элиты за счет бедных и меньшинств, что позволяет говорить о том, что эта программа олицетворяла коррумпированность американского политического процесса<sup>1</sup>.

Проблематичным представляется и исключительно юридико-правовой подход к коррупции. Прежде всего, следует отметить, что коррупция

---

<sup>1</sup> *Gardiner J. Defining Corruption. P. 31.*

может иметь место и без непосредственных нарушений норм действующих законов. Именно такие проявления коррупции в России назывались «мздоимством» в отличие от проявлений коррупции, связанных с нарушениями законов, которые назывались «лихоимством»<sup>1</sup>. И в таких случаях коррупционные деяния связаны не с нарушением норм законов, а с нарушением норм этики и морали, не обязательно формализованных стандартов поведения.

Существенную роль в оценке тех или иных нарушающих законы действий как коррупционных играет и качество самих законов, противоречие их установлений нормам права в соответствии с современным принципом несводимости права к закону и (или) морально-этическим нормам. В качестве яркого примера таких противоречий Дж. Скотт приводит следующую ситуацию. В нацистской Германии был законодательно введен запрет на эмиграцию евреев, но за взятку инспектору паспортной службы в тысячу марок еврейская семья могла получить возможность эмигрировать и тем самым спастись от преследования и уничтожения. Формально подобное действие являлось коррупцией, но для большинства людей такой антиеврейский закон представляется злом, а уклонение от его исполнения этически оправданным<sup>2</sup>. В этом же контексте можно трактовать и предположение Л. Тимофеева о том, «что массовое “бегство от закона”, которым, по сути, является развитие теневых институтов [в том числе и коррупции], есть здоровая реакция на правовые нормы коммунистической доктрины — и в первую очередь на запрет частной собственности»<sup>3</sup>.

Также имеет место и следующее обстоятельство. С одной стороны, для активного противодействия коррупции посредством легального насилия, правом на которое обладает только государство, необходимо законодательное закрепление норм, определяющих различные проявления коррупции как правонарушения, и норм ответственности за коррупционные правонарушения. С другой стороны, коррупция как социальное явление постоянно видоизменяется, мимикрирует и адаптируется к текущим политическим, экономическим и социальным условиям, а также к мерам по противодействию и борьбе с ней, в том числе и законодательным. Поэтому законодательство в силу объективной инерционности процесса принятия законов<sup>4</sup> постоянно «запаздывает» по отношению к новым формам и проявлениям коррупции и в противодействии коррупции на первый план могут выходить нормы права, морали и этики.

В рамках нормативно-ценностного подхода принципиально важно учитывать и тот факт, что в современном демократическом государстве высшей социальной ценностью признается человек, его права и свободы. И следовательно, нормы международного права, устанавливающие эти права и свободы, служат одновременно и нормативной, и ценностной основой такого государства. При этом достаточно обоснованной представляется гипотеза

---

<sup>1</sup> Уложение о наказаниях уголовных и исправительных.

<sup>2</sup> *Gardiner J.* Defining Corruption. P. 30—31.

<sup>3</sup> *Тимофеев Л. М.* Институциональная коррупция: очерки теории. М. : Изд-во РГГУ, 2000. С. 62.

<sup>4</sup> *Нисевич Ю. А.* Закон и политика. М. : МОО «Открытая Россия», 2005.

о том, что «коррупция и нарушения прав и свобод граждан связаны между собой как общими характеристиками их социальной природы, так и взаимной обусловленностью их мотивации, способов совершения действий, их последствий, а также высоким уровнем общественной опасности этих явлений»<sup>1</sup>. Таким образом, коррупция может рассматриваться и как явление, которое обуславливает нарушения прав и свобод человека как нормативно-ценностных установлений.

### Рационалистский подход к коррупции

Второй базовый концептуальный подход к коррупции в современных публикациях принято обозначать, противопоставляя его нормативно-ценностному, как «ревизионистский», хотя по содержательному смыслу его представляется более точно обозначать как «рационалистский», или «функциональный». В рамках такого подхода предпочтение отдается не ценностным оценкам и различным нормам, а функциональным оценкам коррупции, ее проявлениям и последствиям. При этом коррупция рассматривается не как всегда однозначно отрицательное по своим последствиям явление.

Такие представители рационалистского подхода, как Н. Лефф, К. Лейес, С. Хантингтон и другие, в середине 1960-х гг. по результатам исследований политических и экономических проблем третьего мира выдвинули гипотезу о «благодетельной коррупции», ее положительной функциональной роли как неофициального средства дерегулирования, «смазки» для преодоления бюрократических барьеров в процессе интенсивной политической и экономической модернизации<sup>2</sup>.

И в настоящее время подобная точка зрения имеет место, особенно среди тех, кто занимается исследованием проблем постсоветских государств. Сторонники такой точки зрения считают, что изначально коррупция не обязательно должна быть неэтичным, неэффективным и нелегальным явлением и может повышать эффективность неработающих законов, а ситуация может быть улучшена путем легализации коррупционной составляющей<sup>3</sup>.

Рационалистский подход распространяется и на проблематику противодействия коррупции. Так, Дж. Якобс утверждает, что некоторые анти-

---

<sup>1</sup> Доклад о результатах анализа связей коррупции с нарушениями прав и свобод гражданина «Коррупция и права человека в современной России» // Фонд ИНДЕМ, Институт прав человека, Transparency International-Россия, 2012. URL: <http://www.demokratia.ru/news/?content=news&id=26>

<sup>2</sup> *Leff N. H.* Economic Development Through Bureaucratic Corruption // *American Behavioral Scientist*. 1964 (November). Vol. 8. № 3. P. 8–14 ; *Leyes C.* What is the Problem About Corruption? // *Journal of Modern African Studies*. 1965. Vol. 3. № 2. P. 215–230 ; *Huntington S. P.* Modernization and Corruption. Political Order in Changing Societies. New Haven, Conn : Yale University Press, 1968. P. 59–71.

<sup>3</sup> *Gambetta D.* Corruption: An Analytical Map // *Kotkin S., Sajo A.* Political Corruption in Transition: A Skeptic's Handbook. Budapest ; N. Y. : Central European University Press, 2002. P. 33–56 ; *Houston D. A.* Can Corruption Ever Improve an Economy // *Cato Journal*. 2007. Vol. 27. № 3. P. 325–342 ; *Мовчан А.* Коррупция была самой рыночной частью российской экономики // *Slon Magazine*. 2015. 25 сентября. URL: <https://slon.ru/posts/56922>

коррупционные барьеры мешают развитию государственной системы, и приходит к заключению, что надо «найти оптимальный тип и количество антикоррупционного контроля, что, как мы видим, является нелегкой задачей»<sup>1</sup>.

А. Хайденхаймер предлагает рационально, т.е. учитывая возможности получения практического эффекта, подходить к противодействию таким трем основным категориям коррупционного поведения, как «мелкая» (*petty*), «рутинная» (*routine*) и «отягченная» (*aggravated*) коррупция, основываясь прежде всего на отношении различных социальных слоев и групп к их проявлениям<sup>2</sup>. В зависимости от отношения общества он подразделяет коррупцию на белую — практики, в отношении которых в обществе существует согласие, что они не являются предосудительными, так как интегрированы в культурные традиции и не создают проблем; серая — практики, относительно которых в обществе не существует согласия, единой точки зрения; черная — практики, которые осуждаются всеми социальными слоями и группами.

К рационалистскому и функциональному подходам к коррупции следует отнести и экономический подход, который, судя по количеству публикаций в 1990-е гг., стал доминирующим<sup>3</sup>. Как указывает С. Роуз-Аккерман: «Экономика — действенный инструмент анализа коррупции. Культурные различия и мораль добавляют свои нюансы и частности, однако для понимания того, где искушение коррупции является наиболее ощутимым и где оно оказывает наибольшее воздействие, необходим общий экономический подход»<sup>4</sup>. Такой подход основывается на экономической теории коррупции, в рамках которой коррупция рассматривается как форма социально-экономического обмена, коррупционные платежи — как часть транзакционных издержек, а также как статусная рента публичного должностного лица, широко используются для анализа коррупционных отношений классическая «агентская модель»<sup>5</sup> и модель, предложенная А. Шляйфером и Р. Вишней<sup>6</sup>.

Причину возникновения коррупции представители экономического подхода видят прежде всего в чрезмерном вмешательстве государства в экономические процессы. Так, Л. фон Мизес писал: «Коррупция является постоянным спутником интервенционизма [вмешательства государства]»<sup>7</sup>. А автор теории общественных благ М. Олсон сформулировал свое понимание причин коррупции следующим образом: «Суть нашей позиции

---

<sup>1</sup> *Jacobs J. B. Dilemmas of Corruption Control // Kotkin S., Sajo A. Political Corruption in Transition: A Skeptic's Handbook. P. 81.*

<sup>2</sup> *Heidenheimer A. J. Perspectives on Perception of Corruption // Political Corruption: concepts and contexts / A. J. Heidenheimer and M. Johnston (eds). 3rd ed. P. 152–154.*

<sup>3</sup> *Рогозин Д. Обзор публикаций о коррупции // Отечественные записки. 2012. № 2(47). URL: <http://www.strana-oz.ru/2012/2/obzor-publikacij-o-korrupcii>*

<sup>4</sup> *Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. С. IX.*

<sup>5</sup> *Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, «отношенческая» контракция. СПб. : Лениздат, CEV Press, 1996.*

<sup>6</sup> *Shleifer A., Vishny R. W. Corruption // Quarterly Journal of Economics. 1993. Vol. 108. № 3. P. 599–617.*

<sup>7</sup> *Мизес Л. фон Человеческая деятельность: Трактат по экономической теории. М. : Экономика, 2000. С. 688.*



состоит в том, что любое законодательство или ограничение, вводящее “рынок наоборот”, создаст практически у всех участников побудительные мотивы к нарушению закона и, скорее всего, приведет к росту преступности и коррупции в рядах правительственных чиновников. Таким образом, одна из причин, по которым многие общества серьезно поражены коррупцией госаппарата, заключается в том, что почти все частные предприниматели имеют побудительные мотивы к нарушению закона, при этом почти ни у кого не возникает стимула сообщать о таких нарушениях властям <...> Не только совокупный побудительный мотив частного сектора толкает его обойти закон, но и все побудительные мотивы, характерные для частного сектора, оказываются на стороне тех, кто нарушает правила и постановления. Когда таких постановлений и ограничений становится слишком много, рано или поздно частный сектор (поскольку все или почти все его представители имеют побудительные мотивы к нарушению антирыночных установок или к подкупу чиновников) делает правительство коррумпированным и неэффективным»<sup>1</sup>.

Здесь следует отметить, что чрезмерное вмешательство государства в экономические процессы действительно может рассматриваться как одна из ключевых причин возникновения коррупции в публичной сфере, но вряд ли это может аналогичным образом служить причиной возникновения коррупции в частной сфере.

Среди представителей экономического подхода также есть сторонники той точки зрения, что коррупция может быть вполне функциональна, так она может служить противовесом излишней бюрократизации. Сторонники этой точки зрения, как указывает С. Глинкина, усматривают положительную взаимосвязь между коррупцией и экономическим ростом, так как, по их мнению, она способствует заключению большего количества сделок в более короткие сроки и минимизации транзакционных издержек<sup>2</sup>.

Однако многочисленные исследования доказывают несостоятельность утверждений о позитивных функциях коррупции. Так, исследования, проведенные Д. Кауфманном и Шан-Цзинь Вейем с использованием методов математического моделирования, доказали несостоятельность гипотезы о позитивной роли коррупции как «смазки» для преодоления бюрократических барьеров, так как коррупция приводит к дополнительному увеличению временных затрат на взаимодействия с бюрократией, обременению процессов управления бизнесом и повышению стоимости капитала<sup>3</sup>. А в работах П. Мауро<sup>4</sup> показано отрицательное влияние высокого уровня коррупции на экономический рост и то, что высокий уровень коррупции

---

<sup>1</sup> *Олсон М.* Возвышение и упадок народов: Экономический рост, стагфляция, социальный склероз. Новосибирск : ЭКОР, 1998. С. 401.

<sup>2</sup> *Глинкина С. П.* Феномен коррупции: взгляд экономиста.

<sup>3</sup> *Kaufmann D., Shang-Jin W.* Does «Grease Money» Speed Up the Wheels of Commerce? // World Bank, Policy Research Working Paper. 1999. December. № 2254. URL: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2254>

<sup>4</sup> *Mauro P.* Corruption and Growth // Quarterly Journal of Economics. 1995. Vol. 110. № 3. P. 681–712 ; The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure // IMF Working Paper. 1996. № 96/98. September.

приводит к уменьшению частных внутренних и иностранных инвестиций, к возрастанию неэффективных государственных расходов.

Следует также учитывать и тот факт, что, единожды вступив на путь коррупционного решения проблем своего бизнеса, его владелец практически уже не может безболезненно сойти с этого пути, попадает в «коррупционную сеть» и ставит свое предприятие под постоянную угрозу в качестве объекта такой современной формы коррупции, как коррупционный рэкет. С другой стороны, публичное должностное лицо, приняв участие в коррупционном решении тех или иных проблем, связанных с его служебной деятельностью, втягивается в систему коррупционных отношений и либо должно подать в отставку, чтобы прекратить такие отношения, либо безвозвратно вступает на путь «жажды наживы»<sup>1</sup>, которая мотивирует дальнейшее погружение в пучину коррупции.

Немаловажным в негативной роли коррупции в публичной сфере следует признать и обстоятельство, на которое указывает С. Роуз-Аккерман: «Терпимое отношение к отдельным попыткам обойти, пускай даже чрезмерно обременительные, законы подрывает легитимность государственной власти»<sup>2</sup>.

### **Инструментальный подход к коррупции**

Каждый из рассмотренных концептуальных подходов, безусловно, обладает существенными достоинствами, хотя и определенными недостатками, но, как представляется, ни один из них в должной мере не обеспечивает инструментальный подход, инструментальную в аспекте механизмов и инструментов противодействия концептуализацию коррупции. Для инструментальной концептуализации коррупции необходим комбинированный подход, основанный на совместном применении таких общих методов (подходов) политических исследований, как нормативно-ценностный, функциональный, институциональный и антропологический.

Инструментальная концептуализация коррупции требует прежде всего выявить ее механизм. Отправной точкой для этого может служить тот факт, что коррупция способна поразить любую административно организованную структуру, функционирование которой обеспечивают должностные лица, наделенные в соответствии с занимаемой в административной иерархии должностью властно-распорядительными полномочиями и правами по распределению и использованию ресурсов, необходимых для реализации функций и задач структуры по производству и предоставлению продукции и (или) услуг внешним потребителям. Наделенные такими полномочиями и правами должностные лица и являются потенциальными субъектами коррупционного поведения, коррупционных отношений и связей.

Властно-распорядительные полномочия и права по распределению и использованию определенного объема ресурсов структуры, необходимые для выполнения соответствующих данной должности функциональных обязанностей, представляют собой естественный атрибут должностного

---

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А. Публичная власть и коррупция: социально-антропологический подход.

<sup>2</sup> Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. С. 27.