

ЧТО ЕСТЬ ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОРРУПЦИЯ

© 2020 г. Ю. Нисневич

НИСНЕВИЧ Юлий Анатольевич, доктор политических наук, профессор, Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”, РФ, 101100 Москва, ул. Мясницкая, 20 (jnisnevich@hse.ru).

Статья поступила в редакцию 20.01.2020.

Статья посвящена анализу понятия “политическая коррупция” в соотнесении с такими используемыми в политической науке подходами к классификации форм и проявлений коррупции, как предметно-ориентированный, акторный и целевой. В рамках этих подходов предложено уточненное определение понятия “политическая коррупция”. Предлагается выделить такую форму коррупции, как государственно-политическая, суть которой – в искажении государственной политики в пользу частных интересов в ущерб общественным для неправомерного извлечения и материальной экономической, и нематериальной политической выгоды. Определена связь государственно-политической коррупции как симбиоза политической и экономической коррупции в высших эшелонах власти с коррупционным захватом государства.

Ключевые слова: классификация форм коррупции, политическая коррупция, государственно-политическая коррупция, административный ресурс, захват государства.

DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-12-133-138

Так как коррупция представляет собой сложное и многогранное явление с множеством причин и следствий, которое принимает различные формы и выполняет различные функции в разных контекстах, то не существует ни единого общепризнанного определения, ни однозначной концептуализации и классификации ее форм и проявлений. Как пишет А. Хайденхаймер, «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» [1, р. 3].

Это в свою очередь обуславливает широкий разброс точек зрения и подходов к тому, что представляет собой такая форма коррупции в публичной сфере, как политическая коррупция, каким образом следует интерпретировать и определять данное понятие. При этом важно, что такое определение может послужить эффективным инструментом для объяснения и выявления набора характеризующих его признаков [2].

Ответ на вопрос, что есть политическая коррупция, предлагается искать в рамках уже используемых в политической науке основных подходов к классификации форм и проявлений коррупции, которые в определенном смысле можно рассматривать как базовую понятийную “систему координат”. Представляется, что адекватное современными реалиям определение политической коррупции может быть найдено в комбинации этих подходов, в задаваемой ими “системе координат”.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОРРУПЦИЯ ПРИ РАЗЛИЧНЫХ ПОДХОДАХ

Классификация форм коррупции по сферам влияния впервые была предложена в 1909 г. Р. Бруксом [3]. Он выделил три ее формы: политическая, оказывающая влияние на сферу политики; деловая, оказывающая влияние на сферу бизнеса; социальная, оказывающая влияние на социальную сферу (церковь, образование, семейные отношения, общественные организации). Такая предметно-ориентированная классификация форм коррупции с выделением политической, экономической (совпадает с деловой по терминологии Брукса) и социальной коррупции (с учетом культурных и этических аспектов) используется и в настоящее время [4].

При этом Брукс, исходя из предложенного им же инструментального определения коррупции – “преднамеренное неправильное исполнение, или пренебрежение признанной обязанностью, или необоснованное осуществление власти с мотивом получения некоторого преимущества более или менее непосредственно личного характера” [3], соотнес политическую коррупцию с коррупцией, обусловленной интерпретацией понятия “обязанность” как “обязанность перед государством”. Тем самым он отождествил политическую коррупцию с коррупцией во всех сферах государства или, говоря современным языком, со всеми ее проявлениями в системе публичной власти.

Такую же по сути трактовку политической коррупции предложил в 1931 г. Дж. Сентурия, характе-

ризуя ее как “злоупотребления публичной властью для частной выгоды” [5]. Подобное определение достаточно широко используется и в современной научной литературе [6]¹.

К определению политической коррупции исходя из предметно-ориентированного подхода приемыкает ее институциональное определение как коррупции политических институтов [7], политических порядков и политической системы в целом [2].

Наиболее часто в настоящее время встречается акторный подход к классификации форм коррупции, в основе которого лежит ее принципал-агентская модель, позволяющая анализировать коррупционные отношения как результат взаимодействия априори честного принципала (*P*), потенциально подверженного коррупции агента (*A*) и заинтересованного в подкупе агента клиента (*C*) [8]. В рамках такого подхода понятие политической коррупции зависит от того, кто рассматривается в качестве агента — ключевого актора коррупционных отношений.

В ряде работ в качестве ключевых акторов рассматриваются все избираемые и назначаемые должностные лица публичной власти (политики и чиновники всех уровней), и в этом случае политическая коррупция, как и при подходе, предложенном Бруксом, отождествляется со всеми проявлениями коррупции в системе публичной власти [9, 10]. При этом в некоторых работах круг акторов политической коррупции еще больше расширяется за счет добавления институциональных акторов — политических и государственных институтов и учреждений [11, 12].

Доминирующим определением политической коррупции в рамках анализируемого подхода является то, в котором в качестве ключевых акторов обозначаются не все должностные лица публичной власти, а только занимающие высшие политические посты (избираемые политики и чиновники, назначаемые на политические должности) [13, 14]. Такую форму политической коррупции обозначают как верхушечную, или большую коррупцию (*grand corruption*), и ее однозначно отделяют от низовой, административной, или бюрократической (*petty corruption*), главными акторами которой выступают административные должностные лица среднего и нижнего уровней системы публичной власти [13, 15].

В рамках акторного подхода используется также определение политической коррупции исходя

¹ Такое определение политической коррупции было базовым для докладов на заседаниях Исследовательского комитета по проблемам политического финансирования и политической коррупции (*RC20*) при Международной ассоциации политической науки (*IPSA*) на 12-м Конгрессе французской ассоциации политической науки, который проходил с 9 по 11 июля 2013 г. в Париже.

из еще более узкого круга основных акторов, в который включаются только политики и политические партии [16].

Распространенным подходом к классификации форм коррупции является и подход, условно называемый целевым, в том смысле, что формы коррупции рассматриваются во взаимосвязи с целями акторов коррупционных практик и характером неправомерно извлекаемых преимуществ и выгод.

Коррупция, когда ее акторами движет желание неправомерно извлечь материальную выгоду в той или иной форме, характеризуется как экономическая. Сторонники экономической теории коррупции полагают, что она представляет собой самый действенный инструмент анализа явления коррупции, а морально-этические, социальные и культурные аспекты только привносят некоторые оттенки и частности [17].

В рамках целевого подхода “чистая” политическая коррупция — это “исключительно неправомерное получение политического преимущества, извлечение нематериальной политической выгоды” [18, с. 27]. По мнению некоторых исследователей, ее участники наряду с политической выгодой также материально обогащаются и повышают свой социальный статус [6, 13, 19].

ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ГОСУДАРСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОРРУПЦИЯ

Для того чтобы уточнить, что есть политическая коррупция, необходимо прежде всего определиться с ключевым для этой формы коррупции понятием “политика”, которое в русском языке может употребляться в двух разных значениях. В первую очередь политика исходя из трактовки этого понятия М. Вебером как “стремления к участию во власти или к оказанию влияния на распределение власти” [20, с. 646] чаще всего формулируется как совокупность отношений, складывающихся в результате взаимодействия индивидов и групп по поводу завоевания, удержания и использования публичной власти в целях реализации их общественно значимых интересов посредством властно-принудительных полномочий государства.

Таким образом, коррупцию, которая оказывает влияние на политику в указанном смысле как неформальная политическая практика [21], и предлагается обозначить именно политической коррупцией (в англоязычной терминологии *political corruption*). Такую коррупцию можно инструментально определить как противоправное использование публичным должностным лицом различных видов административного ресурса публичной власти для извлечения личной и/или групповой,

в том числе и в пользу третьих лиц, политической выгоды (политического обогащения). Участниками коррупционных отношений при политической коррупции могут стать должностные лица всех уровней публичной власти. Конкретные проявления политической коррупции зависят от того, какие виды административного ресурса публичной власти и в каких комбинациях используются в коррупционной практике.

Понятие “политика” также используется в смысле стратегии, курса развития общества и государства, и в этом контексте более точным представляется понятие “государственная политика”, которая определяется в качестве формы “комплексной, совместной деятельности органов власти и управления по выдвиганию и реализации долговременных целей как в обществе в целом, так и в его отдельных сферах в направлении оптимизации отношений государства и социума, поддержания социальной стабильности и наиболее полной реализации общеколлективных интересов” [22, с. 70]. Коррупцию, цель которой – оказание влияния на государственную политику, можно назвать государственно-политической (в англоязычной терминологии *state policy corruption*).

В современном государстве главным инструментом проведения государственной политики во всех сферах жизнедеятельности социума служат законы и иные нормативно-правовые акты (указы, постановления, распоряжения), определяющие “правила игры” как для всех граждан, так и для всех органов и должностных лиц публичной власти. Поэтому институциональным механизмом государственно-политической коррупции служит противоправное использование должностными лицами публичной власти ее законодательного и регуляторного административного ресурса не для реализации общенациональных интересов, а для создания “правил игры”, позволяющих получить неправомерное преимущество, извлечь личную и/или групповую выгоду, которая может иметь как материальное, так и нематериальное выражение.

При акторном подходе к классификации форм коррупции государственно-политическая коррупция однозначно относится к верхушечной, так как ее ключевыми акторами могут быть только те высшие должностные лица публичной власти, в компетенцию которых входит принятие законодательных и иных нормативно-правовых актов, определяющих приоритетные предметно-ориентированные направления и механизмы реализации государственной политики. В контексте целевого подхода коррупционные искажения последней в пользу частных интересов в ущерб общественным могут быть направлены на неправомерное

извлечение как материальной экономической, так и нематериальной политической выгоды. Поэтому государственно-политическая коррупция может носить как экономический, так и политический характер. Такая типологизация ее форм соответствует и предметно-ориентированному подходу, поскольку эта коррупция может оказывать влияние как на политику в первом из указанных смыслов, так и на экономику, как, впрочем, и на другие сферы жизнедеятельности общества и государства.

К государственно-политической коррупции экономического типа относится такая разновидность верхушечной экономической коррупции, как “скупка государства”. Однако не все разновидности верхушечной экономической коррупции представляют собой государственно-политическую коррупцию. Сюда не входит экономическая коррупция в сфере распределения государственных контрактов, даже когда ее акторами выступают политики и политические партии.

К государственно-политической коррупции политического типа относится коррупционная приватизация власти посредством злоупотреблений законодательным и регуляторным, в части принятия подзаконных нормативно-правовых актов, ресурсами публичной власти, как, например, в случаях конституционных реформ в Венгрии в 2012 г. и в Турции в 2017 г. Конституционная реформа в Венгрии, по оценкам экспертов, помогает “цементировать” власть правящей партии ФИДЕС и ее лидера премьер-министр В. Орбана. Новая конституция была принята парламентом, в котором партия ФИДЕС имела конституционное большинство. Конституционная реформа в Турции ввела президентскую форму правления, расширила полномочия и укрепила власть действующего президента Р. Эрдогана. Эта реформа была одобрена большинством парламента, которое обеспечила правящая Партия справедливости и развития, возглавляемая Эрдоганом.

Указанные реформы были проведены для того, чтобы укрепить власть правящих политиков и партий за счет деформаций ряда принципов современной представительной демократии, а также принципов и норм международного права, о чем свидетельствуют заключения комиссии Совета Европы за демократию через право (Венецианская комиссия). Такие изменения спровоцировали конфликты между частными внутривнутриполитическими интересами правящих политических партий и их лидеров и внешнеполитическим курсом Венгрии на укрепление ее позиций в ЕС, и внешнеполитическим курсом Турции, ориентированным на вступление в перспективе в этот Союз.

Как и в случае с верхушечной экономической коррупцией, не все разновидности такого типа

политической коррупции, как коррупционная приватизация власти, имеют отношение к государственно-политической коррупции. К такой форме коррупции непосредственно не относится приватизация власти путем политического nepoтизма, как, например, в случае процесса “интервенции” предпринимателей в структуры законодательной и исполнительной власти Нигерии через ведущие политические партии, который начался еще в период “первой республики” (1963–1966 гг.) [23, сс. 132-138], или процесса занятия высоких должностей в публичной власти предпринимателями и представителями финансово-промышленных и политико-экономических групп в России начиная со второй половины 1990-х годов (В. Потанин, Б. Березовский, М. Зурабов, Д. Зеленин, М. Абызов и др.). Однако подобный политический nepoтизм служит механизмом создания благоприятного плацдарма для последующей государственно-политической коррупции, которой, что важно отметить, свойственна особая коррупционная ситуация. Такую ситуацию Р. Брукс определил как “автокоррупция” [3], то есть когда для совершения коррупционного деяния нет и не нужна внешняя стимуляция, а его исполнитель и конечный выгодополучатель представляют собой одного и того же актора и/или акторов, принадлежащих к одному сообществу. В качестве таких акторов в случае государственно-политической коррупции выступают правящие политико-экономические группировки, включая политические партии, их лидеры и участники.

Специфическая особенность и проблематичность выявления государственно-политической коррупции состоят в том, что при демократическом правлении политические акторы завоевывают публичную власть прежде всего для того, чтобы их политические программы и проекты развития социума получили статус общенациональных. А это достигается за счет использования законодательного и регуляторного ресурсов публичной власти, то есть принятия в рамках демократических законодательных процедур законов и подзаконных актов, устанавливающих обязательность реализации экономических, социальных, политических и иных программ и проектов правящих политических сил.

При государственно-политической коррупции формирование (изменение) законодательства и нормативно-правовой базы осуществляется правящими политическими акторами для искажения государственной политики в частных интересах в ущерб интересам общественным. В этом случае имеет место злоупотребление законодательными и регуляторными ресурсами публичной власти в смысле содержания законов и подзаконных актов при внешнем соблюдении формальных процедур

законодательной и иной нормативно-правовой деятельности.

Следует отметить, что злоупотребления законодательными и регуляторными ресурсами публичной власти могут приводить к тому, что деятельность правящих политических акторов, по существу, коррупционная, формально окажется легитимной, так как будет осуществляться в рамках законов, хотя и неправовых.

Государственно-политическая коррупция — это вершина системной коррупции как симбиоз политической и экономической коррупции в высших эшелонах публичной власти. Его синергия направлена на коррупционный захват государства — “такое проявление коррупции, при котором публичная власть приватизируется правящими политико-экономическими группировками и все властно-принудительные полномочия и виды административного ресурса публичной власти направляются на удержание власти и захват природных ресурсов и земли, основных потоков финансовых средств, государственной и частной собственности и имущества, самых прибыльных экономических агентов, как в государственном, так и в частном секторе, а также наиболее влиятельных средств массового распространения информации и массовых коммуникаций для их использования в целях материального обогащения членов правящих группировок” [18, с. 28].

* * *

Анализ понятия “политическая коррупция” в рамках основных подходов к классификации форм и проявлений коррупции позволил дать его уточненное определение как противоправного использования публичным должностным лицом различных видов административного ресурса публичной власти в целях извлечения личной и/или групповой, в том числе и в пользу третьих лиц, политической выгоды (политического обогащения). Действующими лицами политической коррупции могут стать должностные лица всех уровней публичной власти.

Предлагается выделить такой тип коррупции, как государственно-политическая, и определить ее как противоправное использование должностными лицами публичной власти ее законодательного и регуляторного административного ресурса не для осуществления государственной политики с целью реализации общенациональных интересов и потребностей в различных сферах жизнедеятельности общества и государства, а для создания “правил игры”, позволяющих получить неправомерное преимущество, извлечь личную и/или групповую выгоду. Такая выгода может иметь и материальное, и нематериальное выражение. Акторами этого типа

коррупции могут стать высшие должностные лица публичной власти, в компетенцию которых входит принятие законодательных и иных нормативно-правовых актов, определяющих государственную политику в различных сферах и механизмы ее реализации.

Государственно-политическая коррупция представляет собой симбиоз политической и экономической коррупции в высших эшелонах публичной власти и служит отправной точкой для коррупционного захвата государства правящими политическими акторами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Heidenheimer A.J., ed. *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New York, Routledge, 1970. 582 p.
2. Philp M. The Definition of Political Corruption. *Routledge Handbook of Political Corruption*. Heywood Paul M., ed. London, New York, Routledge, Taylor & Francis Group, 2015, pp. 17-29.
3. Brooks R.C. The Nature of Political Corruption. *Political Science Quarterly*, 1909, vol. XXIV, no. 1, pp. 1-22. Available at: <https://archive.org/details/jstor-2141078/page/n3> (accessed 21.10.2019).
4. Rose-Ackerman S., Lagunes P., eds. *Greed, Corruption and Modern State*. Cheltenham (UK), Edward Elgar Publishing, 2015. 384 p.
5. Senturia J.J. Corruption, Political. *Encyclopedia of the Social Sciences*. New York, The Macmillan Company, 1931, vol. IV, pp. 448-452.
6. Kurer O. Definitions of Corruption. *Routledge Handbook of Political Corruption*. Heywood P.M., ed. London, New York, Routledge, Taylor & Francis Group, 2015, pp. 30-41.
7. Thomp D.F. Theories of Institutional Corruption. *Annual Review of Political Science*, 2018, no. 21, pp. 495-513.
8. Klitgaard R. *Controlling Corruption*. Berkeley, University of California Press, 1988. 210 p.
9. Warren M.E. What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, 2004, vol. 48, no. 2, pp. 328-343.
10. Fjelde H., Hegre H. *Political Corruption and Institutional Stability*. Working paper. Peace Research Institute Oslo (PRIO), 2011. Available at: http://folk.uio.no/hahegre/Papers/DemDep_10032011.pdf (accessed 21.10.2019).
11. Ceva E., Ferretti M.P. Political corruption. *Philosophy Compass*, 2017, vol. 12, iss. 12. Available at: https://www.researchgate.net/publication/319884000_Political_corruption (accessed 21.10.2019).
12. Navot D., Beeri I. The public's conception of political corruption: a new measurement tool and preliminary findings. *European Political Science*, 2018, vol. 17, iss. 1, pp. 93-110.
13. Amundsen I. *Political corruption*. Chr. Michelsen Institute. Anti-Corruption Resource Centre. U4 ISSUE6. Bergen, Norway, 2006. Available at: <https://www.u4.no/publications/political-corruption.pdf> (accessed 21.10.2019).
14. Lambsdorff J.G. *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence, and Policy*. New York, Cambridge University Press, 2007. 304 p.
15. Eigin P. *Grand Corruption & Petty Corruption: Fighting Them through Civil Society*. TEDxBerlin 2009 "Micro/Macro", 2009, December 30. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=ajnWQD7H3Bg> (accessed 21.10.2019).
16. Curini L. *Corruption, Ideology, and Populism. The Rise of Valence Political Campaigning*. Switzerland, Palgrave Macmillan, 2018. 206 p.
17. Rose-Ackerman S. *Corruption and Government. Cause, Consequence and Reform*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999. 282 p.
18. Нисневич Ю.А. Политика и коррупция: коррупция как фактор мирового политического процесса. Москва, Юрайт, 2017. 240 с. [Nisnevich Yu.A. *Politika i korruptsiya: korruptsiya kak faktor mirovogo politicheskogo protsessa* [Politics and Corruption: Corruption as a Factor in the Global Political Process]. Moscow, Yurait, 2017. 240 p.]
19. Квон Д.А. Политическая коррупция: понятие, цели, субъекты. *Власть*, 2015, № 7, сс. 45-52. [Kvon D.A. *Politicheskaya korruptsiya: ponyatie, tseli, sub"ekty* [Political Corruption: Concept, Goals, Subjects]. *Vlast'*, 2015, no. 7, pp. 45-52.]
20. Вебер М. Политика как призвание и профессия. *Избранные произведения*. Москва, Прогресс, 1990, сс. 643-706. [Veber M. *Politika kak prizvanie i professiya* [Politics as a Vocation]. *Izbrannye proizvedeniya* [Selected works]. Moscow, Progress, 1990, pp. 643-706.]
21. Anderson C.J., Tverdova Y.V. Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies. *American Journal of Political Science*, 2003, vol. 47, no. 1, pp. 91-109.
22. Соловьев А.И. Государственная политика. *Политология: Лексикон*. Соловьев А.И., под ред. Москва, Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007, сс. 70-84. [Solov'ev A.I. *Gosudarstvennaya politika* [State Policy]. *Politologiya: Leksikon* [Political Science: Lexicon]. Solov'ev A.I., ed. Moscow, Rossiiskaya politicheskaya entsiklopediya (ROSSPEN), 2007, pp. 70-84.]
23. Гевелинг Л.В. *Клептократия*. Москва, Издательство "Гуманитарий" Академии гуманитарных исследований, 2001. 592 с. [Geveling L.V. *Kleptokratiya* [Kleptocracy]. Moscow, Izdatel'stvo "Gumanitarii" Akademii gumanitarnykh issledovaniy, 2001. 592 p.]

WHAT IS POLITICAL CORRUPTION

(World Economy and International Relations, 2020, vol. 64, no. 12, pp. 133-138)

Received 20.01.2020.

Yuliy A. NISNEVICH (jnisnevich@hse.ru),

National Research University Higher School of Economics, 20, Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation.

The article analyzes the definitions of political corruption based on the following approaches used in political science to classify forms and manifestations of corruption: subject-oriented, actor-based and targeted. Within the framework of these approaches, we offer an updated definition of political corruption which can involve public officials of all levels. Political corruption is instrumentally defined as the unlawful use by a public official of various types of administrative resources of public authority to extract personal and (or) group political benefits (political enrichment), including in favor of third parties. The author singles out such form of corruption as state policy corruption, the essence of which is to skew the state policy in favor of private interests at the expense of public interests in order to unlawfully gain both tangible economic and intangible political benefits. The institutional mechanism of state policy corruption is the unlawful use by public officials of its legislative and regulatory administrative resources not to implement public policy in order to realize national interests and goals in various spheres of life of society and the state, but to create “rules of the game” that allow obtaining illegal advantage, to extract personal and (or) group benefit, which may have both tangible and intangible expression. Actors of such corruption can be senior public officials, whose competence includes adopting laws and regulations that determine state policy in various areas and mechanisms for its implementation. It is noted that state policy corruption is characterized by “autocorruption” – a situation where there is no external stimulation to commit a corruption act, it is not necessary, and its executor and final beneficiary are the same actor and (or) actors belonging to the same community. The author identifies the relationship between state policy corruption as a symbiosis of political and economic corruption at the highest levels of power and the peak of systemic corruption with corrupt state capture.

Keywords: classification of forms of corruption, political corruption, state policy corruption, administrative resources, state capture.

About author:

Yuliy A. NISNEVICH, Full Professor, Doctor of Political Science, Professor, Department of Politics and Governance.

DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-12-133-138

Уважаемые читатели!

Обращаем внимание, что с 2020 года **Указатель статей и материалов, опубликованных в журнале за год**, будет размещаться на странице “МЭ и МО” в сети Интернет.