

Лекция 1

Понятие и социально-правовая сущность коррупции

Понятие коррупции, достаточно широко используемое в современной правовой литературе, имеет глубокие исторические корни. Коррупция такая же древняя, как и сам мир. Так, первые государства, как известно, появились в Месопотамии (IV тыс. до н.э.) на территории современных Ирака и Сирии, части территории современных Ирана и Турции. Одним из центров развития древнейшей цивилизации в этом регионе был Шумер. Уже тогда, здесь зарождалась идея о справедливых и несправедливых налогах, в переосмыслении меры и видов государственных налогов. Невыносимые налоги и злоупотребления администрации были в городе-государстве Лагаше. Жителям приходилось платить налоги не только за торговлю, но за развод с женой, за стрижку овец, а смотрители над лодочниками, скотоводами захватывали лодки и скот. Поборами чиновников сопровождалась даже похороны. Обнищание народа, беззаконие и коррупция вынудило жителей свергнуть старую администрацию. Был избран новый правитель - Урукагина, с которым связывают первый в истории опыт антикоррупционных мероприятий. Как уверяет древний рассказчик «не осталось ни одного сборщика налогов». Другой Шумерский царь Ур-Намму попытался устранить взяточничество: «он позаботился о том, чтобы сирота не становился жертвой богача, человек одного шекеля - жертвой человека мины».

Таким образом, коррупция является порождением социума и отношений в нем, когда обособление управленческих функций в различных сферах (хозяйственных, общественных и т.п.) порождает у должностного лица возможность распоряжаться ресурсами, принимать решения не в интересах этого же общества, а исходя из своих корыстно-эгоистических мотивов.

Позднее в античной Греции у термина «*corruptio*», появляется социальный смысл - приведение в упадок нравов, расстройство порядка. Примерно в это же время понятие коррупции приобретает значение подкупа. Более детальный анализ происхождения термина показывает, что изначально коррупция в социальном своем значении предполагала двух соучастников (одно из значений приставки «*cor*» совместность, сопричастность). В более позднее время в Древнем Риме укореняется одно из специальных значений понятия коррупции - подкуп судьи.

Свое современное значение коррупция приобретает в XV - XVI вв. - в период длительного политического кризиса, охватившего Европу и сопровождавшегося необыкновенным расцветом коррупции среди властителей. Начиная с этого времени под коррупцией понимается подкупаемость и продажность чиновников (государственных должностных лиц), а также общественно-политических деятелей.

Термин «коррупция» использовался и как правовой принцип. Например, *corruptio optimi est pessima* - «извращение наилучшего есть самое худшее». Гай нередко высказывался в том смысле, что сговор или бездействие одного не должны нарушать права другого (*alteri jus corrumpi*). В течение следующих почти тысячи лет - в период средневековья, понятие «коррупция» приобретает исключительно церковное, каноническое значение - как обольщение, соблазн дьявола. *Corruptibilitas* - означало брэнность человека, подверженность разрушению, но отнюдь не его способность брать и давать взятки. Коррупция в богословии католицизма стала проявлением греховности, а «грех есть беззаконие». В последующем акцент в понимании коррупции был перенесен на ее криминологическую и уголовно-правовую стороны. Томас Гоббс в своем «Левиафане» пишет: «люди, кичащиеся своим богатством, смело совершают преступления в надежде, что им удастся избежать наказания путем коррумпиования государственной юстиции или получить прощение за деньги или другие формы вознаграждения». К ним же он относил «имеющих много могущественных родственников или популярных людей, завоевавших себе высокую репутацию», которые осмеливаются нарушать законы в надежде, что им удастся оказать давление на власть, исполняющую закон. Коррупция, по Гоббсу, «есть корень, из которого вытекает во все времена и при всяких соблазнах презрение ко всем законам». Вывод, сделанный в середине XVII в., оказался актуален и в начале XXI.

Современное понятие коррупции начинает складываться на рубеже Нового времени с началом образования централизованных государств и ныне существующих правовых систем. Важный импульс к осмыслению коррупции в нынешнем понимании дают труды Никколо Макиавелли. Коррупцию он сравнивал с болезнью. Вначале ее трудно распознать, но легче лечить. Если же она запущена, то ее легко распознать, но излечить трудно. Так же и коррупция в делах государства. Если своевременно обнаружить зарождающийся недуг, что дано лишь мудрым правителям, то избавиться от него нетрудно, если же он запущен так, что всякому виден, то никакое снадобье уже не поможет. Получившему свободу, но развращенному народу, по Макиавелли, крайне трудно остаться свободным. Римские цари, писал он, дошли до такой степени развращенности, что если бы за ними последовало еще два-три подобных им преемника, то падение Рима становилось бы уже необратимым.

Нетрудно заметить, что распространенность и общественная опасность этого явления скачкообразно возрастают в периоды крупных социальных потрясений, нередко сопровождающихся почти полным уничтожением законности и одновременным ростом зависимости населения от произвола чиновников. Современные транзитные государства - не исключение. Важно видеть принципиальные различия между «первородной» причиной

коррупции, которая, возможно, коренится в самой сущности общества, и причинами ее роста или, напротив, угасания.

Представляется, что определение понятия коррупции и установление ее конкретных проявлений должно базироваться на понимании социальной сущности этого явления. Сущность коррупции состоит в том, что она искажает общественные отношения, разрушает нормальный порядок вещей в обществе, в результате чего происходит; «порча», «коррозия» власти. Если говорить образно, коррупция в функционировании государства и общества ставит все с ног на голову: власть, носителем и единственным источником которой является народ, начинает использоваться во вред государству и обществу. Коррупция предполагает использование власти и связанных с ней возможностей не в интересах всего общества, а в интересах отдельных лиц или в интересах определенной группы лиц. Иными словами, коррупция предполагает неправомерную эксплуатацию публичной власти в частных интересах. Коррумпированное лицо или другие лица, в интересах которых совершается коррупционные деяние, неправомерно, лишь благодаря занимаемой таким лицом должности, получают определенные блага, льготы, преимущества или иную выгоду. Причем эта выгода не обязательно должна носить материальный характер.

Наиболее простое определение коррупции - подкупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей вообще. Однако существуют и другие определения этого понятия. Одно из последних нашло отражение в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Большинство европейских стран, и в том числе Россия, договорились о достаточно широком понимании коррупции.

Группа криминалистических исследований (ГКИ) Федеральной уголовной полиции Германии, занимаясь исследованиями как самим феноменом «коррупции», так и превентивными мерами ее преодоления, предложила следующее определение данного термина, который, по всей видимости, является достаточно исчерпывающим:

«Коррупция есть злоупотребление служебным положением, политическим мандатом или своими должностными обязанностями с целью предоставления выгод другому лицу, совершенное по побуждению со стороны такого другого лица, или самими чиновниками по их собственной инициативе и ради получения выгоды для самих себя или третьих лиц, которое ведет или может вести к убыткам или иному ущербу для общества (в случае выполнения государственных или политических функций) или для отдельной компании (при исполнении функций предпринимателя)».

Настоящее определение также охватывает случаи так называемой «пофазной коррупции», а именно, использование предварительных действий,

или тех действий, которые нацелены на создание такого климата, в котором коррупция становится приемлемой при достижении конечной цели в злоупотреблении сотрудниками в будущем их служебным положением (т.е. простое предоставление выгод с целью «развития хорошего климата на рабочих местах»). Однако было бы неверным считать, что коррупция везде и всегда проявляется одинаково, что одинаковы ее причины и последствия. Определяющее значение здесь имеют национальный менталитет, правовые, религиозные и этнические традиции, которые никогда не являются зеркальным отражением друг друга.

Сущность наиболее опасных проявлений коррупции двуедина. С одной стороны, она выражается в использовании лицом, осуществляющим те или иные государственные функции, своего официального статуса в целях получения незаконных преимуществ (продажность), а с другой — в предоставлении лицу преимуществ заинтересованным субъектом (подкуп). Разделять, а тем более противопоставлять друг другу эти стороны коррупции для поиска наиболее эффективной модели ограничения ее распространенности нецелесообразно. Тем не менее, традиционно считается, что в противоречивом единстве рассматриваемых сторон доминирует (в том числе, с точки зрения большей общественной опасности) продажность лиц, осуществляющих государственные функции.

Содержание коррупции определяется совокупностью разнообразных деяний (действий или бездействия), выражающихся в незаконном получении имущества, услуг или льгот лицом, уполномоченным на осуществление государственных функций, а также в предоставлении ему таких преимуществ.

Формами проявления коррупции выступают специфические виды нарушений этических и правовых норм лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций. Примером этических нарушений может служить совершение государственным служащим действий, которые могут отрицательно повлиять на общественное мнение о состоянии законности на государственной службе, хотя прямо и не запрещены законом или нормативным актом (систематическое присутствие на банкетах, проводимых организациями, контроль за деятельностью которых входит в компетенцию данного лица: бесплатное пользование услугами, подлежащими оплате, при отсутствии признаков правонарушения).

Не менее интересен и механизм коррупции, который проявляется в:

а) двусторонней сделке, при которой лицо, находящееся на государственной или иной службе, нелегально «продает» свои служебные полномочия или услуги, основанные на авторитете должности и связанных с ним возможностях, физическим и юридическим лицам, группам (в том числе организованным преступным формированиям), а «покупатель» получает возможность использовать государственную либо иную структуру в своих

целях: для обогащения, законодательного оформления привилегий, ухода от предусмотренной законом ответственности, социального контроля и т. п.;

б) вымогательстве служащим вознаграждения;

в) инициативном, активном подкупе служащих, нередко с одновременным сильным психическим воздействием на них.

Для социальной коррозии власти не имеет существенного значения каким образом происходит «разъедание» этой власти. Принципиально важным является другое - власть перестает быть государственной (в прямом смысле этого слова). Теряя свое изначальное предназначение, она перестает быть способом защиты граждан и превращается в носителя опасности для их прав и свобод. Последнее характерно для организованной преступности.

Коррупция в большей или меньшей степени присутствует и в самых благополучных государствах, и в государствах с молодой демократией, как наш Казахстан.

О коррупции в Российской Федерации и развитых странах Запада говорится в работах В. Радаева и Л. Тимофеева, а также диссертационном исследовании И. Кузнецова.

Исследования указанных ученых позволяют утверждать, что коррупция, наряду с теневой экономикой, теневой политикой, и так называемым теневым правом и т.п., сформировавшимися в большинстве стран, образовавшихся после распада СССР, образуют реальность, не считаться с которой означает не понимать реальную социальную действительность, происходящие в обществе процессы, а, следовательно, находиться в плену иллюзий.

Мы уже отмечали, что коррупция сопровождает человечество с древнейших времен. В России же коррупция становится массовым, тотальным злом к XV111 в., когда Петр 1 был потрясен ее масштабами. Он пытался с ней бороться привычными репрессивными мерами вплоть до смертной казни (Указы 23 августа 1713 г., 24 декабря 1714 г., 5 февраля 1724 г.). Были казнены за взяточничество сибирский губернатор князь Матвей Гагарин, обер-фискал (Главный прокурор) Алексей Нестеров и др. Но все было тщетно (напомним, что ближайший сподвижник Петра – князь А. Меншиков был и крупнейшим коррупционером...).

Безмерная коррупция царствовала в стране и при наследниках Петра – Екатерине 1, Елизавете, Екатерине 11 и др. К XX в. в России «взяточничество неразрывно сплелось и срослось со всем строем и укладом политической жизни». Казахстан, входивший в состав Российской империи, также был заражен элементами коррупции.

Проблемы борьбы с коррупцией имеют долгую историю. Они поднимались в трудах древних философов. Так, одной из мер воздействия на преступность Аристотель видел в борьбе с коррупцией, предлагая запрет одному человеку в государстве занимать одновременно несколько должностей. Борьбу с коррупцией Аристотель рассматривал как основу обеспечения государственной стабильности: "Самое главное при всяком государственном строе - это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться". Н.Макиавелли считал коррупцию свидетельством общего заболевания государства, разрушающего его добродетель. В Римском праве слово «согитриге» имело несколько значений: разламывать, портить, разрушать, повреждать, фальсифицировать, подкупать.

Наиболее ощутимые результаты борьбы с коррупцией были достигнуты в европейских странах начиная с конца XVIII века, где в отношении общества к коррупции наступил перелом. Либеральные преобразования проходили под лозунгом, что государственная власть существует для блага людей ей подвластных, и поэтому подданные содержат правительство в обмен на неукоснительное соблюдение чиновниками законов. В частности, согласно Конституции США, принятой в 1787 г., получение взятки является одним из двух явным образом упомянутых преступлений, за которые Президенту США может быть объявлен импичмент. Общество начало оказывать всё больше влияние на качество работы государственного аппарата. По мере усиления политических партий и государственного регулирования, растущую озабоченность стали вызывать эпизоды сговора политической элиты и крупного бизнеса. Тем не менее, объективно уровень коррупции в развитых странах на протяжении XIX—XX веков значительно уменьшился по сравнению с остальным миром.

Во второй половине XX века коррупция всё больше начала становиться международной проблемой. Подкуп корпорациями высших должностных лиц за границей приобрёл массовый характер. Глобализация привела к тому, что коррупция в одной стране стала негативно сказываться на развитии многих стран. При этом страны с наиболее высоким уровнем коррупции более не ограничивались третьим миром: либерализация в бывших социалистических странах в 1990-е гг. сопровождалась вопиющими должностными злоупотреблениями. Газета «Financial Times» от 31 декабря 1995 г., «ознаменовала» 1995 год «годом коррупции».

В Республике Казахстан в переходный период ее развития коррупция не только сохранилась, а стала еще больше распространяться. Это связано с возникновением элементов рыночных отношений, когда многие стали действовать по принципу: «Все можно сделать за деньги». Такой принцип стал господствовать потому, что произошли довольно большие перемены, что повлекло перелом в сознании людей, падение уровня морали населения. Особенно в первые годы после развала СССР стали наблюдаться массовые

нарушения законности во всех сферах жизни общества, игнорирование законов, вседозволенность в поведении многих лиц, в том числе и чиновников.

Издержки и просчеты, допущенные в ходе реформ, ослабление государственного и общественного контроля над преступностью, отсутствие необходимой законодательной базы превратили угрозу коррумпированности многих сфер общественной жизни в реальность.

Многие зарубежные и казахстанские исследователи указывают на то, что большинство населения лояльно относится к коррупции, не понимая ее опасности. Это препятствует успешной борьбе с этим явлением. В связи с этим следует отметить, что коррупция причиняет огромный, иногда непоправимый вред интересам общества, государства и отдельных граждан. Это проявляется в следующих возможных ее последствиях:

- коррупция не позволяет государству добиться осуществления стоящих перед ним задач (например, назначение на должность за взятку ведет к снижению эффективности работы государственных органов и учреждений и приносит огромные убытки);
- коррупция портит инвестиционный климат, в результате чего частному бизнесу не остается ничего иного, как стремиться к получению скорой прибыли (часто – сверхприбыли) в непредсказуемых условиях, а условия для долгосрочного инвестирования отсутствуют;
- коррупция ведет к удорожанию управленческого аппарата (взяточничество в конечном итоге отражается на налогоплательщике, и в результате он вынужден платить за услуги в несколько раз больше);
- коррупция оказывает разлагающее воздействие на управленческий аппарат как в государственной, так и негосударственной сферах, снижая стимулы для честной работы («общий уровень этики снижается, и каждый задает себе вопрос, почему именно он должен быть единственным, кто соблюдает нормы нравственности»);
- коррупция в высших эшелонах власти, становясь достоянием гласности, подрывает доверие к ним и, вследствие этого, ставит под сомнение их легитимность;
- коррумпированный управленческий персонал психологически не готов поступаться своими личными интересами ради процветания общества и государства;
- коррупция обесмысливает правосудие, поскольку правым оказывается тот, у кого больше денег и меньше нравственных самозапретов;

- коррупция создает угрозу демократии, поскольку лишает население нравственных стимулов к участию в выборах.

Коррупция негативно влияет на национальную экономику страны, заранее ставя в неравное положение коррумпированных и честных предпринимателей, подрывая конкуренцию на внешнем и внутреннем рынках. К примеру, по оценке казахстанских ученых, именно коррупция увеличивает стоимость товаров и услуг в Казахстане почти на 50%, от чего страдает всё население страны.

Коррупция парализует действия малого и среднего бизнеса. Ежегодные убытки от коррупции в стране составляют миллиарды тенге. По данным Агентства финансовой полиции Республики Казахстан только за 9 месяцев 2008 года сумма установленного ущерба по окончанным уголовным делам о коррупционных преступлениях и преступлениях в сфере экономической деятельности составила 192,1 млрд. тенге.

Особую опасность коррупция представляет в тех сферах, от которых непосредственно зависит повседневная жизнедеятельность - обеспечение общественной безопасности, здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство и т.п. Так как именно в этих сферах чиновничий аппарат своим бездействием подрывает доверие общества к органам государственной власти. Сотрудник полиции, за взятку оставивший безнаказанным опасного преступника, отказывающийся без "подмазки" защитить законные права гражданина от преступных посягательств, работник акимата, требующий от предпринимателя деньги за выполнение своих обязанностей, главный врач больницы, вымогающий деньги у больного за бесплатное по закону лечение, школьный учитель или преподаватель ВУЗа, ставящий оценки в соответствии с "подношением" - все это унижает людей, создавая невыносимые условия жизни, а иногда и приводя к трагическим последствиям. Так образуется своего рода "корневая система" коррупции, питающая ее верхние эшелоны.

Исследования показали, что коррупция в системе государственной службы как в развитых, так и развивающихся странах принимает примерно одинаковые формы и охватывает одни и те же сферы деятельности. Области деятельности, наиболее подверженными коррупции, являются:

1. государственные закупки;
2. операции с земельными участками;
3. сбор налогов;
4. назначение на ответственные посты в органах государственной власти.

К сферам деятельности, (помимо выше перечисленных) которые в наибольшей степени подвержены коррупции, относятся:

1. лицензирование и регистрация предпринимательской (в том числе, банковской) деятельности;
2. выдача разрешений на размещение ценных бумаг и проведение банковских операций с бюджетными средствами;
3. получение кредитов (в том числе и государственных целевых);
4. таможенное оформление импортируемых товаров;
5. получение экспортных квот;
6. строительство и ремонт за счет бюджетных средств;
7. возбуждение и прекращение уголовных дел, а также направление их на дополнительное расследование;
8. контроль за безопасностью дорожного движения;
9. прием экзаменов на получение права вождения автомобиля и выдача водительских удостоверений;
10. контроль за соблюдением правил техники безопасности, пожарной безопасности, санитарного состояния учреждений и организации;
11. контроль за соблюдением условий лицензирования;
12. надзор за соблюдением правил охоты и рыболовства;
13. государственная регистрация, аттестация и аккредитация негосударственных высших учебных заведений;
14. поступление в специализированные общеобразовательные школы;
15. прием в дошкольные воспитательные учреждения;
16. прием на службу (работу) на высокооплачиваемые, либо позволяющие иметь значительный незаконный доход должности в государственных и местных органах (таможенные органы, органы налоговой инспекции, подразделения МВД по обеспечению безопасности дорожного движения).

Коррупция проявляется в многообразных формах. Но наиболее опасной формой коррупции является сращивание преступных элементов с государственными структурами, в результате чего чиновник прежде всего работает в целях личного обогащения.

Коррупция обеспечивает прикрытие преступных действий отдельных лиц, использующих свое официальное положение, договоренностью по получению помощи на постоянной основе. Зачастую коррупция имеет свои денежные фонды, формирующиеся из отчислений от преступных средств, направленных на подкуп должностных лиц.