

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
БАШКИРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

И.М. Даукаев

**КОРРУПЦИЯ В РОССИИ:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Монография

**Уфа
РИЦ БашГУ
2012**

УДК 343.9
ББК 67.628.33
Д91

*Печатается по решению ученого совета Института управления
и безопасности предпринимательства. Протокол № 4 от 29 ноября 2012 г.*

Рецензенты:

профессор кафедры организации оперативно-розыскной деятельности Академии
управления МВД России, доктор юридических наук, доцент

Е.Н. Яковец (г. Москва);

начальник учебно-научного комплекса информационных технологий Московского
университета МВД России, доктор технических наук, профессор

А.С. Овчинский (г. Москва);

старший следователь по особо важным делам следственного управления
Следственного комитета РФ по Приволжскому федеральному округу, полковник
юстиции, доктор юридических наук, доцент кафедры криминалистики Института
права Башкирского госуниверситета **А.Н. Халиков** (г. Уфа)

Даукаев И.М.

Д91 Коррупция в России: история и современность:
монография / И.М. Даукаев. – Уфа: РИЦ БашГУ, 2012. – 272 с.
ISBN 978-5-7477-3119-6

В монографии последовательно рассмотрены общие теоретические вопросы возникновения и развития коррупции, ее виды и особенности. Исследована современная криминальная ситуация в России, связанная с совершением различных коррупционных преступлений, проанализирована существующая система правовых и организационных мер по их предупреждению. Изучен зарубежный опыт борьбы с коррупцией. Дана развернутая классификация коррупционных правонарушений и предложены меры по совершенствованию организационно-управленческого механизма борьбы с коррупцией.

Адресована руководителям органов законодательной, судебной и исполнительной власти, руководителям государственных органов, государственным и муниципальным служащим, работникам кадровых служб, политикам. Она может быть полезна сотрудникам правоохранительных органов, прокурорам, судьям, а также преподавателям, аспирантам и студентам юридических вузов.

УДК 343.9
ББК 67.628.33

ISBN 978-5-7477-3119-6

© Даукаев И.М., 2012
© БашГУ, 2012

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ КОРРУПЦИИ	
1.1. Генезис понятия «коррупция»	12
1.2. Зарождение и развитие коррупции	29
1.3. История развития коррупции и борьбы с ней в Древней Руси	37
1.4. История развития коррупции и борьбы с ней в Российской империи	59
1.5. История развития коррупции и борьбы с ней в СССР	90
1.6. Особенности коррупции в современной России	113
2. СУЩНОСТЬ И ПРИЧИНЫ КОРРУПЦИИ	
2.1. Сущность коррупции	120
2.2. Причины коррупции	126
2.3. Классификация основных видов коррупции	133
2.4. Зарубежный опыт противодействия коррупции	163
2.5. Экономика коррупции	183
3. БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ	
3.1. Актуальность проблемы борьбы с коррупцией в современной России.....	198

3.2. Методы борьбы с коррупцией	207
3.3. Субъекты управления процессами борьбы с коррупцией ...	209
3.4. Организационно-управленческий механизм борьбы с коррупцией.....	220
3.4.1. Морально-этическая основа предупреждения коррупции.....	220
3.4.2. Антикоррупционный контроль.....	229
3.4.3. Формирование постоянно развивающейся целостной системы противодействия коррупции	242
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	253
БИБЛИОГРАФИЯ.....	261
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	267

ВВЕДЕНИЕ

*«Того, кто хоть что-нибудь стоит,
довольно трудно купить»
Э. Севрус¹*

В настоящее время коррупция является одной из наиболее опасных угроз национальной безопасности России. Коррупция ставит под угрозу сам факт существования государства, выступает основным препятствием повышения уровня жизни населения, развития экономики, становления гражданского общества. В связи с этим эффективная борьба с коррупцией неизбежно влечет за собой коренные изменения не только в государстве, но и в социуме в целом.

Коррупция носит тотальный характер и пронизывает все сферы общественной жизни. Она стала нормой жизни, а многие эксперты полагают, что коррупция – это, вообще, единственный на сегодня реальный способ управления и ведения бизнеса. Поэтому встает самый главный вопрос: как можно ожидать от власти эффективных мер по борьбе с коррупцией, если она сама коррумпирована?

Еще одна причина заключается в том, что большинство современных отечественных научных работ по противодействию коррупции касается лишь отдельных направлений, аспектов, сфер такой борьбы, причем, как правило, в отрыве от решения проблем оздоровления экономики в целом. Вместе с тем совершенно очевидно, что без комплексной, всеобъемлющей общероссийской стратегии и такой же программы противодействия коррупции и теневой экономике какого-либо стабильного позитивного эффекта в борьбе с этими явлениями достичь невозможно.

Коррупция во всех ее проявлениях не только подрывает авторитет власти в глазах многомиллионного населения страны, мешает эффективному развитию международных торгово-экономических и культурных связей, но и препятствует решению важнейших экономических, социальных, культурных и политических

¹ Севрус Эдуард Александрович (наст. фамилия – Борохов) (р. 1948), русский литератор.

задач. Коррупция в настоящее время превратилась в мировую проблему, об этом со всей очевидностью свидетельствуют международные документы, например Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, которая вступила в силу в 2002 г. Российская Федерация ратифицировала эту Конвенцию Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ. Кроме того, была принята и реализуется Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, которую Российская Федерация ратифицировала Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ.

Принятие указанных Конвенций определялось следующими особенностями современного мирового развития коррупции:

- серьезность порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности общественных отношений, что подрывает демократические институты и этические ценности, наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку;

- тесные связи между коррупцией и другими формами преступности, в частности между организованной преступностью и экономической преступностью;

- коррупция связана с большими объемами активов, которые могут составлять значительную долю ресурсов государств, что ставит под угрозу их политическую стабильность и устойчивое развитие;

- коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно важное значение развития международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней;

- комплексный подход к борьбе с коррупцией необходим для ее эффективного предупреждения и борьбы с ней;

- незаконное приобретение коррупционерами личного состояния может нанести серьезный ущерб демократическим институтам, национальной экономике и правопорядку;

- предупреждение и искоренение коррупции – это обязанность всех государств, которые для обеспечения эффективности своих усилий в данной области должны сотрудничать друг с другом.

Для получения сопоставимых данных об уровне коррупции в разных странах обычно используют экспертные оценки и

социологические опросы, на базе которых получают репрезентативные индексы, в частности – индекс восприятия коррупции (corruption perceptions index – CPI) и индекс взяточдателей (bribe payers index – BPI), рассчитываемые международной организацией «Transparency international» («международная прозрачность»).

Индекс восприятия коррупции основывается на нескольких независимых опросах, в которых принимают участие международные финансовые и правозащитные эксперты, в том числе из Азиатского и Африканского банков развития, Всемирного банка и американской организации Freedom House. Индекс представляет собой оценку от 0 (максимальный уровень коррупции) до 10 (отсутствие коррупции)¹. Некоторые исследователи выражают опасения, что индекс восприятия коррупции сам существенно влияет на восприятие коррупции жителями стран (поскольку он постоянно цитируется в СМИ), а также уменьшает возможности экономического развития, т.е. он является самоисполняющимся пророчеством².

В 1997 г. индекс восприятия коррупции рассчитывался для 52 стран. Значение индекса для России составило 2,3 балла (это 49 место, первое место занимала страна с наименьшим восприятием коррупции). В 1998 г. значение индекса восприятия коррупции для России составило 2,4 балла (76 место из 85 стран), в 1999 г. – 2,4 балла (82 место из 99 стран), в 2000 – 2,1 балла (82 место из 90 стран), в 2001 – 2,3 балла (79 место из 91 страны), в 2002 – 2,7 балла (71 место из 102 стран), в 2003 – 2,7 балла (86 место из 133 стран), в 2004 – 2,8 балла (90 место из 146 стран), в 2005 – 2,4 балла (126 место из 159 стран), в 2006 – 2,5 балла (121 место из 163 стран), в 2007 – 2,3 балла (143 место из 179 стран), в 2008 – 2,1 балла (147 место из 180 стран), в 2009 – 2,2 балла (146 место), в 2010 – 2,1 балла (154 место из 178 стран), в 2011 г. – 2,4 балла (143 место из 183 стран).

В 2011 г. соседями России по индексу восприятия коррупции стали Азербайджан, Беларусь, Коморские Острова, Мавритания, Нигерия, Восточный Тимор, Того и Уганда. Если сравнивать

¹ Александр Артемьев. Молчание – знак коррупции (рус.), Газета.ру (26 октября 2010).

² Danielle E. Warren William S. Laufer. Are Corruption Indices a Self-Fulfilling Prophecy? // A Social Labeling Perspective of Corruption // Journal of Business Ethics. – Volume 88. – Supplement 4 (20– P.841–849.09). – P.841–849.

показатель России в 2011 г. с данными 2010 г. (2,1 балла, 154 место из 178), можно отметить небольшую позитивную динамику. Данные изменения объясняются принятием Россией комплекса антикоррупционного законодательства, определяющего основные правовые параметры предотвращения коррупции в публичном секторе и вводящего в том числе ответственность за дачу взятки публичным должностным лицам иностранных государств, что позволило заявить о готовности Российской Федерации присоединиться к Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством.

В связи с опубликованием международной организацией Трансперенси Интернешнл рейтинга коррупции в мире за 2010 год, кандидат философских наук Олег Матвейчев подверг его критике, заявив, что он на самом деле не измеряет уровня коррупции¹. По мнению Матвейчева, реальный уровень коррупции в России такой же, как в Восточной Европе, а рейтинг Трансперенси Интернешнл лишь показывает, что сами россияне озабочены проблемой коррупции больше, чем другие народы².

Еще один показатель – «индекс взяткодателей» (Bribe Payers Index, BPI) – опросный индекс, основанный на оценках компаний степени вовлеченности их иностранных партнеров и конкурентов в коррупцию в их стране. Он является менее популярным, чем «индекс восприятия коррупции». Аналитики Transparency International (ТИ) опубликовали данные «Индекса взяткодателей-2011», в котором Россия заняла, как и в 2008 г., последнее место. По оценкам экспертов, наиболее активно в России коррумпируются местные власти. При этом вовлеченность иностранцев в коррупцию в Российской Федерации больше, чем в любой другой стране. Значение индекса для 2002 г. составляло 3,2 балла (0 баллов – коррупция в этом секторе оценивается как абсолютная; 10 баллов – как отсутствующая), в 2006 г. – 5,16 балла, в 2008 – 5,9 балла, в 2011 г. – 6,1 балла.

Исходя из данных индекса взяткодателей (BPI), можно сделать вывод, что в целом борьба с «международной» коррупцией в России менее успешна, чем для большинства «кластера» наиболее вовлеченных в этот процесс стран, определенных ТИ в исследовании 2008 г., – России, Индии, КНР и Мексики. Например, готовность

¹ Источник: <http://matveychev-oleg.livejournal.com/82927.html?mode=reply>

² Источник: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>

индийских компаний давать взятки в последние годы резко снижалась (с 4,62 баллов в 2006 году до нынешних 7,5 баллов – на уровне Тайваня, чуть хуже Южной Африки, Италии, Гонконга с 7,6 баллов). Китай, стартовавший в ВРІ с чуть худших, чем в России, показателей активности экспортной коррупции, уже к 2008 году показал больший прогресс, получив 6,5 балла (в 2009-2011 гг. прогресса не зафиксировано). При этом видимый регресс по индексу в 2008-2011 гг. демонстрировали только Канада и Великобритания – страны, компании которых крайне редко пользуются возможностью давать взятки за пределами страны. Ряд таких стран, как Италия, Тайвань, Южная Корея и Малайзия, которые еще в 1999 г. мало отличались от Китая по показателю вовлеченности в «экспорт коррупции», теперь уже фигурируют в рейтингах ВРІ с баллами, близкими к средним в мире (в 7,9 баллов).

Все успехи вышеперечисленных стран в борьбе с «экспортом коррупции» со своей территории связаны, в первую очередь, с успешной борьбой с национальным сектором коррупционного рынка и достижениями в интеграции этих стран в мировую торговлю. Анализ индекса ВРІ 2008 г. дает базу для приблизительных количественных измерений такого рода коррупции: тогда ТІ публиковала данные о том, как эти баллы соотносились с оценкой практики «экспорта коррупции» для каждой страны, выраженной в процентном соотношении. Результаты исследования 2011 г. свидетельствуют о том, что 35-45% респондентов, работающих в России, говорят о масштабной вовлеченности российских компаний в коррупцию за рубежом. Среднее значение этого показателя по 28 странам соответствует 15-20%, наивысшее значение в 2008-2011 гг. не превышало 5% (в 2008 г. такой показатель был у Бельгии, в 2011 г. – в Швейцарии и Нидерландах)¹.

В результате макроэкономических и политэкономических исследований, ученые всего мира пришли к выводу, что коррупция является крупнейшим препятствием к экономическому росту и развитию. Кроме того, именно коррупция способна поставить под угрозу любые социальные, экономические и политические преобразования в стране. Высокая значимость и актуальность проблемы коррупции в России и мировом пространстве является

¹ Источник: http://pressa.ru/___index.php/Rssnews/show/id/49

основанием для развития и совершенствования организационно-управленческого механизма по реализации государственной антикоррупционной политики. Для ее формирования необходимы выявление и анализ причин появления коррупции, изучение истории развития коррупции в России и за рубежом, классификация ее видов и выработка основных направлений борьбы с ней.

Настоящее издание предназначено для руководителей органов законодательной, судебной и исполнительной власти, субъектов экономической деятельности, экономистов, правоведов и всех, кто интересуется современными экономико-правовыми проблемами реализации государственной политики в сфере борьбы с коррупцией.

Автор выражает благодарность рецензентам:

*профессору кафедры организации оперативно-розыскной деятельности Академии управления МВД России, доктору юридических наук, доценту, полковнику полиции **Е.Н. Яковцу**;*

*начальнику учебно-научного комплекса информационных технологий Московского университета МВД России, доктору технических наук, профессору **А.С. Овчинскому**;*

*старшему следователю по особо важным делам следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Приволжскому федеральному округу, полковнику юстиции, доктору юридических наук, доценту кафедры криминалистики Института права Башкирского госуниверситета **А.Н. Халикову**;*

*профессору кафедры макроэкономического развития и государственного регулирования Башкирского государственного университета, доктору экономических наук, доценту **А.Р. Кузнецовой**;*

*заведующему кафедрой информационной безопасности Института управления и безопасности предпринимательства Башкирского государственного университета, кандидату юридических наук, доценту **Н.И. Журавленко**.*

1. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ КОРРУПЦИИ

1.1. Генезис понятия «коррупция»

Коррупция, без сомнения, с давних пор является одной из наиболее сложных и важных проблем человечества, так как в течение всего развития нашей цивилизации деятельность государственного аппарата повсеместно сопровождалась этим негативным социальным явлением. При этом каждая социально-политическая и экономическая система продуцировала свои собственные разновидности проявлений коррупции, нарушая тем самым нормальное функционирование публичной власти и создавая дополнительные препятствия возникновению и развитию легальных общественных отношений. Как следствие, ее не удавалось окончательно искоренить ни в одном обществе: ни в странах с развитой демократией, ни в государствах, переживающих сложные переходные процессы.

В современном мире коррупция порождает серьезные угрозы для безопасности и стабильности функционирования общества. Данное социальное явление, приобретая самые различные очертания – от взяточничества до злоупотребления властью и рейдерских захватов – дискредитирует демократические и социальные институты, нарушает этические, моральные и правовые нормы, наносит ущерб правопорядку и национальной безопасности.

Несмотря на активные усилия ученых и политиков по выработке универсальных принципов государственного устройства и функционирования, современные государства испытывают немало трудностей в реализации своих планов прогрессивного развития. Несовершенство общества и низкая эффективность деятельности государственных органов управления способствуют обострению многочисленных проблем не только на государственном, но и на глобальном мировом уровне. Нередко эти проблемы переплетаются с такими объективными факторами, как массовая информатизация общества, индустриализация, радикальные изменения в культуре и т.д., а также субъективными, в которых удивительным образом сочетаются и противостоят друг другу человеческие достоинства и пороки.

Из всего широчайшего комплекса проблем, существующих в мире, ни одна не приносит столько вреда, сколько коррупция. Если она пускает корни в органах власти, возможность эффективно решать социально-экономические проблемы резко сокращается. В результате коррупции парализуются два важнейших элемента любой стратегии, направленной на улучшение работы органов власти – общественное доверие и способность руководителей контролировать и направлять деятельность подчиненных им должностных лиц.

По мнению многих исследователей, коррупция является наибольшим из зол, губительных для государств в переходные периоды их развития¹. Разделяя их обеспокоенность по этому поводу, мы не склонны связывать проблемы современности только с коррупцией, полагая, что она является лишь одним из звеньев в длинной цепи экономических, социальных, духовных и других проблем. Это характерно и для России, у которой долгий путь социальных перемен сопровождается многолетним перманентным балансированием между кризисами и непродолжительными периодами относительной стабильности, что провоцирует многочисленные социальные проблемы (криминализацию общества, социальное неравенство и коррупцию), которые носят системный характер и связаны с несовершенством общества и самого человека.

Безусловно, коррупция относится к тем факторам, которые способны обострить политическую жизнь в государстве, а также экономические и социальные проблемы, а в сочетании с другими обстоятельствами – дестабилизировать жизнь общества. Поэтому неслучайно в государствах с высоким уровнем развития как властных структур, так и институтов гражданского общества, антикоррупционным мероприятиям уделяется самое пристальное внимание, что, конечно, не позволяет коррупционерам чувствовать себя комфортно.

В обществах, находящихся в состоянии социальных трансформаций, коррупция по-прежнему является одной из острейших политических, экономических и социальных проблем, несмотря на энергичные меры, предпринимаемые со стороны государственных органов власти по снижению остроты этой проблемы посредством, в первую очередь, путем разработки и

¹ Максимов С.В. Коррупция в России. – Уфа: Уфимский филиал Академии налоговой полиции ФСНП РФ. – С. 7.

издания правовых актов. Ярким примером может служить современное китайское законодательство, в соответствии с которым лицам, обвиненным в преступлениях коррупционной направленности, может быть назначено наказание вплоть до смертной казни, которая, по давней традиции, приводится в исполнение гласно, при стечении большого количества людей, и транслируется по телевидению. Но, как показывает практика, даже подобные «средневековые» по своей сути акты устрашения не избавляют некоторых «нечистых на руку» граждан от желания совершать коррупционные преступления. Например, несмотря на то, что в 2009 г. в КНР к смертной казни за коррупционные действия с финансами пенсионного фонда была приговорена группа высокопоставленных чиновников, в конце этого же года было арестовано еще 67 человек по обвинению в махинациях и нецелевом использовании бюджетных средств. Ущерб от преступной деятельности этих чиновников превысил 20 млрд долл.

Ни одному государству пока не удалось успешно решить проблему преступности с использованием только карательного законодательства, тем более в борьбе с коррупцией. К источникам и причинам ее развития можно отнести несовершенство законодательства, использование субъектами правовых, хозяйственных, политических отношений ненормативных практик. Не следует забывать о большом влиянии на социальные отношения национальных и религиозных традиций, кумовства, а также особенностей человеческой природы: индивидуальных свойств личности, особенностей психики человека, его пороков и т.д.

Более того, сегодня коррупция превратилась в транснациональное явление, оказывающее существенное негативное влияние на общество и экономику многих стран мира. Поэтому борьба с ней и профилактика коррупционных правонарушений входят в обязанности каждого современного правового государства и гражданского общества.

Отмеченное выше является справедливым и для России, в которой коррупция – это основное препятствие для политического, экономического и духовного возрождения страны. Став фактически одним из элементов функционирования государства и неотъемлемой составляющей его взаимоотношений с гражданами, коррупция породила чудовищные диспропорции не только в системе управления

и функционирования государственных институтов, но и привела к серьезным сдвигам в сознании граждан, которые все больше и больше утрачивают доверие к власти и веру в справедливость.

Традиционное понятие коррупции до недавнего времени ограничивалось весьма узкой сферой общественных отношений, включающей деятельность должностных лиц, находящихся на государственной службе. Исследования свидетельствуют, что фактически все виды государственных органов, в той или иной степени, поражены коррупцией. Это в значительной степени подрывает легитимность публичных институтов власти и наносит удар обществу, его моральным устоям и правосудию.

Происходит слияние коррумпированных государственных чиновников различного уровня и криминальных структур, усиливается их стремление влиять на принятие экономических и политических решений и даже прорваться к рычагам государственной власти¹.

Коррупция, как универсальное и самовоспроизводящееся явление, уходит своими корнями в истоки развития человечества. Подтверждением этому утверждению служат исторические факты, свидетельствующие о том, что впервые цивилизованное человечество столкнулось с явлением коррупции в самые древние времена. Так, самые ранние упоминания о коррупции находят свое отражение в архивах древнего Вавилона, согласно которым царь Лагаша Урукагина в середине III в. до н.э. реформировал государственное управление с целью пресечения злоупотреблений чиновников и судей². С аналогичными проблемами сталкивались и фараоны Древнего Египта, в котором сложился огромный бюрократический аппарат чиновников, позволявший себе творить беззаконие и произвол в отношении свободных крестьян, ремесленников и даже военной знати. Тема коррупции обнаруживается в исторических документах Иерусалима в VI в. до н.э. и в библейских текстах. Например, в Ветхом Завете говорится о том, что «... начальник

¹ Гриб В.Г., Окс Л.Е. Противодействие коррупции: учеб. пособие. – М.: Московская финансово-промышленная академия, 2001. – С. 7.

² Хрестоматия государства и права зарубежных стран. Древность и средние века / сост. В.А.Томсинов. – М.: Зерцало, 2004. – С. 34.

требует подарков, судья судит за взятки, а вельможи высказывают злые хотения души своей и извращают дело...»¹.

Не избежала проявлений коррупции и античная эпоха. В древнеримских Законах XII таблиц уже употребляется термин «коррупция» в значениях «менять на деньги показания в суде» и «подкупать судью». Там говорится: «Неужели ты будешь считать суровым постановление закона, карающее смертною казнию того судью или посредника, которые были назначены для разбирательства дела и были уличены в том, что приняли денежную мзду по этому делу?»². По мнению некоторых ученых коррупция даже стала одной из причин распада Римской империи³.

С древних времен коррупция является одним из наиболее устойчивых общественно-опасных явлений. Она возникает в тех сферах общественных отношений, где интересы отдельных лиц или организаций пересекаются с властными функциями госаппарата и представляющих его чиновников. Исследуя вопросы борьбы с коррупцией, следует иметь в виду, что она существует в различных сферах системы уголовной юстиции, а также в государственных, коммерческих и образовательных структурах, равно как и во всех сферах общественной жизни.

Наличие коррупции за пределами правоприменительной сферы не снимает особой остроты этой проблемы в плане правовых мер борьбы с нею. Благодаря специфике своей деятельности правоприменительные органы подлежат максимально тщательному наблюдению. Тот факт, что вследствие иерархии, существующей в рамках правоохранительной системы, сотрудники органов полиции занимают высокое положение, накладывает на них еще больше ответственности. Должностным лицам правоохранительных органов доверены защита безопасности и обеспечение законных прав всех граждан. Для того, чтобы обеспечить такую защиту, сотрудник наделяется особыми правами – при наличии законных оснований он

¹ Библия. Ветхий Завет. – М., 1994. – С. 352.

² См.: Таблица IX. 3. Авл. Гелий / Законы XII таблиц. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран / под ред. В.А. Томсинова. – М.: Зерцало. 1999. – С. 120.

³ Богданов И.А., Калинин А.П. Коррупция в России. Социально-экономические и правовые аспекты. М., 2001. – С. 14–15.

уполномочен ограничивать неотъемлемые права граждан и организаций.

Исследованию коррупции как общественно-опасного социального явления, а также изучению проблем противодействия ей посвящались работы многих философов, историков, правоведов и государственных деятелей в различные периоды жизни человечества.

Сам термин коррупция, как полагает большинство исследователей, происходит от латинского слова «*corruptio*», означающего порчу, подкуп. В Средние века понятие «коррупция» имело, прежде всего, каноническое значение – как обольщение, соблазн дьявола. Около 500 лет тому назад отцы инквизиции присущими ей методами способствовали быстрому завершению продолжавшейся более двух тысяч лет борьбе латинского языка с его греческими корнями. Одним из следствий этого стала замена длительно использовавшегося термина «катализ» (от греч. *katalysis* – разрушение, разложение, уничтожение) на латинский «*corruptibilitas*», означавший брэнность человека, подверженность разрушению, но отнюдь не его способность брать и давать взятки. Коррупция в богословии католицизма рассматривалась как проявление греховности, ибо по Апостолу Иоанну «грех есть беззаконие»¹. Тем не менее, по многочисленным свидетельствам современников, сама господствовавшая в средневековой Европе католическая церковь была средоточием коррупции. Практика торговли индульгенциями, покупки и продажи церковных санов не только противоречила основам христианского вероучения, но и являлась коррупцией в современном понимании.

Многие известные западные мыслители уделяли исследованию проявлений коррупции немало внимания. Исчерпывающее представление о нравах, господствовавших в верхушке католического духовенства, можно составить по знаменитым трудам Никколо Макиавелли². Многие его воззрения на эту проблему весьма актуальны и сегодня. Достаточно вспомнить его образное сравнение коррупции с чахоткой, которую вначале трудно

¹См.: Основы противодействия коррупции (системы общегосударственной этики поведения). – С. 20.

² См.: Макиавелли Н. Избранные сочинения. М., 1982; Макиавелли Н. Сочинения // Милан. 1954. – С. 137.

распознать, но легче лечить, а если она запущена, то «хотя ее легко распознать, но излечить трудно»¹.

По Макиавелли термин коррупция означает использование публичных возможностей в личных интересах. В работе «Государь», характеризуя советников государей (т.е. должностных лиц), он писал: «Есть один безошибочный способ узнать, чего стоит помощник. Если он больше заботится о себе, чем о государе, и во всяком деле ищет своей выгоды, он никогда не будет хорошим слугой государю, и тот никогда не сможет на него положиться».

Томас Гоббс в своем знаменитом «Левиафане» пишет: «Люди, кичащиеся своим богатством, смело совершают преступления в надежде, что им удастся избежать наказания путем коррумпирования государственной юстиции или получить прощение за деньги или другие формы вознаграждения»².

В словаре иностранных слов приводятся термины «коррумпировать», «коррутировать» (от лат. *corrumpere*) – подкупать кого-либо деньгами или иными материальными благами. Более позднее толкование данного слова в русском языке носило многозначный характер, оно означало подкуп, порчу, разложение, злоупотребление служебным положением в корыстных целях.

Однако чрезмерно широкое толкование коррупции практически означало объединение под этим термином различных по своей криминологической характеристике явлений: хищений, должностных преступлений, а также и коррупции в собственном смысле этого слова как явления подкупа-продажности. Между тем только коррупция характеризуется практически двусторонней сделкой – корруптера и коррупционера (коррумпируемого субъекта). Корруптер подкупает коррупционера, а тот за соответствующую мзду совершает угодные корруптеру действия. Хищения, злоупотребления должностными полномочиями, их превышение не имеют данного обязательного признака – они могут совершаться субъектами и в одиночку³. Следует отметить, что указанный здесь

² Гоббс Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. – М., 1936.

³ Криминология. Учебник для юридических вузов. Под общей доктором юридических наук, профессора А.И.Долговой. – М.: ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – С. 709.

признак не является определяющим. В соответствии с гражданским законодательством сделка может быть односторонней, двусторонней и многосторонней. Следуя логике приведенного выше основного признака коррупции, кажется логичным вывод, что она может быть только двусторонней, но это не соответствует действительности. Коррупция в некоторых случаях может быть многосторонней противозаконной сделкой, включающей в себя более двух участников. Известны случаи, когда в коррупционных схемах задействованы десятки субъектов. При этом С.В. Максимов обоснованно считает, что «достаточно часто коррупция представляет собой подобие односторонних сделок»¹.

Понятие «коррупции» по-разному раскрывается в энциклопедических трудах. Так, в Словаре русского языка толкование коррупции дано как «подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей»². Аналогичное определение «коррупции» дается и в словаре иностранных слов – «подкуп, продажность общественных и политических деятелей, должностных лиц»³.

В Большом энциклопедическом словаре коррупция определяется как «прямое использование должностным лицом прав, связанных с его должностью, в целях личного обогащения. Как правило, она сопровождается нарушением законности»⁴.

Российская юридическая энциклопедия определяет коррупцию как «использование государственными служащими и представителями органов государственной власти занимаемого ими положения, служебных прав и властных полномочий для незаконного обогащения, получения материальных и иных благ и преимуществ, как в личных, так и групповых интересах».

Очевидно, что в сочетании со слабым государственным управлением коррупция оказывает крайне неблагоприятное влияние на инвестиционный климат, перспективы экономического

¹ Максимов С.В. Коррупция в России. – Уфа: Уфимский филиал Академии налоговой полиции ФСНП РФ. – С. 7.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Шведовой. 20-е изд. – М: Русский язык, 1998. – С. 241.

³ Словарь иностранных слов: 18-е изд. – М.: Русский язык. 1989. – С. 263.

⁴ Большой энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1991. – С. 634.

роста, тормозит развитие рыночной экономики и демократических институтов, подрывает политическую стабильность и авторитет власти в глазах народа¹.

До недавнего времени в общеупотребительном значении коррупция понималась как преступная деятельность в сфере политики или государственного управления, заключающаяся в использовании должностными лицами доверенных им прав и властных полномочий в целях удовлетворения личных, групповых или семейных потребностей в ущерб интересам службы. Расширенное содержание термина «коррупция» как социально-политического явления нашло отражение в Политическом словаре, согласно которому «коррупция – это разложение экономической и политической систем в государстве, выражающееся в продажности должностных лиц и общественных деятелей».

Коррупция существовала и продолжает существовать во всех странах мира. В любой стране политическая и правящая элита, государственные должностные лица различного уровня имеют значительные возможности для использования своего положения в корыстных целях. В настоящее время коррупция (продажность власти) стала мировой проблемой.

В XX в. не получила подтверждения теория об органической связи коррупции с демократией, согласно которой якобы коррупция – одна из «издержек» демократического строя. Проявления коррупции в тоталитарных государствах (нацистской Германии и фашистской Италии, Румынии времен Чаушеску) подтверждают мысль о том, что отчасти представление о связи демократии и коррупции сформировано тем, что в открытом обществе сведения о коррупции чаще раскрываются политической оппозицией и независимой прессой. В тоталитарном же обществе на данную информацию наложено гласное или негласное табу².

Исторически подтверждается мнение о том, что в условиях развитого репрессивного механизма и, главное, идеологической ориентации общества на цели, не связанные с тотальным извлечением прибыли, преступность и коррупция могут потерять

¹ Доклад Председателя Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции М.И. Гришанкова / Комитет Государственной Думы по безопасности. – М.: csecure(a)duma.eov.ru. 2004.

² См.: Friedrich Carl J. Op. cit. P. 17.

экономическую и социальную «подпитку». Тому пример – «исход» итальянской мафии и «экспорт» ее в США при режиме Муссолини в Италии. Вместе с тем, очевидно, что явление коррупции универсально для любого государственно организованного общества, отличаются лишь масштабы и формы его проявления.

Коррупция – сложное, исторически изменчивое социальное явление, которое включает в себя не только уголовные преступления, но и иные противозаконные деяния, например, гражданско-правовые деликты, административные и дисциплинарные проступки. Следует отличать понятия «коррупционная преступность» и «коррупция». Коррупционная преступность – это совокупность преступлений, диспозиции уголовно-правовых норм которых содержат признаки коррупции. Коррупция же – явление подкупа-продажности, когда один субъект, занимающий определенное служебное положение, наделенный определенными полномочиями, подкупается другим субъектом ради того, чтобы соответствующее служебное положение и полномочия были использованы в интересах подкупающей стороны.

Исследования В.В. Астанина¹ показали, что впервые в России термин «коррупция» ввел в оборот А.Я. Эстрин в 1913 г.². При этом сам А.Я. Эстрин рассматривал и административные, и уголовно-наказуемые коррупционные деяния³.

А.С. Мещерский в своей научной работе отмечает, что коррупция в России в настоящее время стала уже не столько криминальной проблемой, сколько общегосударственным негативным фактором, не только подрывающим авторитет власти, но и разрушающим государственность и способствующим все более глубокому подрыву экономической безопасности государства. По

¹ Астанин В.В. Коррупция и борьба с ней в России во второй половине XVI–XX вв. (Криминологическое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры РФ, 2001. – С. 27.

² Эстрин А.Я. Взятничество // Петербургский университет. Кругозор уголовного права. Труды. – СПб, 1913.

³ Криминология: Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. А.И. Долговой. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2005. – С. 712.

мнению иностранных специалистов, прямые потери России от коррупции составляют 15 миллиардов долларов США ежегодно¹.

Успех противодействия коррупции во многом зависит от зрелости понимания коррупции. И, наоборот, как свидетельствует мировой опыт, неглубокие и разрозненные представления о данном явлении способны завести антикоррупционную деятельность в тупик, а порой – многие десятилетия «водить за нос» разработчиков государственной политики в области противодействия коррупции. Так было в Китае, где упрощенное понимание коррупции во многом определило упрощенные подходы к борьбе с ней, которые выражались в ликвидации разоблаченных коррупционеров².

Р.Р. Галимзянов, разграничивая понятия «коррупции» и «коррупционной преступности», пишет: «При анализе коррупционного поведения в обществе даже среди известных отечественных специалистов возникают споры по поводу тождественности терминов «коррупция» и «коррупционная преступность». По нашему мнению, несмотря на то, что эти два термина имеют общее лингвистическое происхождение, они должны толковаться по-разному. Коррупция, как социальное явление, представляет собой продажность, разложение в сфере социального управления, она включает в себя ряд проступков и преступлений, запрещенных нормами морали и права. Коррупционная преступность – категория криминологическая, она представляет собой совокупность родственных коррупционных преступлений. Следовательно, коррупция – это более широкое понятие, чем коррупционная преступность. Коррупционные преступления являются частью коррупции, при этом коррупция – категория криминологическая, тогда как коррупционная преступность – категория уголовно-правовая. Несмотря на то, что в Законе «О противодействии коррупции» дано понятие коррупции, исходя из которого можно составить по крайней мере примерный перечень

¹ Мещерский А.С. Уголовно–правовые аспекты получения взятки как наиболее опасного проявления коррупции. Дисс... канд. юрид. наук. – М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры РФ, 2002. – С. 4.

² Антикоррупционный гид для малого и среднего бизнеса / К.И. Головошинский, С.А. Пархоменко, В.Л. Римский, Г.А. Сатаров. – М.: Фонд ИНДЕМ, 2004. – С. 23.

преступлений коррупционной направленности, однако следует отметить, что ни в нем, ни в других российских законодательных актах четко не определен перечень коррупционных преступлений, поэтому достаточно сложно оценить уровень коррупции в стране и динамику ее развития.

В современной научной и учебной литературе по уголовному праву и криминологии нет однозначного понимания того, что следует относить к коррупционным преступлениям. И это не смотря на то, что за последнее столетие о коррупции в мире написана масса фундаментальных книг и статей, проведены сотни содержательных международных и национальных конференций, парламентских слушаний и «круглых столов», разработаны международные и региональные конвенции, руководящие принципы, типовые договоры, рекомендации о мерах предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Тем не менее, по мнению В.В. Лунева, «... УК РФ не использует непосредственно понятие коррупционного преступления. Это дает основание утверждать, что в России коррупционные преступления отсутствуют как таковые. Коррупция – не самостоятельный став преступления, а скорее образ жизни, поведения человека»¹.

В Кодексе поведения должностных лиц, принятом Генеральной ассамблеей ООН 17 декабря 1978 г. отмечается: «Хотя понятие коррупции должно определяться национальным правом, следует понимать, что оно охватывает совершение или не совершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие. Акт коррупции охватывает также попытку коррумпирования»².

Следует отметить, что в этом международном правовом акте в понятие коррупции включено не только получение вознаграждения,

¹ Лунев В.В. Преступность XX в.: мировые, региональные и российские тенденции / В.В. Лунев. Изд. 2–е, доп. и перераб. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 513.

² Международная защита прав и свобод человека: Сб. документов / Мелков Г.М. – М.: Юрид. лит., 1990. – С. 323.

подарков, но и служебное поведение должностного лица, осуществляемое в связи с получением таких подарков. Если исходить из такого определения коррупции, то перечень коррупционных преступлений расширяется, кроме взяток в него должны быть включены злоупотребления по службе, превышение должностных полномочий. Данное определение позволяет включить в состав коррупции и законное, правомерное служебное поведение должностного лица, если оно было обусловлено полученными или обещанными подарками.

Ядром коррупции, по мнению В.В. Лунева, является взятничество, хотя, разумеется, это не единственное преступление, которое уместно отнести к разряду коррупционных. Безусловно, взятничество – это одно из наиболее типичных коррупционных преступлений, но оно, по нашему мнению, далеко не исчерпывает всех аспектов коррупции, поэтому такое понимание коррупции вряд ли может быть принято за основу.

Достаточно точным и емким представляется определение коррупции, фигурирующее в документах ООН и Совета Европы, где под коррупцией понимается злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях или в целях третьих лиц и групп. На Международном межрегиональном семинаре по проблемам коррупции (Гавана, 1990 г.) она была определена как «злоупотребление служебным положением для достижения личной или групповой выгоды, а также незаконное получение государственным служащим выгоды в связи с занимаемой должностью и служебным положением». Такое понимание коррупции позволяет включать в число коррупционных правонарушений получение выгоды в связи с занимаемой должностью не только в результате получения взяток, но и при совершении иных преступлений с использованием служебного положения (кража, мошенничество, подлог, незаконное участие в предпринимательской деятельности и др.).

Проведенный нами анализ существующих подходов к определению понятия коррупции, а также изучение научных работ, посвященных проблемам борьбы с нею, позволяет выделить следующие основные, обязательные признаки коррупции и коррумпированного поведения.

1. Специфическая сфера существования данного явления – государственное и муниципальное управление. Данный признак признается или отмечается практически всеми учеными. Правда, эксперты multidисциплинарной группы Совета Европы по проблемам коррупции (Страсбург, 1995 г.) рассматривали проблему коррупции не только в государственном, но и в частном секторе, а в качестве субъектов коррупционных правонарушений рассматривали даже независимых агентов. Представляется, однако, что сфера коррупции должна ограничиваться лишь рамками государственного и муниципального сектора управленческой деятельности. В этой связи следует исключить из группы коррупционных преступлений коммерческий подкуп (ст. 204 УК), злоупотребление полномочиями лицами, осуществляющими управленческие функции в коммерческих и иных организациях (ст. 201 УК), и в целом все преступления, предусмотренные главой 23 УК.

2. Наиболее важным, определяющим признаком коррупции является субъект. Субъект коррупции понимается весьма неоднозначно. Чаще всего субъектами коррупции называют должностных лиц. Однако, должностное лицо – это уголовно-правовая категория, и должностные лица могут быть признаны субъектами, в крайнем случае, только коррупционных преступлений. Использовать данный термин для определения субъекта коррупционных правонарушений не совсем верно. Более того, даже в УК РФ перечень субъектов должностных преступлений расширен за счет государственных и муниципальных служащих. В этой связи определение субъекта коррупции как должностного лица весьма существенно сузит сферу применения данного термина, что было бы неправильно.

Чаще всего субъектами коррупции признают лиц, уполномоченных выполнять государственные функции. Однако при таком понимании за рамками субъектов коррупции остаются лица, выполняющие управленческие функции в муниципальных органах и в коммерческих структурах.

В связи с вышеизложенным следует признать в качестве субъектов коррупции лиц, уполномоченных на выполнение управленческих функций в сфере государственного и муниципального управления, а в некоторых случаях – и должностных лиц коммерческих организаций.

3. Коррупционные преступления совершаются с использованием субъектом коррупции своего служебного положения, своих служебных полномочий. Использование служебных полномочий может пониматься как в узком смысле – совершение действий, входящих в круг его служебных обязанностей, так и в широком – использование авторитета занимаемой должности, возможностей, предоставляемых служебным положением.

4. Коррупцией следует признавать деятельность, осуществляемую вопреки интересам государства, общества, государственного и муниципального органа, в котором работает субъект.

5. Практически все авторы, исследующие проблему коррупции, в качестве обязательного признака данного явления называют корыстную или иную личную заинтересованность. При этом под корыстной заинтересованностью понимается стремление получить тем или иным образом материальную выгоду, т.е. выгоду имущественного характера. Под личной заинтересованностью понимается карьеризм, родственные отношения, кумовство и т.п. Следует признать, что данный признак не является обязательным для коррупции. Более того, было бы неверным включение корыстной или иной цели в число обязательных признаков коррупции. В настоящее время коррупция не сводится к банальной взятке в виде конверта с деньгами, получаемой должностным лицом лично или через посредника. Появляются новые изощренные коррупционные технологии, при которых далеко не всегда субъект коррупции руководствуется корыстными мотивами или действует из иных личных побуждений. Следственная, судебная практика и особенно практика оперативно-розыскных органов свидетельствуют о том, что нередко деньги, имущество, ценные бумаги вымогаются и получаются не в пользу должностных лиц, а в пользу того органа, в котором работает данное лицо.

При этом традиционно к целям коррупции относят лишь получение выгод материального характера. Современная криминальная и социальная практика свидетельствует, что не менее распространенными и не менее общественно опасными являются факты получения субъектами коррупции выгод и преимуществ нематериального характера. Достаточно в качестве примеров привести коррупционное лоббирование интересов физических и

юридических лиц, общественных объединений и политических партий, финансово-промышленных групп и организованных преступных группировок, а также протекционизм, nepотизм, предоставление конфиденциальной информации.

Некоторые авторы считают, что при формулировке данного признака не следует в определение включать слова «противоправное получение выгод и преимуществ», ибо коррупционным может быть не только преступное, незаконное получение или предоставление выгод и преимуществ, но и кажущееся вполне легальным, «законным» в данном конкретном случае поведение субъекта коррупции. Часто чиновники берут взятки за действия, которые они обязаны совершать в силу своих служебных обязанностей, однако не торопятся это делать, искусственно создают волокиту, вынуждая зависящих от их действий граждан «стимулировать их должностное усердие» для ускорения решения вопроса. Здесь следует иметь в виду, что коррупция всегда противоправна, и в таких случаях очень важна правильная ее квалификация в правовых нормах. Даже если внешне чиновник поступает законно, но при наличии личных или корыстных интересов все равно будут налицо признаки злоупотребления должностными полномочиями или служебным положением, что предполагает юридическую ответственность за совершенные деяния.

Взамен корыстной или иной личной заинтересованности следует включить в качестве обязательного признака коррупции специальную цель – получение выгод и преимуществ материального и нематериального характера.

6. Наконец, последний признак коррупции – кому, для кого предоставляются выгоды и преимущества. Мы считаем, что коррумпированное должностное лицо может предоставлять выгоды и преимущества не только для себя, не только в пользу тех лиц, в судьбе которых оно заинтересовано, но и в пользу любых иных физических и юридических лиц, в пользу государственных органов, общественных организаций, политических партий и др.

Коррупционные правонарушения делятся на две группы: создающие условия для коррупции и непосредственно сами коррупционные правонарушения. Как те, так и другие правонарушения могут иметь различную отраслевую принадлежность. Это могут быть дисциплинарные проступки,

административные правонарушения, гражданско-правовые деликты, и, наконец, уголовные преступления. В этой связи нельзя согласиться с высказанными в литературе утверждениями о том, что коррупция – это исключительно уголовно-правовое явление. Коррупционные преступления – безусловно, наиболее тяжкие, опасные и вредоносные из числа коррупционных правонарушений, но ими далеко не исчерпывается вся система правонарушений, связанных с коррупцией. Коррупция – это комплексный юридический институт, который нуждается именно в системном правовом регулировании.

Следует определиться и с уголовно-правовой сущностью коррупции. В научной литературе по данной проблеме существует, по крайней мере, две точки зрения. Первая из них заключается в том, что коррупция – это явление, аналогичное преступности. Традиционно к числу коррупционных преступлений относились три вида преступлений: получение взяток, злоупотребление служебным положением, хищение с использованием служебного положения. Иногда некоторые авторы добавляли к ним незаконное участие в предпринимательской деятельности, служебный подлог, контрабанду, совершаемую с использованием служебного положения.

Однако в последнее время криминальная практика свидетельствует о том, что круг коррупционных преступлений значительно расширился. Это обстоятельство осознается и законодателем, который включил во многие статьи Особенной части УК РФ использование служебного положения в качестве квалифицирующего и особо квалифицирующего признака. При этом указанный квалифицирующий признак был включен в ряд статей УК, которые ранее вообще никогда не относились к числу коррупционных, например ч. 3 ст. 209 «Бандитизм», ч. 3 ст. 210 «Организация преступного сообщества (преступной организации)», ч. 2 ст. 152 «Торговля несовершеннолетними» и целый ряд других; всего более 30 составов.

Иными словами, к числу коррупционных преступлений в настоящее время можно отнести не только общие должностные преступления (глава 30 УК), специальные должностные преступления (ст. 299, 300, 301, 302, 303, 305 УК), но и альтернативно-должностные преступления (ст. 159, 169, 188, и др.), а также некоторые преступления, которые ранее вообще не

рассматривались как служебные или должностные. Практически любое преступление может быть коррупционным по своей сути, если оно совершается надлежащим субъектом, в соответствующей сфере управленческой деятельности и с использованием служебного положения.

Второй подход к определению уголовно-правовой природы коррупции заключается в том, что коррупция рассматривается как отдельное самостоятельное преступление, обладающее собственными признаками и существующее параллельно с теми преступлениями, которые обычно именуются коррупционными. Число сторонников данной позиции немногочисленно, она не имеет поддержки в уголовном законодательстве зарубежных государств, где коррупция также рассматривается как совокупность ряда коррупционных преступлений. Однако сторонники данного подхода к определению сущности коррупции получили мощную поддержку со стороны законодателей некоторых государств, образованных на территории бывшего Советского Союза.

1.2. Зарождение и развитие коррупции

Коррупция известна с глубокой древности, ее особенности в разных странах связаны со специфическими традициями и обычаями народов. При этом на протяжении веков эволюционировали как сама коррупция, так и формы борьбы с ней. История законодательства о борьбе с коррупцией не уступает по древности истории человеческой цивилизации, уходит своими корнями в глубокое прошлое. Упоминания о ней встречаются в дошедших до нас исторических источниках, относящихся к Древнему Египту, Китаю, Индии, Древней Греции, Риму и др.

Если рассматривать истоки появления коррупции в обществе, то, по-видимому, их следует искать еще в первобытном обществе. Вероятно, они связаны с языческими верованиями – наши предки, полностью зависимые от сил природы, старались задобрить богов, олицетворявших эти силы. Им люди приносили жертвы, являвшиеся по своей сути своеобразными дарами. По мере развития общества и появления первых служителей культа – шаманов, колдунов, знахарей, ведунгов волхвов и т.д., «близких к богам», им тоже стали делать

подарки и подношения, чтобы через них добиться расположения к себе милости самих богов.

Коррупция в древнеазиатских государствах имела свою специфику. Во многом она определялась господствующими религиозными и философскими учениями. Так, конфуцианство определяло государство как «большую семью», где подарки «старшим» были нормой поведения и своеобразной частью древнекитайской традиции¹. Основой общественного устройства в Китае была предписываемая конфуцианством «гуаньси» (дословно - связи, отношения) – система неформальных социальных связей, построенных обычно по семейному (клановому) принципу².

Исследователи отмечают, что неразрывная связь политики и морали со временем трансформировалась в манипулирование моральной составляющей в интересах бюрократов. Пренебрежительное отношение к закону и постепенное возвышение над ним чиновничества – все эти средства сохранения собственного статус-кво, включая самое произвольное толкование конфуцианской традиции, которое китайское чиновничество выработало за долгие века своего существования, в основных своих сущностных чертах перекочевали в политический арсенал современного Китая³.

С возникновением государства и появлением профессиональных чиновников обычай приносить дары тем, от кого зависела судьба человека (царям, правителям, жрецам), стал распространяться и на них, тем более что в начале складывания государства высшая светская и духовная власти, как правило, соединялись в одном лице. Развитие государственности, возникновение обширных государств неминуемо вело к возникновению значительного бюрократического аппарата, особой касты чиновников, получавшей все большие полномочия в обществе.

Как полагали правители, чиновники должны были существовать за счет фиксированного жалованья, но на практике происходило по-иному. Стал укореняться обычай делать им подарки,

¹ См.: Сидихменов В.Я. Китай: страницы прошлого. – М., 1978. С. 241–243.

² См.: Адаме О.Ю. Борьба с коррупцией в КНР на этапе реформ (1978–2000 г.). Дисс. ... канд. полит, наук. – М., 2001. – С. 32.

³ См.: Там же. – С. 40.

чтобы добиться их расположения и выполнения своих просьб, поскольку дорогие подношения выделяли просителя из массы других заинтересованных людей.

На ранних этапах истории античных обществ (древнегреческие города-государства, республиканский Рим), когда еще не было профессиональных государственных чиновников, коррупция почти отсутствовала. Это явление начало расцветать лишь в эпоху упадка античности, когда появились такие государственные чиновники, о которых говорили: «Он приехал бедным в богатую провинцию, а уехал богатым из бедной провинции». Там, где власть центрального правительства была слабой (например, в Европе в эпоху раннего средневековья), использование служебного положения для личных поборов с населения часто становилось общепринятой нормой.

В подавляющем числе государств, где сформировался значительный бюрократический аппарат, его представители стремились использовать свое положение в качестве источника тайных доходов. Причем зачастую подобное явление во многих государствах принимало массовый характер и превращалось в своеобразную норму поведения чиновников.

Такое состояние дел, естественно, не могло не беспокоить правителей, и они принимали соответствующие меры для наказания провинившихся. Причем наказания обычно отличались жестокостью и носили показательный характер. В истории человечества сохранилось немало сведений о том, как боролись правители с коррупцией.

Известный ученый В.С. Овчинский обоснованно считает, что «борьба с коррупцией сопровождала всю историю развития государственности. Уже в дошедших до нас документах древнего Вавилона XIV в. до н.э. содержатся упоминания о мерах по пресечению злоупотреблений чиновников и судей, а также вымогательства незаконных вознаграждений у храмовых священников со стороны царских слуг»¹.

Первым правителем, о котором сохранилось упоминание как о борце с коррупцией, был Урукагина – шумерский царь города-

¹ Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмытием преступных доходов: Сб. документов / Сост. В.С. Овчинский. – М.: ИНФРА-М, 2004. – С. 3.

государства Лагаша, правивший во второй половине XXIV в. до н. э. Первый трактат с обсуждением коррупции – «Артхашастра» – опубликовал под псевдонимом Каутилья один из министров Бхараты (Индии) в IV веке до н. э. В нём он сделал пессимистичный вывод о том, что «имущество царя не может быть, хотя бы в малости, не присвоено ведающими этим имуществом».

Платон и Аристотель связывали коррупцию с законом и политикой. Аристотель говорил: «Самое главное при всяком государственном строе – это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться»¹.

С аналогичными вопросами сталкивались и правители древнего Египта. Документы, обнаруженные в процессе археологических исследований, свидетельствуют и о массовых проявлениях коррупции в Иерусалиме в период после вавилонского пленения евреев в 597–538 гг. до Рождества Христова.

Упоминание о коррупции и ее осуждение присутствует во всех ведущих религиях мира. Более того, о ее наличии и вреде с горечью говорят многие авторы. Упоминания о фактах, которые мы можем сегодня назвать коррупционными, встречаются уже в Библии: «Князья твои законопреступники и сообщники воров, все они любят подарки и гонятся за мздою, ... горе тем, кто за подарки оправдывают виновного и правых лишают законного».

Ведущие религии из всех видов коррупции осуждают в первую очередь подкуп судей: «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых» (Исх. 23:8, см. также Втор. 16:19); «Не присваивайте незаконно имущества друг друга и не подкупайте судей, чтобы намеренно присвоить часть собственности других людей» (Коран 2:188). В одной из книг библии – Книге премудрости Иисуса сына Сирахова – отец наставляет сына: «Не лицемерь перед устами других и будь внимателен к уставам твоим... Да не будет рука твоя распростерта к принятию... Не делай зла, и тебя не постигнет зло; удайся от неправды и она уклонится от тебя... Не домогайся сделаться судьей, чтобы не оказаться бессильным сокрушить неправду, чтобы не убоиться когда-либо лица

¹ Кузнецов И.Е. Коррупция в системе государственного управления: социологическое исследование. Дисс. ... канд. социологич. наук. – СПб. ГУ, 2000. – С. 31.

сильного и не положить тени на правоту твою...». Нетрудно заметить, что сам характер наставлений свидетельствует, что библейскому обществу были достаточно знакомы факты подкупа судей и нечестного правосудия.

Более поздние периоды западно-европейской истории также сопровождались развитием коррупционных отношений. При этом их присутствие в жизни и делах общества получило отражение не только в исторических документах, но и во многих художественных произведениях таких мастеров, как Чосер («Кентерберийские рассказы»), Шекспир («Венецианский купец», «Око за око»), Данте («Ад» и «Чистилище»). Так, еще семь веков тому назад Данте поместил коррупционеров в самые темные и глубокие круги Ада. Историки объясняют его неприязнь к коррупции политическими соображениями, ибо Данте считал мздоимство причиной падения Итальянских республик и успешности своих политических противников.

Несмотря на показательные и часто жестокие наказания за коррупцию, борьба с ней не приводила к желаемым результатам. В лучшем случае удавалось предотвратить наиболее опасные преступления, однако на уровне мелкой растраты и взяток коррупция носила массовый характер. Причин тому было много, и они зависели от конкретных исторических особенностей развития государства. Одной из них было то, что вплоть до Нового времени повсеместно в мире, в том числе и в Западной Европе, нормой поведения было подношение дорогих подарков, по сути взяток, самим правителям, которые к тому же рассматривали государственную казну как свою собственную. Таким образом, получалось, что правители сами делали то, против чего боролись, и вся борьба с коррупцией фактически сводилась к борьбе с конкурентами-чиновниками, которые тоже брали взятки и посягали на царское имущество.

Чем более централизованным становилось государство, тем более строго оно ограничивало самостоятельность граждан, провоцируя чиновников к взяточничеству и коррупции. Показательные наказания коррумпированных чиновников обычно не давали почти никакого результата, потому что на месте устранившихся и казненных появлялись новые вымогатели взяток. Поскольку у центрального правительства обычно не было возможности тотально контролировать деятельность всех чиновников, оно обычно

довольствовались поддержанием «приемлемого» уровня коррупции, пресекая лишь самые опасные ее проявления.

Наиболее ярко эта умеренная терпимость к коррупции была заметна в странах доколониального Востока, где правители, с одной стороны, претендовали на всеобщий «учет и контроль», а с другой – постоянно сетовали на жадность чиновников, которые путают государственную казну с собственным карманом. Именно в восточных обществах появляются первые исследования коррупции. Так, автор Артхашастры выделял 40 способов хищений государственного имущества жадными чиновниками.

Коренной перелом в отношении общества к личным доходам государственных чиновников произошел только в Западной Европе эпохи Нового времени. В этот период в Европе широко распространилась теория общественного договора, получившая свой логически завершённый вид в XVII-XVIII вв. Согласно этой теории государство возникло как продукт сознательной деятельности людей, как результат некоего договора между ними. По этому договору у тех, кто возглавляет государство, и у простых граждан складывается ряд взаимных прав и обязанностей, которые подразумевают и взаимную ответственность за их выполнение. Граждане обязаны выполнять законы, принятые государством, которое, в свою очередь, обязано соблюдать и защищать права граждан, предусмотренные законом. В случае злоупотребления властью граждане вправе расторгнуть договор, вплоть до свержения тех, кто так поступает.

Идеология общественного договора провозглашала, что подданные платят налоги государству в обмен на то, что оно разумно вырабатывает законы и строго следит за их неукоснительным выполнением. Личные отношения стали уступать место чисто служебным, а потому получение чиновником личного дохода, помимо положенного ему жалования, стали трактовать как вопиющее нарушение общественной морали и норм закона. Кроме того, обоснованная представителями неоклассической экономической теории идеология экономической свободы требовала, чтобы государство не вмешивалось в дела людей и предоставило им идти своим чередом. В результате у чиновников уменьшались возможности для регулирующего вмешательства, а значит и уменьшались возможности вымогать взятки. В конечном счете, в

централизованных государствах нового времени процветала коррупция чиновников.

Теория общественного договора, демократическая по своему содержанию, имела огромное значение для последующего развития политической системы европейских государств и объективно нанесла удар по коррупции. Данная концепция нарушала традиционные религиозные представления о происхождении власти, якобы данной избранным людям «от бога» и поэтому имевшим моральное право употреблять ее по своему усмотрению. Она утверждала, что народ содержит правительство, которое должно неукоснительно соблюдать и защищать права граждан.

В европейских государствах по требованию населения в XVIII-XIX вв. были осуществлены либеральные реформы, закреплявшие положение о том, что государственная власть должна существовать для блага подданных, и чиновники должны неукоснительно соблюдать законы, а, следовательно, не брать взятку. Например, в принятой в 1787 г. Конституции США прямо говорилось о том, что получение взятки является одним из тех преступлений, за которые Президенту США может быть объявлен импичмент.

Новым этапом в эволюции коррупции в развитых странах стал рубеж XIX и XX вв. С одной стороны, начался новый подъем мер государственного регулирования и, соответственно, власти чиновников, с другой – рождался крупный бизнес, который в конкурентной борьбе стал прибегать к «скупке государства» – уже не к эпизодическому подкупу отдельных мелких государственных служащих, а к прямому подчинению деятельности политиков и высших должностных лиц государства делу защиты интересов капитала. По мере роста значения политических партий в развитых странах, особенно в странах Западной Европы, после Второй мировой войны получила широкое развитие партийная коррупция, когда за лоббирование своих интересов крупные фирмы платили не лично политикам, а в партийную кассу. Крупные политики стали все чаще рассматривать свое положение как источник личных доходов. Аналогичная ситуация была и в сети профсоюзов, руководители которых вымогали взятки у предпринимателей в обмен на обещание улаживания трудовых конфликтов и споров, отказа в проведении забастовок и т.д. В это же время начала расти самостоятельность топ-

менеджеров фирм, которые также имеют возможность злоупотреблять своим положением.

Во второй половине XX в., после появления большого числа политически самостоятельных стран «третьего мира», их государственный аппарат, как правило, изначально оказался сильно подвержен системной коррупции. Дело в том, что на «восточные» традиции личных отношений между чиновником и просителем здесь наложились огромные коррупционные возможности, связанные с государственным регулированием многих сфер жизни. Например, президент Индонезии Сухарто был известен как «Мистер 10 процентов», поскольку всем действующим в стране иностранным корпорациям предлагалось платить четко обозначенную взятку президенту и членам его семейного клана.

Типичной была коррупция «снизу вверх», когда начальник получал взятки через своих подчиненных, а в случае судебного преследования мог свалить всю вину на них. Но встречалась и коррупция «сверху вниз», когда коррумпированные чиновники высших рангов совершенно не стеснялись открыто брать взятки и даже делиться ими с подчиненными (такая система коррупции существовала, например, в Южной Корее).

В странах «третьего мира» появились клептократические режимы (на Филиппинах, в Парагвае, на Гаити, в большинстве африканских стран), где коррупция тотально пронизывала все виды социально-экономических отношений, и без взятки просто ни чего не делалось.

Бурное развитие экономических отношений в мире также стимулировало рост коррупционных преступлений. При заключении контрактов с зарубежными покупателями крупные транснациональные корпорации стали даже легально включать в издержки переговоров расходы на «подарки». С этого времени коррупция превратилась в одну из глобальных проблем современности, мешающей развитию всех стран мира.

Еще более актуальной эта проблема стала в 1990-е гг., когда постсоциалистические страны продемонстрировали небывалый размах коррупции, сопоставимый с ситуацией в развивающихся странах. Часто возникала парадоксальная ситуация, когда одно и то же лицо одновременно занимало важные посты и в государственном, и в коммерческом секторах экономики. В результате многие

чиновники злоупотребляли своим положением, даже не принимая взятки, а непосредственно защищая свои коммерческие интересы.

Таким образом, общество в европейских странах начало получать возможность действенно влиять на качество работы бюрократического аппарата. По мере дальнейшей демократизации политических систем европейских государств, благодаря существованию реальной многопартийной системы, целой сети различных общественных организаций, занимающихся защитой прав населения, уровень коррупции в развитых странах в течение XIX–XXI вв. заметно уменьшился по сравнению с другими странами в различных частях мира. Вместе с тем следует констатировать, что окончательно победить коррупцию развитым странам не удалось.

Шарль Монтескье отмечал: «...известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела»¹. Таким образом, проявления коррупции обнаруживаются как в государствах с тоталитарным режимом, так и с демократическим, как в экономически и политически слабо развитых странах, так и в супердержавах.

1.3. История развития коррупции и борьбы с ней в Древней Руси

Становление российской государственности происходило в очень сложных условиях. Нашествие монголо-татар, а затем установление их ига над северо-восточными и северо-западными землями привело к тому, что произошел прорыв, некая дискретность естественноисторического пути развития русских земель. Сложилась качественно новая ситуация: демократические вечевые традиции уходили в прошлое, теперь русские князья должны были считаться не с мнением народного собрания (вече), а с мнением золотоордынских ханов и их наместников в русских землях – баскаков. От их расположения зависело, получит ли русский князь ярлык (грамоту) на свое княжение или нет. За ярлыком надо было ехать в Сарай –

¹ Коррупция и борьба с ней: Роль гражданского общества. – СПб.: Норма, 2000. – С. 23.

столицу Золотой Орды. Ехать туда без подарков хану, его чиновникам, было нельзя. Фактически эти подарки были взятками, и такая практика стала нормой. Все хорошо понимали, что чем дороже и больше подарков привезет князь в Орду, тем больше шанс, что его просьба будет решена положительно, особенно, если речь шла о получении ярлыка на Великое княжение Владимирское. Большую роль при решении вопроса о получении ярлыка играло и то, сколько денег (ордынский выход) обещал платить Орде претендент.

Таким образом, возникла ситуация, при которой для получения властных полномочий надо было платить, и это отрицательно сказывалось на менталитете элиты создающегося русского государства. Князь и его окружение, вынужденные постоянно возить подарки в Орду, стали воспринимать это как норму, а, как правило, люди, вынужденные делать подарки, сами не возражают против того, чтобы их получать. Традиция подношения дорогих подарков тем, кто был облечен властными полномочиями, превратилась в обязательное правило, и это воспринималось уже не как вид взятки, а как своего рода проявление знака уважения.

Специфика формирования единого русского государства заключалась еще и в том, что политические предпосылки объединения русских земель явно опережали экономические. Необходимо было как можно скорее объединиться, чтобы свергнуть иго Орды, поэтому при объединении доминировало насилие. Московское княжество именно силой оружия присоединяло к себе другие русские земли. Причем процесс объединения земель в единое государство на рубеже XV-XVI вв. происходил очень быстро. К началу вступления Ивана III на престол (1462-1505) территория Московского государства по подсчетам историков составляла 430 тыс. кв. километров, а к концу правления Василия III (1505-1533) она возросла в шесть раз. На карте Европы появилось мощное государство с обширной территорией, которое оказывало все большее влияние на международную политику, и с которым необходимо было считаться.

Российские источники упоминают мздоимство еще в XIII в. Начиная с Ивана III известны попытки законодательного ограничения коррупции. Первой такой попыткой можно считать Белозерскую уставную грамоту, которая определила твердые «кормы» для наместников и их аппарата. В Судебнике великого

князя Ивана Васильевича впервые были официально запрещены взятки (посулы) и зафиксирован размер судебных пошлин.

Одно из первых письменных упоминаний о посулах как незаконном вознаграждении княжеским наместникам относится еще к концу XIV века. Соответствующая норма была закреплена в так называемой Двинской уставной грамоте 1397-1398 гг. (Уставная грамота Василия I, выданная боярам двинским, сотскому и всем черным людям Двинской земли, в ст. 6 которой говорилось: «А самосуда четыре рубли; а самосуд, то: кто, изымов татя с поличным, да отпустит, себе посул возьмет, а наместники доведаются до заповеди, ино то самосуд; то опроч того самосуда нет»)¹, а позже уточнена в новой редакции Псковской Судной грамоты². Можно предположить, что эти источники лишь констатировали наличие подобных деяний, которые явно имели место намного раньше своего официального нормативного закрепления.

Уставные грамоты наместничьего управления, данные государем, имели цель поставить в некоторые правомерные границы деятельность наместников и оградить население области от их злоупотреблений. В связи с этим они писались на имя местных жителей и являлись в их руках определенным средством контроля за деятельностью наместника и его людей. Однако содержание статей указанных источников в основном определялось только предупредительными мерами, выражавшимися в запрещении взимать взятки и посулы, и не содержало в себе каких-либо мер ответственности. По сути, данные нормы содержали в себе некие ограничения, не позволявшие взимать лишнего при сборе с населения пошлин, установленных для кормления и оплаты работы судей, наместников государственной власти и иных приказных людей.

¹ Цит. по: Акимов Н.В. Истоки коррупции и особенности борьбы с ней в России XIV–XVII вв. // История государства и права. – 2006. – № 8. – С. 18.

² Максимов С.В. Коррупция в России. – Уфа: Уфимский филиал Академии налоговой полиции ФСНП РФ, 2000. – С. 6.

Но, что характерно, данная предупредительная мера формально была закреплена во всех законодательных актах того времени¹.

Более чем пятьсот лет тому назад учитывалась даже такая характерная особенность проявлений коррупции, как латентность. Например, в Псковской судной грамоте² тайный посул (обещание) представлялся как гарант оплаты незаконных действий судьи. Псковскую Судную грамоту 1397 г., последняя переработка которой производилась в 1467 г., можно считать первым письменным упоминанием о посулах (обещаниях взятки) как незаконном вознаграждении княжеским наместникам. Так, в ней говорилось, что при отправлении суда «...тайных посулов не имати ни князю, ни посадскому»³.

Ст. 48 Псковской судной грамоты уже говорит о взяточничестве как о составе преступления. В этой статье говорится о случаях, когда сторона в судебном процессе «дала посул» (взятку) должностному лицу – волостелю. При этом волостель, видимо, вымогал взятку и отнял у человека одежду или коня. Если потерпевший в этом случае обращался в суд с иском, то волостель отвечал за свои действия как за грабеж⁴.

И, наконец, ст. 61 Грамоты провозглашает стабильность решений, принятых судебными органами. Если решение судебным органом было вынесено правильное, то оно не могло быть отменено князем и посадником («а князю и посаднику грамот правых не посужати...»)⁵. Тем самым статья пресекала возможность дачи взятки за изменение судебного решения в пользу взяткодателя.

¹ См.: Русская Правда. Ст. 74 // Правда Русская. М., 1947. Т. II. Комментарии; Двинская уставная грамота 1397 года. Ст. 8; Псковская судная грамота. Ст. 4 // Алексеев Ю.Т., Псковская судная грамота. Текст. Комментарии. Исследования. Псков, 1997; Судебник 1497 года. Ст. 3, 33 // Судебники XV–XVI вв. – М.–Л., 1952.

² Псковская судная грамота. Ст. 4 // Мартысевич И.Д. Псковская судная грамота. – М., 1951.

³ Цит. по: Аперян К.М. История и развитие коррупции // Юридические науки. – 2009. – № 3 (37). – С. 52.

⁴ Российское законодательство X–XX вв. Т.1. – С. 332.

⁵ См.: Голованова Е.И. Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI–XIX вв. (историко-правовое исследование). Дисс. канд. юрид. наук. М., 2002. – С. 34.

Ст. 27 Новгородской судной грамоты (примерно 1440-1456 гг.) гласила: «А посаднику и тысяцкому и владычню наместнику и их судьям и иным судьям, всим крест целовать да судить им в правду»¹.

А.И. Кирпичников приводит пример первой в России казни за взяточничество. Иван Грозный повелел дьяка, принявшего, помимо обычных взяток, начиненного монетами жареного гуся, вывести на торговую площадь. Царь спросил у палачей, кто умеет разрезать гуся, и приказал сначала отрубить у дьяка ноги до половины икр, потом руки выше локтя и при этом спрашивал: «Вкусно ли гусяное мясо?», и, наконец, приказал отрубить ему голову. Казнь за взятку не предусматривалась тогдашним Судебником. Скорее всего, Иван Грозный, мастер публичных демонстраций, стремился «выпустить пар» народного негодования и снять ответственность с себя за систему непосильных для народа поборов².

В летописи 1546 года сообщается о казни Иваном Грозным трех князей – Ивана Кубанского, Федора и Василия Воронцовых, а также ссылке на Белоозеро И.Ф. Петрова. Причиной казни и опалы называется «извещение» дьяка Василия Захарова, что они «многие мзды в государстве его взымали»³.

Позднее было обращено внимание на скрытый подкуп служащих «по задней лестнице, через жену, или дочь или сына не ставивших того себе во взятые посулы, будто про то и не ведают»⁴. Не игнорируя опасность распространения такого развития коррупции, законодатель не допустил смещения вины с подкупаемых. В Соборном Уложении 1649 г. была предусмотрена уголовная ответственность для тех, кому

¹ Российское законодательство X – XX веков, Т.1. – С. 306–307.

² Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. СПб.: Альфа, 1997. – С. 130.

³ Цит. по: Хохлов А. В., Юдин Е. Г. История «мздоимства» (коррупции) в русском государстве в XV–XVII вв. // Суд и правосудие. – Иваново. – 2007. – № 1. – С. 81.

⁴ Котошихин Г. К. О России в царствование Алексея Михайловича. – СПб., 1906. – С. 117–118.

предназначался посул, независимо от того, принят ли он с их ведома или нет¹.

Достаточно обратиться к русскому законодательству, чтобы увидеть, что с приходом каждого нового российского правителя, подходы его предшественников к борьбе с коррупцией первоначально не изменялись, и только после оценки криминальной ситуации дополнялись, корректировались и наполнялись новым содержанием.

Укрепление государственности должно было способствовать сдерживанию проявлений коррупции. Так как жалование государственным служащим было четко установлено законодателем, то в законодательстве появился новый термин, обозначающий взимание лишнего, - «лихва» (впоследствии – «лихоимство»).

Судебник 1497 г. запретил боярам и иным чиновникам, выполнявшим судебные, а также некоторые другие функции:

- брать за вынесение решений взятки как лично, так и для своих господ и других судей, получать иное вознаграждение за поручительство (ст. 1, 31, 33, 34, 38);

- принимать решения исходя из личных интересов (ст. 1);

- превышать полномочия, совершать подлоги и изменять подсудность (ст. 2, 34, 31);

- брать деньги свыше установленных пошлинных сборов (ст. 3)².

Другое нововведение касалось запрета «сулить посулы» (ст. 67), т.е. давать взятки, если говорить современным языком. Наказания предусматривались материального характера в основном для чиновников невысокого ранга. Чиновники из высшего сословия отвечали за свои поступки по решению князя³.

Судебник ограничивает произвол таких должностных лиц, как недельщиков. В их обязанность входил вызов в суд сторон и исполнение решения суда, допрос и розыск преступника, а также производство отдельных следственных действий. С. Герберштейн так

¹ Соборное Уложение 1649 года. Гл. X. Ст. 7 // Соборное Уложение 1649 года. Текст. Комментарии. – Л., 1987.

² См.: Максимов В.К., Наумов Ю.Г. Коррупция (социально-экономические и криминологические аспекты). – М., 2006. – С. 31.

³ Российское законодательство X–XX вв., Т.2. – М.: Юридическая литература, 1985. – С. 54–62.

определял функции недельщика: «...недельщик есть до известной степени общая должность для тех, кто зовет людей на суд, хватает злодеев и держит их в тюрьмах; и недельщики принадлежат к числу благородных». В другом месте С. Герберштейн писал: «...всякий желающий обвинить другого в воровстве, грабеже или убийстве, отправляется в Москву и просит позвать такого-то на суд; ему дается недельщик, который назначает срок виновному и привозит его в Москву»¹.

Ст. 31 Судебника запрещает недельщику брать вознаграждение за назначение поручителей при выезде на расследование и предписывает ездить с приставными - лицами, находящимися в подчинении недельщика, по-видимому его холопами, за которых он нес ответственность. Этим достигалось пресечение злоупотреблений и предупреждение пристрастных действий со стороны недельщика.

Ст. 33 запрещает недельщикам брать посулы (взятки) как в свою пользу, так и в пользу судей. Но механизм пресечения взяточничества в Судебнике 1497 г. еще не совершенен, так как статья содержит запрет на взятие посула, но не устанавливает ответственности за этот вид преступления.

Следующая ст. 34, устанавливая обязанности недельщика, которому поручено рассмотрение дела о татьбе, производство ареста и пытки татей, также подчеркивала, что недельщик не должен поддаваться на подкуп, а должен действовать непредвзято. Отражая стремление правительства ограничить произвол должностных лиц, статья содержит запрет недельщику получать двойное вознаграждение за одно и то же действие. Однако закон не доводит дело до конца, ибо не устанавливает конкретных санкций за нарушение предписаний.

Судебник 1497 г. в ст. 1 при определении боярского суда, а также пределов его компетенции, вводил запрет на получение посула за производство суда. Ст. 97 Судебника «О посулах и о послушестве» публично объявляла о запрещении взяток, но этот закон, так же как и ранее, не определял конкретных санкций за его нарушение. Данное установление сходно с положением ст. 1 Судебника, в котором судьям запрещается брать посулы и решать дела исходя из своих

¹ Герберштейн С. Записки о московских делах. – СПб, 1908. – С. 84–85.

выгод. Наряду с этими составами преступлений Судебник предусматривал и такой вид преступлений, как отказ в правосудии¹.

Таким образом, все запреты, обращенные к должностным лицам, направленные на борьбу со взяточничеством и неправосудием, не имели никакой санкции. Такое положение объясняется степенью развития законодательства о должностных преступлениях.

Этот недостаток был исправлен в Судебнике 1550 г., ст. 1 которого соответствовала предыдущей редакции: при определении состава боярского суда также был указан запрет получать взятки. Но появилась новая статья, предусматривавшая случай злостного неправосудия, если судья брал взятку и выносил решение не по закону в пользу ответчика. Ст. 4 и 5 предусматривали ответственность за получение взятки дьяками и подьячими соответственно в виде тюрьмы и битья кнутом. Таким образом, Судебник 1550 г. содержит прямое указание на посул как на взятку.

Судебник 1550 г., получивший название «Судебник Ивана IV» или «Царский», был составлен на основе Судебника Ивана III (1497 г.). В нем были отражены изменения в Российском законодательстве, при этом основное внимание уделялось проблемам управления и суда. Согласно этому Судебнику усилилась роль центральных судебных органов и возрастало значение царского суда. Впервые в Судебнике 1550 г. вводились наказания для бояр и дьяков-взяточников.

Ст. 6 Судебника 1550 г. предусматривала ответственность за ложное обвинение в преступлении должностного лица и при этом содержала гораздо более суровое наказание, чем за преступление должностных лиц, ибо оно складывалось из заключения в тюрьму и битья кнутом на торговой площади (торговая казнь) как дополнения к назначенному ему судом наказанию. Так, для защиты должностных лиц законодатель определял более тяжкое наказание для тех, кто на них жаловался, что, на наш взгляд, могло также способствовать

¹ См.: Климова М.В. История коррупции в России // Актуальные вопросы современного российского законодательства и организации деятельности уголовно-исполнительной системы. Сб. научных трудов. — Рязань: Академия права и управления ФСИН. — 2008. — Вып. 3. — С. 122.

дальнейшему расцвету чиновничьего произвола даже при гораздо большей жесточенности наказаний за взяточничество – посул. Иван Грозный ввел смертную казнь за «чрезмерность во взятках», за обычное преступление наказание назначалось в соответствии с личным указом царя, а царь, как известно, отличался большой жестокостью¹.

Прямое указание на посул как на взятку содержится в ст. 32 Судебника 1550 г. Причем здесь идет речь о вымогательстве посула именем одного из перечисленных московских судей, а не действительное взимание недельщиком посула в пользу и по поручению судьи. «А неделщику на суде на бояр и на дворецкого, и на околничих, и на казначеев, и на дьяков посулов не просити, и самому неделщику посулов не имати. А которой неделщик на суде возмет на суде на боярина, или на околничего, или на дворецкого, или на казначеа, или на дьяка посул, или себе посул возмет, и уличат его в том, и того неделщика казнити торговою казнью, а посул на нем доправити втрое да из недель выкинути»².

В соответствии со ст. 53 за отпуск задержанных, находящихся под следствием в результате получения взятки, неделщик должен был возместить истцу причиненный ущерб, а также подвергался торговой казни и предварительному тюремному заключению до определения наказания государем. «...А поноворит которой неделщик татю или разбойнику по посулам, а его отпустит, и уличат его в том, и на том неделщике исцов иск доправити, а его казнити торговою казнью да вкинута в тюрьму, а в казни что государь укажет»³.

Ст. 68 Судебника 1550 г. запретила наместникам судить «без дворского и без старосты и без целовальников» и дала четко разработанную делопроизводственную схему, которая должна была гарантировать контроль старост и целовальников за судебной деятельностью наместников. В завершении статья напоминает о запрещении взимания посула: «И посула в суде наместником и волостелем и их тиуном не имати»⁴.

В соответствии со ст. 70 Судебника 1550 г. деятельность назначаемых служащих (приказных) ставилась под контроль

¹ Климова М.В. Указ. соч. – С. 122–123.

² Судебники XV–XVI веков. – М.–Л., 1952. – С. 150.

³ Там же. – С. 157.

⁴ Судебники XV–XVI вв. – М.–Л., 1952. – С. 163.

выборных. При этом ст. 75 Судебника гарантировала удовлетворение материальных исков от потерпевших к приказным, совершившим коррупционные деяния¹. В течение пяти лет действия ст. 75 Судебника «многие наместники и волостели с старого своего стяжания лишились животов и вотчин»². Однако, в последующие годы действия указанных антикоррупционных мер произошло усугубление криминальной ситуации, связанной с распространенностью коррупции среди выборных служащих. Имея в своих задачах пресекать и предупреждать коррупцию среди приказных, сами они не были обременены какой-либо ответственностью за совершение коррупционных деяний.

В определенной степени новым этапом борьбы с коррупцией можно считать обращение царя Ивана IV к Стоглавому собору в 1551 г., в котором говорится о желании установления «безпосульности во всяких делах»³.

Изменение криминальной ситуации было учтено законодателем в последующем Судебнике 1589 г. Во-первых, устанавливалась обязательная служебная присяга выборных (ст. 1). Во-вторых, был предусмотрен порядок подачи исков (с исключением сроков давности) от потерпевших к выборным служащим, уличенным в коррупции (ст. 38). Неотвратимости ответственности коррупционеров из числа выборных способствовала подотчетность выборщикам деятельности выборных судей, их разбирательство и осуждение волостным миром⁴.

Таким образом, на протяжении XV-XVII вв. шло становление и расширение нового централизованного чиновничье-бюрократического аппарата. Судебники внесли огромный вклад в развитие законодательства о коррупционных преступлениях.

По мнению многочисленных исследователей проблемы коррупции в России, понимание природы коррупционных проявлений в нашей стране традиционно основывалось на их системной взаимосвязи, которая выражалась уже в факте подкупа-

¹ Судебник Царя и Великого князя Ивана Васильевича. — СПб., 1768.

² Полное собрание русских летописей. — Т. XX. Ч. 2. — С. 570. Год 1556.

³ Судебник Царя и Великого князя Ивана Васильевича. СПб., 1768.

⁴ Судебники XV-XVI вв. — М.-Л., 1952. — С. 443-445.

продажности, предполагавшем действия как минимум двух сторон. Но при этом, как признавалось давно на Руси, когда речь шла о служащих, системно затрагивались интересы государя и государства. Как отмечал В.В. Астанин, более 500 лет тому назад уже в Псковской судной грамоте учитывалась такая характерная особенность коррупции, как латентность. Проявлялась она в достаточно специфичной форме, в первую очередь, через сложившуюся на Руси традицию дарения, подношений, а фактически - взятки. По мнению С.В. Бондаренко, «взятка в те времена носила сакральный смысл. Прийти без подношений к Великому князю считалось нарушением тогдашних этических норм. Посулы несли, когда необходимо было решить какой-либо вопрос, и просто так, на всякий случай. Эта традиция до такой степени укоренилась в социальную практику, что в XVII–XVIII в. коррупция стала характерной чертой власти. Существовала и узаконенная форма взятки чиновникам, которая называлась “почесть”».

Именно в силу этих причин со второй половины XVI в. законодателем не только вводится обязательная служебная присяга выборных, их ответственность за коррупционные действия, но и поддерживаются антикоррупционные инициативы населения, а также организуется система социального контроля в сферах государственного управления, наиболее подверженных подкупу-продажности. Одной из форм социального контроля являлись пункты регистрации сообщений со стороны служащих. Например, в 1619 г. Земский собор третьей сессии создал учреждение для разбора жалоб от населения на «сильных людей»¹.

Другой формой социального контроля была замена назначаемых служащих выборными, а также непосредственный контроль за их деятельностью со стороны выборных (имевших задачи «отстранения взяточничества и пристрастия»²). Понимая ограниченность контроля со стороны выборных служащих, а более всего, учитывая высокую степень риска их коррумпированности, представительное законодательное собрание в 1649 г. разработало систему многоуровневого предупреждения коррупции.

¹ Судебники XV–XVI вв. – М.–Л., 1952. – С. 176.

² Владимирский–Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. – Петроград–Киев, 1915. Изд–е 7. – С. 632.

Соборное Уложение 1649 г. расширило список коррупционных преступлений, добавив к ним вынесение несправедливого решения судьей, подделку судебного списка дьяками и подьячими, волокиту с целью вымогательства взятки, отказ судьи от разбора дела, связанный с вымогательством взятки, посул, неправомерное взимание пошлин, нарушение порядка судопроизводства и использование труда подсудимых в хозяйстве судьи. Также оно выделяло подлог в виде оставления подложных документов, подделки государственной печати или приложения ее к «воровским» письмам.

В Соборном Уложении 1649 г. был определен контроль за деятельностью приказных служащих со стороны выборных - «целовальников» и «десятских». При этом особое значение придавалось мерам материальной заинтересованности субъектов борьбы с незаконной экономической деятельностью в пресечении коррупционных выплат со стороны кормчемников и табатчииков. Кроме того, учитывая высокую вероятность коррупционной пораженности служащих, боровшихся с теневиками, были ограничены сроки их пребывания в должности – один год, причем как для приказных, так и для выборных¹.

В Соборном Уложении 1649 г. в основном карались взятки, связанные с ними подлоги, волокита и иные виды злоупотребления должностными полномочиями, в том числе на военной службе. Наказания варьировались от денежного взыскания и запрета занимать должность до «битья кнутом», «батогами» (в зависимости от сословного положения) и казни либо отсечения руки (для подьячего)².

Распространение взяточничества и казнокрадства подрывало доверие к власти, принципам государственного управления, вызывало серьезные социальные потрясения, недаром XVII в. вошел в историю России как «бунташный». Ярким примером того, к каким последствиям может привести коррупция в сложное для государства

¹ Соборное Уложение 1649 года. Текст. Комментарии. – Л., 1987. – С. 339 (Гл. XXV. Ст. 17–18).

² Российское законодательство X – XX веков. Т. 3. М.: Юридическая литература, 1985. – С. 94, 102–105, 128, 157.

время, является Соляной бунт 1648 г. в Москве, который, собственно, и послужил непосредственным поводом для принятия в 1649 г. Соборного Уложения.

Непопулярные меры правительства в налоговой системе усугублялись лихоимством высокопоставленных чиновников. Особенно отличился возглавлявший Земский приказ Л.С. Плещеев, который по ложным обвинениям сажал людей в тюрьму и освобождал только за взятку, а также его шурин, ведавший Пушкарским приказом П.Т. Трахониотов, который присваивал жалование служилых людей – стрельцов, оружейников и других подчиненных. Поэтому во время бунта его участники потребовали выдать упомянутых лихоимцев народу, что и было сделано. Поскольку мятеж не удалось подавить, царь Алексей Михайлович был вынужден выдать сперва Плещеева, а затем и Трахониотова. Палач вывел Плещеева на площадь, и толпа буквально растерзала взяточника. На следующий день печальная участь постигла и Трахониотова. Его водили с колодкой на шее по столице, а затем казнили. Соляной бунт, по сути, был единственным в российской истории успешным народным выступлением против взяточников и коррупционеров, и это послужило хорошим уроком для других чиновников, хотя взяточничество и не прекратилось.

Наряду со мздоимством в древней Руси, а в дальнейшем и в Московском государстве, процветало «лихоимство», т.е. коррупционное поведение лиц, состоящих на государственной службе, проявляемое в получении «почести», «поминок» и «посулов». При этом «почести» (т.е. предварительные подарки должностному лицу, «решавшему вопрос») и «поминки» (подарок «по итогам дела») считались вполне законными вещами и носили характер подношений либо для успешного ведения дела, либо же с целью ускорения его решения.

Интересно, что важное значение «почести» заключалось не только в материальной ценности подарка, но и в выполняемой им невербальной коммуникативной функции: почтение, высказываемое должностному лицу. В таком качестве особо ценились иконы, святая вода, калачи и пироги, щетки, гребни и т.п.¹

¹ Гриб В.Г., Окс Л.Е. Противодействие коррупции: учебное пособие. – М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011. – С. 15.

Ст. 12 Соборного Уложения 1649 г., установив жестокое наказание за ложное обвинение бояр и воевод в получении взяток, предоставила последним возможность выйти «сухими из воды». Так как посулы и поминки давались без свидетелей, с глазу на глаз, то доказать свою правоту челобитчику было нелегко, а стоимость боярского бесчестия была очень высока. «А будет кто на бояр и на воевод в посулах учнет бита челом государю ложно, затеяв напрасно, а сыщется про то допряма, и тем за боярское и за воеводьское бесчестие и за ложное челобитье чинити жестокое же наказание, что государь укажет»¹.

Существенное значение имела глава X Соборного Уложения 1649 г., названная «О суде», посвященная вопросам судоустройства и судопроизводства, поскольку взяточничество было старым злом российского суда. Одним из поводов к московскому восстанию 1648 г. было и лихоимство судей. Царю в специальном обращении к народу пришлось пообещать, что он сам будет следить за тем, чтобы вновь назначенные судьи чинили расправу без посулов².

Самым распространенным способом «доходов от дел», который преследовался по закону, являлись «посулы», т.е. взятки. Отрицательное отношение правительства к получению «посулов» следует, например, из царского указа 1654 г. в отношении дьяка И. Семенова, который за получение с гороховлян бочки вина и вымогательство 30 рублей был охарактеризован следующим образом: «то ты учинил, аки Христов предатель Иуда, забыв страх божий и государево крёстное целование для своих скверных прибытков»³.

Из многочисленных следственных дел можно почерпнуть данные о размерах и о составе взяток. Так, в 1621 г. приехавшие в Москву целовальники Устюжского уезда пытались предложить думному дьяку Т.И. Луговскому богатые дары: посадские люди – 100 руб., 3 кубка серебряных, 2 золотых перстня; уездные крестьяне – 50 рублей, 40 кунных и 1000 беличьих мехов⁴.

¹ ПСЗ, Т. 1. № 7157.

² Соловьев С.М. История России с древнейших времен. – М., 1873–1880. Т. VIII. – С. 483.

³ ПСЗ, Т. 1. № 123.

⁴ Голованова Е.И. Указ. соч. – С. 43.

Известен случай получения взяток подьячим Посольского приказа Степаном Полковым. Так, в 1669 г. прием приезжавшего в Москву греческого духовенства находился в его ведении. По словам поданной греческим архимандритом челобитной, «он, Степан, для корысти уговаривается прежде с ними и берет с нас посулы великие, а дел не делает»¹. Широко известны дела о взяточничестве думного дьяка Е.И. Украинцева, который в 1694 г. за 200 золотых освободил из тюрьмы бежавшего за границу Ф. Дашкова, а ранее получил взятку в размере 100 рублей с калужан, за что подвергся длительной опале со стороны царя².

Ст. 5 Уложения соответствует ст. 1 и в особенности ст. 3 Судебника 1550 г., а ст. 9 – ст. 6 соответственно, с той разницей, что указанные статьи Судебника затрагивают вопрос о посуле в самой общей форме. В Уложении тема о посуле разработана со значительной полнотой. Затронут вопрос о взятии посула третьими лицами, родственниками судьи, с его ведома или нет. В силу этого ст. 7 и 8 можно считать новыми.

Вообще, направленность закона против посулов была, видимо, попыткой ликвидации одного из институтов обычного права, сохранившегося с давних времен, и состоявшего в своеобразной форме (в виде посулов) вознаграждения судей. Однако в условиях централизованного государства при наличии обеспечения судей поземельным и денежным жалованьем посул переродился в обычную взятку. Если ставить вопрос таким образом, то с Уложением следует связать попытку ликвидации именно прежней системы обеспечения судей, обусловленную общими процессами централизации государственного управления – ликвидацией кормлений и т.п.³

Посул-взятка был также запрещен и преследовался законом. По Соборному Уложению судья, вынесший за взятку неправильное решение, подлежал уголовной ответственности. «А будет которой боярин или окольничий, или думной человек, или дьяк, или иной какой судья, истца или ответчика по посулом,

¹ Там же. – С. 44.

² Соловьев С.М. История России с древнейших времен. – М, 1962. Кн. VII. – С. 475.

³ Соборное Уложение 1649 года. Текст. Комментарий. – Л., 1987. – С. 185.

или по дружбе, или по недружбе правого обвинит, а виноватаго оправит, а сыщется про то допряма, и на тех судьях взятии истцов иск втрое, и отдати истцу, да и пошрины и пересуд и правой десяток взятии на государя на них же да за ту же вину у боярина, и у околничаго, и у думного человека отнятии честь. А будет которым судья такую неправду учинит не из думных людей: и тем учинити торговая казнь, и вперед им у дела не бытии»¹.

В соответствии со ст. 6 наказанию за взятки подлежали судьи не только центральных, но и местных государственных органов. Ответственность местных судей за посул предусматривалась и Судебником 1550 года (ст. 62). О ней говорили и указы губным и земским органам XVI в., например, Медынский губной наказ 1555 г., Уставная земская грамота волостей Малой Пенежки, Выйской и Суры Двинского уезда 1552 г. и др. Крестоцеловальные записи губных и земских старост и целовальников содержат обязательство не брать посулы. «Да и в городех воеводам и дьяком и всяким приказным людям за такие неправды чинити тот же указ»².

Следующая группа статей Соборного Уложения, а именно ст. 15, 16, 17, направлена на борьбу с волокитой, используемой для вымогательства взятки или с иной корыстной целью. При этом замешанными в таком деянии в равной мере могут быть как судья, так и дьяк и подьячий. В случае подтверждения правоты жалобы судье определялось наказание по указу царя, а с дьяка и подьячего взыскивали штраф в пользу челобитчика с момента поступления дела в приказ и до дня подачи жалобы по две гривны на день.

Ст. 144, упоминающая о запрете брать «посулы» и «поминки», в более пространной редакции воспроизводит ст. 45 Судебника 1550 г. (на полях свитка Уложения 1649 г. помечено: «Из старого Судебника»³).

Ст. 2 (гл. XII Соборного Уложения) определяет ответственность лиц, осуществляющих правосудие в патриаршем

¹ Цит. по: ПСЗ. Т. 1. № 7157.

² Земская крестоцеловальная запись 1557–1582 гг. и крестоцеловальная запись губных старост 50-х гг. XVI в. // Памятники русского права. Вып. 4. – М., 1956. – С. 187, 197.

³ Соборное Уложение 1649 г. [Текст. Комментарий]. – Л., 1987. – С. 201.

суде (приказных людей). За неправый суд, вызванный взяткой, дружественными отношениями к одной из спорящих сторон, судьи, вершащие правосудие от имени патриарха, несут ответственность наравне с государственными судьями¹.

Все сказанное позволяет сделать вывод, что в Соборном Уложении 1649 г. в результате обобщения всего предшествовавшего опыта борьбы с коррупционными правонарушениями начал формироваться специальный субъект – должностное лицо, т.е. лицо, состоящее на службе в каком-либо государственном органе управления или выборное должностное лицо органа местного самоуправления. Такими должностными лицами являлись:

- бояре и воеводы;
- окольничьи, думные дворяне, думные дьяки;
- приказные дьяки и подьячие;
- должностные лица органов губного и земского самоуправления, недельщики и приставы, а также их помощники - заговорщики;
- мытчики, перевозчики и мостовщики.

Если в коррупционном преступлении принимало участие не должностное лицо, например, если посул брался на имя судьи без его ведома кем-либо из его родственников, Уложение такой случай приравнивало к мошенничеству и подвергало виновного обычному уголовному наказанию – кнут, взыскание взятого в тройном размере и тюремное заключение (ст. 8).

Соборное Уложение 1649 г. называет различные виды коррупционных преступлений: вынесение несправедливого решения судьей, подделка судного списка дьяками и подьячими, волокита с целью вымогательства взятки, отказ судьи от разбора дела, связанный с вымогательством взятки, посул, неправомерное взимание пошлин.

В части назначения наказаний Уложение установило наказание для таких сановников (высокопоставленных чиновников), как бояре, окольничьи, воеводы, вообще думные чиновники – в виде штрафа и лишения чина, либо назначение наказания по-прежнему оставлялось на усмотрение Государя.

¹ Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. – М., 1986. – Т. 3. – .157.

Низшие чиновники за должностные преступления подвергались торговой казни и исключению из службы, отсечению руки, ссылке, битью батогами, возмещению ущерба, тюремному заключению.

Политический строй Московского государства развивался в сторону централизации, но достаточно оформленного государственного аппарата еще не было. Административно-территориальное деление было архаичным. Власть на местах была передана в руки наместников и волостелей, которые получали в управление отдельные территории (уезды, волости). За выполнение административных и судебных функций они получали в свое распоряжение судебные пошлины и часть налогов с населения, собранных сверх установленных податей в казну, т.е. они как бы «кормились» за счет населения управляемых ими территорий. Такая служба и называлась «кормлениями». Наместники и волостели назначались из Москвы.

Кормления, по своей сути, были вознаграждениями за прошлую военную службу, поэтому «кормленщики» старались получить с населения в свою пользу как можно больше доходов. К тому же подчиненные им органы управления состояли не из государственных чиновников, а из собственных слуг. Произвол со стороны кормленщиков и их слуг был довольно обычным делом.

Государство стремилось ограничить произвол и злоупотребления кормленщиков, несколько ослабить их власть, поскольку население страдало от их поборов и жаловалось центральным властям. Государство пыталось поставить деятельность кормленщиков под свой контроль как «снизу» со стороны выборных представителей местного населения, так и «сверху» со стороны центральных государственных органов. Однако установить действенный контроль над деятельностью кормленщиков не удалось, поскольку сама система кормлений создавала благоприятную почву для коррупции. В 1555 г. система кормлений была официально отменена, на практике же она в той или иной форме и продолжала существовать вплоть до XVIII в.

По мере развития Московского государства формировались и центральные органы власти, среди которых особое место занимали органы центрального управления – приказы, роль которых постоянно возрастала. Во второй половине XVI в. в стране сложилась довольно разветвленная приказная система. Особенностью приказной системы

было то, что почти каждый приказ выполнял не только управленческие функции, но и судебные. Весьма благоприятно на развитии политической системы и на борьбе с коррупцией сказались реформы «Избранной Рады» – так назывался правительственный кружок, сложившийся в конце 40-х г. XVI в. вокруг молодого царя Ивана Грозного. Избранная Рада провела в период своего существования, т.е. до конца 50-х гг., ряд очень важных реформ, способствующих политической централизации страны и в значительной степени ограничивающих злоупотребление людей, облеченных властью.

Реформы в определенной степени ограничивали и власть царя. Несомненно, что дальнейшее осуществление реформ благотворно сказалось бы на будущей российской государственности, но этого не произошло. Избранная Рада прекратила свое существование, ведущие ее члены подверглись репрессиям, а Иван Грозный стал проводить новую внутреннюю политику, получившую название опричнины и направленную на безраздельное укрепление его личной власти. Методом осуществления опричнины был террор. Опричнина в сочетании с затяжной Ливонской войной, длившейся 25 лет и закончившейся поражением России, подорвала все нравственные устои общества, повсюду царили беззаконие и коррупция.

Вступление России в начале XVII в. в период Смутного времени еще более усугубили ситуацию, и даже возникла реальная угроза потери национальной государственности. Последствия всех этих событий давали знать о себе еще очень долго. Фактически приходилось восстанавливать не только разрушенную экономику, но и государственность. Это восстановление шло по пути дальнейшей централизации. Система местного самоуправления, сформировавшаяся в результате реформ Избранной Рады, была ликвидирована, и, по сути, произошел возврат к системе кормлений. В XVII в. власть на местах сосредоточилась в руках воевод, назначаемых из центра. Это были отставные военные, их служба не оплачивалась государством. Воеводу и его людей содержало местное население. Контроль над деятельностью воевод был слабым, особенно в отдаленных уездах, что создавало благоприятную почву для злоупотреблений.

В средневековой России «кормления» воевод и присвоение ими платы за разрешение конфликтов считалось обычным доходом служивых людей, наряду с жалованьем из казны или получением поместий. «Откормленные» воеводы, возвращаясь в столицу – Москву, везли с собой накопленное добро, а также «подарки» для столичных чиновников с тем, чтобы продолжить там свою карьеру, пристроить на «теплые местечки» свою многочисленную родню. Были случаи, когда «излишки» этого богатства изымались еще при въезде в «златоглавую» в пользу казны... Если же имущества в достаточном количестве не находилось, то вместо поощрения честного чиновника отправляли на дыбу, полагая, что он просто припрятал большую часть добытого на государственной службе. Надо признать, что чаще всего после пыток имущество обнаруживалось. Таким образом, взяточничество чиновников выступало не только способом перераспределения расходов на содержание госаппарата, но и способом пополнения государственной казны. «Кормление» было официально отменено Иваном Грозным в 1555 г., но традиция жить и богатеть за счет подданных сохранилась надолго.

Со временем «кормление» трансформировалось в «лихоимство» (подкуп за действия, нарушающие действующее законодательство) и «мздоимство» («подарки» за действия, не нарушающие закона). К XV в. лихоимство и мздоимство уже составляли систему взяточничества, коррупции. Новое проявление взяточничества – «вымогательство» известно с XVI в.. С этого же времени появилась практика брать «взятки за лицензию», начатая царским тестем боярином Ильей Милославским.

Как отмечает С.В. Бондаренко, дело доходило до того, что появившиеся в XVII в. московские приказы приспособились к мздоимству и вымогательству гораздо лучше, чем к управлению страной. Дьяки и подьячие довели до совершенства приказную волокиту. Она была признана лучшим средством воздействия на недогадливых истцов и ответчиков. Приказная волокита превратилась в «волокиту московскую», за которой прослеживается ярко выраженная заинтересованность приказного люда избежать четкого и ясного, а потому опасного им законодательства. Приказная атмосфера, в конечном счете, сформировала один из самых важных

бюрократических принципов, переходящий из столетия в столетие: чем запутанней, тем лучше¹.

Издревле в России были три формы коррупции: почести, оплата услуг и посулы. Подношения в виде почести выражали уважение к тому, кто ее удостоивался. Уважительное значение «почести» проявляется и в русском обычае одаривать уважаемого человека, в особенности высокое начальство, хлебом-солью. Но уже в XVII в. «почесть» все больше приобретала значение разрешенной взятки. И, конечно, мздоимство в России расцвело на почве широкой практики подношений «почести» чиновникам.

Другая форма подношений чиновникам связана с расходом на само ведение и оформление дел. Доходы чиновников в виде оплаты на ведение и оформление дел учитывались при определении им жалования: если в приказе было много дел, с которых можно было «кормиться», то им платили меньше жалования. То есть практика «кормления от дел» была частью государственной системы содержания чиновничества в XVII в.

Третья форма коррупции – посулы, т.е. плата за благоприятное решение дел, за совершение незаконных деяний. Чаще всего «посулы» выражались в переплатах за услуги, за ведение и оформление дел, и поэтому граница между последними двумя формами коррупции была размытой и едва различимой².

Усилилась коррупция и в центральных органах власти, где складывался бюрократический аппарат. Вначале он был еще очень малочисленным. При Иване III – не более 200 человек, но в XVII в. насчитывалось уже 4,5 тыс. человек. Разросшаяся приказная система была весьма запутанной, приказы часто дублировали деятельность друг друга, поэтому одно и то же дело могло находиться в разных приказах. Давало о себе знать также и несовершенство судопроизводства и законодательства.

К тому же государство стремилось сосредоточить именно в центре различные судебные дела и поэтому по большинству судебных дел приходилось ехать в Москву. Воеводы на местах решали лишь самые незначительные судебные случаи. Столичные

¹ Бондаренко С.В. Указ. соч. – С. 80.

² Голосенко И.А. Феномен «русской взятки»: Очерк истории отечественной социологии чиновничества // Журнал социологии и социальной антропологии. – 1999. – Т. 11. – № 3.

приказы были буквально завалены нерешенными судебными делами, их прохождение двигалось очень медленно, они «волочились», откуда и произошло выражение «московская волокита». Служащие приказов, дьяки и подьячие рассматривали в первую очередь дела тех, кто давал взятку, а кто не имел такой возможности, тот вынужден был томиться в ожидании неопределенно долгое время.

Московские цари предпринимали попытки ограничить взяточничество и казнокрадство, но преодолеть их так и не смогли. Одной из мер по усилению контроля за приказной системой было создание при царе Алексее Михайловиче Тайного приказа (Приказа тайных дел). Он был полностью подчинен царю и состоял только из дьяков и подьячих, бояре в него не входили. Приказ призван был объединить в руках царя нити контроля за государственным управлением. По словам современника, Приказ тайных дел был создан «для того, чтобы царская мысль и дела исполнялись все по его хотению, а бояре б и думные люди о том ни о чем не ведали». Однако вскоре после смерти Алексея Михайловича Приказ тайных дел был закрыт.

В 1699 г. издаются указы царя «Об учреждении бурмистерской палаты» и «Об учреждении в городах земских изб», согласно которым города выходили из ведения воевод и должны были создаваться выборные учреждения. За эти меры население должно было платить вдвое больше податей. На таких условиях от воевод отказались только 11 из 70 городов. И это при том, что оформляли отказы приказные не из числа неподкупных. Таковым был глава Сибирского приказа А. А. Виниус, подкупленный воеводами сибирских городов. Закончил свою карьеру Виниус, будучи пойманным на взятке¹. Петр I сделал реформу обязательной в ущерб фискальным интересам, отступив от требования платы подати вдвое.

Однако оставались условия, способствующие коррупции среди приказных (назначаемых служащих), которые оставались на кормлении у населения. Необходимо было определить им жалованье за их службу. Данная мера была проведена только в 1708 г.².

¹ См.: подробнее: Акишин М.О. Полицейское государство и сибирское общество. Эпоха Петра Великого. – Новосибирск, 1996.

² Астанин В.В. Указ. соч. – С. 7, 8.

1.4. История развития коррупции и борьбы с ней в Российской империи

Административный аппарат XVIII в., в корне отличавшийся от средневекового приказного строя XVII в., сохранил, тем не менее, порочную практику подношений от челобитчиков. Многие служащие так называемых казенных организаций при выполнении своих обязанностей допускали не только, выражаясь современным юридическим языком, хозяйственно-финансовые нарушения (например, нецелевое использование денежных средств), но и уголовно-наказуемые деяния: присвоение и растрату «казенных денег», взяточничество.

В условиях абсолютизации государственной экономики, с распространением взяточничества, задачи борьбы с ним государство передало и общественности. Такой подход был оправдан. Видение фактических проявлений коррупции как нельзя лучше осуществлялось населением, испытывающим вымогательство взяточничества со стороны государственных служащих. Стратегия борьбы с коррупцией отвечала потребностям этой борьбы с быстро изменяющимися, системными проявлениями коррупции. Преимущество этой стратегии борьбы с коррупцией стало получать практическое подтверждение и развитие с начала правления Петра Великого.

Несмотря на то, что при Петре I коррупция в России продолжала развиваться, им были предприняты многие попытки борьбы с этим явлением. Так, Указ «1701 г., января 30 именной, данный разряду об обряде совершения всякого рода крепостных актов» осуждал злоупотребления и вымогательства взяток, волокиту приказных «для излишняго мздоимания»¹. Этот Указ был направлен в первую очередь против тех приказных людей, которые «... для своего лишнего мздоимания, отговариваясь всякими приказными, будто нужными делами, волочат за крепостными недели по три и четыре, а иных месяцев по два...»². При этом в случае «бездельного

¹ Там же. – С. 280.

² Хрестоматия по истории отечественного государства и права. X век – 1917 год / сост. В.А. Томсинов. – М.: Зерцало, 1999; 2004. – С. 103.

прибытка пронырством»¹ подьячим крепостных дел грозила смертная казнь.

Для борьбы с коррупцией и мздоимством Петром I также были приняты Указы «О воспрещении взяток и посулов», «О наказании за взятки и лихоимство», «О наказании хищников за взятки лишением имения и живота». Также были учреждены должности генерал-прокурора при Сенате, прокуроров при коллегиях и надворных судах, а также генерал-губернатора, который ведал не только за гражданским, но и за военным управлением, и должен был бороться с судебной волокитой. Члены Сената, присягая на должность, клялись не брать взятки и не злоупотреблять своим положением при вынесении решений².

В 1713 г. Петр I ввел равную уголовную ответственность подкупателям и подкупаемым – «... тем людям, которые взяли деньги, и которые им те деньги дали... чинить велено смертную казнь, без всякой пощады»³. Личное участие Государя в борьбе, через специальный орган, состоящий из боевых офицеров (майорские розыскные канцелярии), позволило скоординировать применение нормы о равной уголовной ответственности коррупционеров. Специально принятым Указом к субъектам подкупа-продажности были отнесены лица «оказывающие послабление» преступникам⁴.

С 1715 г. все чиновники в России стали получать фиксированную зарплату, что, с одной стороны, помогло окончательно покончить с системой кормлений, а с другой, как это ни парадоксально, – взяточничество и разворовывание государственной казны достигли невиданных ранее размеров. Все дело в том, что государство, построив сложный канцелярский аппарат, не имело достаточно средств, чтобы содержать его. Не получая жалованья, которое из-за постоянных войн часто задерживали или не выплачивали вовсе, многие чиновники, особенно низших классов, откровенно бедствовали, поэтому взятки нередко были для них единственным

¹ Там же. С. 103–104.

² Российское законодательство X–XX вв., Т. 4. – М.: Юридическая литература 1985. – С. 157.

³ Полное собрание законодательства Российской Империи. Собр. I. Т. VI. № 1819, п. 9.

⁴ Там же. Т. V. № 2707.

способом выживания. А поскольку при Петре I количество чиновников возросло, соответственно увеличилась и общая сумма получаемых ими взяток. Так, в «финансовой ведомости» одной из московских слобод значится, что из 116 рублей мирских средств на взятки было израсходовано 109 рублей.

При Петре I взяточников нещадно били батогами, клеймили, ссылали, но все было тщетно. По рассказам современников, однажды в Сенате Петр пригрозил издать указ, по которому всякий, кто украдет у казны сумму, на которую можно купить веревку, будет повешен. Генерал-прокурор Ягужинский на это заметил: «Неужели вы хотите остаться императором без служителей и подданных? Мы все ворует, с тем только различием, что один больше и приметнее, чем другой». Однако император не смирился и продолжил свои законотворческие инициативы¹.

Во времена Петра I в уголовно-правовой сфере значительную роль играл Артикул воинский (1715 г.), усовершенствовавший систему должностных преступлений, прежде всего коррупционного характера. За взятки и вымогательство в различных формах, присвоения и растрату «его величества или государственные деньги», соединенные с подлогом, предусматривалась смертная казнь. Тем же способом наказывалось недонесение о хищениях².

В Указе Императора 1714 г. «О фискалах и о их должности и действии»³ им в обязанность вменялось выявление взяточничества и хищений независимо от должностного положения виновных, за сокрытие которых фискалы несли строжайшую ответственность. Однако подчиненное положение обер-фискала по отношению к Сенату ограничивало его возможности в борьбе с коррупцией.

Петр I привлек к борьбе с коррупцией все население страны. Государь разрешал всем людям независимо от чина, доносить лично ему о лихоимстве, а за справедливый донос определялась награда, «.. богатство того преступника движимое и недвижимое отдано будет..., а если доносчик будет достоин, то и

¹ Чашин А.Н. Коррупция в России. – М.: Дело и Сервис, 2009. – С. 67–68.

² Российское законодательство X–XX вв., Т. 4. – М.: Юридическая литература 1985. – С. 361–362.

³ Там же. – С. 175–176.

чин преступника будет ему присвоен»¹. Видимо для обеспечения указанной меры с 1714 г., равное наказание с лихоимцами было установлено и тем, «кто им помогал» в совершении преступления, или, зная об этом, не донес.

При Петре I расцветали и коррупция, и жестокая борьба царя с ней. Петр I старался всеми возможными методами и средствами навести порядок в делах государственной службы, воздействуя на мздоимцев, лихоимцев и вымогателей. Однако принимаемые им меры положительного эффекта не давали. В целях предупреждения взяточничества и других корыстных злоупотреблений по службе он ввел новый порядок прохождения государственной службы для воевод, которые не могли находиться на этой должности более двух лет. Данный срок мог быть продлен только в том случае, если имелась письменная просьба жителей города о том, чтобы данное должностное лицо продолжало исполнять свои обязанности.

Учитывая распространенность взяточничества как наиболее опасной формы корыстного злоупотребления по службе, Указом от 23 августа 1713 г. Петр I ввел уголовную ответственность за дачу взятки. Указ гласил: «Для предотвращения вперед подобных явлений велю как взявших деньги, так и давших положить на плаху, и от плахи подняв, бить кнутом без пощады и сослать на каторги в Азов с женами и детьми и объявить во все города, села и волости: кто сделает это вперед, тому быть в смертной казни без пощады»².

24 декабря 1714 г. Петр I издает новый Указ, ужесточивший наказание за совершение корыстных злоупотреблений по службе должностными лицами органов государственной власти и управления. Указ ввел уголовную ответственность за пособничество в совершении корыстного злоупотребления по службе и за недонесение о совершении этих преступлений. К уголовной ответственности за совершение взяточничества могли быть привлечены все лица, находившиеся на государственной службе, т.е. существенно расширился круг субъектов, подлежащих уголовной ответственности за совершение коррупционных

¹ ПСЗ. Т. V. № 2726.

² Рабинович Н.О. О наказуемости взяточничества // Право. – 1916. – № 11. – С. 669.

преступлений. В этом Указе данная категория преступлений рассматривалась как направленная против интересов государства.

Важность перечисленных указов для истории законодательства XVIII в. в области борьбы со злоупотреблениями должностных лиц бесспорна. Следует также указать на две черты этих указов, которые заслуживают особого внимания. Во-первых, восстанавливалось основное понятие взяточничества, как преступления по службе, которое не содержало Уложение 1649 г. В указе 1714 г. прямо объявлялось, что получение должностным лицом мзды, помимо содержания, получаемого от государства, и независимо от того влияния, какое взятка оказывает в сфере служебной деятельности чиновника – есть преступление по службе, поскольку, доставляя незаконный доход чиновнику, взятка причиняет ущерб платящему¹.

Другая черта заключается в установлении вполне правильной точки зрения на условия успешной борьбы со взяточничеством. Так, в указе 1724 г. устанавливалось, что для успешной борьбы со взяточничеством прежде всего необходимо, чтобы высшие классы чиновников подавали пример своею служебной безупречностью. Этой точки зрения не существовало в XVII в. А между тем, важная по своему практическому значению, она не менее важна в том отношении, что является непререкаемым основанием для применения начала равенства ответственности для всех классов должностных лиц.

Однако усиление уголовно-правовых санкций за взяточничество и введение норм об ответственности за попустительство и недонесение о взяточничестве, как и изменение порядка прохождения отдельных видов государственной службы, введение института фискалов при государственном Совете, не дали существенных изменений в деятельности государственных органов. Взятки продолжали брать и давать. Характеризуя период правления Петра I, В.О. Ключевский указывал: «При Петре I казнокрадство и взяточничество достигли таких размеров, не бывалых прежде, – разве только после»².

¹ См.: Голованова Е.И. Указ. соч. – С. 96.

² Ключевский В.О. Терминология русской истории. Т. – М.: Правда, 1989.

Тесная взаимосвязь уголовно-правовых и предупредительных антикоррупционных мер представляла для потенциальных коррупционеров неотвратимость ответственности. Петр I установил равную уголовную ответственность для всех субъектов подкупа-продажности независимо от чина и занимаемого положения в области государственного управления. Облекая Сенат высокими полномочиями в борьбе с коррупцией, Петр I поставил его в положение органа поднадзорного чиновникам, занятым борьбой с коррупцией. Последние имели право информировать правителя о нарушениях, связанных с расследованием коррупции¹.

Пресечение коррупции не ограничивало вступление в действие уголовно-правовых мер в отношении крупных чиновников. Более того, правитель исключил сроки давности привлечения к уголовной ответственности коррупционеров².

Скорее всего, выборные служащие не были поражены коррупцией настолько сильно, как назначаемые. За продажность служащих Государственных Коллегий устанавливалась иная ответственность. В частности, за взятки как высшим, так и низшим чинам грозила смертная казнь или вечная ссылка на галеру с «вырезыванием» ноздрей и отнятием всего имения³.

В последующем, взаимообусловленность применения уголовно-правовых и предупредительных мер в системе борьбы с коррупцией обогатилась в тактическом содержании. Наряду с присягой, дававшейся при поступлении на службу и каждый раз при получении нового чина, Сенатский Указ от 1722 г. определял чиновникам подписываться под Царским Указом 1714 г. о наказании за лихоимство. При этом один подписанный Указ оставался на месте службы, а другой с такой же подпиской требовалось присылать в Сенат немедленно⁴. Таким образом,

¹ Астанин В. В. Указ. соч. – С. 9.

² Полное собрание законодательства Российской Империи. Собр. I. Т. IV. № 2328, 2915.

³ Там же. Т. VI. № 3534. Ген. Регламент, Гл. L, п. 5.

⁴ Полное собрание законодательства Российской Империи. Собр. I. Т. VI. № 4077.

нарушение присяги служащими являлось основанием их уголовно-правового преследования.

В результате проведенной Петром I реформы законодательства, направленного на борьбу с коррупцией в государственном аппарате, изменилось содержание понятий лихоимства и мздоимства. Под лихоимством стали понимать принятие должностным лицом органа государственной власти и управления взятки за совершение действия или бездействия по службе, если при этом происходило нарушение этим лицом служебных обязанностей. Если же должностное лицо органа государственной власти и управления за получение не предусмотренного законом вознаграждения совершало деяние в пределах круга своих полномочий по службе, то такое преступление называлось мздоимством. Кроме того, как указывает К. Анциферов, именно в период правления Петра I лукавые хищения государственного имущества должностными лицами стали расцениваться как формы корыстного злоупотребления по службе¹.

Как уже отмечалось, при Петре I возросла как коррупция, так и одновременно и жесткость мер по борьбе с ней. Так, в коррупции был изобличен и публично казнен сибирский губернатор князь Матвей Гагарин. Он утаил хлеб, предназначенный для экспорта, употреблял казенные деньги и товары на свои нужды, а расходные и приходные книги приказал уничтожить, брал взятки и даже присвоил алмазы, купленные для царицы. А в ноябре 1722 г. был четвертован за взяточничество и лихоимство и сам обер-фискал А.Я. Нестеров, изобличивший Гагарина². В апреле 1715 г. был публично высечен кнутом московский вице-губернатор Корсаков, а сенаторам князю Г.И. Волконскому и В.А. Апухтину публично жгли языки раскаленным железом за казнокрадство и взятки³. Впоследствии князя Г.И. Волконского расстреляли.

¹ Анциферов К. Взяточничество в истории русского законодательства (до периодов свода) // Журнал гражданского и уголовного права. Кн. 2. – СПб., 1884. – С. 54.

² Очерки истории СССР. Период феодализма. Россия в первой четверти XVIII в. Преобразования Петра I. Под ред. Б.Б. Кафенгауза, Н.И. Павленко. – М., 1954. – С. 404.

³ См.: Голованова Е.И. Указ. соч. – С. 97.

Е.П. Карнович пишет, что брали взятки не только не имевшие обеспечивающего их состояния и не получавшие от правительства необходимой материальной помощи, но и богатейшие столпы тогдашнего общества. Например, один из богатейших людей в Европе светлейший князь Александр Данилович Меншиков, вымогал взятки у шведского посланника барона Цедеркрейца (5 тыс. золотых монет), а также принял взятку от герцога Голштинского и его супруги (80 тыс. руб. и еще 20 тыс. «в качестве делового обязательства»)¹. Впоследствии он вместе с семьей был отправлен в ссылку, и на него был сделан огромный начет (около 300 тыс. руб.).

В качестве наказания за взятки вводилась политическая и смертная казнь вне зависимости от занимаемой виновным должности. Эти положения подтверждались Указом от 5 февраля 1724 г. и Генеральным регламентом коллегий².

Изменения, произошедшие в политической и государственной системе России при ее вступлении в период абсолютизма, привели к изменениям в сфере уголовного права. В начале XVIII в. суды при разборе уголовных дел руководствовались Соборным уложением 1649 г. и Новоуказными статьями. Петровская систематизация уголовно-правовых норм значительно затронула раздел должностных преступлений. По оценкам современников, более всего уголовных дел о взяточничестве заводилось на воевод, а позднее на губернаторов. Пятый департамент Сената не успевал учреждать так называемые следственные комиссии для рассмотрения судебных дел. Комиссию обычно возглавлял коллежский прокурор с двумя помощниками – членами комиссии. Состав «бригады» постепенно менялся, ибо расследование было затяжным, чиновники уходили в отставку, переходили на другую работу или умирали. Работа «комиссионеров» оплачивалась из кармана обвиняемого, который иногда и не доживал до исхода дела. Встречались и «молниеносные» дела. Особенно если они велись в Преображенском приказе. Например, когда житель г. Козлова

¹ См.: Егоршин В.М. Некоторые вопросы противодействия коррупции в России: историко-правовой аспект //История государства и права. – 2008. – № 6. – С. 29.

² Российское законодательство X – XX вв. – Т. 4. – С. 157.

Иван Тернов «показал» на своего воеводу Федора Вепосревского, который за взятку выпускал из тюрьмы колодчиков, то дело было кончено за неделю¹.

Следует отметить, что законодатель был последователен и в том, что соразмерял наказание за взяточничество со свойством преступления, а не с классом занимаемой чиновником должности, а также он объединил все виды взяточничества в одну категорию и не назначил только смертную казнь безусловно.

В указах взяточничество разделено на 3 вида:

- первый состоял собственно в принятии подарка, взятки;
- второй – в нарушении служебного долга из-за взятки;
- третий – в совершении преступления за взятку².

Осталось неопределенным только вымогательство. Но определение по этому предмету может и не входить в состав определений о служебных преступлениях. По этой системе только за взяточничество, сопровождавшееся совершением преступления, устанавливалась смертная казнь. К этой же категории, по смыслу указа 1713 г., принадлежали незаконные поборы с населения при сборе податей или установление новых незаконных сборов³. Отнесение этого вида к разряду тяжких преступлений вполне соответствовало его важности. В указе 1713 г. оно мотивировало стремление государя искоренить «неправедныя бедственные всенародные тягости», которые «всяких чинов людей, а наипаче крестьян приводят в разорение и бедность». К взяткам приравнялись незаконные поборы с населения при сборе податей, принесении присяги, оформлении документов и т.д., за что «домы, животы и промыслы тех воров», т.е. взяточников, отдавались изветчику, а они подлежали «смертной казни безо всякие пощады»⁴.

Еще одному виду злоупотреблений должностных лиц, которые чинили убытки государству, императором уделялось особое внимание. Об этом свидетельствует указ Петра I Сенату от 7 марта 1721 г. «О воспрещении окончательного решения в Коллегиях и Сенате дел о хищении казны и народных денег и об

¹ История государства и права. – 2008. – № 6. – С. 29.

² См.: Голованова Е.И. Указ. соч. – С. 98.

³ ПСЗ. Т. V. № 2707.

⁴ ПСЗ. Т. II. № 679; Т. XVI №11616,11988.

обязательном докладывании о таких делах царю»¹. В нем давалось распоряжение о проведении расследования по делам о хищениях из казны или народных денег в коллегиях с последующей передачей их в Сенат, а после рассмотрения вышеуказанных дел в Сенате и изложения его мнения – обязательной последующей передаче для принятия решения императору. Из этого следует, что в данный период выделяется новый вид преступления – казнокрадство, объектом которого стала Государственная казна.

Казнокрады, как и взяточники, подвергались не только уголовному наказанию, но должны были возместить «все то, что они казенного похитили, или кого чем нападкам своими обидели»². О важности борьбы с казнокрадством свидетельствует Указ от 25 января 1715 г., предписывавший доносить самому государю или через дежурного офицера о хищениях из казны³.

Проведенные Петром I реформы государственного аппарата и управления имели колоссальные последствия для развития российской государственности. Фактически именно при Петре I были заложены основы тоталитарного государства в нашей стране. Петр I сумел создать так называемое «регулярное государство» – полицейско-бюрократическое, по своей сути, в котором жизнь каждого человека жестко регламентировалась. Для такого типа характерна система всеобъемлющего контроля, паспортного режима, доноительство. При Петре I был создан огромный бюрократический аппарат, который постепенно разрастался, и его роль в управлении государством все больше крепла. Интересы же бюрократического аппарата вступали в противоречие с интересами общественного развития, поскольку критерием успешной работы чиновников являлось, в первую очередь, упорядоченное делопроизводство, а не реальное состояние дел. К тому же содержание постоянно увеличивающегося бюрократического аппарата требовало все больших расходов, которые зачастую явно превышали материальные ресурсы государства, что стало отчетливо проявляться уже при Петре I, и, прежде всего, в работе местных органов власти. Естественно, что

¹ ПСЗ. Т. VI. № 3756.

² ПСЗ. Т. VII. № 4826; Т. XVI. № 11869; Сборник русского исторического общества. СПб., 1973. Т. XI. – С. 308–310.

³ ПСЗ. Т. V. № 2877.

нехватку финансирования чиновники компенсировали поборами с населения.

Таким образом, можно сделать вывод, что реформы Петра I не только не ликвидировали условия для коррупции в России, но даже создали более благоприятную почву для нее. Следует отметить, что сам царь достаточно хорошо понимал реальное положение дел, не имел иллюзий в отношении оценки моральных качеств людей, заполнявших многочисленные канцелярии, и с подозрением относился к чиновникам. Как отмечает один из исследователей данного периода истории России Н.И. Павленко, царь «едва ли не в каждом из них готов был видеть казнокрада, мздоимца, вымогателя, человека, не знающего границ в утолении жажды наживы за счет ограбления государства и отдельных подданных государя».

Глубокая конкретизация проявлений подкупа-продажности объясняется социальной обусловленностью законодательного обеспечения борьбы с явлениями взяточничества, которые практически «брались из жизни так, как они есть», а борьба с ними «вошла в систему государственного устройства и сделалась его неотъемлемой частью». При этом российская государственно-правовая традиция понимания коррупции основывалась на учете ее реальных проявлений в динамике. По своему содержанию система коррупционных проявлений в конструкции подкупа-продажности имела четкие закономерности расширения и сужения в различных экономических условиях развития России¹.

После смерти Петра I в России наступила эпоха дворцовых переворотов, характеризующаяся неустойчивостью и неопределенностью политической власти, фаворитизмом. Большую часть времени этой эпохи на престоле находились женщины, некоторых из них можно было назвать императрицами лишь по формальным признакам. Естественно, что это создавало благоприятные условия для злоупотреблений, тем более, что чиновникам часто задерживали, а иногда и вообще не платили жалованье, поскольку денег на содержание бюрократического аппарата у казны катастрофически не хватало.

¹ Анциферов К. Взяточничество в истории русского законодательства // Журнал гражданского и уголовного права. – СПб., 1884. Кн. вторая, февраль. С. 18.

Во времена правления Екатерины I по ее Указу 1726 г. была возвращена система кормления, «лихоимство» вновь означало вымогательство излишних взяток. В этом Указе было велено «приказным людям» жалованья не давать, а им «довольствоваться от дел по прежнему обыкновению с челобитчиков, кто сколько даст по своей воле»¹. Вероятно, что это решение было продиктовано желанием облегчить бремя государственных расходов, поскольку дворцовые перевороты сильно опустошали казну.

Императрица Елизавета Петровна в Указе от 16 августа 1760 г. видела причину неисполнения законов в том, что чиновники «свою незаконную прибыль присяге, долгу и чести предпочитают»².

К середине XVIII в. использовался принцип системности в борьбе с коррупцией, заключающийся в одновременном осуществлении трех видов деятельности: карательной, предупредительной и праввосстановительной. Следование такому принципу сдерживало коррупцию до социально терпимых проявлений. Однако в период правления Екатерины II произошел отход от комплексного осуществления борьбы с коррупцией в этих трех видах деятельности.

Особенностью организации борьбы с коррупцией в России в XVIII в. являлась периодическая корректировка ее развития со стороны общества в тех случаях, когда происходили сбои государственного регулирования этой деятельности. Применительно к рассматриваемому периоду показательна произведенная всесословным представительным законодательным органом оценка праввосстановительной деятельности по борьбе с коррупцией. Следуя депутатским наказам, представители Екатерининской комиссии 1767 г. приняли решение о необходимости установления смертной казни за взяточничество³.

¹ Цит. по: Алексеев С.В. Коррупция: социологический анализ. Монография. – Шахты: Изд-во ЮРГУЭС, 2008. – С. 25.

² Кувалдия В.П. Борьба с коррупцией в дореволюционной России // Коррупция в России: состояние и проблемы. Вып. 2. – М.: МИ МВД России, 1996. – С. 92.

³ Гольцев В.А. Законодательство и нравы в России XVIII в. – СПб., 1896. – С. 76.

Верховная власть попыталась отсудить карательной деятельности компенсировать за счет развития предупредительной деятельности. Однако принимаемые меры являлись, скорее, мерами предупреждения развития коррупционного поведения, нежели предупреждения истоков самой коррупции. Так, широко использовалось опубликование указом фамилий лиц, избличенных в коррупции; лишение чинов и должностей коррупционеров. Фактически подобные меры означали политическую смерть виновных из числа высоких сановников.

Екатерина II своим Указом от 18 июля 1762 г., установив жалованье чиновникам, не только пригрозила смертной казнью взяточникам¹, но и в соответствии с Указом от 22 сентября того же года за «лихоимство» лишала дворян чинов, а в дальнейшем запрещала использовать их на государственной службе. Люди более низкого положения за такие преступления ссылались в отдаленные местности.

Хотя Екатерина II вернула фиксированное жалованье чиновникам, но выдавалось оно бумажными деньгами, которые к началу XIX в. стали сильно обесцениваться по сравнению с металлическими. Процветанию коррупции также способствовали и другие факторы. Долгое время стране не хватало квалифицированных служащих. Особенно остро эта проблема стояла на окраинах огромной империи. В Сибири, например, не хватало даже просто грамотных людей. Это привело к тому, что законом разрешалось поступление на государственную службу... ссыльных. Хорошо, если к ним относились декабристы или представители разночинской интеллигенции. Но среди таких чиновников встречались и те, кто был осужден за воровство. Нетрудно предположить, как вели дела они...

Институт фаворитизма, не отмененный, а усиленный государыней, провоцировал взяточничество на всех уровнях. Экономическая политика государства, закрепившего за собой монополию на продажу особо доходной продукции и на особенно доходные виды деятельности, способствовала злоупотреблению чиновников. Прежде всего, за взятку получали на откуп доходы от продажи алкоголя. «Монополии казны... распространялись на

¹ Кувалдин В.П. Указ. соч. – С. 92.

всевозможные промыслы и промысловые занятия – на устройство мукомольных мельниц, торговых бань, производство и продажу сальных свечей, мыла, кваса, смолы, рогож, ворвани, лаптей, хомутов и массы других обычных предметов феодального хозяйства, как только они поступали в товарооборот. Также, такие занятия как право писать прошения и документы на торговых площадях («площадное письмо»), сдавались на откуп»¹.

Кроме того, в русской культуре так сложилось, что обычай преобладал над действующим законодательством. За столько веков крепостного права, в условиях которого подношения хозяину были естественными, сложились особенности массового сознания. Традиция подарков переносилась на взаимоотношения с государственной властью, поэтому люди приносили подношения, рассматривая их не как взятку, а именно как подарок и не осознавая, что они тем самым развращают чиновников. Государственным служащим, в свою очередь, сложно было сопротивляться такому давлению, поскольку отказ от «подарка» воспринимался как обида.

В итоге к середине XIX в. чиновники практически всех рангов постоянно злоупотребляли своим положением и находились при этом в страхе перед разоблачением. Государственная власть пыталась бороться с засильем коррупции, неоднократно ставила законодательные барьеры, особенно в самом низу административной пирамиды, но всякий раз безрезультатно. Не прижились ни попытки конкурсного распределения казенных подрядов, ни иные такого же рода нововведения.

В период бурного развития капитализма в России, начиная со второй половины XIX в., сформировались новые экономические отношения в государстве во всех сферах, что потребовало от власти реформирования законодательства в целом. В нем акцент был сделан на ослабление карательных мер в пользу предупредительных, что привело к появлению новых коррупционных проступков, имевших специфику латентности и ведомственной локальности. Это спровоцировало инициативное участие в коррупционной деятельности служащих, что во многом определялось и активным развитием частной собственности.

¹ Берлин, П. Русское взяточничество как социально–историческое явление // Современный мир. – 1910. – № 8. – С. 48.

В то же время действующее законодательство не предусматривало каких-либо мер ответственности за многие коррупционные действия. Это привело к тому, что меры уголовно-правового предупреждения коррупции уступали в оперативности профилактическим, превентивным мерам. Капиталистические отношения в стране спровоцировали «западный» вариант коррупции, основанный на отношениях купли-продажи коррупционных услуг, который наложился на традиционный «восточный» вариант коррупции, в котором преобладали клановые, корпоративные интересы. В результате, по мнению В.В. Астанина, коррупция в России уже накануне Первой мировой войны приобрела формы самостоятельного системного явления. Самодостаточность коррупции выражалась в способности создавать своей деятельностью необходимые условия для собственного существования, производить все потребное для своего развития¹.

Решение об отказе в какой-либо увязке предупредительных мер с праввосстановительными выразилось в Уставе Благочиния или полицейском, принятом 8 апреля 1782 г. Устав представлял собой некий кодекс поведения всех служащих и был ориентирован на раннее предупреждение коррупции и органично связанных с ней деяний. Он предписывал «воздержание от взяток» и подарков. Уголовно наказуемыми стали иные должностные злоупотребления, неисполнение должностных обязанностей и халатность².

Со второй половины XVIII в. в результате ослабления карательных мер в отношении коррупционных действий государственных служащих произошло нарушение системного подхода к борьбе с коррупцией в трех составляющих видах этой деятельности: предупредительной, праввосстановительной и карательной. Это заставило власть начиная с XIX в. не только вернуться к положительно зарекомендовавшей себя стратегии системной борьбы с коррупцией, но и дополнить ее качественно новыми методами. В России за коррупционные преступления была введена система «постепенности наказаний»:

– смертная казнь;

¹ Астанин В.В. Указ. соч. – С. 33.

² Российское законодательство X – XX вв. – Т. 5. – С. 334–383.

- лишение прав гражданских или политическая смерть с вечным заключением в каторжную работу;
- лишение прав гражданских со ссылкой в Сибирь на поселение;
- лишение прав гражданских и политических и изгнание из государства;
- лишение чести, выставление у позорного столба с надписью: «Взяточник, или вор государственный»;
- лишение прав гражданских с оставлением на месте жительства под присмотром полиции;
- лишение чести и срочное заключение в тюрьму;
- срочное заключение в тюрьму;
- отрешение от должности навсегда и недопущение к выборам;
- временное отрешение от должности;
- выговор перед судом и возмещение убытков;
- временный арест без удаления от должности;
- взыскание взятого в Приказ общественного призрения с отметкой в послужном списке¹.

Помимо этого были приняты меры по предупреждению «лихоимственных» преступлений, направленные на выявление характера взаимосвязи между коррупционными действиями в среде государственных служащих и изменением их имущественного положения. Так, при определении кандидатов на государственную службу проводился сбор достоверных сведений об их имущественном положении и «приращении богатства». В период работы в государственных учреждениях осуществлялось секретное извещение почтовыми служащими о пересылках от чиновников и к ним денег и вещей. Также устанавливалось, что «билеты от казенных мест, где выдают деньги, должны быть не безымянные, дабы корыстолюбцы не могли скрыть свое имущество». После включения указанных мер в борьбу с коррупцией был установлен негласный надзор за государственными чиновниками – возможными лихоимцами².

В России к началу XIX в. неприменение системного подхода к борьбе с коррупцией в трех составляющих видах

¹ Астанин В.В. Указ. соч. – С. 14, 15.

² Там же. – С. 16.

деятельности (предупредительной и правовосстановительной при поддержке карательной) обусловило усугубление коррупционной преступности. Следует отметить, что Указ Александра I от 18 ноября 1802 г. об усовершенствовании законодательства по борьбе со взяточничеством и лихоимством Сенатом был вообще оставлен без исполнения.

После издания в 1802 г. Указа Общему Собранию Правительствующего Сената об изыскании причин и представлении средств к искоренению лихоимства и лихоимательства¹, был проведен тщательный анализ применения существующих и прежних законодательных норм борьбы с коррупцией. В течение двадцати последующих лет заботу Правительства и Сената составляла работа по законодательному подтверждению силы антикоррупционных норм столетней давности (например, о равной уголовной ответственности подкупателей и подкупаемых²).

В царствование Николая I правительство подтвердило свое негативное отношение к фактам преподнесения подарков чиновникам от частных лиц и различного рода обществ. По воле императора Сенат в 1832 г. издал Указ «О воспрещении начальствующим лицам принимать приношения от общества»³, считая, что подаркам или каким-либо приношениям чиновникам не должно быть место в системе государственного управления⁴.

Вступивший на престол после подавления восстания 14 декабря 1825 г. в Петербурге Николай I потребовал создать Свод показаний декабристов о внутреннем состоянии России. Этот документ отчетливо показал всю степень беззакония в управлении, суде, финансах и т.д. Причины крылись в бесконтрольном образе государственного управления и сопутствующей ему коррупции практически во всех эшелонах

¹ Полное собрание законодательства Российской Империи. Т. XXVII. № 20516.

² Там же. Т. XXX. № 23651.

³ Хрестоматия по истории отечественного государства и права. X век – 1917 год / сост. В.А. Томсинов. – М.: Зерцало, 1999; 2004. – С. 142.

⁴ Гриб В.Г., Окс Л.Е. Противодействие коррупции: учеб. пособие. – М.: Московская финансово-промышленная академия, 2001. – С. 20.

власти. Николай I понимал, что изменить положение в стране можно лишь путем реформ, что нужно пойти на уступки «духу времени», но боялся реформ и их последствий.

Выход из создавшегося положения Николай I видел в усилении личной власти, бюрократизации и милитаризации страны, борьбе с инакомыслием и усилении карательных органов. Чиновничий аппарат стал разрастаться невиданными темпами. К концу правления Николая I он увеличился по сравнению с началом века примерно в шесть раз, а численность населения России увеличилась за это время лишь в два раза. Проверить правдивость тысяч отчетов, поступающих в различные органы власти, было практически невозможно, к тому же руководили большинством учреждений, в том числе и министерствами, армейские генералы, плохо знакомые с новым для них делом. В такой ситуации руководители попадали в некую зависимость от своих подчиненных. Среднее чиновничество стало играть в управлении государством все большую роль. Это признавал Николай I, сказавший однажды, что «Россией правят столоначальники». Понимали это и сами чиновники, что способствовало распространению коррупции.

Безнаказанно творить злоупотребления чиновникам в России помогало и то, что в стране со времен Соборного Уложения 1649 г. не было составлено нового единого свода законов. Существовало множество манифестов, указов, положений, которые зачастую противоречили друг другу, чем очень ловко пользовались опытные бюрократы в своих корыстных целях.

Николай I приказал составить Свод законов Российской империи, что, по его мнению, должно было способствовать наведению порядка в стране без изменения ее политического строя. Свод законов был составлен и утвержден в 1833 г., однако в условиях наличия всеобщей коррупции это не изменило ситуации в стране. Чиновничество в России именно при Николае I превратилось в некое подобие сословия, неуязвимого и сознающего свою силу. Это сословие с некоторыми видоизменениями благополучно существует и по

сей день, представляя реальную угрозу для развития страны, по-прежнему занимаясь мздоимством и лихоимством.

В 1826 г. при общем собрании Санкт-Петербургских Департаментов Сената был учрежден особый комитет, «в котором бы, при общем всех о криминальных преступлениях законов, с большей удобностью и твердой решимостью можно было бы изыскать ближайший способ к истреблению... и к различению преступления в лихоимстве и лихоимстве»¹. Особый комитет направил императору Николаю I в 1827 г. «Записку Высочайше утвержденного комитета для соображения законов о лихоимстве и положения предварительного заключения о мерах по истреблению сего преступления», а также проекты законов к искоренению лихоимства. В этом документе с исключительной скрупулезностью рассматриваются причины распространения коррупционных отношений в государственном аппарате, дается классификация форм коррумпированного поведения, предлагаются меры по противодействию данному явлению.

Основные причины существования коррупции члены комитета видели в несовершенстве законодательства, невысоком уровне нравственности при низкой материальной обеспеченности чиновничества, несоразмерности наказания тяжести преступлений. В частности, среди основных причин упоминаются «редкость людей истинно правосудных», «склонность к любостыжанию, самим устройством жизни непрестанно раздражаемая и никакими действительными препонами не стесняемая», низкий уровень окладов чиновников, которые «...не преподают никаких средств к приличному себя содержанию... не дают ни малейшей возможности за удовлетворением ежедневных жизненных потребностей уделить что-то на воспитание детей, на первое вспомоществование при определении их на службу, или хотя на малое награждение дочерей при выдаче в замужество». Это способствует тому, что врученную ему правительством власть чиновник употребляет «в пользу корыстных видов, преступает во всех возможных случаях те законы, кои вверены его хранению, одним словом, побуждается лихоимство»².

¹ Там же. Собр. II. Т. I. № 328.

² Там же. – С. 37.

Интересен и рассмотренный в этом документе перечень форм коррупционного поведения, в частности подкупов. Они «бывают различны: подарки, посулы, обещания, предложения услуг собственных своих покровителей, прельщения всякого рода; угадывают склонности судей, отыскивают знакомства их и связи; если кого-то из них не успеют задобрить лично, то стараются подкупить в родственнике, в друге, в благодетеле. Познание человека нам открывает, что в тех случаях, где стекаются частные выгоды, с оными неразлучно связано большее или меньшее злоупотребление»¹.

Авторы «Записки» предлагали следующие первоочередные меры по борьбе с коррупцией:

- «скорейшее издание полного систематического свода законов, какие по каждой отрасли Государственного Правления должны служить единообразным руководством в производстве и решении дел без изъятия»;
- «отмена законов тех, кои очевидно способствуют к умышленным проволочкам, притеснениям и к вынуждению взяток»;
- «установление во всех частях Государственного управления таких окладов жалования, кои бы сколько-нибудь соразмерны были с потребностями существования в том звании, в каком кто проходит поприще службы, и тем самым останавливали бы служащих от поползновения к самовольному в крайности удовлетворению сих потребностей, лихоимством»;
- «установление справедливой соразмерности в наказаниях» так, чтобы «вред или чувствительность наказания превосходила выгоду, приобретаемую от преступления», а «чувствительность наказания за повторенное преступление превосходила выгоду не только приобретенную чрез преступление, но и всю ту выгоду, которая могла бы приобретена быть чрез все повторенные преступления в человеке, в коем порок обратился в привычку»;
- «строжайшее не на одной бумаге, но на самом деле наблюдение за точным исполнением Высочайших Указов, ограждающих судебную власть от влияния

¹ Берлин П. Русское взяточничество как социально-историческое явление // Современный мир. 1910. № 8.

Главнoначальствующих в разных частях Государственного управления»;

- «введение гласности в производстве суда, и вообще в отправлении канцелярской службы, исключая тех только дел, которые по особенной важности Высшим Правительством из сего изъеmлемы будут».¹

Однако в полном объеме результаты работы комиссии не были востребованы. Лишь при издании в 1832 г. Свода законов Российской Империи гл. 6 разд. 5 объединила под общим понятием «лихоимство» незаконные поборы (под видом государственных податей), вымогательство и взятки. Эти преступления наказывались лишением всех прав состояния и отдачей в солдаты либо ссылкой или каторгой².

Антикоррупционные положения второй четверти XIX в. в период правления императора Николая I имели характер воспроизведения прежних подходов в организации борьбы с проявлениями лихоимства и лихоимательства. Основными источниками уголовного законодательства в первой половине XIX в. были том XV Свода законов Российской Империи 1832 г. и Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.

За некоторые проявления коррупции и органично связанные с ними деяния установление уголовного наказания было признано нецелесообразным. Уже в 1832 г. принятый Свод законов в своем содержании отражал систему мер борьбы с широким кругом коррупционных деяний. Были разграничены меры наказания за преступления и провинности (правонарушения), имеющие коррупционный характер.

В ст. 257 гл. I Свода законов все наказания, применяемые к совершившим преступления по должности, разделены на дисциплинарные и уголовные. К дисциплинарным наказаниям относятся: замечание, выговор, опубликование (фамилий

¹ Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. СПб.: Альфа, 1997; Мордвинцев Б. Достаточны ли существующие доселе законы о лихоимстве к искоренению оногo? // Чистые руки. – 1999. – № 2. С. 91–94; Он же. Что в другом государстве считается преступлением, то в России бывает обычаем, к духу народа принадлежащим // Чистые руки. – 1999. – № 3. – С. 59–66.

² Российское законодательство X–XX веков., Т. 6. – С. 392.

изобличенных), временный арест, устранение на время от должности или удаление от должности. Такие наказания назначались за участие служащих в подрядах частных лиц, принятие служащими заемных обязательств и другие служебные проступки. Уголовные наказания включали: лишение чинов, лишение некоторых или всех прав состояния, отдачу в военную службу и ссылку на поселение или в каторжную работу. Такие наказания применялись за противозаконные поступки при заключении подрядов, поставок и приеме вещей в казну поставляемых (ст. 297-307), лихоимство (ст. 308-316) и др.¹ Если в результате совершения преступления по должности чиновником был причинен материальный ущерб, то он его должен был возместить (ст. 260 Свода законов 1832 г.).

Последующие главы V раздела Свода законов содержат различные составы преступлений, подпадающие под определение коррупционных. К ним относятся: определение на должность вследствие получения взятки, умышленное необъявление указов, превышение и бездействие власти, подделка документов, уничтожение и похищение судебных актов, неправосудие, незаконное пользование или похищение казенного имущества или денежных средств, лихоимство. Причем под лихоимством в Своде законов понимались:

- 1) незаконные поборы под видом Государственных податей;
- 2) вымогательство вещами, деньгами или припасами;
- 3) взятки с просителей по делам исполнительным и судебным (ст. 308).

Так, в соответствии со ст. 309 Свода законов незаконным побором признавался:

- 1) всякий сбор деньгами и вещами, неопределенный законом;
- 2) всякий излишек в казенной подати или повинности;
- 3) наряд уездных обывателей на работу для частной выгоды и под видом казенной или земской повинности.

Вымогательством признавалась всякая выгода, «вынужденная по делам службы страхом притеснения в деле»².

¹ Астанин В. В. Указ. соч. С. 17.

² Ст. 310 // Свод законов Российской Империи. Законы уголовные. – Т. 15. – СПб., 1832.

Под взятками же признавались всякого рода подарки, делаемые чиновниками «для ослабления силы закона»¹.

В Своде законов в ст. 316 перечислены и соучастники лихоимства, которыми могут быть: начальники, потворствующие подчиненным в лихоимстве, пособники, лиходатели, а также лица, которым было известно о факте лихоимства, но они об этом не сообщили властям, судьи, «которые преступников сего рода покрывать будут при суде или облегчать наказание, за лихоимство положенное»².

Учитывая сложную природу новых коррупционных проступков, имеющих специфику латентности и ведомственной локальности, меры по их выявлению и раннему предупреждению возлагались на губернскую администрацию. Решение об организации предупреждения коррупции на местном уровне не было случайным. Коррупция определяла социальную жизнь, становилась фактором её существования.

При принятии административных мер предупреждения коррупции, её проявления получили распространение и у лиц, которые традиционно являлись потерпевшими от произвола чиновников, занимающихся вымогательством и мздоимством. Так, введенные в 30-х гг. XIX в. принцип коллегиальности в решении дел и новые канцелярские формы имели своей целью устранить в сфере взаимоотношений между чиновниками и просителями моменты, которые можно было обойти или исключить посредством взятки. Между тем произошло парадоксальное изменение сущности коррупционных проявлений. Теперь инициативные «...мужики брали деньги с чиновников, чтобы не ходить с челобитьем». С другой стороны, выявив через несколько лет в сложных канцелярских формах коррупциогенные аспекты, «чиновники стали наживаться по новым формам не хуже, как по старым»³. Возникавшие новые формы коррупционных проявлений развивались и оставались латентными, не охваченными уголовно-правовым запретом.

¹ Ст. 311 //Свод законов Российской Империи. Законы уголовные. – Т. 15. – СПб., 1832.

² См.: Голованова Е.И. Указ. соч. – С. 135.

³ Катаев И. М. Дореформенная бюрократия по запискам, мемуарам и литературе. – СПб., 1914. – С. 153.

Несовершенство и неудобство применения Законов уголовных, вошедших в Свод законов Российской Империи 1832 г., вызвали необходимость проведения дальнейшей кодификации уголовного законодательства, в результате чего в 1845 г. было создано Уложение о наказаниях уголовных и исправительных¹, в котором статьи, направленные на борьбу с коррупцией чиновников, получили дальнейшее развитие.

В соответствии с Уложением 1845 г. предусматривались наказания за деяния, органично связанные с коррупцией. Таковыми признавались противозаконные поступки чиновников при заключении подрядов и поставок, приеме поставляемых в казну вещей и производстве публичной продажи (ст. 514-517, 519, 523, 527)². В Уложении 1845 г. преступления коррупционного характера наряду с иными должностными преступлениями и служебными проступками сосредотачивались в разд. 5 «О преступлениях и проступках по службе государственной и общественной»³. Коррупционные деяния в основном предусматривались гл. 6 «О мздоимстве и лихоимстве».

Определения «мздоимство» и «лихоимство» устанавливались путем их толкования. Под мздоимством понималось получение должностным лицом взятки (денег или иного имущества) за совершение действия (бездействия), входившего в служебные обязанности, а под лихоимством – получение им незаконного вознаграждения за совершение действия (бездействия), нарушавшего служебные обязанности. Последнее деяние считалось опасным в большей степени, и за него устанавливалась более строгая ответственность вне зависимости от размера взятки (ст. 402). Наиболее тяжким являлось лихоимство, сопряженное с вымогательством. Кроме того, к лихоимству (по традиции) относилось получение излишних налогов и иных сборов с населения (статья 408)⁴.

¹ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. СПб. В типографии Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1845.

² Астанин В.В. Указ. соч. – С. 19.

³ Российское законодательство X–XX вв., Т. 6. – С. 264–309.

⁴ См.: Максимов В.К., Наумов Ю.Г. Указ. соч. – С. 35.

Нововведением явилось положение ст. 401 и 405, согласно которому должностное лицо несло ответственность за получение взятки, подарков (мздоимство) через родных и близких. К лихоимству относилось предоставление третьим лицам незаконной прибыли или иных преимуществ при отсутствии или недоказанности взятки либо получения подарка (ст. 403). Ст. 405 устанавливала ответственность не только за оконченное принятие взятки, но и за согласие или иным образом выраженное волеизъявление принять ее, т.е. делала состав формальным. Вводилась ответственность для взяткодателей и соучастников во взяточничестве и получении подарков. К ним приравнивались мошенники, получавшие подарки или взятки якобы для передачи иным лицам (ст. 410). Новшеством также явилась уголовная ответственность (наряду с дисциплинарной и административной) руководителей за умышленное попустительство «из корыстных и иных личных видов» служебным проступкам и преступлениям подчиненных (ч. 2 ст. 436). Наряду с перечисленными статьями антикоррупционные нормы содержались и в других главах. Например, в гл. 11 «О преступлениях и проступках чиновников по некоторым особым родам службы»¹.

Поражение России в Крымской войне показало всю несостоятельность политики Николая I, необходимость осуществления реформ, что и было сделано в 60-70-е гг. XIX в. Александром II. Одной из первых реформ была судебная реформа (1864 г.). Суд становился бессловесным, гласным, независимым и состязательным. Вводился также суд присяжных. Казалось, что реформы Александра II могут коренным образом изменить историю страны и к тому же покончить с коррупцией, но этого не произошло, поскольку проведенные реформы не были подкреплены реформами в политической сфере. Самодержавная власть сохранилась, к тому же после убийства Александра II народовольцами на престол вступил его сын Александр III, который стал проводить политики контрреформ и укреплять монархический строй.

Бюрократический же аппарат очень скоро приспособился к новым условиям и понял, что пореформенная Россия открыла новые

¹ Там же.

широкие возможности для всевозможных злоупотреблений, придав им некоторый цивилизованный вид. Предпринимательская деятельность в России полностью зависела от разрешений чиновников, вымогающих солидные взятки. Громадные средства, в том числе и государственные, направлялись не на инвестиции в промышленность, а оседали в карманах чиновников. Коррупция стала явно мешать развитию рыночных отношений. Для ограничения взяточничества и вымогательства в 1884 г. Александром III был утвержден указ «О порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных товариществах и компаниях, а равно в общественных и частных кредитных установлениях», в соответствии с которым государственная гражданская служба высших должностных лиц признавалась несовместимой с участием в торговых и промышленных товариществах и компаниях, в акционерных обществах и банках. Однако чиновники нашли выход и стали «проталкивать» в эти организации своих родственников.

Чиновникам других классов разрешалось участвовать в учредительстве компаний при условии, что это участие не связано с вредными последствиями для государственной службы и если получено разрешение начальства. Если чиновники, которым было запрещено сотрудничество с частными предприятиями, тем не менее, приняли участие в учреждении торгово-промышленных компаний или заняли в них те или иные должности, то закон требовал от них оставить государственную службу и сложить с себя присвоенное им звание. В случае неподачи этими должностными лицами заявления об отставке в трехмесячный срок, их увольняли со службы приказами по ведомству или учреждению.

Системный подход к борьбе с коррупцией в период развития гражданского общества отличала высокая степень гибкости уголовно-правовой политики. Важно было привести в системное единство органично связанные с коррупцией деяния, не дать возможности им распространяться и развиваться.

Со второй половины XIX в. особенности коррупции были связаны с инициативным участием в ней служащих. Это определило корректировку отдельных уголовно-правовых норм. По решению Госсвета в 1865 г. из Уложения 1845 г. были исключены постановления об уголовной ответственности за дачу взятки, не сопровождавшуюся склонением служащего к совершению

преступления¹. Освобождение от ответственности лиц, совершивших такого рода лиходейство, представлялось средством изобличения лишь отдельных коррупционеров. Между тем такая мера не распространялась на тех, коррумпированность которых являлась следствием заданности со стороны корпоративных формирований, использующих ранее подкупленного или внедривших своего представителя в государственное учреждение.

Административным мерам предупреждения и пресечения коррупционных действий со стороны чиновников придавалось особое значение в последней трети XIX в. В 1872 г. организационно-ресурсное обеспечение деятельности по борьбе с коррупционными правонарушениями служащих было возложено на руководителей ведомств.

Существенным признаком объективной стороны взяточничества в любой его форме являлось совершение только такого действия или бездействие, которое имело прямое отношение к обязанностям должностного лица по службе и которое оно обязано было выполнять безвозмездно в соответствии со своими служебными функциями. На этот факт Сенат обращал внимание судов, разъясняя, что он не делает никакого различия между тем, имел ли обвиняемый непосредственное влияние на решение того дела, по которому он получил взятку, или мог оказать воздействие на лицо, решающее это дело². Например, несмотря на то, что уездный стряпчий и не участвует в рекрутском присутствии, но взятие им денег за то, чтобы своим влиянием содействовать освобождению кого-либо от исполнения воинской повинности является лихоимством³.

Однако практика Сената по данному вопросу со временем претерпела изменения. В 1882 г. в своем разъяснении Сенат указывал, что для состава преступления, предусмотренного ст. 401-402, «существенным признаком является отношение, в котором должностное лицо, получившее в дар деньги или другое имущество, находится к самому служебному действию, за совершение которого оно получило такой дар, или к присутственному месту, где такое

¹ Полное собрание законодательства Российской Империи. Собр. II. Т. XL. № 2839.

² Решения уголовного кассационного департамента Сената, 1869, № 274; 1879, № 314; 1882, № 38; 1889, № 36; 1890, № 30.

³ Решения уголовного кассационного департамента Сената, 1872, № 1554.

должно быть совершено. Следовательно, только то обстоятельство, что принявший дар состоит на государственной службе, само по себе, при отсутствии указанного условия, не имеет еще никакого значения»¹.

В решении Сената 1912 г. уточнялось, что взяточничество будет иметь место не только в случае, когда речь идет о действии, определенном служебными обязанностями, но и вообще по делу, производящемуся в том учреждении, где служит виновный, и «относящемуся в большей или меньшей степени непосредственно к его прямым обязанностям»². Принятие должностным лицом денег или подарка за совершение действий, не имеющих отношения к его служебным обязанностям, если в нем отсутствует состав какого-либо другого преступления, например мошенничества, признавалось ненаказуемым³. Так, «принятие волостным писарем подарка за содействие отсрочке исполнения приговора волостного суда не составляет должностного преступления, так как на волостного писаря никаких обязанностей по исполнению решений волостного суда законом не возлагается»⁴.

С субъективной стороны, как мздоимство, так и лихоимство, всегда являются умышленными преступлениями: виновный сознает, что между подарком и его деяниями по службе существует причинная связь. Если же деньги были получены должностным лицом по ошибке, без какого бы то ни было корыстного умысла, то состав преступления взяточничества отсутствует.

В Уложении 1845 г. была установлена ответственность и для взяткодателей (ст. 411-413). Однако уже в редакции 1866 г., на основании утвержденного императором мнения Государственного

¹ Там же. 1882, № 38.

² Решения общего собрания кассационных департаментов Правительствующего сената, 1912, № 2.

³ Решения уголовного кассационного департамента Сената, 1868, № 711; 1867, № 448; 1895, № 36.

⁴ Тимофеевский В.И., Кузнецов С.П. Систематический сборник решений Правительствующего сената по вопросам ответственности должностных лиц административного ведомства за преступления должности. СПб., 1896. – С. 875.

совета от 27 декабря 1865 г., постановления о лиходелателях в ст. 411 и 412 были исключены.

Следует отметить, что в XIX в. существовала система административных гарантий, позволяющих чиновникам избегать уголовной ответственности. Она была закреплена в Своде законов Российской империи 1832 г., а впоследствии воспринята и создателями Судебных уставов 1864 г.¹ Так, для возбуждения уголовного преследования против должностного лица необходимо было согласие его начальника, который после окончания следствия также решал вопрос и о предании обвиняемого суду или прекращении уголовного дела. Кроме того, по делам о должностных преступлениях существовала привилегированная подсудность. По свидетельству Н.В. Муравьева, строгие наказания, установленные во многих статьях раздела V Уложения о наказаниях, на практике применялись крайне редко. Так, «из общего количества приговоренных за служебные преступления приговаривается к уголовным наказаниям только 0,3 %». Оправдательных же приговоров по данной категории дел за период с 1872 по 1876 год было вынесено 60 %².

Изменение в начале XX в. уголовно-правовых подходов к борьбе с коррупцией отражало криминологические реалии, связанные с подобным генезисом правонарушений служащих. Уголовное Уложение 1903 г.³ запретило ряд коррупционных деяний служащих, заключавшихся:

- «в вынуждении, посредством притеснения или угрозы оным или иного злоупотребления служебным полномочием, исполнения по наряду для себя или другого, безвозмездно или за несоразмерно низкое вознаграждение, заведомо необязательной работы или заведомо неследующей натуральной повинности» (ст. 665);
- «в публичной продаже чужого имущества или в допущении такой продажи, заведомо посредством

¹ Российское законодательство X–XX вв. Законодательство первой половины XIX в. – М., 1988. Т. 6. – С. 362.

² Муравьев Н. В. Об уголовном преследовании должностных лиц за преступления по службе //Юридический вестник. 1879. Кн. 2.– С. 576.

³ Полное собрание законодательства Российской Империи. Собр.3. 1903 г. Уголовное Уложение. № 22 – С.704.

нарушения установленных для производства публичных торгов правил, за несоразмерно низкую цену если сие деяние учинено по корыстному побуждению» (ст. 681);

- «во вступлении в запрещенные законом по роду службы имущественные сделки» (ст. 682);
- «в воспрещенном законом участии (если на служащем лежит обязанность наблюдения за имущественным предприятием, или заключения, утверждения или исполнения подряда, поставки или иного имущественного договора, производства торгового надзора за указанными действиями) в сих предприятиях, договоре или в залогодательстве по договору от своего имени или от имени своей жены или через подставное лицо» (ст. 683).

Недостаточность одних только уголовно-правовых мер борьбы с коррупционными правонарушениями компенсировало постановление Государственного Совета 1897 г.¹, устанавливающее меру предупреждения таких правонарушений. Постановлением определялось вознаграждение представителей казенного и административного управления за предупреждение материального ущерба государству, возникавшего вследствие коррупционных деяний служащих. Следствием действительности принятой меры явилось последующее (после 1897 г.) увеличение числа возникших уголовных дел по нарушениям уставов казенного управления.

Острая необходимость борьбы с коррупцией в стране проявилась только в предреволюционные годы, поскольку она стала связываться с решением проблем установления внутривластной стабильности. В первую очередь это касалось сферы проявлений подкупа-продажности, ибо она стала представлять непосредственную угрозу безопасности существующего строя. В частности, был введен запрет на участие чиновников в управлении объектами, имеющими важное значение для обеспечения безопасности государства. Чиновникам запрещалось участвовать в приобретении имущества, продажа которого была поручена им как должностным лицам, а также брать прямо или косвенно подряды и поставки как на свои имена, так и на имена своих жен, принимать участие в образовании

¹ ГАРФ. Ф. 102. 2 дел. 1901 г. Оп. 58. Д. 10. Ч. 55. Л. 9.

некоторых коммерческих и промышленных предприятий, а также в замещении в них каких-либо должностей¹.

Помимо этого вводилась уголовно-правовая, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность служащих за участие в коррупционных отношениях, но сложившаяся накануне революционных событий в стране политическая, социально-экономическая ситуация не позволила власти добиться позитивных результатов в борьбе с коррупцией.

Однако обусловленные революционными и военными фронтовыми событиями 1917 г. политическая нестабильность и тяжелое социально-экономическое положение в России определили дезорганизацию системы борьбы с подкупом-продажностью. Принятая система борьбы с коррупцией оказалась запоздалой.

Инфляционные процессы оказывали деструктивное влияние на обеспечение правоохранительных органов Временного правительства специалистами, высокая степень коррупционной подверженности которых определялась «несоответствием существующих окладов со стоимостью жизни» и «принужденностью обременения себя долгами»².

Борьба властей с коррупцией носила своеобразный характер. Нередко она была обусловлена причинами и мотивирована обстоятельствами, прямо не связанными с конкретными преступлениями. Один из характерных примеров: многочисленные обвинения в коррупции членов царского правительства, функционировавшего накануне революции 1917 г., в дальнейшем не нашли достаточного документального подтверждения, хотя Временное правительство приложило немало усилий для поиска доказательств.

Представления о размахе коррупции в царском правительстве оказались мифом. Но именно из этого мифа исходили большевики в борьбе со взяточничеством, которое считалось злом, имманентно присущим «прогнившему царскому

¹ Астанин В.В. Борьба с коррупцией в России XVI–XX вв: диалектика системного подхода. М., 2003. – С.35.

² Утвержденный государем особый журнал Совета Министров 10 мая 1916 г. // ГАРФ. Ф.1790. Юридическое совещание при Временном правительстве. 1917 г. Оп. 2. Д. 9. л. 2.

режиму» и пролетарскому государству, доставшемуся в наследство. Поэтому Советская власть буквально с первых месяцев своего существования начинает борьбу с коррупционными проявлениями, подвергая виновных суровым наказаниям, вплоть до смертной казни.

1.5. История развития коррупции и борьбы с ней в СССР

Слом старого государственного устройства и формы правления в 1917 г., к сожалению, не упразднил коррупцию как явление. Напротив, было сформировано лицемерное отношение к ней, немало способствовавшее укоренению мздоимства и лихоимства.

Определенная специфика криминальной ситуации, связанная с коррупционными явлениями, дает о себе знать в течение всего советского периода нашей истории. Соответствующая законодательная база, действующая на тот период времени, «работала» не только на весь громоздкий экономико-распределительный аппарат, но и на советскую идеологию¹.

Масштабы бытовой коррупции в России были огромны, но особенно ее всплеск наблюдался в периоды войн. За взятки размещали военные заказы, получали право на военные поставки, совершали сделки с недвижимостью. Советская власть столкнулась с расцветшим в годы Первой мировой войны взяточничеством, парализовавшим функционирование государственного механизма.

В эпоху расцвета капитализма коррупция пускала глубокие корни среди чиновничества. В этой связи определенные надежды давала смена политического строя в результате Октябрьской революции. Старые кадры несли с собой укоренившиеся традиции, в том числе в сфере коррупции, а новые еще не были сформированы.

Однако смена формы правления и основ государственного строя, изменение организационно-правовых основ деятельности чиновничье-бюрократического аппарата не уничтожили коррупцию. Трудности Советской власти состояли в том, что прежние сотрудники не только саботировали государственную службу, но и использовали служебное положение в корыстных целях. И это

¹ Гриб В.Г., Окс Л.Е. Противодействие коррупции: учеб. пособие. – М.: Московская финансово-промышленная академия, 2001. – С. 24.

естественно, поскольку революция, гражданская война порождали неясность и неустойчивость ситуации, а необходимость содержания семьи никто не отменял. В то же время вследствие революционной ротации кадров появился новый тип государственного чиновника – полутрамотный пролетарий, часто прошедший фронты гражданской войны, угрожающий наганом в случае неповиновения или хозяйственных трудностей. Революция породила множество новых должностных преступлений и злоупотреблений властью, о которых ранее было неизвестно, например присвоение конфискованных ценностей членами реввоенсудов.

Изучая историю развития коррупции и взяточничества в советское время, нельзя не вспомнить яркие образы переродившихся советских служащих, созданные Владимиром Маяковским, Ильей Ильфом и Евгением Петровым, Михаилом Зощенко и другими авторами. Несмотря на то, что к власти пришли пролетарии, не «зараженные», как считали идеологи социализма, вирусом коррупции, тем не менее, они очень быстро освоились и, не боясь суровых наказаний, введенных в первые годы советской власти за подобные преступления, в скором времени довели систему взяточничества и всевозможных «поборов» до совершенства.

И это при том, что В.И. Ленин считал взяточничество одним из опаснейших пережитков и требовал для борьбы с ним самых суровых, подчас «варварских», по его выражению, мер борьбы. В письме члену коллегии Наркомюста Курскому он требовал: «Необходимо тотчас, с демонстративной быстротой, внести законопроект, что наказания за взятку (лихоимство, подкуп, сводка для взятки, и прочее и тому подобное) должны быть не ниже десяти лет тюрьмы и, сверх того, десяти лет принудительных работ». Суровость мер в борьбе со взяточничеством объяснялась тем, что большевиками оно рассматривалось не только как позорный и отвратительный пережиток старого общества, но и как попытка эксплуататорских классов подорвать основы нового строя. В одной из директив РКП (б) прямо отмечалось, что громадное распространение взяточничества, тесно связанное с общей некультурностью основной массы населения и экономической отсталостью страны, грозит развращением и разрушением аппарата рабочего государства.

Декретом Советского правительства от 21 ноября 1917 г. было установлено право трудящихся отзываться депутатов, что являлось средством укрепления Советов и предупреждения коррумпированности депутатов, а также одним из важнейших принципов советской демократии. В некоторых Советах были разработаны специальные инструкции и положения о том, какими должны быть депутаты.

Поскольку советская власть не имела опыта управления производством, не располагала специальными кадрами, то для решения этого вопроса был введен рабочий контроль над производством и распределением продуктов. Органами рабочего контроля были фабзавкомы, советы старост, контрольные комиссии, которые являлись государственными учреждениями. В свою очередь, можно сказать, что эти органы, выполняя свои прямые функции, также осуществляли и борьбу с коррупцией¹.

Уже 8 мая 1918 г. Совет Народных Комиссаров принял Декрет «О взяточничестве», в котором устанавливался принцип равной уголовной ответственности всех участников коррупционных отношений². Этот декрет стал первым в Советской России правовым актом, предусматривающим уголовную ответственность за взяточничество – лишение свободы на срок не менее пяти лет и принудительные работы на тот же срок. В том документе покушение на получение или дачу взятки приравнивалось к совершенному преступлению. Кроме того, не был забыт и классовый подход: если взяткодатель принадлежал к имущему классу и стремился за взятку сохранить свои привилегии и собственность, то он приговаривался «к наиболее тяжелым и неприятным принудительным работам», а все его имущество подлежало конфискации.

12 декабря 1918 г. в письме А. Шляпникову В. И. Ленин требовал: «Налягте изо всех сил, чтобы поймать и расстрелять астраханских спекулянтов и взяточников. С этой сволочью надо расправиться так, чтобы все на годы запомнили»³.

Несмотря на суровость наказания, взяточничество продолжало разрастаться: «Взяточничество есть самый злейший из

¹ См.: Дульнев М.В. Коррупция и борьба с ней в Советском государстве. Автореф. дис. канд. юрид. наук.

² Собрание Узаконений. 1918. № 35. – С. 467.

³ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 50. – С. 219.

врагов, какие только стояли перед Советской Республикой. Оно подтачивает механизм молодого государства и лишает Республику возможности нормального существования»¹. События начала 20-х гг. XX в. показали, что наряду с традиционными формами проявления взяточничества появлялись практики, которые можно назвать «скрытые взятки», что еще более затрудняло борьбу с коррупцией.

В годы гражданской войны некоторый эффект в этой области был достигнут не только (и не столько) благодаря суровым репрессивным мерам, но и потому, что политика военного коммунизма привела к почти полному свертыванию рынка и торговли, заменив их жестким распределением и строгим нормированием, когда деньги перестали, по сути дела, выполнять свои функции. Тем самым сужалась материальная база взяточничества. Однако, как показали ближайшие события, взяточничество, подобно смертоносному микробу, лишь затаилась под влиянием внешних обстоятельств².

16 августа 1921 г. был принят декрет «О борьбе со взяточничеством», установивший ответственность укрывателей³. В соответствии с этим декретом было введено освобождение от уголовной ответственности взяткодателей: «Лицо, давшее взятку, не наказывается, если оно своевременно заявит о вымогательстве взятки или окажет содействие раскрытию дела о взяточничестве»⁴.

С принятием вышеуказанных декретов дела о взяточничестве были переданы в ведение революционных трибуналов, которые имели право назначить, согласно Уголовному кодексу 1922 г., в качестве наказания за совершение данного противоправного деяния высшую меру наказания – расстрел. По нашему мнению, декреты по борьбе с взяточничеством явились хорошей базой для установления соответствующих норм Уголовного кодекса РСФСР.

Вместе с тем НЭП сопровождался значительным ростом взяточничества, коррупция была и в среде частного

¹ ГА РФ. ф. 9495 с. оп. 1. д. 18, л. 11.

² См.: Малыгин А.Я. К вопросу о борьбе со взяточничеством в Советском государстве в начале 20-х годов XX в. //История государства и права. 2009. № 22. С. 15.

³ Собрание Узаконений. 1921. № 60. – С. 421.

⁴ Гриб В.Г., Окс Л.Е. Противодействие коррупции: учеб. пособ. – М.: Московская финансово-промышленная академия, 2001. – С. 24.

предпринимательства. Переход к новой экономической политике, допущение в известных пределах рынка, возрождение коммерческих отношений наряду с положительными результатами принесли и немало негативного, в том числе небывалый рост взяточничества. К этому власти оказались не готовы. Ленин 17 октября 1921 г. на II съезде политпросветов отнес взяточничество к одному из трех главных врагов рабочего класса¹. При взятке, специально отмечал он, «нельзя делать политики, потому что все меры останутся висеть в воздухе и не приведут ровно ни к каким результатам»².

Коррупция периода новой экономической политики наряду с привычными создавала особенные коррупционные практики. Каковы же причины коррупции того времени? Известно, что официальная советская идеология связывала взяточничество, прежде всего, с «наследием царского режима» и с «тлетворным влиянием Запада». Но, как показывают документы того времени, одной из важнейших причин использования служебного положения в корыстных целях являлось бедственное положение советских служащих, чей оклад был мизерным и вообще часто не выплачивался.

С другой стороны, неэффективный контроль в сфере расходования государственных средств, отсутствие публичности в деятельности государственных служащих, недостатки правового регулирования, не поспевающего за развитием революционных событий, недостатки в организации борьбы с правонарушениями и организационные дисфункции – все это было причиной быстрого роста коррупционных преступлений.

Ужасающее положение сложилось на транспортных коммуникациях. Вот какую картину нарисовал возглавлявший в конце 1921 г. Наркомат путей сообщения Ф.Э. Дзержинский. 6 декабря было опубликовано его обращение к железнодорожникам о содействии в борьбе со взяточничеством, в котором говорилось, в частности, что «вечное позорище царской России – система откупа, лихоимства и взяточничества свила себе прочное гнездо в наиболее чувствительной области нашего хозяйственного организма – в железнодорожном хозяйстве. Взятка на железных дорогах стала явлением столь «нормальным», что у многих товарищей железнодорожников притупилась чувствительность... Советская

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 44. – С. 173–174.

² Там же. Т. 54. – С. 196.

власть призывает всех честных граждан, в ком живо гнетущее сознание несмываемого позора и разлагающего влияния взяток, прийти на помощь для обнаружения и извлечения негодяев-взяточников»¹.

В Народном комиссариате путей сообщения были апробированы новые меры по борьбе со взяточничеством. Секретное постановление Совета труда и обороны РСФСР (СТО) 1922 г.², подписанное А. Рыковым, В. Смольяниновым и М. Гляссер, предусматривало широкий спектр мер, для проведения которых в жизнь была создана комиссия по борьбе со взяточничеством при СТО. Председателем был назначен Ф.Э. Дзержинский. Для борьбы со взяточничеством, кроме общих мер, направленных на пересмотр и «чистку» всех хозяйственных органов, предлагались меры репрессивного, контрольно-ревизионного, организационного характера. Народному комиссариату юстиции предлагалось составить точный перечень тех явлений, которые по закону могут быть признаны взяткой, и разработать положение о государственной службе, где были бы установлены формы совместительства, посредничества, участия в частных предприятиях, законодательно урегулировать систему выдачи удостоверений и т.д.

Предполагалось в пределах действующего законодательства усилить судебное преследование взяток, проводить это преследование в массовом порядке, систематически и неослабно. Преследованию должны были подвергаться не только взяточники и взятодатели, но и лица, в отношении которых будет установлено, что они знали об имевшей место взятке, но не предприняли никаких мер преследования, хотя по служебному положению должны были это сделать. То есть устанавливалось более широкое поле ответственных и преследуемых. Причем классовое государство выдерживало классовый подход к наказаниям: большим репрессиям подвергались социально чуждые элементы. Дела о взяточничестве подлежали рассмотрению в трибуналах в порядке упрощенного судопроизводства, без обязательного присутствия обвиненных во взяточничестве. Правовой радикализм проявлялся в том, что даже недоказанное взяточничество преследовалось: если суд устанавливал социальную опасность по роду занятий и связи с преступной средой,

¹ Цит. по: История государства и права. – 2009. – № 22. – С. 16.

² ГА РФ. ф. 9495 с. оп. 1. Д. 19. л. 119, 119 а.

становилась возможной административная высылка с запрещением проживания в определенных местностях на срок до трёх лет.

Понимая недостаточность репрессий, большевистское правительство предлагало меры, способные подкорректировать систему социально-трудовых и организационно-экономических отношений. Предлагалось осуществлять контроль на всех стадиях заключения договоров и сделок, проводить ревизии, а также предпринимать меры к установлению честности подрядчиков. Во всех административных, хозяйственных организациях и учреждениях должны были быть назначены наиболее проверенные лица для того, чтобы в самые короткие сроки рассматривать жалобы о взятках.

«Взятничество охватило, как будто тисками, все наши хозяйственные учреждения», – писал руководящий работник юстиции И. Славин. Постановление СНК от 21 декабря 1922 г. утвердило «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях», существенно ограничившие возможности совмещения государственной службы с коммерческой деятельностью. В нем были проанализированы ударные кампании по борьбе со взятничеством и данные по числу осужденных.

Для предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате реализовывался ряд нормативных правовых актов, содержащих необходимые административно-правовые средства. Весьма серьезны были предписания Постановления СНК РСФСР от 27 июля 1918 г. «Об ограничении совместной службы родственников в советских учреждениях», Декрета СНК РСФСР от 21 декабря 1922 г., Временных правил «О службе в государственных учреждениях, предприятиях».

На рубеже 20-х гг. XX в. основными средствами борьбы с коррупционными правонарушениями были: сотрудничество граждан с правоохранительными органами в выявлении фактов коррупции должностных лиц; законодательное закрепление неотвратимости уголовной ответственности всех виновных в коррупционных правонарушениях; установление равного наказания для всех субъектов коррупционного правонарушения; опубликование фактов коррупции; учреждение специального органа – Центральной комиссии по борьбе со взятничеством; создание информационной

базы данных и ведение отчетности по делам об осужденных за взяточничество¹.

В начале сентября 1922 г. была создана комиссия по борьбе со взяточничеством при Совете Труда и Оборона (СТО)² и утвержден комплекс мер по борьбе со взяточничеством.

Первым органом, отвечающим за обеспечение борьбы с проявлениями коррупции в СССР, стало Экономическое управление Всероссийского чрезвычайного комитета объединенного государственного политического управления (далее – ЭКУ ВЧК-ОГПУ), активная деятельность которого пришлась на период НЭПа (1921-1928). На ЭКУ ВЧК-ОГПУ были возложены задачи по борьбе с хозяйственными преступлениями, охране хозяйственных тайн, выявлению экономического шпионажа, оперативному обслуживанию транспорта и ряду других³. Перечисленный список задач наглядно показывает, что в борьбе с коррупцией ЭКУ ВЧК-ОГПУ не могло стать эффективной структурой в первую очередь из-за большого количества задач, круг которых был широк настолько, что не позволял полноценно сосредоточиться ни на одной из них, а также из-за особенностей советского периода, связанных с устройством государственной системы, не настроенной на реализацию превентивных мер.

Коррупция наблюдалась на всех уровнях государственного управления, в связи с чем государство применяло комплекс мер для борьбы с ней. ЦК РКП (б) предлагал партийным организациям оказывать содействие специальным комиссиям по борьбе со взяточничеством, созданным при Государственном политическом управлении, СТО, наркоматах, а карательным органам предлагалось беспощадно наказывать взяточников⁴.

Уже 14 сентября 1922 г. комиссия при СТО приняла решение о создании ведомственных комиссий по борьбе со взяточничеством, а

¹ См.: Дульцев М.В. Указ. соч. – С. 14.

² История государства и права. – 2009. – № 22. – С.16.

³ Епихин А.Ю., Мозохин О.Б. ВЧК-ОГПУ в борьбе с коррупцией в годы новой экономической политики (1921–1928): Монография. – М.: Кучково поле. Гиперборея, 2007. – С. 243.

⁴ Там же. – С.244.

на следующий день председатель комиссии Ф. Дзержинский утвердил Положение о них¹. На заседании комиссии СТО 24 ноября 1922 г. сообщалось о создании таких комиссий при ВСНХ, НКПС, Наркомпроде, НКВД, НКФ, НКТ, РВСР, НК РКИ, НКЮ, НКЗ. Первое заседание комиссии при НКВД РСФСР состоялось 21 сентября 1922 г. Для координации деятельности ведомственных комиссий и обмена опытом созывались совещания председателей этих комиссий. 4 октября 1922 г. СТО установил следующий порядок поощрения за содействие в раскрытии взяточничества: премия выдавалась после вступления приговора в законную силу и составляла 10% от оценки конфискованного у осужденного за взяточничество имущества².

Создавались и специальные ведомства, призванные бороться с коррупцией, такие как органы государственного контроля, Рабоче-крестьянская инспекция (РКИ). Проводились «чистки» государственного аппарата. В 1923-1924 гг. был разработан проект Положения о государственной службе. Устанавливался контроль за доходами государственных служащих, вводились анкетные листы, в которых указывалось имущественное положение государственного служащего, его жены, детей, о службе в порядке совместительства и т.д.

В рассматриваемый период появляются новые виды коррупционной деятельности, такие как получение материального довольствия одновременно или периодически от подотчетных организаций и учреждений; незаконное совместительство в двух государственных учреждениях или в государственном и частном одновременно; посредничество при подрядах, поставках, торгах, связанное с получением комиссионных или наградных выплат³. Лицам, состоящим на государственной службе, воспрещалось принимать на себя представительство каких бы то ни было иностранных фирм и организаций.

Для судопроизводства было характерным рассмотрение коррупционных правонарушений чрезвычайными судебными комиссиями и военными трибуналами в кратчайшие сроки и в виде

¹ Там же. – С.245.

² История государства и права. – 2009. – № 22. – С. 17.

³ Циркуляр НКЮ № 97 от 9 октября 1922 г. // Еженедельник советской юстиции. № 37–38. 1922. Офиц. приложение. – С. 6.

показательных процессов с привлечением наибольшего количества «зрителей»¹.

Об эффективности же антикоррупционных мер, осуществляемых в период новой экономической политики, свидетельствует тот факт, что в 1927 г. в связи со снижением числа фактов взяточничества была отменена высшая мера наказания (расстрел) за получение взятки приотягчающих обстоятельствах².

В 20-30-е гг. XX в. большое внимание уделялось также укреплению дисциплины. Были приняты Постановление ВЦИК РСФСР от 7 июля 1923 г. «Положение о дисциплинарных судах», Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 марта 1932 г. «О дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности» и др.

Предписания этих и ряда иных актов в какой-то степени способствовали предупреждению и пресечению коррупции в советском государственном аппарате. Как уже отмечалось, за ряд дисциплинарных проступков коррупционной направленности предусматривались суровые меры уголовной ответственности, вплоть до применения высшей меры. Серьезные меры уголовной ответственности за нарушение административно-правовых запретов способствовали предупреждению и пресечению коррупции в системе советской государственной службы.

В период утверждения тоталитарного политического режима произошли изменения как в экономике, так и в политике Советского государства. В связи с проведением коллективизации и индустриализации основой социалистической экономики стала государственная (общественная) собственность. Из экономики исчез частный сектор производства. В связи с этим видоизменяются и коррупционные правонарушения. К преступным деяниям, подпадающим под определение коррупционных, стали относиться: все договоры и отдельные соглашения о прямом товарообмене между хозяйственными органами, которые признавались явлениями, граничащими со взяточничеством; премирование и совместительство в сфере железнодорожного транспорта, которые карались как взяточничество; принятие премии работниками завода-поставщика от завода заказчика, караемые как получение и дача взятки; хищение социалистической собственности; обмен и отпуск на сторону

¹ См.: Дульнев М.В. Указ. соч. – С. 17.

² Собрание Указаний. – 1927 г. – № 100. – Ст. 737.

оборудования и материалов, приравняемые к хищениям социалистической собственности¹.

Особое внимание уделялось борьбе с расхищением социалистической собственности, в связи с чем в составе Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР был образован отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (ОБХСС), а лица, покушавшиеся на нее, рассматривались как враги народа.

Меры, направленные на предупреждение и пресечение коррупционных правонарушений, носили комплексный характер. Помимо достаточно жесткой карательной политики, деятельность всех органов, предприятий, организаций контролировалась органами государственного контроля.

Борьбе с коррупцией способствовало изменение форм и методов организации и деятельности местных Советов, в результате которой были созданы более широкие возможности для контроля представительных органов за работой исполнительных и распорядительных органов.

Также следует отметить установление обязанности судей отчитываться перед избирателями о своей работе и работе народного суда, что способствовало выявлению недостатков в их деятельности².

Тем не менее, несмотря на суровость правовых мер воздействия к взяточникам, искоренить это явление не удалось, так и не были устранены основные его причины. Даже во времена тоталитарного правления И.В. Сталина вирус коррупции не был истреблен, хотя, безусловно, следует признать, что модель сталинского квазисоциализма внешне казалась наименее коррумпированной. Однако не следует забывать, что тоталитаризм, основанный на политическом и экономическом терроре, и в других странах также внешне проявлялся как мало коррумпированный (классический пример – гитлеровская Германия), что на самом деле не соответствовало действительности.

Советский период антикоррупционной политики государства можно разделить на два исторических отрезка: довоенный и послевоенный.

¹ См.: Дульнев М.В. Указ. соч. – С. 18.

² Там же. – С. 18.

В довоенный период советское руководство, решая задачу государственного строительства, вынуждено было привлекать к управлению государством, экономикой, вооруженными силами, правоохрнительными органами не только преданных революционной идее специалистов, но и представителей тех социальных групп, которые новой властью были отнесены к враждебным классам. Последние не всегда добровольно шли на сотрудничество с советской властью, которая для обеспечения лояльности с их стороны в период Гражданской войны использовала такие репрессивные технологии, как «красный террор», взятие в заложники их родственников, аресты, расстрелы специалистов по обвинению в пособничестве врагам советской власти.

В этот период времени коррупция в органах государственной власти проявлялась как в классической форме (ее культивировали специалисты из дореволюционной России, а делегированные во власть представители революционной части общества оказались весьма способными учениками по части взяточничества, бюрократической волокиты и использования должностных преимуществ в корыстных целях), так и в форме саботажа. Последний вид коррупции проявлялся как в растлении сознания молодых специалистов с использованием классических коррупционных технологий, так и в организации деятельности подведомственных старым специалистам направлений государственной и хозяйственной жизни России в сторону максимального снижения ее эффективности. Таким образом, уже с первых дней советской власти руководители государства столкнулись с проблемой коррупции как источника реальной угрозы ее существованию. Поэтому не случайно приоритетным направлением государственной антикоррупционной политики была репрессивная функция, которая осуществлялась через созданные в конце 1917 г. Всероссийскую чрезвычайную комиссию (ВЧК) и Народный комиссариат внутренних дел.

Дальнейшим развитием антикоррупционной структуры стала организация Приказом НКВД СССР № 0018 от 16 марта 1937 г. в аппарате Главного Управления рабоче-крестьянской милиции Отдела по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (далее – ОБХСС). Деятельность ОБХСС, также как и ЭКУ ВЧК-ОГПУ, была ориентирована

исключительно на репрессивные меры, жесткое противодействие коррупционерам. При этом не уделялось должное внимание таким мерам предотвращения коррупционных преступлений, как обеспечение должного уровня образования, правовой грамотности чиновников и формирование культуры служения обществу.

Для повышения эффективности репрессивных антикоррупционных мер уже на предупредительной стадии НКВД использовал потенциал общественного контроля, который был затем институализирован в специально созданные и внешне независимые от правоохранительных органов Рабоче-крестьянские инспекции, ориентированные на предупреждение коррупционных правонарушений, выявление и пресечение возникающей коррупции во всех ее новых проявлениях¹.

К предупредительным коррупционным мерам следует отнести разработку в 1923-1924 гг. Положения о государственной гражданской службе, запрещающего служащим участие в деятельности коммерческих структур. Оно предусматривало информирование служащими своего руководства о состоянии и изменении собственного имущественного положения, а также жены, родителей, детей, о наличии или отсутствии родства с другими сотрудниками учреждения, о службе в порядке совместительства².

К уголовно-правовым мерам противодействия коррупции относилось установление равной меры наказания всем субъектам коррупционного преступления, введение уголовной ответственности за доноительство. Служащим, например, вменялось в обязанность в случае получения от начальника явно незаконного распоряжения, исполнение которого карается уголовным законодательством, не исполнять его и немедленно сообщать об этом высшему в административном порядке начальнику того лица, от которого последовало незаконное распоряжение³.

При всей очевидности угрозы, которую представляла коррупция для советской власти, следует отметить и то обстоятельство, что И.В. Сталиным в борьбе за абсолютную власть в партии и государстве коррупция, приравненная им к одному из видов

¹ Астанин В.В. Указ. соч. – С. 43.

² Там же. – С. 45.

³ Там же. – С. 42.

предательства, использовалась в качестве одного из предлогов для партийных чисток, ротации управленцев под лозунгом обострения классовой борьбы в стране в ходе построения социализма. В результате была создана не только мощная, сложная и подчиненная воле И.В. Сталина машина государственного управления и контроля, получившая в современной политической науке название «номенклатурная система», но и структура так называемого трудового перевоспитания в трудовых лагерях и колониях (зонах), объединенных в Главное управление лагерей при НКВД СССР (ГУЛАГ). Оно вело строительство важных промышленных и хозяйственных объектов, и через него прошли миллионы осужденных, в том числе и чиновники различных рангов.

В результате использования этих карательных мер на фоне огосударствления экономики и абсолютизации личной власти И.В. Сталина многие виды коррупции, проявлявшиеся в советском обществе на ранних стадиях развития, когда в его экономике сохранялись элементы рыночных отношений, а в политике – демократия, оказались вне общества и были глубоко законспирированы. Но в то же время государственная и хозяйственная бюрократия в изменившихся условиях выработала новые, оригинальные, по-своему уникальные формы коррупционных отношений, например, корпоративные сговоры вокруг фальсификации экономических и социальных показателей, направленных на выполнение директив центра о постоянном повышении производительности труда, объемов производства. Именно они материализовали мифы о выполнении в СССР планов пятилеток за четыре, а то и три года, что объяснялось неуклонным ростом трудового энтузиазма и коммунистической сознательности советского народа.

При Сталине отношение к коррупции вообще приняло интересный оборот. С одной стороны, наказания за злоупотребление служебным положением ужесточились вплоть до смертной казни, с другой – госслужащие очень быстро образовали своеобразный класс – неприкосновенный, неподвластный контролю. Представители номенклатуры были фактически неподсудны и не слишком боялись наказаний. Борьба с коррупцией носила, скорее, показательный характер и применялась все больше в политических целях, для расправы с неудобными лицами.

Появилась никогда ранее не существовавшая система «конвертов» (столь успешно реанимированная в перестроечный и постперестроечный периоды). Всем высшим чинам в партаппарате, НКВД, прокуратуре и армии выдавалась вторая, нигде не декларированная зарплата. Эта система очень стимулировала верность вождю. Отменил эту систему Хрущев.

В годы Великой Отечественной войны расширилась подсудность военных трибуналов. На них было возложено, помимо общеуголовных и воинских преступлений, также рассмотрение дел о хищениях государственной и общественной собственности, об уклонении от исполнения всеобщей воинской обязанности, о незаконной покупке, продаже, хранении, а также хищении оружия и др., то есть коррупционные правонарушения стали подсудны военным трибуналам.

С коррупцией вели борьбу милиция, прокуратура, органы государственного контроля, которые следили за соблюдением правил работы предприятий, за правильностью отпуска продуктов и товаров населению. Они выявляли лиц, уклоняющихся от службы в Красной Армии, вскрывали нарушения правил военного учета, пресекали хищения народнохозяйственных и военных грузов и т.д.

Борьба с коррупционными правонарушениями ужесточалась. Так, усиливалась ответственность за хищение социалистической собственности, взяточничество. Появился такой новый вид коррупционного правонарушения, как незаконное освобождение от мобилизации за взятку¹.

В первые послевоенные годы сталинская модель государственного управления и используемые властью технологии предупреждения и пресечения коррупции продолжали действовать. Но после смерти И.В. Сталина, осуждения культа его личности в СССР не только произошли позитивные изменения в политической жизни и в управлении государством, но и были созданы достаточно благоприятные условия для реанимации коррупции. В частности, была подорвана карательная основа в антикоррупционной политике государства и, в первую очередь, прекращена практика уголовного наказания государственных служащих и хозяйственников по обвинению во вредительстве, а также по политическим мотивам с

¹ См.: Дульнев М.В. Указ. соч. – С. 19.

последующим «трудовым перевоспитанием» в системе ГУЛАГа. Вместе с ней чиновники избавились от непреодолимого страха быть выбитыми из номенклатурной системы и оказаться в лагерях, условия существования в которых в большей мере несли угрозу жизни заключенных, что способствовало их «трудовому перевоспитанию».

Помимо этого, руководство КПСС и СССР, одушевленное идеей построения коммунизма в отдельно взятой стране, из политических соображений, а также в контексте концепции отмирания преступности в советском обществе по мере его приближения к коммунизму, практически блокировало не только информацию о коррупционных преступлениях в стране, но и саму практику антикоррупционной деятельности, чем не преминула воспользоваться номенклатурная элита в центральных и региональных органах государственной власти, в экономике, в социальной сфере.

Более того, по утверждению Ю.А. Жданова, в XX в. исследования коррупции стали «немодными» в научном мире. Капитализм пытался доказать свое превосходство, и для этого всячески замалчивались коррупционные преступления. Аналогичная ситуация была и в СССР. Взятки, нарушения норм закона при расходовании бюджетных средств даже если и выявлялись, то рассматривались как недостойные изучения наукой частные случаи. И только в последнее десятилетие XX в. на Западе осознали, какой моральный и экономический вред наносит коррупция развитию цивилизации. Однако научных школ, занимавшихся исследованием коррумпирования общества, к тому моменту давно уже не было¹.

Вполне естественно, что в столь благоприятных условиях коррупция в СССР в послевоенные годы постепенно получила широкое распространение, чему в полной мере способствовали лидеры КПСС и СССР, оказавшиеся заложниками социальных утопий, в угоду которым десятилетиями фальсифицировались все экономические, социальные, статистические показатели в СССР для

¹ Жданов Ю.А. Исторические формы коррупции (тезисы выступления) // Международная научно-практическая конференция «Борьба с коррупцией на Юге России как системная проблема. Препятствия и стратегии». Ростов-на-Дону, 2001. – С. 4.

демонстрации «преимуществ» коммунистической системы над капиталистической.

В 40-50-е гг. XX в. говорить о массовых формах проявления коррупции в государственном аппарате в силу известных причин не приходится. О новом всплеске коррупции в государственном аппарате заговорили лишь в конце 50-х годов, а в начале 60-х появился Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20 февраля 1962 г. «Об усилении ответственности за взяточничество», в котором взяточничество характеризовалось как один из позорных пережитков прошлого. Кроме того, указывалось на то, что у государства имеются все возможности для полного искоренения любых форм взяточничества. Однако, как мы знаем, искоренить данное явление в советский период так и не удалось.

На рубеже 60-70-х гг. XX в. коррупция проникла в структуры правящей партии, усиливалась экономическая и должностная преступность. В этот период были широко распространены нелегальная перепродажа дефицитных товаров (спекуляция) работниками торговых и иных организаций, взятки и иные злоупотребления должностных лиц, отвечающих за распределение потребительских благ, взяточничество в системе образования, труд шабашников, приписки в отчетности. Коррупция превратилась в социальный институт, элемент системы управления, тесно взаимосвязанный с другими социальными институтами – политическими, экономическими, культурологическими. Институционализация коррупции – это превращение ее из разряда преступлений отдельных чиновников в массовое социальное явление, которое становится привычным элементом социально-экономической системы.

Появившаяся в СССР так называемая номенклатура, по своей сути и положению в обществе очень напоминала сословие бюрократов, сформировавшееся при Николае I. Особенно наглядно это сходство стало проявляться в период правления Л.И. Брежнева, особенно в последние годы его жизни. Даже в общих принципах проводимой государственной политики период «развитого социализма» очень напоминал времена Николая I в период «апогея самодержавия». Для характеристики этих двух периодов очень подходит один термин – стагнация. Коррупция стала проникать во все эшелоны власти, дискредитируя ее и вступая в вопиющие

противоречии с потребностями общества. Несомненно, что коррупция в значительной степени усугубила кризис эпохи социализма и приблизила распад СССР. Именно в последний период правления Л.И. Брежнева взяточничество стало все шире проникать и в такие сферы общества как здравоохранение и образование, чего раньше в СССР практически не наблюдалось.

Кроме традиционной взятки как корыстного преступления советская экономическая система породила особый вид взяточничества, пожалуй, не известного в мировой истории, – взятка в ложно понимаемых интересах государства. Полностью сбалансированная плановая экономика – это идеальная модель, к которой так и не смогла приблизиться советская экономика. Жесткое централизованное планирование производства и распределения привело к возникновению существенных провалов в функционировании хозяйственного механизма. В методической литературе процесс составления планов преподносился как совокупность математических процедур, в рамках которых определяется необходимое количество каждого конкретного ресурса. Однако реальная практика составления планов отличалась от нормативной модели. Как правило, плановый объем производства рассчитывался путем прибавления к достигнутому его объему некоторой величины, выводимой из априорно заданного темпа прироста. Последний, соответственно, определялся из аналогичного показателя в предшествующем периоде. Таким же способом определялись расходы предприятий. Зачастую величины устанавливались волевым решением планирующих органов. Способов разрешения противоречий государственного планирования было множество. Например, можно было существенно снизить плановые показатели, провалив с треском установленный министерством план. Убедившись в невозможности выполнения плана, министерство существенно снижало показатели¹.

Существовали и другие «деловые игры» в системе советской экономики. Для изменения планов, для пробивания фондов, получения дефицитных ресурсов возник институт профессиональных толкачей-взятокдателей. Представитель предприятия или региона постоянно находился в Москве, чтобы «выбивать» необходимые

¹ Алексеев С.В. Коррупция: социологический анализ. Монография. – Шахты: ЮРГУЭС, 2008. – С. 30.

ресурсы. Не секрет – цели достигались путем взяточничества. Толкач почти никогда не использовал личные средства. И хотя средства, расходуемые на взятку, являлись государственными, трудности установления и наказания взяточдателя заключались в отсутствии корыстного личного интереса. Не наблюдался прямой личный интерес в пробивании политико-экономических решений относительно размещения крупномасштабных проектов (крупномасштабного строительства, поворота сибирских рек и т.д.), хотя взаимодействия чиновников проходили по сценарию коррупционных практик.

История возникновения коррупции и развития коррупционных практик в России показала, во-первых, социальную обусловленность и историческую изменчивость форм, субъектов, содержания коррупционных практик. Во-вторых, коррупционные практики далеко не всегда считались противозаконными. Скорее, их следует оценивать как нелегитимное (в правовом и широком социальном смысле) поведение управленческой элиты, как социальную девиацию. В-третьих, практика борьбы с коррупцией репрессивными методами, как это часто было в истории России, доказала свою неэффективность, поскольку коррупция является масштабным социальным явлением, а не простой совокупностью криминальных событий.

Несмотря на, в целом, вполне справедливые утверждения советских криминологов о том, что «коррупция, как и преступность, - закон жизни капиталистического общества» и «использование высоких государственных должностей в целях личного обогащения всегда было характерным для буржуазных стран и, в первую очередь, США», СССР, как и другие страны социалистической ориентации, отнюдь не были свободны от коррупции, в том числе и в эпоху сталинского тоталитаризма. Получили широкую известность коррупционные скандалы в СССР в эпоху застоя («рыбное», «торговое», «хлопковое» дела, дело Щелокова-Чурбанова и т.п.). Несомненно, данные эпизоды отражали лишь верхушку айсберга «коррупция».

Известно о «распродаже» Румынии кланом Чаушеску, откровенном воровстве национальных богатств Болгарии режимом Живкова и т.п. К специфическим причинам, спровоцировавшим

размах коррупции в 90-е гг. можно отнести следующие: политическая нестабильность, распад партийной системы контроля, трудности преодоления тоталитарного режима, резкий переход к новой социально-экономической системе, не подкрепленной правовой базой и правовой культурой, а также отсутствие частной собственности в советский период.

Первые попытки обуздать коррупцию на государственном и региональном уровне были предприняты в начале 80-х гг. XX в. Генеральным секретарем ЦК КПСС Ю.А. Андроповым. На июньском (1983 г.) Пленуме ЦК КПСС он отмечал: «Необходимо полностью покончить с таким явлением, как случаи пользования государственного, общественного имущества и служебного положения в целях личного обогащения», ибо «это не что иное, как подрыв самой сути нашего строя».

Но эти попытки не получили должного развития после его смерти. Создается впечатление, что вплоть до начала 2000 г. тема борьбы с коррупцией использовалась элитой во внутрипартийной борьбе в КПСС, в советском руководстве, а в постсоветской России – для передела власти, сфер экономического и политического влияния, а также в ходе предвыборных кампаний.

Пристальное внимание законодательных органов советского государства к проблемам борьбы с коррупцией наглядно прослеживается в изданных в разные периоды его существования нормативно-правовых документах. Здесь уместно вспомнить Декрет «О взяточничестве» от 8 мая 1918 г., Декрет «О борьбе со спекуляцией, хищениями в государственных складах, подлогами и другими злоупотреблениями по должности в хозяйственных и распорядительных органах» от 21 октября 1919 г., Декрет Совета народных комиссаров «О борьбе со взяточничеством» от 16 августа 1921 г., Уголовные кодексы РСФСР 1922 и 1960 гг.

При этом следует отметить, что законодательство СССР, в частности Основы уголовного законодательства Союза ССР, УК РСФСР и соответствующие кодексы союзных республик даже в 60-80 гг. предусматривали суровые наказания за коррупционные преступления. Так, по ч. 2 ст. 173 УК РСФСР за получение взятки при отягчающих обстоятельствах предусматривалось применение смертной казни с конфискацией имущества. В соответствии с частью первой статьи 173 УК РСФСР «...получение должностным лицом

лично или через посредника в каком бы то ни было виде взятки за выполнение или невыполнение в интересах дающего взятку какого-либо действия, которое должностное лицо должно было или могло совершить с использованием своего служебного положения» предусматривало наказание в виде лишения свободы на срок от трех до десяти лет с конфискацией имущества. Те же действия, совершенные должностным лицом, занимающим ответственное положение, либо ранее судившимся за взяточничество или получавшим взятки неоднократно, либо вымогавшим взятки, наказывались лишением свободы на срок от восьми до пятнадцати лет с конфискацией имущества и со ссылкой после отбытия лишения свободы на срок от двух до пяти лет или без ссылки, а при особо отягчающих обстоятельствах – смертной казнью с конфискацией имущества.

Весьма суровые наказания предусматривались за дачу взятки (по ч. 2 ст. 174 УК РСФСР – до 15 лет лишения свободы) и посредничество во взяточничестве (по ч. 2 ст. 174¹ УК РСФСР – до 15 лет лишения свободы). В Постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 23 сентября 1977 г. № 16 с изменениями, внесенными Постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 26 апреля 1984 г. № 7 подчеркивалось, что взяточничество, представляющее собой опасное преступление, вызывает необходимость последовательной и решительной борьбы с ним, создания вокруг взяточников обстановки нетерпимости и общественного осуждения. При рассмотрении дел о взяточничестве суды обязаны были выявлять всех лиц, виновных в совершении этого преступления, устанавливать действительную роль и степень вины каждого подсудимого, добиваясь последовательного осуществления принципа неотвратимости наказания, и вместе с тем не допускать необоснованного осуждения граждан. Пункт 15 упомянутого постановления гласил, что суды обязаны неуклонно соблюдать требование закона о применении конфискации имущества в качестве дополнительной меры наказания за получение взятки и квалифицированное посредничество во взяточничестве. В пункте 7 отмечалось, что применяя содержащиеся в законе указания о квалифицирующих обстоятельствах взяточничества, судам следует иметь в виду, что:

а) вопрос об ответственном положении должностного лица, обвиняемого в получении взятки, решается судом в зависимости от

конкретных обстоятельств, важности осуществляемых им служебных функций, прав и полномочий, которыми оно наделено, а также характера организации, в которой оно работает;

б) ранее судившимся за взяточничество следует считать лицо, которое в прошлом было осуждено за получение взятки или дачу взятки либо за посредничество во взяточничестве, если при этом судимость за данное преступление не погашена и не снята в установленном законом порядке;

в) неоднократное получение, дача взятки или посредничество во взяточничестве предполагает совершение одного из этих преступлений не менее двух раз, если при этом не истекли предусмотренные законом сроки давности привлечения к уголовной ответственности.

Даже во времена жесточайших диктаторских режимов, и под угрозой смертной казни коррупция сохранялась, хотя уровень ее несколько снижался, о чем мы можем судить по статистическим данным. Конечно, в СССР в 80-е гг. XX столетия уже не было диктатуры, характерной для 30-х гг. этого века, но за коррупционные преступления существовала довольно строгая ответственность, хотя вероятность поимки того же взяточника была невелика. Тем не менее, уровень взяточничества был заметно ниже, чем в начале XXI столетия. Например, в 1988 г. зарегистрировано 2462 факта взяточничества, в то время как в 2001 г. – 7909 преступлений данного вида.

Ретроспективный анализ советского законодательства, нацеленного на борьбу с коррупцией, и практика его применения позволяют заключить, что такая борьба далеко не всегда была последовательной и эффективной. Традиционная коррупция менялась, приспосабливалась к изменениям запретительного законодательства и практике его применения, становилась более изощренной вплоть до того, что стала активно вторгаться в сферу законодательства. Совершенно неслучайно появилось такое направление противодействия коррупции, как «анализ коррупционного законодательства». Приспосабливалось к динамике коррупции и законодательство, а также практика его применения, и в этом деле достигнут определенный прогресс – масштабы коррупции в настоящее время все-таки ограничены.

Даже сегодня не только пожилым, но и россиянам среднего возраста памятли массовые факты поборов и взяточничества за получение государственного жилья, за выделение торговым предприятиям и продажу покупателям «по благу» дефицитных промышленных и продовольственных товаров, за прием в престижные вузы, за командировки за границу и тому подобное. О такой практике советских времен немало сообщала людская молва и даже пресса. И это при том, что номинально взяточничество каралось весьма строго – вплоть до смертной казни.

К выводу о широком распространении коррупции в конце эпохи социализма позволяют прийти не только материалы судебных процессов и прессы 1970-1980-х гг., но и результаты проведенного в 1990 г. изучения этой проблемы в ряде регионов России и некоторых союзных республик СССР¹. Его результаты свидетельствуют о том, что различные виды коррупционного поведения, в том числе в уголовно наказуемых и поэтому наиболее опасных формах, уже тогда были присущи практически всем союзным, республиканским, краевым и областным государственным и партийным органам, не говоря уже о местных. Наиболее пораженными в этом плане оказались структуры, осуществлявшие финансовое и материально-техническое обеспечение хозяйствующих субъектов, внешнеэкономические связи, организующие и контролирующие сферы товарного распределения и социальной поддержки населения. При этом если умолчать об этих явлениях уже не представлялось возможным, то они преподносились как некие издержки функционирования органов власти, либо как отдельные редкие факты, не характерные для существовавшей системы.

Все это создало весьма благоприятную почву для дальнейшего внедрения коррупции в общественные отношения при либерализации экономических и социально-политических условий в стране на рубеже 1990-х годов. И, в конечном счете, это привело к тому, что в последние годы советской власти даже при сохраняющейся уголовной ответственности взятки стали браться, по существу, открыто. Результаты проведенного уже в 1999–2000 гг. исследования показывают, что при относительно стабильном общем количестве лиц, избобличаемых во взяточничестве на протяжении

¹ Водолеев Г.С. Коррупция: хроника региональной борьбы. СПб., 1995. – С. 43.

последних 12-15 лет, сегодня к ответственности за это деяние удается привлечь только одного из двух-двух с половиной тысяч лиц, совершивших данное преступление (т. е. более чем в двадцать раз меньше, чем в конце 1980-х – начале 1990-х гг.)¹. Это объясняется латентным характером взяточничества как вида преступлений, а также свидетельствует о явных недостатках работы правоохранительных органов. Интересно, что из числа осуждаемых сегодня за взяточничество лиц до половины составляют представители правоохранительных структур, что свидетельствует о высокой степени коррумпированности именно тех, на кого власть и население должны рассчитывать как на главную опору в противодействии правонарушителям².

Следует отметить, что во времена перестройки, и даже после нее, рост коррупции происходил на фоне ослабления государственной машины. Он сопровождался следующими процессами: уменьшением централизованного государственного контроля, крахом идеологических идей, экономической стагнацией и падением уровня развития экономики, и, наконец, развалом СССР и появлением нового государства – Российской Федерации, в котором взяточничество, благополучно пережившее царское и советское время, достигло таких невиданных размеров, что стало, по сути своей, одной из главных проблем современной России.

1.6. Особенности коррупции в современной России

Распад СССР и образование самостоятельных государств из бывших республик сопровождалось политическими, экономическими и социальными кризисами, конфликтами на национальной почве. Становление новой российской государственности и происходило в экстремальных условиях гиперинфляции, безработицы, поспешной ваучерной приватизации, скорее похожей просто на разграбление госимущества. Происходила криминализация общества на фоне бездействия правоохранительных органов и ожесточенной борьбы за власть. Именно в это время формируются те тенденции, которые в

¹ Коррупция и борьба с ней. – М.: Российская криминологическая ассоциация, 2000. – С. 16.

² История коррупции в России / под ред. Н.И. Серьгова. М.: МОСУ, 1999. – С. 281.

значительной степени объясняют громадные масштабы коррупции в наши дни.

Во-первых, происходит приватизация собственности, в результате которой ее владельцами становятся либо сами представители номенклатуры, либо те, кто имел с ними связи, и таким образом получил доступ к приватизации. Во-вторых, в процесс приватизации в той или иной степени были включены представители криминального мира, которые тоже оказались связанными с представителями номенклатуры. Многие из них затем сумели легализовать свой бизнес и криминальные нравы. В-третьих, произошел возврат к временам «кормлений». В условиях невыплаты зарплат люди разных профессий, в том числе врачи и преподаватели, сотрудники правоохранительных органов и др. стали использовать свою работу для получения дополнительных доходов: одни – чтобы выжить, другие – чтобы обогатиться. В-четвертых, произошло дальнейшее увеличение бюрократического аппарата, костяк которого составила прежняя номенклатура.

Таким образом, получилось, что значительная часть представителей крупного бизнеса стала таковой через злоупотребления и откровенный криминал. Бюрократический аппарат сейчас имеет в стране огромную власть и использует ее в своих корыстных целях. Коррупция получила широкое распространение в обществе, и в нее вовлечены в той или иной степени все слои общества. Коррупция превратилась в норму жизни, особенно в сфере бизнеса, политики, бюрократического аппарата. Сегодня Россия приобрела не только внутри страны, но и за рубежом стойкий имидж клептократического и глубоко коррумпированного государства. Согласно международному «рейтингу коррумпированности власти», как уже отмечалось выше, Россия занимает весьма незавидное положение в десятке самых неблагополучных стран мира в компании с Венесуэлой, Камеруном, Индией, Индонезией и некоторыми другими странами, с которыми добропорядочным политикам и деловым партнерам рекомендовано без необходимости не иметь дела.

При этом одной из наиболее негативных особенностей современного развития коррупции в России является то, что она сегодня стала менее воспринимаемой и осуждаемой обществом, чему в немалой степени способствовали пробелы в правовом воспитании населения, а также усилия некоторых политиков и

высокопоставленных чиновников узаконить соответствующие отношения в качестве неотъемлемого элемента государственной службы¹. К сожалению, не могут переломить эту тенденцию ни пресса, ни телевидение. Острота восприятия материалов о коррупции в обществе все больше притупляется, а возможности создания обстановки нетерпимости к коррупции как социальному явлению день ото дня ослабевают. Возник своего рода синдром привыкания к ней, который стал настолько существенным, что большую часть общества не слишком раздражает не только продажность отдельных государственных чиновников, но даже то, что по подозрению в причастности к коррупционным отношениям под сомнение была поставлена репутация первого Президента России и его ближайшего окружения. Значительная часть граждан разоблачения коррупции вообще воспринимает как попытки одних российских политиков очернить своих оппонентов и заработать дополнительные очки в продвижении на те или иные должности.

В крахе советского режима большую роль сыграл именно шок от выявленных в конце 1980-х злоупотреблений на самом высоком уровне. Однако радикальные либералы во главе с Б.Н. Ельциным, которые шли к власти именно под лозунгами борьбы с коррупцией, оказавшись наверху, заметно перекрыли достижения своих предшественников. В 1990-х гг. на Западе говорили, что в России большинство государственных служащих попросту не догадываются, что личное обогащение на службе является криминалом. Подобные заключения делались не на пустом месте. Официальные доходы госчиновников оставались довольно скромными, но при этом без их разрешения заниматься бизнесом было практически невозможно. Особенно щедрой «кормушкой» оказалось проведение приватизации. Ее организаторы имели уникальные условия для злоупотреблений.

Но самое неприятное в постсоветской коррупции – ее децентрализованный характер. Если в других странах чтобы «решить вопрос» достаточно дать взятку одному-двум высокопоставленным чиновникам, то в России приходится платить всем чиновникам без исключения, начиная от секретарши в приемной, и заканчивая налоговыми инспекторами.

¹ Максимов С.В. Коррупция в России. – Уфа: Уфимский филиал Академии налоговой полиции ФСНП РФ, 2000.

Сегодняшнее правительство, как и правители прошлых эпох, пытается противостоять этой проблеме, однако пока в массовом сознании коррупция будет восприниматься как нормальное и неизбежное явление, ничего не изменится. Пока взятки будут предлагать, их будут брать, какие бы суровые наказания за это ни грозили. Но зачастую люди не в состоянии решить свои проблемы, не давая взятку... Получается заколдованный круг.

Не является секретом, что сегодня коррумпированные отношения выступают связующим звеном между государственными органами и криминальными группировками, в том числе и организованными. Весьма характерно, что еще на рубеже 1999-х гг. эта тенденция просматривалась уже достаточно отчетливо, а коррумпированные связи криминальных кругов с государственными чиновниками разных уровней в этот период времени в значительной степени предрешили последующее активное формирование и развитие в России организованной преступности. По оценкам экспертов, от одной трети до половины доходов, полученных в результате преступной деятельности, сегодня в России тратятся на создание и укрепление позиций организаторов и активных участников преступных сообществ в органах законодательной и исполнительной власти, судебной и правоохранительной системе¹.

В 2008 г. в России за получение взяток были осуждены 1 тыс. 300 человек. По данным председателя Верховного суда Вячеслава Лебедева, большая часть мздоимцев были привлечены к ответственности за получение взяток в сумме не более 3 тыс. руб., 80 % осужденных взяточников обвинялись в получении суммы менее 30 тыс. руб. Но и этот максимум достигался крайне редко. В то же время, по оценкам экспертов, средняя коммерческая взятка в стране исчисляется сотнями тысяч долларов. По данным исследования фонда «Индем», средний размер коммерческой взятки по стране еще в 2005 г. составлял 135,8 тыс. долларов. Президент этого фонда Георгий Сатаров считает, что уровень взяток с тех пор значительно вырос².

¹ Малков В.Д. Криминологическая характеристика коррупции и коррупционной деятельности // Криминология: Учебник для ВУЗов. – М., 2006. – С. 327.

² Методическое пособие для лекторов, проводящих лекции и семинары по антикоррупционной пропаганде «Коррупция и общество». – Уфа: Общество «Знание», 2009. – С. 20.

То, что судебные иски по коррупции касаются только низового, бытового уровня, подтверждает генеральный директор международной неправительственной организации Transparency International Елена Панфилова. «Это случаи, когда рядовой гражданин сталкивается с чиновниками в сфере образования, медицины. Политическая, организованная коррупция в судебной практике не фигурирует»¹.

Среди осужденных взяточников 31% – сотрудники МВД, 20,3% – служащие Министерства здравоохранения, 12% – преподаватели, 9% – муниципальные служащие, 2,5% – сотрудники ФСИН, 2% – таможенные служащие.

Специалисты полагают: продолжающийся экономический кризис, хотя и не умерит чиновничьих appetites, но заставит государственных служащих действовать в соответствии с конъюнктурой рынка. Одни исследователи проблем коррупции считают, что общий объем коррупционного рынка будет снижаться пропорционально общему объему денежной массы в стране, другие – что нашего чиновника никакой кризис не остановит.

В судебную практику входят и более ста случаев, в которых фигурировала взятка менее 500 руб. «Эта цифра наглядно свидетельствует, каков уровень выявления фактов взяточничества, – признался Вячеслав Лебедев. – И статистика эта на протяжении нескольких лет не меняется. По обвинению в получении взяток группой лиц по предварительному сговору, либо организованной группой, либо в крупном размере число дел составило лишь 10% от общего числа рассмотренных судами о взятках»². При этом многие мздоимцы отделываются условными приговорами или подпадают под амнистию.

Между тем небывалый уровень коррупции подтверждается даже официальными источниками. Так, по оценкам начальника главного управления процессуального контроля Следственного комитета Василия Пискарева, если сложить все взятки, которые берут наши чиновники и должностные лица за целый год, то получится астрономическая сумма, равная трети годового бюджета России. Общий же объем коррупционного рынка в России составляет 316 млрд

¹ Там же.

² Там же.

долларов. Это больше, чем средства, направленные страной на борьбу с мировым кризисом.

Подводя итог краткому историческому анализу генезиса коррупции в России, следует отметить, что она сохраняется в качестве неотъемлемой части политической и социально-экономической жизни страны. Ее своеобразие проявляется как минимум в трех особенностях:

- в России наблюдается симбиоз «восточной» (ее главный признак – клановость) и «западной» (рынок коррупционных услуг) форм коррупции¹;

- инициатором антикоррупционной политики в нашей стране выступают в первую очередь лидеры государства. Ослабление их внимания к данной проблеме всегда сопровождалось всплеском коррупции;

- позитивные результаты в обуздании коррупции достигались при сочетании превентивных, уголовно-правовых, гражданско-правовых и административных мер, но при условии доминирования в них карательно-принудительных способов воздействия на реальных или потенциальных субъектов коррупции.

Эти обстоятельства, как и высокий уровень распространения коррупции во всем мире, необходимо учитывать при исследовании данного явления социальной действительности в современной России, для чего существуют достаточно благоприятные условия:

- на уровне мирового сообщества эта тема стала предметом пристального внимания как международных организаций, так и ученых;

- руководство России выступает инициатором борьбы с коррупцией на государственном и региональном уровне, что стимулирует интерес к этой проблеме и со стороны исследователей.

Наш интерес к теме коррупции в современной России объясняется не только тем, что в течение последнего десятилетия начали предприниматься попытки исследования этого явления общественной жизни учеными-правоведами, политологами, социологами, философами, но и тем, что они нуждаются в новых подходах и, конечно же, в дальнейшей систематизации с использованием и положительного, и отрицательного опыта, который накопился за последние столетия и, к сожалению, не изучается в

¹ Добренков В.И., Исправникова Н.Р. Коррупция. – М., 2008. – С. 30.

полном объеме, а следовательно, и не используется в антикоррупционной политике государства.

Суммируя сказанное можно сделать вывод, что коррупция своими корнями уходит очень далеко, эта проблема была всегда, но сейчас она стала проявлять себя в более устрашающих формах. Поэтому необходимо без промедления сосредоточить усилия на ограничении сферы приложения ее проявлений, снижении степени ее влияния, минимизации вредных последствий, чтобы, в конечном итоге, свести ее до приемлемого социально терпимого уровня.

2. СУЩНОСТЬ И ПРИЧИНЫ КОРРУПЦИИ

«Коррупция существует постольку, поскольку должностное лицо может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами. Должностное лицо обязано принимать решения, исходя из целей, установленных правом (конституцией, законами и другими нормативными актами) и общественно одобряемых культурными и моральными нормами. Коррупция начинается тогда, когда эти цели подменяются корыстными интересами должностного лица, воплощенными в конкретных действиях»¹.

2.1. Сущность коррупции

Как у любого сложного социально-экономического явления, у термина «коррупция» не существует базисного определения. Коррупция (от лат. corrumpere – «растлевать») обозначает использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащих законодательству и моральным установкам². Наиболее часто данный термин ассоциируется с бюрократическим аппаратом и политической деятельностью. В зарубежных странах данный термин имеет более широкое этимологическое представление, вытекающее из первичного значения исходного латинского слова.

Характерными признаками коррупции являются противоборство между действиями должностных лиц и действиями лиц, заинтересованных в нарушении этими должностными лицами властных полномочий (например, по распределению каких-либо не принадлежащих им ресурсов, оказанию услуг имущественного или неимущественного характера, в том числе продвижению по службе, устройству родственника на работу, в больницу или поликлинику, детский сад, школу, вуз и др., либо возможности получения прямой экономической выгоды, либо злоупотребление должностными

¹ Источник: <http://www.anti-corr.ru/cipebc2.htm>

² Источник: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%CA%EE%F0%F0%F3%EF%F6%E8%FF>

полномочиями и т.д.). Коррупция, как сложное социально-экономическое явление, реально искажающее экономическую политику и стратегию развития страны, ведет к прямому или косвенному хищению государственного бюджета и государственной собственности.

Зародившаяся в глубокой древности, коррупция представляет собой отношения, складывающиеся между должностными лицами и отдельными членами общества по поводу использования возможностей занимаемой должности с целью получения личной выгоды в ущерб третьей стороне (обществу, государству, предприятию).

Субъектами коррупционных отношений выступают, с одной стороны, должностные лица, с другой – представители легального и нелегального частного сектора. Объектами коррупции могут оказаться любые общественные и хозяйственные отношения.

Международная организация Transparency International, Мировой банк и другие организации понимают под коррупцией злоупотребление доверенной властью ради личной выгоды¹. Существуют также и другие определения, которые вносят уточнения (что власть включает доверенные ресурсы, что она может относиться к государственному и частному сектору и т.д.²) или используют более строгие юридические формулировки.

Согласно российскому законодательству³, коррупция представляет собой злоупотребление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп, либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды

¹Источник World Bank: Public Sector Reform – What Works and Why? <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTOED/EXTPUBSECRETF/0,,menuPK:4.html>

²Источник: <http://www.actssouthernafrica.org/Working%20Paper%201–20definition%20of%20Corruption.pdf>

³Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 273–ФЗ «О противодействии коррупции».

указанному лицу другим физическим лицам, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица. Встречающееся в законе понятие «коррупционное преступление» не имеет отдельного определения.

Злоупотребление может быть одной из форм коррупции (одним из преступных деяний должностного лица или группы лиц), но не исчерпывает всей полноты определения коррупции.

Ратифицированная Россией европейская Уголовно-правовая конвенция о коррупции (англ. Criminal Law Convention on Corruption) относит коррупцию к уголовным преступлениям физических и юридических лиц. В настоящее время в России за одно и то же коррупционное преступление можно получить наказание и по Кодексу об административных правонарушениях, и по Уголовному кодексу.

По мнению большинства исследователей, коррупция – это поведение людей, решающих государственные и частные задачи, которые нарушают свой долг, чтобы получить неоправданные выгоды какого-либо рода. Кроме того, под коррупцией понимают поведение, нарушающее и подрывающее те нормы политической системы, которые считаются необходимыми для ее сохранения. Данное определение охватывает многообразные формы проявления коррупции, в т.ч. подкуп, незаконное должностное обогащение, взяточничество, должностное протектирование, покровительство, кумовство и семейственность.

В Большом юридическом словаре сказано, что коррупция – это умышленное использование представителями власти своего служебного статуса для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме¹.

В Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой «коррупция» определена как моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами².

¹ Большой юридический словарь/Под ред. А.А.Сухарева, В.Е.Крутских. – М., 2000. – С.288–289.

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка – М.: Азбуковник, 1999. – С.298.

Двойственный характер коррупции состоит в том, что она может проявляться в двух видах: в этическом отклонении и в правонарушении. Примером этических нарушений являются: совершение государственным служащим действий, которые отрицательно влияют на формирование общественного мнения о состоянии законности на государственной службе, хотя прямо и не запрещены законом или иным нормативным актом (например, систематический прием мелких подарков от просителей; частое приобретение предметов роскоши; отдых в дорогих и престижных странах; неформальные отношения с людьми, имеющими судимость за корыстные преступления; проживание в апартаментах или пользование дорогим автомобилем, стоимость которых несопоставима с размером заработной платы и др.).

Л.Д. Гаухман определяет коррупцию как социальное, общественно опасное, угрожающее экономической и политической безопасности страны явление, составляющее совокупность преступлений, совершаемых должностными лицами в целях личного обогащения за счет государства, коммерческих и иных организаций и граждан¹.

Н.А. Мелешко считает, что коррупция – это деяния должностных лиц и государственных служащих, совершенные в нарушение правовых регламентаций из корыстной или иной заинтересованности, повлекшие нарушения прав и свобод человека и гражданина, порядка работы органа государственной власти или местного самоуправления, причинившие ущерб охраняемым интересам государства, общества, физических и юридических лиц².

К коррупционным правонарушениям относятся гражданско-правовые деликты, дисциплинарные проступки, административные проступки и преступления³.

¹ Гаухман Л.Д. Коррупция и коррупционные преступления. – М.: Юридические программы. – 2009. – С.6.

² Мелешко Н.П. Некоторые проблемы борьбы с организованной преступностью и коррупцией в свете защиты прав человека // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. – М., 2001. – С.191.

³ Книга по борьбе с коррупцией (TI Source Book). – Transparency International, 2000.

В России к **гражданско-правовым коррупционным деликтам** относятся:

- принятие в дар работниками государственных и муниципальных учреждений, учреждений социальной защиты и иных подобных учреждений подарков (имущества или имущественных прав) от граждан, находящихся у них на лечении, содержании или воспитании, от родственников этих граждан, а также дарение работникам подарков в связи с указанными обстоятельствами;

- принятие в дар и дарение государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или с исполнением последними служебных обязанностей при условии, что стоимость любого подарка во всех случаях не превышает пяти минимальных размеров оплаты труда (ст. 575 Гражданского кодекса РФ).

Дисциплинарные коррупционные проступки реализуются в таком использовании служащим своего статуса для получения преимуществ, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание (например, осуществление сотрудником органа внутренних дел предпринимательской деятельности). Дисциплинарные проступки с трудом поддаются систематизации, поскольку достаточно произвольно определяются решениями руководящих органов различных государственных, муниципальных, коммерческих и иных организаций.

Административные коррупционные проступки включают в себя:

- вымогательство или получение прямо или косвенно чиновником или лицом, которое выполняет государственные обязанности, любого предмета, имеющего денежную стоимость, или иной выгоды в виде подарка, услуги, обещания или преимущества для себя или иного физического или юридического лица в обмен на любое действие или бездействие при исполнении ими своих государственных обязанностей, а также предложение или предоставление таких предметов или выгод указанным лицам;

- любое действие или бездействие при исполнении своих обязанностей должностным лицом в целях незаконного получения выгоды для себя или третьего лица;

– мошенническое использование или сокрытие имущества, полученного в результате совершения указанных действий;

– ненадлежащее использование должностным лицом для своей выгоды или выгоды третьего лица любого имущества, принадлежащего государству, компании или учреждению, в которых государство имеет имущественную долю, если чиновник или лицо, исполняющее государственные обязанности, имеет доступ к этому имуществу вследствие или в процессе исполнения своих обязанностей;

– ненадлежащее использование должностным лицом для своей выгоды или выгоды третьего лица любого вида секретной или конфиденциальной информации, которую этот чиновник или лицо, исполняющее государственные обязанности, получили вследствие или в процессе выполнения ими своих обязанностей;

– переадресование чиновником независимо от учреждения или частному лицу в целях, не связанных с теми, для которых они были предназначены, для своей выгоды или выгоды третьего лица любого принадлежащего государству движимого или недвижимого имущества, денежных средств или ценных бумаг, которые такой чиновник получил вследствие своего служебного положения в целях распоряжения, хранения или по другой причине¹.

Коррупционные преступления возникают на базе бюрократических отношений, порождаемых принципом разделения на управляющих и управляемых, и основанных на доминировании личных интересов управляющих, что способствует развитию системы коррупционирования.

Чаще всего под коррупцией (в узком смысле слова) понимают ситуацию, когда должностное лицо принимает противоправное решение (часто это бывает решение, морально не приемлемое для общественного мнения), из которого извлекает выгоду вторая сторона (например, фирма, обеспечивающая себе благодаря этому решению государственный заказ вопреки установленной процедуре), а само должностное лицо получает незаконное вознаграждение от этой стороны. Характерные признаки данной ситуации: принимается решение, нарушающее закон или неписанные общественные нормы,

¹ Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. – СПб., 2005. – С. 23–24.

обе стороны действуют по обоюдному согласию; обе стороны получают незаконные выгоды и преимущества, обе стороны стараются скрыть свои действия.

Наконец, бывают ситуации, когда чиновника вынуждают под давлением или при помощи шантажа принять незаконное решение. Обычно это случается с уже затянутыми в преступную деятельность чиновниками, которые, поддаваясь давлению, фактически получают выгоду лишь в том, что их не разоблачают, и они сохраняют за собой свое рабочее место.

2.2. Причины коррупции

В современной науке и практике существуют многогранные причины коррупции, обусловленные, в первую очередь, влиянием экономических, социальных, политических, институциональных, культурных, психологических и других факторов.

Экономические факторы обусловлены следующими причинами:

низким уровнем заработной платы в государственном секторе по сравнению с частным сектором, при одновременном наличии у государственных служащих властных полномочий по распоряжению значимыми благами;

расширением масштабов теневой экономики;
профанацией механизмов рыночной конкуренции;
неэффективным распределением бюджетных ресурсов;
повышением цен и инфляционными процессами;
снижением инвестиций в производство;
увеличением имущественного неравенства населения;

дискредитацией прав граждан и ростом организованной преступности.

Современная природа коррупции строится, в первую очередь, на экономической рациональности, которая, в свою очередь, обусловлена процессами трансформации знаний в финансовые и управленческие инновации и формированием на этой основе глобального контроля над деньгами и их потоками, а также глобального контроля над инновациями с целью концентрации знаний в высокоразвитых отраслях. Новая экономика (неоэкономика) основывается на глобальных финансовых капиталах, которые с

помощью гибких сетей, управляемых «мозговыми центрами», формируют новые экономические отношения.

Социальные факторы связаны с наличием значительного числа неразрешенных социальных проблем россиян, недостаточной информированностью и организованностью граждан, ростом социального неравенства, снижением качества общественного сервиса (некачественным оказанием населению юридических, финансовых, информационных, жилищно-коммунальных, бытовых, туристических, гостиничных, охранных, торговых услуг, а также услуг аренды, переводчиков и др.).

Политические факторы коррупции обусловлены высокой значимостью легитимности власти для граждан и одновременным несовершенством ее политических институтов, наличием политической конкуренции, а также деформацией идеологических и политических ценностей и норм, регулирующих политическую жизнь общества, развитием системы политического покровительства. Кроме того, причинами могут быть нестабильная политическая ситуация в стране, зависимость стандартов и принципов, лежащих в основе работы бюрократического аппарата.

Стремление большинства граждан приобрести статус государственных и муниципальных служащих также зачастую обусловлено желанием приобрести доступ к общественным ресурсам для извлечения выгоды в личных, узкогрупповых или корпоративных целях. Примером политической коррупции является приобретение голосов избирателей во время выборов.

Институциональные факторы связаны с профессиональной некомпетентностью бюрократии, высоким уровнем закрытости работы государственных ведомств, усложненной системой отчетности, невысоким уровнем прозрачности в системе законотворчества, отсутствием прагматичной кадровой политики государства, отсутствием сформированных механизмов взаимодействия институтов власти, низким уровнем участия граждан в контроле над государством. Кроме того, институциональными причинами являются невнимание государства и общества к вопросам организации государственного управления, что делает государственный аппарат чрезмерно большим, нерациональным и уязвимым для коррупции.

Культурно-исторические факторы отличают культурно-национальные особенности, обычаи, традиции населения, включают в себя проблемы сохранения нравственности и морали, общественную пассивность в отношении своеволия «власть имущих».

Р.Клитгаард определил культуру коррупции как организационную культуру, характеризующуюся цинизмом и утратой здравого смысла¹.

Еще одним культурным фактором коррупции является религия. С помощью статистических методов ряду исследователей удалось установить связь между иерархичностью преобладающей в стране религии и уровнем коррупции. Анализ 33 стран показал, что страны с высокоиерархическими религиозными системами (католичество, православие, ислам) более подвержены коррупции, чем страны с менее иерархическими религиями (протестантизм)². В дальнейшем эти результаты были подтверждены на выборке из 114 государств³. Д. Трейсман сравнил уровень коррупции с долей протестантов в населении 64 стран и выявил устойчивую отрицательную корреляцию между этими двумя показателями⁴. В другом исследовании было установлено, что в странах с такими религиями и конфессиями, как католицизм, православие, ислам, буддизм и индуизм, уровень коррупции выше, чем в странах с племенными религиями и реформированным христианством (протестантизм и англиканство)⁵.

¹ Klitgaard R. Adjusting to reality: Beyond “state versus market” in economic development. San Francisco: ICS Press, 1991.

² La Porta R., Lopez–De–Silanes F., Shleifer A., Vishny R.W. Trust in Large Organizations // The American Economic Review. Papers and Proceedings. 1997 (CXXXVII). № 2. – P. 337.

³ La Porta R., Lopez–De–Silanes F., Shleifer A., Vishny R.W. The Quality of Government // The Journal of Law, Economics and Organization. 1999. Vol. XV (1). P. 251–252.

⁴ Treisman D. The Causes of Corruption: A Cross–National Study. Unpublished manuscript, University of California, Los Angeles, June 1999. См.: Lambsdorff J.G. Corruption in Empirical Research – A Review // Transparency International Working Paper. November, 1999.

⁵ Paldam M. Corruption and Religion. Adding to the Economic Model. Unpublished manuscript, Aarhus University, Denmark, September 1999.

Таким образом, культурные факторы коррупции заложены культурно-национальными особенностями: традициями, обычаями, интересами, образом жизни, сложившимися стереотипами и поведением; желаниями формирования духовно богатого, интеллектуально развитого общества, а также религиозными воззрениями.

Психологические факторы обусловлены процессом разрешения внутриличностного противоречия между сравнительным анализом издержек и ожидаемых преимуществ, а также наличием у некоторых людей хронического заболевания, называемого взяточничеством. Этимологическое значение данного понятия представлено двумя составляющими:

– понятие «взятка» – «принимаемые должностным лицом материальные ценности (предметы или деньги) или какая-либо имущественная выгода или услуги за действие (или наоборот бездействие) в интересах взяткодателя, которое это лицо могло или должно было совершить в силу своего служебного положения»¹;

– понятие «мания» – «психический процесс влечения к какой-то ценности, которая дается без работы воли, то есть получение радости от приобретенной ценности без преодоления»².

Коррупция ведет к серьезным дисфункциональным последствиям экономического, социального, политического и нравственного характера. Например, когда командующий округом строит себе дачу за счет государственных средств (материалы, техника, работа военнослужащих), он действует не один и попадает в определенную зависимость от других лиц, вовлеченных в строительство и его обеспечение. Как правило, используя свою власть для незаконного получения материальных благ, руководитель вынужден расплачиваться за это с «подельниками» незаконным продвижением по службе, премиями или другими способами. Эта ситуация ближе к общепринятому представлению о коррупции, потому что в ней участвует не один человек, а целая группа должностных лиц, коллективно извлекающих выгоду из нарушения законов и норм.

¹ Источник: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%C2%E7%FF%F2%EA%E0>

²Источник: Юридическая психология <http://yurpsy.fatal.ru/files/fakt/101.htm>

Когда чиновник, обязанный по закону принять определенное решение по отношению к некоторому лицу (скажем, выдать лицензию на какой-либо вид бизнеса) создает для этого искусственные незаконные преграды, он тем самым понуждает своего клиента к даче взятки, что часто и происходит. Эта ситуация ближе к традиционному понятию коррупции, потому что она сопряжена с дачей и принятием взятки. В старой российской юриспруденции такое поведение называли мздоимством.

Часто обе заинтересованные в коррупционной сделке стороны принадлежат к одной государственной организации. Например, когда чиновник дает взятку своему начальнику за то, что последний покрывает коррупционные действия взяткодателя, – это также коррупция, которую обычно называют «вертикальной». Она, как правило, выступает в качестве моста между верхушечной и низовой коррупцией. Это особо опасно, поскольку свидетельствует о переходе коррупции из стадии разрозненных актов в стадию укореняющихся организованных форм.

Большинство специалистов, изучающих коррупцию, относит к ней и покупку голосов избирателей во время выборов. Избиратель обладает по конституции ресурсом, который называется «властные полномочия». Эти полномочия он делегирует избираемым лицам посредством специфического вида решения – голосования. Избиратель должен принимать это решение исходя из соображений передачи своих полномочий тому, кто, по его мнению, может представлять его интересы, что является общественно признанной нормой. В случае покупки голосов избиратель и кандидат вступают в сделку, в результате которой избиратель, нарушая упомянутую норму, получает деньги или иные блага, а кандидат, нарушая избирательное законодательство, надеется обрести властный ресурс. Понятно, что это не единственный тип коррупционных действий в политике.

Коррупция существует и в негосударственных организациях. Сотрудник организации (коммерческой или общественной) также может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами; он также обязан следовать уставным задачам своей организации; у него также есть возможность незаконного обогащения с помощью действий, нарушающих интересы организации, в пользу второй стороны. Очевидный пример из

русской жизни – кредиты, получаемые за взятки в коммерческих банках под проекты, цель которых – изъять деньги и исчезнуть.

К сферам деятельности, которые в наибольшей степени подвержены коррупции в России, относятся:

- правоохранительные органы: возбуждение и прекращение уголовных дел, а также направление их на дополнительное расследование; отсутствие законного наказания за правонарушения различной тяжести;
- автоинспекции: необоснованная выдача водительских прав, отсутствие законного наказания для нарушителей правил пользования дорогами, фальсификация сведений и выводов о дорожно-транспортных происшествиях в пользу заинтересованных лиц;
- судебные органы: предвзятое рассмотрение обстоятельств дела; принятие неправосудных решений; нарушение процессуальных норм; противоположные решения различных судов по одному и тому же делу; использование судов в качестве инструмента рейдерства;
- медицинские организации: закупка оборудования и лекарств по завышенным ценам; выдача несоответствующих действительности медицинских заключений; приоритетное обслуживание одних граждан за счёт других; получение взяток за проведенное бесплатное лечение;
- таможенные службы: пропуск через границу запрещённых к перевозке товаров; возврат конфискованных товаров и валюты; занижение таможенных пошлин; занижение таможенной стоимости товаров; необоснованные отсрочки таможенных платежей¹;

¹ Исследование фонда ИНДЕМ «Диагностика российской коррупции 2005». – Во сколько раз увеличилась коррупция за 4 года: результаты нового исследования Фонда ИНДЕМ. – Краткое изложение основных предварительных результатов.

- налоговые органы: невзимание налогов в полном объёме; возвращение НДС; организованная и оплаченная конкурентами проверка и остановка производства;
- лицензирование и регистрация предпринимательской деятельности;
- выдача разрешений на размещение и проведение банковских операций с бюджетными средствами;
- получение кредитов;
- получение экспортных квот;
- конкурсы на закупку товаров и услуг за счёт бюджетных средств;
- строительство и ремонт за счёт бюджетных средств;
- нотариальное удостоверение сделок;
- контроль за соблюдением условий лицензирования;
- надзор за соблюдением правил охоты и рыболовства;
- освобождение от призыва на военную службу в вооружённые силы;
- поступление в государственные высшие учебные заведения (в основном юридической и экономической специализаций);
- государственная регистрация, аттестация и аккредитация негосударственных высших учебных заведений;
- поступление в специализированные общеобразовательные школы и дошкольные воспитательные учреждения;
- прием на службу, позволяющую иметь значительный незаконный доход от должности в государственных и муниципальных учреждениях;
- формирование партийных избирательных списков.

К основным причинам коррупции следует отнести экономический упадок, политическую нестабильность, неразвитость и совершенство законодательства, неэффективность институтов власти, слабость институтов гражданского общества и отсутствие прочных демократических традиций. Учет российской специфики добавляет к этим причинам также следующие: субъектную политическую культуру подавляющего большинства

россиян, слабость судебной системы, пренебрежение правом в угоду выгоде, безнаказанность при нарушении законодательства.

В случае, если человек испытывает радость от какого-либо приобретения, полученного благодаря своей работе, труду, то он обретает состояние нормальной и заслуженной радости. Но если вознаграждение не будет эквивалентно затраченным физическим и умственным усилиям, не будет морально стимулировать человека к честной реализации функциональных обязанностей на должностном месте, то может возникнуть провокационная ситуация, приводящая его к принятию решения о поиске различных способов компенсации недополученного дохода. И в этом случае человек может встать на путь взяточничества или совершения иных коррупционных преступлений, «компенсирующих» недополученное им вознаграждение за выполняемую работу.

2.3. Классификация основных видов коррупции

Для исследования причин коррупции ее необходимо классифицировать. Согласно классификации, предложенной Ю.Г. Наумовым¹, условно выделяются следующие типы коррупции: по статусу субъектов коррупции; по масштабу территориального охвата; по уровню субъектов коррупции; по целям субъектов коррупции; по степени общественной опасности деяний. Типология коррупции, предложенная Ю.Г. Наумовым, представлена на рис. 1. Сущностное содержание этой типологии коррупции раскрывается следующим образом.

¹ Наумов Ю.Г. Коррупция и общество: теоретико–экономическое и прикладное исследование: монография / Ю.Г. Наумов. – Владимир, 2007. – 140 с.

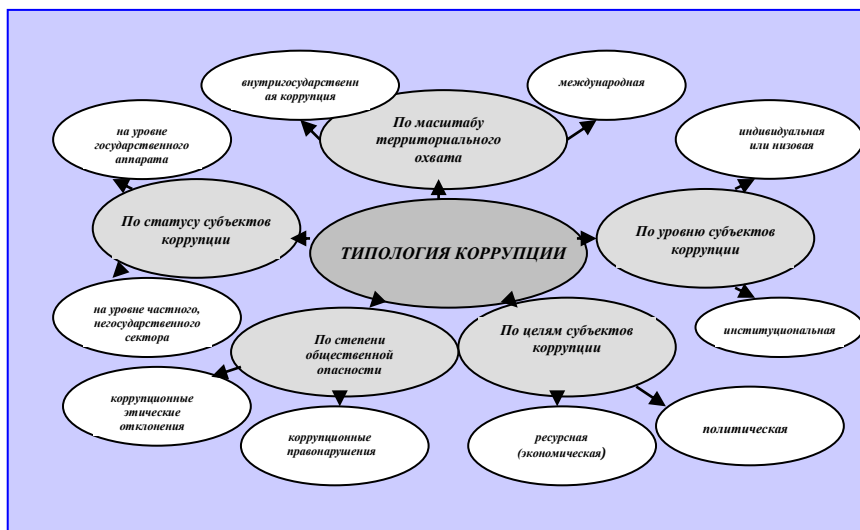


Рис. 1. Типология коррупции

По статусу субъектов коррупции:

- 1) *коррупция на уровне государственного аппарата* (по-другому ее можно назвать деловой коррупцией) – это наиболее опасный вид коррупции, поскольку она несет угрозу принципам правового государства, равенству, социальной справедливости, демократии и правам человека, подрывает доверие к власти, мешает нормальному управлению конкуренции, дестабилизирует экономику, расшатывает национальную безопасность. По данным антикоррупционной общественной приемной «Чистые руки», коррупционный оборот в России достиг 50% ВВП, что практически соответствует данным Всемирного банка – 48% ВВП... Правоохранительная деятельность сегодня превратилась в бизнес. Так, должность инспектора ГИБДД можно купить за 50 тыс. долл., а место помощника прокурора в районной прокуратуре – за 10 тыс. долл.¹.

¹ Источник: <http://www.newsru.com/russia/02aug2010/vzjatki.html>

- 2) *коррупция на уровне частного, негосударственного сектора* (бытовая коррупция) обусловлена появлением предприятий различных организационно-правовых форм собственности, повышением роли и степени влияния некоммерческих общественных организаций в жизни общества. Согласно ст. 201 Уголовного кодекса РФ к преступлениям в этом секторе отнесены уголовно наказуемые деяния лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих организациях независимо от формы собственности. Согласно ст. 50 Гражданского кодекса РФ к ним относятся хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия. Руководитель такой организации, имеющий распорядительные полномочия, может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами вопреки уставным задачам, используя их для своей пользы или в интересах близких ему групп или сообществ, причиняя прямой или косвенный ущерб своим владельцам, акционерам, государству и обществу.

По масштабу территориального охвата:

- 1) *внутригосударственная коррупция* – это коррупция, совершаемая на территории одной страны (субъекта Российской Федерации, федерального округа, области, района) ее должностными лицами в государственном аппарате или частном секторе;
- 2) *международная* – коррупция, совершаемая должностными лицами международных организаций и парламентских собраний, международных судов (ст. 4-5, 9-11 Конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию», п.2 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, ст.16, 17 Конвенции ООН против коррупции) и связанная с коррумпированием должностных лиц иностранных государств или совместная коррупционная деятельность граждан и должностных лиц нескольких государств.

Наиболее опасны виды коррупции, ведущие к взаимодействию и переплетению государственно-политических структур, крупного капитала и организованной преступности. По оценкам экспертов,

ежегодно от криминальной деятельности транснациональная организованная преступность получает доход в сумме свыше 1 трлн долл. США. Крупные капиталы, добытые преступным путем, «отмываются», вкладываются в наиболее доходные легальные отрасли экономики. Транснациональные корпорации уклоняются от налогов, подкупают чиновников, используют в своих целях государственные кредиты, промышленный шпионаж, поддержку преступных структур. Глобализация экономики и развитие коммуникационных связей открывают перед ними неограниченные возможности для обогащения и достижения политических целей. Такая деятельность нуждается в щедро оплачиваемом ими покровительстве политических сил и бюрократии.

По уровню субъектов коррупции:

- 1) *индивидуальная или низовая* – коррупция в основном распространена на среднем и низшем уровнях государственных служащих и охватывает повседневную жизнь большинства граждан и юридических лиц, которые обычным, рутинным образом взаимодействуют с чиновниками такого уровня. Этот вид коррупции наиболее распространен, хотя денежные суммы, неправомерно оборачиваемые на этом уровне, значительно ниже. Данный вид коррупции является наиболее распространенным, его трудно преодолеть, поскольку он тесно связан с существованием теневой экономики. Этот вид коррупции является обоюдовыгодным для должностных исполнителей и «заказчиков», например, при уклонении от уплаты налогов, сборов, штрафов, ускорении принятия законного решения и т.п. По мнению В.В. Лунева, «коррупция на низовом уровне повседневно высасывает материальное благосостояние людей»¹. В настоящее время по различным экспертным оценкам «годовой оборот российского рынка деловой коррупции составляет 33,5 миллиардов долларов»².
- 2) *вершинная или институциональная* – коррупция характеризуется высоким социальным статусом ее субъектов; изоциренно интеллектуальными способами их действий;

¹ Лунев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. – М., 2002. – С.18.

² Источник: <http://www.liberal.ru/articles/981>

огромным материальным, физическим и моральным ущербом; исключительной латентностью посягательств; снисходительным и даже бережным отношением властей к этой группе преступников¹.

Для обеспечения исполнения функций по поддержанию государственных и общественных интересов должностные лица наделяются соответствующими властными функциями: возможностью использовать и распределять общественные материальные и нематериальные ресурсы, в том числе, доступом к информации, что выделяет их из общей массы граждан. Осознание принадлежности к отдельной от общества группе, имеющей специфические корпоративные интересы, отличающиеся от интересов остального общества, способствует объединению носителей власти в особый клан, корпорацию. Один из исследователей в своей работе отмечает, что «корпорация, пользуясь недостаточным контролем со стороны общества, оформляет присвоенные привилегии как общественно признанные и обществу навязывается представление об их легитимности»². Одним из следствий этого становится смещение баланса интересов в пользу носителей власти, хотя для общества это не всегда очевидно. Правящий слой консолидируется как корпорация, спаянная общими интересами по сохранению своих привилегий.

Вершинная или институциональная коррупция приносит самый значительный материальный и моральный, прямой и косвенный вред не только своему государству, обществу и гражданам, но и мировому сообществу. Ее масштабы могут только предполагаться³. Последствия институциональной (вершинной, элитарной) коррупции снижают международный имидж страны и ее авторитет.

По целям субъектов коррупции:

- 1) *ресурсная (экономическая)* коррупция, направленная на завладение, перераспределение, использование всех форм собственности, ресурсов, доступ к которым получают

¹ Лунеев ВВ. Указанная работа. – С.18.

² Закс В.А. Организованная преступность в России: философский и социально–политический аспекты. – СПб., 2007. – С. 276–277.

³ Что сообщили из Швейцарии Генпрокуратуре России о тайне транша МВФ? // Новая газета. – 2000. – 7–12 августа; Куда исчез из России кредит МВФ в 4,8 млрд долларов? // Там же 27–29 мая.

субъекты коррупции в связи с занимаемой должностью, фактическим положением и имеющимися полномочиями. Ее цели могут заключаться как в личном обогащении, так и в интересах корпораций, связанных с отдельными группами или сообществами. На элитарном, высшем уровне этот вид коррупции тесно блокируется политической коррупцией.

- 2) *политическая* коррупция – касается политической жизни общества, мотивом которой является стремление отдельных лиц или групп, сообществ получить, удержать, укрепить либо перераспределить власть, а также прекратить или изменить деятельность политических оппонентов. В УК РФ отсутствует ответственность за коррупционные деяния в политических целях. С учетом конкретных обстоятельств, к коррупционным деяниям политического характера можно отнести некоторые преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина (гл. 19 УК РФ), а также традиционные преступления коррупционной группы, совершенной в политических целях.

Несколько шире список коррупционных правонарушений, имеющих политические цели, представлен в Кодексе об административных правонарушениях (КоАП) Российской Федерации. В основном они сосредоточены в гл. 5 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан» Особенной части. Однако большее число деяний, имеющих коррупционно-политическую природу, все же не получили законодательного запрета. Объяснить такое положение можно лишь тем, что одной из характерных черт политической коррупции является некоторая внешняя легитимность, придаваемая ей принятием соответствующих нормативно-правовых актов, использованием общественного доверия и, в некоторых случаях, институтов государственной власти, в том числе правоохранительных и судебных органов. Но фактически эти действия неправомерны.

Некоторые ученые считают, что хотя внешнеполитическая коррупция отличается от ресурсной (экономической) целями, но проявляется она в тех же формах: подкуп отечественных и иностранных должностных лиц, политических и профсоюзных деятелей, нечестная реклама, незаконные соглашения и т.д.

Другие авторы к политической коррупции относят деятельность субъектов политики вопреки своим обязанностям и правам, например:

- лоббирование при принятии нормативно-правовых актов интересов определенных групп;

- бюрократический «рэкёт», т.е. вымогательство материальных средств для последующей передачи другим предпринимателям, политическим партиям, движениям, общественным фондам и иным адресатам, а также иное неравномерное завладение денежными и товарными потоками (без непосредственной и личной выгоды);

- предоставление государственных финансовых и иных материальных ресурсов в избирательные фонды отдельных кандидатов на выборные должности, т.е. нецелевое использование бюджетных ресурсов;

- получение финансовых средств («черного» или «серого» секторов экономики) на выборные компании и другие политические цели и др.

Выделение в отдельную группу деяний, связанных с политической коррупцией, позволило определить основные признаки этого явления:

- а) обязательное наличие политических целей – получение, удержание, укрепление либо перераспределение власти, а также прекращение или изменение деятельности политических оппонентов;

- б) противоречие целей политической коррупции законным интересам общества, государства, отдельных граждан;

- в) использование нелегитимных, а в ряде случаев – незаконных средств для достижения поставленных целей, в т.ч. при помощи предоставленных должностным лицам общественных ресурсов и возможностей;

- г) специальные субъекты – должностные лица, кандидаты на выборные должности или иные государственные посты, а также частные лица, принимающие участие в политической деятельности.

По степени общественной опасности деяний:

- 1) *коррупционные этические отклонения* (аморальное поведение) – наименее общественно вредное деяние, но зачастую отделяемое от проступков, правонарушений тонкой, легко

преодолеваемой гранью. Большинство коррупционных правонарушений и преступлений являются аморальными.

Однако, как отмечает С.В. Максимов, «часть коррупционных проявлений не воспринимается национальным общественным сознанием как неэтическое поведение»¹. Так, в ходе социологических исследований, 87,7% опрошенных граждан отметили, что воспринимают коррупцию как эффективное средство достижения целей или определенного результата². По данным фонда «ИНДЕМ», только 7,7% из числа участвовавших в опросах граждан ответили, что дача взятки не является залогом успеха в решении вопросов взяточдателей, остальные 92,3% таким образом оправдывают дачу взятки. С другой стороны, то, что часть населения относит к коррупции, на самом деле является не правонарушением, а этическим (аморальным) отклонением. Так, граждане относят к коррупции принятие или вымогательство непредусмотренных законом денежных средств, материальных ценностей со стороны различных категорий работников государственного или частного секторов, не являющихся субъектами коррупционных правонарушений (то, что ранее называлось как «поборы»). Такое же мнение распространяется на поведение должностных лиц, которое прямо не запрещается законом или иным нормативным правовым актом, но негативно воспринимается общественным мнением.

Во многом появление коррупционных этических отклонений (аморальное поведение) вызывается «конфликтом интересов», т.е. ситуацией, способствующей коррупционному правонарушению из-за столкновения между частными интересами и обязанностями должностного лица.

Согласно ст. 5 раздела 2 «Коллизии интересов и отказ от права» Международного кодекса поведения государственных должностных лиц, принятого в 1996 г. Генеральной ассамблеей ООН³, а также в соответствии со ст. 2 (абзац 13) «Общих принципов служебного поведения государственных служащих», утвержденных

¹ Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. – М., 2005. – С. 10.

² Репецкая А.Л. Коррупция в России: опыт одного криминологического исследования // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. – 2008. – С.74.

³ Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов. – М., 1996. – С.127.

Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885¹, к этическим отклонениям относятся нарушения правил, кодексов корпоративного поведения тех или иных категорий служащих государственного или частного секторов, либо не влекущие за собой последствий, вызывающих наступление уголовной, административной, гражданской и дисциплинарной ответственности, либо вообще не наказуемые этими отраслями права. В Российской Федерации к этическим отклонениям в поведении государственных служащих можно отнести нарушения некоторых правил упомянутых выше «общих принципов служебного поведения государственных служащих» (далее «Общие принципы»), не наказуемые в уголовном, гражданском, административном порядке. Положения «Общих принципов» не содержат санкций за нарушения своих предписаний. Согласно указанным принципам государственный служащий, в частности, призван:

- не оказывать предпочтения каким-либо группам и организациям, быть независимым от влияния со стороны граждан, групп и организаций;
- исключить действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных (служебных) обязанностей;
- соблюдать установленные законом ограничения для государственных служащих;
- соблюдать политическую нейтральность;
- соблюдать нормы и правила служебной, профессиональной этики;
- при угрозе возникновения конфликта интересов сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решение, направленное на предотвращение или урегулирование данного конфликта интересов;
- не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении личных вопросов.

¹ Источник: Российская газета. – 2002. – 15 августа.

Государственный служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, согласно п. 3 «Общих принципов», также призван принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов и не допускать случаев принуждения государственных служащих к участию в деятельности политических партий, иных общественных объединений.

Говоря о коррупционных этических отклонениях, следует понимать, что этические нормы государственной или частной службы, принятые в том или ином государстве, могут не совпадать с представлениями о морали в гражданском обществе этих стран.

2) *коррупционные этические правонарушения*. В числе коррупционных правонарушений обычно называют гражданско-правовые деликты, дисциплинарные и административные проступки, а также преступления¹. Последние являются наиболее общественно вредными и опасными, влекущими более тяжкие последствия, поэтому законодателем они признаны в качестве общественно опасных деяний (ч. 1 ст. 14 УК РФ).

Согласно Р.М. Психوماхову, коррупционное правонарушение – это противоправные действия государственных должностных лиц, реализующих в результате подкупа и продажности противоправный сговор с иными физическими или юридическими лицами².

Различают следующие виды коррупционных правонарушений:

- *гражданско-правовые деликты* – принятие государственными служащими и служащими органов муниципальных образований подарков или дарение им таковых в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей при условии, что стоимость таких подарков свыше пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда (п. 3 ст. 575 Гражданского кодекса РФ). Пунктом 4 той же статьи запрет на дарение и принятие подарков распространяется на отношения между коммерческими организациями.

- *дисциплинарные проступки* представляют собой неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине

¹ Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. – М., 2005. – С. 12.

² Психوماхов Р.М. Коррупция как явление разрушения конституционно-правовых и административно-правовых форм – М.: Агент, 2000.

возложенных на него трудовых обязанностей. Кроме того, они заключаются в неправомерном использовании лицом, состоящим на государственной службе (гражданской, военной, правоохранительной), своего статуса или полномочий, благ или преимуществ, осуществлении в этой сфере действий, не являющихся административным проступком или преступлением, за которые предусмотрено дисциплинарное взыскание. Некоторые дисциплинарные правонарушения устанавливаются федеральными законами, другие – подзаконными актами федеральных ведомств, иными государственными, региональными, муниципальными, коммерческими и иными учреждениями, организациями. Если дисциплинарные правонарушения, предусмотренные федеральным законодательством, можно перечислить, то охватить весь спектр коррупционных деликтов, содержащихся в иных нормативных правовых актах различного уровня, представляется довольно сложным.

Согласно ч. 3-5 ст. 58 Федерального закона от 27.07. 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», при применении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей. Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки.

К дисциплинарным проступкам исследователи относят¹:

- участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией (за исключением случаев, установленных федеральным законодательством);
- осуществление предпринимательской деятельности;

¹ Наумов Ю.Г. Коррупция и общество: теоретико-экономическое и прикладное исследование: монография. – Владимир, 2007. – С. 49–51.

- приобретение в случаях, установленных Федеральным законом, ценных бумаг, от которых может быть получен доход;

- получение в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарков, денежного вознаграждения, ссуд, услуг, оплаты развлечений, отдыха, транспортных расходов, и иных вознаграждений);

- выезд, в связи с исполнением должностных обязанностей, за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц;

- использование в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средств материально-технического или иного обеспечения, другого государственного имущества, а также передача их другим лицам;

- разглашение или использование в несвязанных с гражданской службой целях сведений, отнесенных в соответствии с Федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебной информации, ставшей ему известной в связи с исполнением служебных обязанностей;

- использование преимуществ должностного положения для предвыборной агитации по вопросам референдума;

- использование должностных полномочий в интересах политических партий других общественных и религиозных объединений и т.п.;

- отказ от передачи в доверенное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации приносящих доход ценных бумаг, акций (долей участия в уставных капиталах организаций), если владение ими может привести к конфликту интересов;

- совершение действий, связанных с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

- непредставление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также ряд других случаев при наличии у государственного служащего коррупционных мотивов.

К административным коррупционным правонарушениям относятся правонарушения, посягающие на права гражданина, в частности, в ходе подготовки и проведения выборов и референдумов (ст. 5.2, 5.5 – 5.13, 5.15-5.25), а также иные нарушения должностных лиц государственных органов и учреждений, руководителей, служащих коммерческих и иных организаций: мелкое хищение путем растраты (ст. 7.27); ограничение свободы торговли (ст. 14.9); ненадлежащее управление юридическим лицом (ст. 14.21); совершение сделок и иных действий, выходящих за пределы установленных полномочий (ст. 14.22); нецелевое использование бюджетных средств (ст. 15.14); использование служебной информации на рынке ценных бумаг (ст. 15.21); нарушение сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) о предоставлении земельных участков или водных объектов (ст. 19.9); вмешательство в работу избирательной комиссии, комиссии референдума (ст. 5.2); нарушение установленного порядка опубликования документов, связанных с подготовкой и проведением выборов (ст. 5.5); различные нарушения прав участников выборного процесса (ст. 5.6, 5.7, 5.13, 5.15); нарушения условий и порядка проведения предвыборной агитации, рекламы, агитации при проведении референдума (ст. 5.8-5.12); подкуп избирателей, участников референдума (ст. 5.16); нарушения в финансировании избирательных кампаний, их участников и при проведении референдума (ст. 5.17-5.21), а также иные правонарушения, связанные с ходом голосования и подведением его итогов (ст. 5.22-5.25).

По мнению Ю.Г. Наумова, к числу административно наказуемых коррупционных деяний можно отнести неисполнение в установленный срок предписания федерального антимонопольного органа или его территориального органа (ч. 2 ст. 19.5), если они касаются предписания должностному лицу органов государственной власти или управления прекратить участие в предпринимательской деятельности.

В Межамериканской конвенции против коррупции (подписанной в 1996 г. в г. Карканас, Венесуэла) названы следующие «случаи» (коррупционные деяния), относящиеся к правительственным чиновникам или лицам, выполняющим государственные обязанности:

- вымогательство или получение прямо или косвенно любого предмета, имеющего денежную стоимость, или иной выгоды в виде подарка, услуги, обещания, или преимущества для себя, иного физического (юридического) лица в обмен на любое действие (бездействие) при исполнении своих обязанностей, а также предложение или предоставление таких предметов или выгод указанным лицам;

- любое действие (бездействие) при исполнении своих обязанностей, в целях незаконного получения выгоды для себя или третьего лица;

- мошенническое использование или сокрытие имущества в результате совершения указанных действий;

- ненадлежащее использование обязанности для своей выгоды или выгоды третьего лица любого имущества, принадлежащего государству, компании, при наличии доступа к этому имуществу вследствие или в процессе исполнения своих обязанностей;

- ненадлежащее использование для своей выгоды или выгоды третьего лица любой инсайдерской¹ информации;

- нецелевое переадресовывание независимому учреждению или частному лицу для своей выгоды или выгоды третьего лица любого принадлежащего государству движимого или недвижимого имущества, денежных средств или ценных бумаг, которые такой чиновник получил вследствие своего служебного положения с целью распоряжения, хранения или по другой причине².

¹ Инсайдерская информация (англ. Insider information) – существенная публично нераскрытая служебная информация компании, которая в случае ее раскрытия способна повлиять на рыночную стоимость ценных бумаг компании. Сюда можно отнести: информацию о готовящейся смене руководства и новой стратегии, о подготовке к выпуску нового продукта и к внедрению новой технологии, об успешных переговорах о слиянии компаний или идущей скупке контрольного пакета акций; материалы финансовой отчетности, прогнозы, свидетельствующие о трудностях компании; информация о тендерном предложении (на торгах) до его раскрытия публике и так далее // Источник:

http://ru.wikipedia.org/wiki/%C8%ED%F1%E0%E9%E4%E5%F0%F1%EA%E0%FF_%E8%ED%F4%EE%F0%EC%E0%F6%E8%FF

² Волженкин Б.В. Коррупция как социальное явление // Чистые руки. – 1999. – № 1. – С. 29.

Однако в Уголовном кодексе Российской Федерации не все перечисленные формы криминализированы. Помимо традиционных форм коррупции, таких как взяточничество, злоупотребление должностными полномочиями и их превышение, служебный подлог, присвоение, коммерческий подкуп, к сожалению, существует множество ненаказуемых в уголовном порядке форм этого явления. В их числе можно выделить такие формы, как:

- поддержание недобросовестной конкуренции, коррупционный лоббизм, фаворитизм и протекционизм в различных формах, в том числе для распределения и перераспределения государственной и иной собственности, а также других ресурсов;

- переход государственных должностных лиц (сразу после отставки) на руководящие должности в крупные коммерческие организации и корпорации, финансово-промышленные группы;

- совмещение государственной службы с коммерческой деятельностью в любой форме, в том числе с помощью подставных лиц и близких;

- использование служебного положения для манипулирования информацией (искажения, затягивания сроков выдачи и т.п.), разглашения служебной информации вопреки интересам службы (инсайдерская деятельность), в целях личной, корпоративной выгоды¹.

Выявление отдельных форм коррупции в каждом конкретном случае не может быть бесспорным доказательством коррумпированности. Только при определенных комбинациях и при наличии так называемых внешних признаков коррупции (индикаторов) обнаружение коррупционных фактов может свидетельствовать о коррупционном поведении заподозренных лиц. Невозможно предложить исчерпывающий перечень подобных внешних признаков, однако некоторые авторы выделяют, как минимум, две группы: социально-нейтральные и необходимо

¹ Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. – М., 1999. – С.36; Основы борьбы с организованной преступностью С.180–181; Криминалистика. Методика расследования преступлений новых видов, совершаемых организованными преступными сообществами. М., 1999. – С.284–286.

присущие (сигнальные) индикаторы коррупционного поведения должностных лиц¹.

Коррупцию можно классифицировать на следующие виды: кумовство, мошенничество, откаты, фаворитизм, nepотизм, вымогательство, произвол, рейдерство, злоупотребление должностными полномочиями, незаконные операции с ценными бумагами, незаконные пожертвования и вклады, криминальный лоббизм, получение незаконного пособия, льготы или вознаграждения, конфликты интересов, растрата, взяточничество и другие (рис. 2).

Кумовство, согласно гуманитарному словарю, – это форма искусственного родства, возникшая на основе отношений между кумовьями (крестными отцом и матерью) с родителями крестника и друг с другом. В русских деревнях кумовство широко использовалось в целях взаимопомощи и воспитания детей-крестников². Согласно толковому словарю С.И. Ожегова и Шведовой Н.Ю., кумовство – это «связь, отношения, существующие между кумовьями; служебное покровительство своим друзьям, родственникам в ущерб делу»³.

Мошенничество – хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием. При этом под обманом понимается как сознательное искажение истины (активный обман), так и умолчание об истине (пассивный обман). В обоих случаях обманутая жертва сама передает свое имущество мошеннику. Изначально слово «мошенничество» (по Соборному уложению) означало «обманное, ловкое (иногда внезапное) хищение чужого имущества»⁴. Первое законодательное определение мошенничества, близкое к современному, было дано в Указе Екатерины II от 3 апреля 1781 г. «О разных видах воровства и какие за них наказания чинит»: «Будь кто на торгу... из кармана что вынет... или внезапно что отымет,

¹ Мизерий А.И. Уголовно–правовые и криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – С.34–35.

² Источник: <http://www.slovari.yandex.ru>

³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка – М.: Азбуковник, 1999. – С.314 (944 с).

⁴ Сунчалиева Л. Э. Мошенничество (уголовно–правовой и криминологический аспект). Дисс. ... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2004.

или обманом или вымыслом продаст, или весом обвесит, или мерою обмерит, или что подобное обманом или вымыслом себе ему не принадлежащее, без воли и согласия того, чьё оно».

Согласно действующему уголовному законодательству Российской Федерации, мошенничество можно определить как «совершенные с корыстной целью путем обмана или злоупотребления доверием противоправные безвозмездное изъятие и (или) обращение чужого имущества в пользу виновного или других лиц, причинившее ущерб собственнику или иному владельцу этого имущества, либо совершенные теми же способами противоправное и безвозмездное приобретение права на чужое имущество»¹.

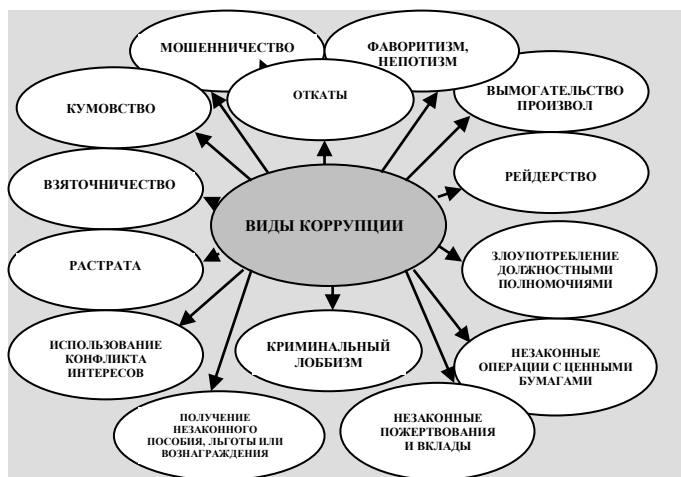


Рис. 2. Классификация видов коррупции

¹ Волженкин Б. В. Мошенничество. – СПб., 1998. – (серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе»).

Несмотря на то, что мошенничество не является «в чистом виде» коррупционным преступлением, оно часто сопровождает действия коррупционеров. В частности, нередки случаи, когда действия мошенников за вознаграждение, «по родству» или «по дружбе» покрывают должностные лица, представители правоохранительных и контролирующих органов. Поэтому мошенничество следует рассматривать как один из видов преступной деятельности, создающей условия для совершения коррупционных преступлений.

Откаты – вид взятки должностному лицу организации¹. По оценке главы Национального антикоррупционного комитета Кирилла Кабанова, ежегодный объем взяток чиновникам колеблется от 240 до 300 млрд долларов. От 40 до 60% составляют так называемые «откаты» в системе госзакупок, выделения квот в сфере природопользования и других².

Фаворитизм (фр. favoritisme) – социокультурное явление, существовавшее при монарших (королевских, императорских, царских) дворах, главным образом, в Европе эпохи абсолютизма и имевшее целью возвысить конкретное лицо (или группу лиц) в связи с личной приязнью монарха к фавориту³.

Непотизм (от лат. nepos, род. п. nepotis – внук, племянник) – фаворитизм, кумовство (например, при найме на работу), предоставляемый родственникам или друзьям, вне зависимости от профессиональных достоинств. В более узком смысле – раздача римскими папами ради укрепления своей власти доходных должностей, высших церковных званий или земель близким родственникам. Был широко распространён в XV–XVI вв⁴.

Вымогательство – в уголовном праве преступление против собственности, заключающееся в требовании передачи имущества (или права на имущество) под угрозой насилия над лицом, в ведении или под охраной которого находится это имущество, или над его близкими, а также под угрозой оглашения позорящих сведений о них или истребления их имущества. Близкими лицами в этом случае считаются не только родственники, но и другие граждане, угроза

¹ Источник: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%CE%F2%EA%E0%F2>

² Источник: <http://www.s-pravdoy.ru/protiv-korrupcii/1524-300-.html>

³ Источник: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Фаворитизм>

⁴ Источник: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%CD%E5%EF%EE%F2%E8%E7%EC>

применения насилия к которым может оказать соответствующее влияние на владельца имущества¹.

В большинстве стран вымогательство является уголовным преступлением, но формулировки преступного деяния и уровни уголовного преследования очень различны в разных странах. В другой формулировке под вымогательством понимается незаконное требование от кого-либо (например, личности или организации) совершения каких-либо действий (например, имущественного характера) под угрозой применения насилия, уничтожения или повреждения чужого имущества, распространения истинных или ложных сведений, позорящих или могущих причинить любой вред тем, кому это требование предъявляется, или их близким².

Несмотря на то, что вымогательство также не является «в чистом виде» коррупционным преступлением, тем не менее оно может рассматриваться как одна из форм коррупционных действий, например, когда должностное лицо требует вознаграждение за то, что оно не разгласит доступную ему по службе компрометирующую жертву такого шантажа информацию, выполнит своевременно и качественно работу, которую обязано выполнить в силу своих должностных обязанностей (лечение больного, оформление документов и др.).

Произвол – метод государственного управления, который противостоит законности. Сущность такого метода состоит в том, что действия и решения органов государственной власти находятся в противоречии с конституцией страны, соответствующими ей законами, а акты, принимаемые нижестоящими органами государства противоречат вышестоящим. Сюда же следует отнести и случаи, когда принимаемые законы, иные нормативные акты противоречат правам и свободам человека и гражданина, хотя внешне такие акты и сохраняют видимость правовой формы³.

¹ Источник: <http://slovari.yandex.ru/вымогательство/БСЭ/Вымогательство/>

² Источник:

<http://ru.wikipedia.org/wiki/%C2%FB%EC%EE%E3%E0%F2%E5%EB%FC%F1%F2%E2%EE>

³ Источник:

<http://slovari.yandex.ru/произвол/Элементарные%20начала%20общей%20теории%20права/Юридический%20произвол/>

Рейдерство (от англ. raider, изначально «участник налёта») – силовое недружественное поглощение предприятия против воли его собственников, имеющих преимущественное положение в данном предприятии, и/или руководителя¹. Процесс, сопряженный с рейдерством, называется «рейдерский захват». К рейдерской деятельности также относят корпоративный шантаж («гринмейл»). Люди, осуществляющие рейдерство по своей инициативе или по заказу со стороны, называются рейдерами.

Термин «рейдер» пришёл в Россию из США. В Соединенных Штатах «рейдерами» называют атакующую сторону в процессах слияний и поглощений и, в отличие от России, в США криминального оттенка в этом понятии обычно нет. Но и в английском языке все эпитеты корпоративных захватов (англ. hostile, defended, contested, unfriendly) несут отрицательные моральные коннотации, что обычно связывается с тем фактом, что, в отличие от дружественных поглощений, при захватах всегда есть пострадавшие стороны². В России незаконное рейдерство часто освещается в СМИ, и термин также приобрел в общественном сознании заметный негативный оттенок.

Несмотря на то, что рейдерство (недружественный захват и поглощение предприятий) является изначально западным ноу-хау, оно прижилось и в современной рыночной России, став основной формой перераспределения собственности после периода насильственного ее передела преступными сообществами в 90-х гг. прошлого века.

Суть рейдерства состоит в создании условий, при которых законный владелец предприятия вынужден отказаться от своего права собственности на него в пользу того или иного лица³. Особенностью современного российского рейдерства является так называемое «госрейдерство», т.е. активное участие в качестве его организаторов и выгодополучателей чиновников (нередко руководителей правоохранительных органов), их родственников и свойственников.

¹ Источник: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Рейдерство_\(бизнес\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Рейдерство_(бизнес))

² Jeannette Gorzala. The Art of Hostile Takeover Defence. BoD – Books on Demand, 2010. – С. 7.

³ Фаенсон М.М., Пиманова А.А. Рейдерство (недружественный захват). Практика современной России. – М.: Альфа – Пресс, 2007.

Госрейдерство может легко маскироваться как под политику деприватизации (новой национализации) в стратегически важных отраслях экономики, так и под политику новой национализации, направленной на повышение эффективности управления государственной собственностью посредством преобразования государственных и муниципальных унитарных предприятий в акционерные общества.

Для этого применяются различные методы давления: от внешне легальных до явно насильственных – уголовно-наказуемых. Госрейдеры обладают значительными полномочиями для того, чтобы за счет бюджетных средств и властных ресурсов:

- организовывать взрыв общественного негодования в отношении владельцев любого приглянувшегося объекта собственности, СМИ-кампанию клеветнического характера против них;
- инспирировать ложные обращения в контролирующие и правоохранительные органы со стороны обиженных граждан (нередко для этих целей используются ветераны Великой Отечественной войны и труда и их организации);
- осуществлять проверки компаний-жертв со стороны таких органов;
- стимулировать вынесение решений о возбуждении уголовных и административных дел;
- обеспечивать подачу судебных исков в отношении компании-жертвы и ее законных владельцев;
- оказывать эффективное давление на судей и судебных приставов.

Одним из наиболее распространенных инструментов госрейдерства является проведение собраний акционеров, на которых избирается новое руководство компании без участия прежних основных собственников.

Если основываться на материалах рабочей группы по противодействию рейдерским захватам при полпредстве Приволжского федерального округа, средняя стоимость обычного рейдерского захвата в России составляет около 150 тыс. долл. Неправосудное решение, принимаемое московским судом, в среднем оценивается в 125 тыс. долл., судами других регионов – 15 тыс. долл.

США. В сумму от 10 до 60 тыс. долл. обходится попустительство или прямое содействие захвату предприятия со стороны местных руководителей органов внутренних дел, следственных органов и прокуратуры. В среднем около 10 тыс. долл. стоят услуги местного судебного пристава. Услуги рядового наемного участника рейдерской группы обходятся в среднем в 150 долл. в сутки¹.

Злоупотребление должностными полномочиями – (ст. 285 УК) относится к числу преступлений средней тяжести, однако при наличии квалифицирующих обстоятельств, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 285 УК, оно становится тяжким преступлением. Закон определяет злоупотребление должностными полномочиями как использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства².

Незаконные операции с ценными бумагами – это взаимное соглашение, связанное с возникновением, прекращением или изменением имущественных прав, заложенных в ценных бумагах. Юридические формы сделок с ценными бумагами: купля-продажа, мена, залог³.

Незаконные пожертвования и вклады наблюдаются тогда, когда правительство или политические партии у власти получают деньги в обмен на потакание юридическим лицам или каким-либо группам, делающим такие пожертвования и вклады, а также оказываемые услуги – лечение, ремонтные и строительные работы, санаторные и туристические путевки, поездки за границу, оплата развлечений и других расходов безвозмездно или по заниженной стоимости⁴.

Криминальный лоббизм подразумевает использование законных методов воздействия с целью создать то или иное впечатление у принимающего решение чиновника или депутата по

¹ Источник: www.gazeta.ru, 2007, 22 марта

² Источник: <http://www.bibliotekar.ru/ugolovnoe-pravo-3-2/22.htm>

³ Источник: <http://www.grandars.ru/student/finansy/operacii-s-cb.html>

⁴ Источник: <http://www.raduga.info>

поводу требуемого вопроса¹. Существует множество способов такого воздействия:

- формирование коалиций и групп поддержки;
- разработка позиции и аргументов;
- привлечение влиятельных экспертов, отражающих позицию лоббиста;
- освещение в средствах массовой информации вопроса под нужным углом;
- проведение социологических опросов и рейтингов;
- организация PR-акций, забастовок;
- осуществление массовых звонков и писем граждан (технология grass roots lobbying) и т.д.

Теневой лоббизм подразумевает продвижение интересов, используя околозаконные методы. К ним относятся различные способы использования пробелов в законодательстве, в регламентной процедуре и пр. Среди наиболее распространенных способов можно выделить: подкуп чиновников и депутатов, силовое давление, шантаж, всевозможные угрозы и пр.

Получение незаконного пособия представляет собой сокрытие того факта, что гражданин на самом деле относится к категории граждан, которые на основании ст. 2 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» не могут быть признаны безработными и, соответственно, не имеют право на получение пособия по безработице².

Принятие за свою деятельность любого дополнительного вознаграждения или оказание содействия заинтересованным лицам в незаконном получении льгот относятся к категории коррупционных правонарушений. При этом к субъектам правонарушений, связанных с коррупцией, относятся:

- 1) все должностные лица, занимающие государственные должности;
- 2) государственные служащие, а также иные должностные лица, получающие денежное содержание (вознаграждение) из бюджетной системы Российской Федерации, целевых внебюджетных

¹ Источник: [http:// www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=30](http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=30)

² Источник: <http://www.ufa-edu.ru/baneri/korrupciya.doc>
http://www.komitrud.ru/App_Shared/WebParts/DataViewers/PopupDocument.aspx?docid=880de158-44e4-4f8c-9a33-c4e6003cada8

фондов или валютных фондов, создаваемых органами государственной власти;

3) лица, занимающие соответствующие должности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и воинских учебных заведениях, создаваемых в предусмотренном законом порядке;

4) лица, избранные в органы местного самоуправления;

5) служащие, постоянно или временно работающие (проходящие службу) в органах местного самоуправления и получающие денежное вознаграждение из бюджетной системы Российской Федерации, целевых внебюджетных фондов или валютных фондов, создаваемых органами государственной власти либо органами местного самоуправления;

6) должностные лица государственных и муниципальных организаций – юридических лиц, иных муниципальных образований, а также тех юридических лиц, в имуществе которых суммарная доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований составляет не менее половины, либо таких, в которых государство и органы местного самоуправления непосредственно, либо через учрежденные ими ранее фонды, предприятия, учреждения, организации, либо через иные структуры суммарно имеют контрольные пакеты акций;

7) помощники выборных лиц, получающие денежное вознаграждение из бюджетной системы Российской Федерации, целевых внебюджетных фондов или валютных фондов, создаваемых органами государственной власти;

8) руководители и служащие Центрального банка Российской Федерации и его учреждений, государственных внебюджетных фондов и их подразделений;

9) народные и присяжные заседатели в судах, а также иные граждане, участвующие в отправлении правосудия;

10) руководители и служащие учреждений, на которые государственными органами или органами местного самоуправления возложены в соответствии с законодательством экспертные, распорядительные, контрольные и иные функции;

11) руководители и сотрудники межгосударственных органов, если в соответствии с международными договорами Российской

Федерации на них распространяется правовой статус государственных служащих Российской Федерации;

12) лица, в установленном законом порядке постоянно или временно выполняющие на общественных началах либо в порядке частной деятельности, либо по договору (контракту) функции, аналогичные функциям должностных лиц в государственных органах или органах местного самоуправления, муниципальных образованиях;

13) лица, привлеченные государственными органами или органами местного самоуправления на договорной основе или на общественных началах для производства экспертиз, дачи заключений, участия в работе экспертных, консультативных, разрабатывающих проекты правовых актов и иных комиссиях, выводы которых учитываются при принятии решений государственными органами и органами местного самоуправления;

14) физические лица, осуществляющие от имени и по поручению государственных органов или органов местного самоуправления, или организаций – юридических лиц представительство этих органов и организаций в суде, других государственных органах, третейском суде;

15) граждане, зарегистрированные в установленном законом порядке в качестве кандидатов на занятие выборных государственных должностей и в качестве кандидатов в члены выборных органов государственной власти, а также выборных органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» с изменениями, внесенными в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ, ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности связаны со следующими основаниями:

1. Лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, не вправе замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, если иное не установлено

федеральными конституционными законами или федеральными законами, а также муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

2. Лица, замещающие муниципальные должности, не вправе замещать государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, иные муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

3. Лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, для которых федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлено иное, лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности и осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе:

1) замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

2) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении хозяйствующими субъектами независимо от их организационно-правовых форм;

3) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

4) быть поверенными или иными представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления, если иное не предусмотрено федеральными законами;

5) использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности;

б) получать гонорары за публикации и выступления в качестве лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, должность главы муниципального образования, муниципальную должность, замещаемую на постоянной основе;

7) получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц. Подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются собственностью соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования и передаются по акту в соответствующий государственный или муниципальный орган. Лицо, замещавшее государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, должность главы муниципального образования, муниципальную должность, замещаемую на постоянной основе, сдавшее подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой и с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

8) принимать вопреки установленному порядку почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия (за исключением научных и спортивных) иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций;

9) выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, по договоренностям государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации или муниципальных органов с государственными или муниципальными

органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

10) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

11) разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением служебных обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей.

Лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, замещаемые на постоянной основе, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Конфликт интересов на государственной или муниципальной службе в Федеральном законе «О противодействии коррупции»¹ понимается как ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан,

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Источник: <http://www.rg.ru/2008/12/30/korrupcia-fz-dok.html>

организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Под личной заинтересованностью понимается возможность получения государственным гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для себя или лиц близкого родства или свойства, а также для граждан или организаций, с которыми государственный гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами¹.

Растрата – преступление против собственности, неправомерное удержание или невозвращение чужого имущества, вверенного виновному². Современное российское уголовное право рассматривает присвоение или растрату как форму хищения (неправомерного обращения в свою собственность) имущества, не принадлежащего виновному, но вверенного ему для какой-либо цели. Исторически данный вид преступления имеет два разных названия: «присвоение» и «растрата», из которых второе чаще употребляется в отношении расходования денежных средств, доступ к которым преступник имеет по обстоятельствам работы (службы), на личные нужды преступника. Растрата, как и мошенничество, может рассматриваться как сопутствующее коррупции преступление, однако «в чистом виде» назвать его коррупционным достаточно сложно, поскольку объект посягательства здесь также другой.

Взятничество – обобщенное понятие, включающее в себя все виды материального поощрения в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера³. Взятничество включает влияние на действия или решения должностного лица путем обещания, предложения или предоставления ему какой-либо выгоды.

Сравнительный анализ динамики численности всех зарегистрированных преступлений и числа случаев взяточничества, совершенных на территории Российской Федерации за период с 1990

¹ Источник: <http://www.social.lenobl.ru>

²Источник:

<http://ru.wikipedia.org/wiki/%CF%F0%E8%F1%E2%EE%E5%ED%E8%E5>

³ Источник: <http://slovari.yandex.ru/взяточничество/БСЭ/Взяточничество/>

по 2010 год, представлен на рис. 3. Как видно из этой диаграммы, некоторое снижение количества зарегистрированных преступлений в стране после 2006 г. сопровождалось ростом, или, по крайней мере, неизменностью числа зарегистрированных случаев взяточничества.

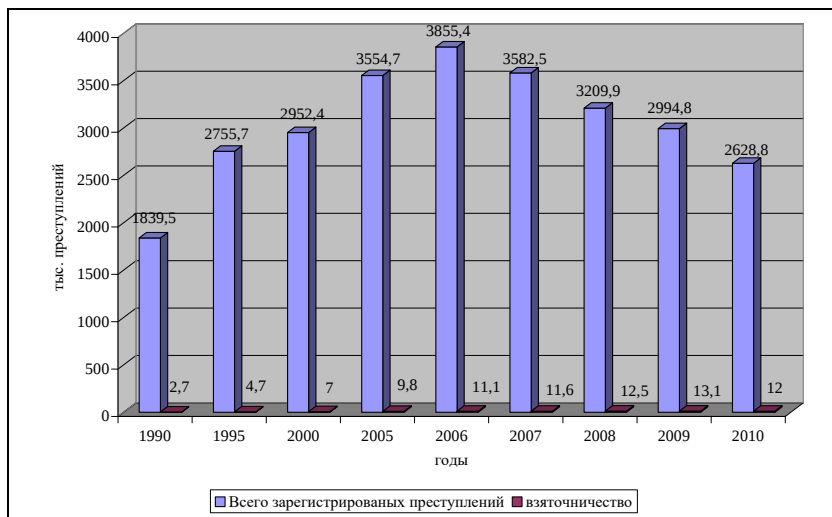


Рис. 3. Общая численность зарегистрированных преступлений, в т. ч. число случаев взяточничества, совершенных на территории Российской Федерации за период с 1990 по 2010 год¹

Коррупция существует постольку, поскольку должностное лицо может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или непринятия тех или иных решений. Например, таможенник может принимать взятки за игнорирование законности в отношении импорта или экспорта. Таким образом, оплата пошлин и налогов не производится и государственная казна не пополняется, а опасные или запрещенные товары попадают в страну.

В число ресурсов взяточничества могут входить бюджетные средства, государственная или муниципальная собственность,

¹ Источник: Данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации.

<http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/population/infraction/#>

государственные заказы или льготы и т.п. Собирая штрафы, налоги или иные предусмотренные законом платежи, должностное лицо также распоряжается не принадлежащими ему ресурсами: если штраф (сбор) законен, то его собственник – государственная казна, если не законен – то это собственность того лица, которого пытается обобрать должностное лицо.

Государственный служащий обязан принимать решения, исходя из целей, установленных правом (конституцией, законами и другими нормативными актами) и общественно одобряемых культурными и моральными нормами. Коррупция начинается тогда, когда эти цели подменяются корыстными интересами должностного лица, воплощенными в конкретных действиях. Этого условия достаточно, чтобы характеризовать такое явление как злоупотребление служебным положением в корыстных целях. Между этим явлением и коррупцией грань весьма нечеткая. Очень редко должностное лицо может извлечь незаконную выгоду из своего служебного положения, действуя изолированно, не вовлекая в свою противоправную деятельность других людей, как это бывает, например, при сокрытом от других присвоении не принадлежащих чиновнику средств (можно напомнить об использовавшемся ранее термине «казнокрадство»). В таких случаях обычно не говорят о коррупции.

Развитие коррупции связано с повышением спроса на отдельные виды государственных услуг. Готовность населения вступать в коррупционные сделки с должностными лицами или посредниками обусловлена рядом причин: желанием сэкономить время на рассмотрение требуемого вопроса, сложностью самого вопроса, стремлением обойти закон и рядом других. Величина вознаграждения, взятки и пр. зависит от степени необходимости решения данного вопроса и уровня достатка просителя.

2.4. Зарубежный опыт противодействия коррупции

Проведенные исследования показывают, что коррупция препятствует экономическому развитию страны, поглощает его ресурсы и богатства. Но вместе с тем необходимо попытаться найти ответ на волнующий всех вопрос: существует ли универсальный рецепт борьбы с коррупцией? И почему, казалось бы, простые и

понятные меры не приносят успеха в одних странах, но приводят к ощутимым результатам в других?

Сегодня, оценивая уровень коррупции в мире, можно говорить об условном разделении всех стран на две большие категории – те, которые успешно справляются с этой проблемой, и те, для которых коррупция представляет неразрешимые трудности.

Идея вычленения антикоррупционных программ, доказавших на практике свою эффективность, представляют огромные перспективы для заимствования положительного зарубежного опыта, особенно в условиях отсутствия отечественного реально действующего механизма борьбы с коррупцией.

Достаточно чистыми в отношении коррупции странами, которые входят в первую двадцатку по рейтингу коррумпированности, сформировавшими антикоррупционную стратегию на государственном уровне, являются Финляндия, Дания, Новая Зеландия, Австралия, Исландия, Сингапур, Швеция, Канада, Нидерланды, Люксембург, Норвегия, Швейцария, Великобритания, Гонконг, Австрия, Израиль, США, Чили, Ирландия, Германия, Япония.

Некоторые особенности организации антикоррупционной деятельности в вышеуказанных странах сводятся к следующему. Коррупция осознается правительствами этих стран как серьезная проблема национальной безопасности как внешняя и внутренняя угроза. Поэтому усилия по ограничению коррупции в этих странах масштабны и, как правило, институционализированы.

Шведская стратегия по борьбе с коррупцией. До середины XIX в. в Швеции коррупция процветала. Одним из следствий модернизации страны стал комплекс мер, нацеленных на устранение меркантилизма. С тех пор государственное регулирование касалось больше домашних хозяйств, чем фирм, и было основано на стимулах (через налоги, льготы и субсидии), нежели на запретах и разрешениях. Был открыт доступ к внутренним государственным документам и создана независимая и эффективная система правосудия. Одновременно шведский парламент и правительство установили высокие этические стандарты для администраторов и стали добиваться их исполнения. Спустя всего несколько лет честность стала нормой среди бюрократии. Зарплаты высокопоставленных чиновников поначалу превышали заработки

рабочих в 12-15 раз, однако с течением времени эта разница сократилась до двукратного уровня¹. На сегодняшний день Швеция по-прежнему имеет один из самых низких уровней коррупции в мире.

Система борьбы с коррупцией в **Нидерландах** включает, в частности, следующие ключевые процедурные и институциональные меры:

- систему мониторинга возможных точек возникновения коррупционных действий в государственных и общественных организациях и строгого контроля за деятельностью лиц, находящихся в этих точках;

- систему подбора лиц на должности, опасные с точки зрения коррупции;

- систему поощрений позитивных действий должностных лиц, направленную на то, чтобы чиновнику было выгодно и в материальном? и в моральном плане вести себя честно и эффективно;

- систему государственной безопасности по борьбе с коррупцией типа специальной полиции, обладающей значительными полномочиями по выявлению случаев коррупции.

В **Израиле** антикоррупционная атмосфера обеспечивается, наряду с мерами, аналогичными применяемым в Нидерландах, системой «определенного дублирования мониторинга» за возможными коррупционными действиями. Он осуществляется правительственными организациями и специальными подразделениями полиции, ведомством Государственного контролера, обладающим независимостью от министерств и государственных ведомств, а также общественными организациями типа «Ведомства за чистоту правительства». Эти организации исследуют возможные коррупционные точки, а в случае их обнаружения информируют органы расследования. Причем полученная информация должна в обязательном порядке доводиться до общественности.

В Израиле, в силу значительных социальных льгот для чиновников и безжалостного их наказания при обнаружении коррупции, низовая коррупция практически отсутствует. Доведенных до суда коррупционных преступлений в Израиле не более 5%. При

¹ Lindbeck A. Swedish lessons for post-socialist countries. – Institute for International Economic Studies, Seminar Paper No. 645. – Stockholm: 1998.

этом для репутации чиновника в этой стране крайне нежелательна вовлеченность в любой коррупционный скандал. Аналогичная ситуация наблюдается в **Ирландии**. Дело в том, что в этих странах государственный чиновник, уличенный в коррупции, рассматривается с точки зрения морали как враг государства.

В целом это положение характерно и для **Канады**. Уголовный кодекс Канады приравнивает взяточничество к нарушению конституции и акту государственной измены. Уголовному наказанию подлежит как получившее взятку лицо, так и давшее ее. Нормы конституционного права Канады направлены как против зависимости парламента от бизнеса, так и против использования депутатами служебного положения в корыстных целях.

Существует довольно распространенное мнение, что коррупцию можно победить с помощью сильного государства, диктатуры, репрессий. Однако **китайский опыт**, где показательные расстрелы провинившихся чиновников давно стали «делом обычным», подтверждает обратное. Репрессивные меры при кажущейся эффективности вряд ли дадут желаемый результат – если число взяточников и убавится, то ненамного, а суммы взяток автоматически взлетят до небес, как плата за повышенный риск. Кроме того, репрессивные меры могут привести к резкому усилению одной из «корпораций чиновничества» – правоохранительных органов, которые получают монопольные права решать, кого казнить, а кого миловать, со всеми вытекающими последствиями.

Демократический режим хоть и не гарантирует свободу от коррупции, но обеспечивает больше возможностей для борьбы с ней. Во-первых, конкуренция партий разоблачает коррупцию правящей верхушки. Во-вторых, свобода слова позволяет прессе контролировать государственных чиновников. Гражданское общество, как институт, присущий демократическому режиму, способно повысить эффективность деятельности независимых комиссий по борьбе с коррупцией. Успешно подобные механизмы борьбы с коррупцией функционируют в Гонконге, Сингапуре, Малайзии, Тайване.

В **Южно-Африканской Республике** уровень коррупции сегодня ниже, чем в Греции или Чехии. Добились этого с помощью принятия новых законов (в частности, обязав правительство отчитываться перед парламентом), обязательной подачи

чиновниками и депутатами имущественной декларации, максимальной открытости государственной системы. Например, в ЮАР регулярно проводятся публичные заседания государственного комитета по контролю за расходованием государственных средств.

Другой пример – **Ботсвана**. Там с бурным ростом коррупции помогли справиться следующие меры: повышение заработной платы чиновникам при одновременном сокращении их числа и упрощением структуры государственных учреждений, а также немедленные и неотвратимые санкции за любые проявления коррупции.

Японский опыт борьбы с коррупцией доказывает, что отсутствие единого кодифицированного акта, направленного на борьбу с коррупцией, не препятствует эффективному решению проблемы. Нормы антикоррупционного характера содержатся во многих национальных законах.

Особое значение японское законодательство придает упорядочению деятельности политиков, государственных и муниципальных служащих. Здесь принимаются многочисленные меры, среди которых присутствует и полная «нейтрализация», отстранение от определенных должностей японских чиновников, запятнанных причастностью к коррупционным скандалам. При этом такая «дискредитация» действует не только во время службы, так и после ухода с должности. Поэтому необходимость сохранения деловой репутации и высокого делового имиджа чиновников выступают мощным антикоррупционным инструментом.

Как и в Сингапуре, японский законодатель устанавливает строгие ограничения финансирования избирательных компаний, партий и иных политических организаций, вводит жестко регламентированный порядок осуществления пожертвований в пользу кандидатов на выборах, политических фондов, устанавливает порядок отчетности по поступающим к ним и расходуемым ими средствам. Нарушение положений закона влечет применение санкций к лицам, как предоставляющим, так и получающим политические пожертвования, а также к посредникам между ними.

Японское законодательство квалифицирует как уголовное преступление действия политиков, пробивающих за вознаграждение от заинтересованного лица выгодное для него решение путем воздействия на государственных, муниципальных служащих, а также

служащих юридических лиц с 50%-ным капиталом государства или местного самоуправления.

В Японии, как и во многих странах, одним из главнейших направлений борьбы с коррупцией является кадровая политика. Японским чиновникам гарантирована достойная оплата труда.

Большое внимание японское законодательство уделяет этичному поведению политиков и служащих. С 2000 г. в стране действует Закон «Об этике государственных служащих», а также утвержденные правительственным указом этические правила государственного служащего и нормы административных наказаний за их нарушение. В этических правилах государственного служащего даются развернутые определения «неэтичных действий», что исключает произвольное толкование требований закона.

В Японии признают, что закон «Об этике государственных служащих» оставляет лазейки для злоупотреблений. Так, данный закон не распространяется на политиков – депутатов парламента, назначаемых на правительственные посты. В этой связи в японской прессе замечают, что объектом аналогичного закона, принятого в 1978 г. в США, являются все без исключения правительственные должностные лица.

В 2001 г. в Японии вступил в силу закон «О раскрытии информации». Этот акт гарантирует гражданам право на доступ к официальной информации, имеющейся у правительственных учреждений, и возможность подать апелляцию в Совет по контролю за раскрытием информации в том случае, если правительство решит не раскрывать определенную информацию. Эти условия позволили общественным группам разоблачить несколько случаев коррупции.

Таким образом, в Японии приоритетными в сфере борьбы с коррупцией стали:

- 1) меры политической экономии (подотчетность политического руководства, реформа финансирования политических партий и компаний);
- 2) реформа государственной службы (достойная оплата труда, система стимулов, принцип меритократии);
- 3) обеспечение гражданских свобод (система социально-правового контроля и морального воздействия на политиков со стороны гражданского общества).

Опыт США. В 2004 г. американские экономисты-историки подготовили сборник статей «Коррупция и реформы: лекции по истории Америки», посвященный эволюции коррупционных отношений и борьбы с ними в истории Соединенных Штатов. В данной книге рассмотрены различные аспекты политической коррупции как института общественного выбора. Статья американских экономистов-историков из Гарвардского университета Эдварда Глейзера и Клаудии Голдин, являющаяся введением в этот сборник, рассматривает коррупцию как подкуп политиков заинтересованными избирателями (прежде всего, предпринимателями). Американский историк-экономист Джон Джозеф Уоллис (Университет Мэриленда) обратил основное внимание на коррупцию как на «покупку» политиками поддержки влиятельных избирателей – т.е. на подкуп не политиков избирателями, а наоборот, избирателей политиками.

В современных международных рейтингах Соединенные Штаты Америки числятся среди 10% стран мира, наименее подверженных коррупции. Но репутация Америки как страны «чистой» от коррупции сложилась не так давно. В XIX в. в Америке имелись элементы коррупции, поразительно схожие с теми, которые мы наблюдаем сегодня в переходных экономиках и в развивающихся странах. Американские городские муниципалитеты XIX в. брали под контроль многие основные услуги, такие как очистка улиц и строительство, и в обмен на «вознаграждения» в виде огромных взяток продавали право коммунального обслуживания предпринимателям. Еще в 1950-е гг. заполненные наличными деньгами бумажные пакеты переходили из рук в руки прямо в залах американского Сената. Можно вспомнить карьеру Гарри С. Трумэна, который пробился в Сенат как агент Томаса Пендергаста – печально известного создателя коррумпированной партийной машины демократической партии. Некоторые известные образовательные учреждения США финансировались лицами, которые играли весьма бесславную роль в расхищении общественных ресурсов при помощи основанного на коррупции политического влияния (можно назвать, например, Л. Стэнфорда и Джорджа Д. Виденера, чьи фамилии венчают библиотеку Гарварда). История страны в XX в. была запятнана громкими скандалами Credit Mobilier и Teapot Dome и т.д.

В настоящее время в законодательстве США понятие коррупции должностных лиц определено достаточно широко. Оно включает ряд противоправных деяний, наказания за которые предусмотрены в четырех главах раздела 18 Свода Законов:

- 1) «Взятничество, нечестные доходы и злоупотребление своим положением публичным должностным лицам»;
- 2) «Должностные лица, служащие по найму»;
- 3) «Вымогательство и угрозы»;
- 4) «Выборы и политическая деятельность».

Уголовному преследованию за взяточничество в США подвергаются не только те, кто получает взятки, но и те, кто их дает. В Своде Законов детально указано, какие категории должностных лиц понимаются под лицами, получающими взятки. Ответственности за дачу взятки подлежит всякий, кто дает, предлагает, обещает что-либо ценное публичному должностному лицу или кандидату на эту должность с противоправной целью. Важно, что наказанию за взяточничество наряду с ныне функционирующим подлежит как бывший, так и будущий служащий. Законодательство в США, как и в Японии, предусматривает ограничение деловой активности бывших государственных должностных лиц после ухода из органов государственной власти.

Своеобразным видом должностного злоупотребления является подкуп с целью использования влияния при назначении на государственную должность. В данном случае речь идет не о взятке в собственном смысле – вознаграждение может приниматься или даваться за одно лишь обещание использовать в будущем свое влияние. Субъектом этого преступления может быть не только частное лицо, но и фирма, корпорация.

Во избежание распространения скрытой формы незаконного использования должностного положения, законодательство регламентирует ситуации, определяемые в американском праве понятием «конфликт интересов». В Министерстве юстиции США действует специальный отдел, нацеленный на борьбу с преступлениями, связанными с конфликтом интересов. Законодательное закрепление «конфликта интересов» призвано гарантировать, чтобы частные соображения не оказывали чрезмерного влияния на решения государственной важности, чтобы

справедливость и равное отношение были проявлены к тем, кто имеет дела с правительством.

В США в ряду должностных преступлений, связанных с выборами и политической деятельностью, предусматривается ответственность кандидатов на какие-либо выборные должности, которые в обмен на поддержку своей кандидатуры обещают кому бы то ни было назначение на публичную и частную должность или получение работы по найму.

В США расследованием уголовных дел в отношении высших должностных лиц занимается прокурор, назначаемый специальным подразделением окружного федерального суда в Вашингтоне. С.А. Денисов предлагает заимствовать американскую практику с некоторыми поправками – назначать коллегия Главной контрольной комиссии на съезде судей, поскольку судебная власть наименее политизирована и наиболее законопослушна.

Более того, комитеты конгресса США имеют право расследования фактов правонарушения, совершаемых президентом и высшими должностными лицами. Стал уже хрестоматийным пример отставки президента Никсона, обусловленной расследованием скандала, связанного с прослушиванием разговоров в штаб-квартире оппозиционной партии в гостинице «Уотергейт». Российская же Конституция устранила всякий парламентский контроль за исполнительной и судебной властью.

Однако США принимает законодательные инициативы не только в отношении коррупции, существующей в рамках национальных границ, но и в связи с практикой международной коррупции. США стали первой страной, принявшей закон «О зарубежной коррупционной практике» (1977 г.), который запрещает подкуп иностранных чиновников.

Как видим, за рубежом антикоррупционное законодательство развивается в сторону использования всего арсенала правовых средств борьбы с акцентом на предупреждение коррупции. Отечественное законодательство по борьбе с коррупцией до настоящего времени носит «фрагментарный» характер. Содержащиеся в российском праве антикоррупционные нормы несовершенны, вследствие чего возникают значительные трудности при их реализации. Транснациональность коррупции на современном этапе исторического развития требует принятия глобальных мер на

международном уровне для нейтрализации угрозы, которую она представляет для безопасности всего мирового сообщества. Необходима международная антикоррупционная стратегия как комплекс правовых, политических, организационных мер, направленных на решение следующих задач:

- 1) формирование антикоррупционной настроенности общества;
- 2) повышение осведомленности о вреде коррупции;
- 3) обеспечение международных стандартов квалификации коррупционных правонарушений;
- 4) создание атмосферы прозрачности, в первую очередь в финансовой сфере, для обеспечения возможности выявления коррупционных деяний;
- 5) соблюдение принципа неотвратимости наказания;
- 6) обеспечение справедливого возмещения пострадавшим субъектам ущерба от коррупционных преступлений.

Опыт Южной Кореи. Одним из необходимых условий преодоления коррупции является «политическая воля». Если государство в лице его вышестоящих руководящих органов будет заинтересовано в выживании, то противостояние коррупции и ее искоренение будут представлять вполне реально выполнимую задачу. Наглядным примером такой положительной амбициозности стала Южная Корея, власти которой смогли создать действительно эффективный механизм борьбы с коррупцией. Специалисты-правоведы считают «эталонным» получивший широкое международное признание закон Южной Кореи «О борьбе с коррупцией», вступивший в силу 1 января 2002 г. В соответствии с ним право начинать расследование о коррупции фактически предоставлено любому совершеннолетнему гражданину страны: комитет по аудиту и инспекции (так называется главный в стране антикоррупционный орган) обязан начать расследование обвинений по любому заявлению.

Соответствуя веяниям времени, Южная Корея использует новейшие научные разработки и технологии, на основе которых совершенствуются меры антикоррупционной политики. В последнее время большое значение приобрело внедрение «культуры прозрачности» как важного фактора успеха борьбы с коррупцией. Открытость информации, в первую очередь в системе

государственного администрирования, свобода прессы, участие гражданского общества в мониторинге деятельности государства в значительной степени препятствуют распространению коррупции. Применение новых Интернет-технологий для достижения прозрачности деятельности государственных органов, для представления гражданам общественно-важной информации прочно вошло в практику государственного управления.

Ярким примером «культуры прозрачности» является столица Южной Кореи – город Сеул. Здесь с 1999 г. действует программа «Ореп» – онлайн-овая система контроля за рассмотрением заявлений граждан чиновниками городской администрации. Эта технология общественного контроля произвела настоящую сенсацию среди национальных антикоррупционных программ. Она явилась показателем реализованной политической воли на борьбу с коррупцией.

Свободный доступ к информации о состоянии дела исключает необходимость предложения чиновникам взяток с целью ускорить завершение процесса принятия решения. Таким образом, «Ореп» путем исключения личного общения чиновников и граждан, как необходимого условия существования коррупции, выполняет основную свою задачу – предупреждение коррупционных деяний и восстановление доверия граждан к городской администрации.

В результате реализации этой программы коррупция среди чиновников в столице Южной Кореи уменьшилась в шесть раз. Сеульская программа «Ореп» позволяет гражданам контролировать через Интернет процесс рассмотрения своих обращений к государственным чиновникам. Мэр Сеула Гох Кун, при котором разрабатывалась и внедрялась программа «Ореп», проявил ту самую необходимую политическую волю, заявив о намерении вести самую непримиримую войну с коррупцией, информируя общественность о деятельности государственных служб. Таким образом, обеспечивается прозрачность деятельности администрации, создающая предпосылки для искоренения коррупции.

Американский президент Бенджамин Франклин также придавал особую значимость «прозрачности» в искоренении коррупции. Он сказал: «солнечный свет – самый лучший дезинфектор». Именно прозрачность – как вакцина – позволит одолеть инфекцию, заражающую все общество, оздоровить его и

возродить государственность. Система онлайн-контроля за рассмотрением обращений граждан «Орен», обеспечивающая прозрачность в работе городской администрации, позволяет предотвратить ненужные проволочки или несправедливое рассмотрение чиновниками дел, позволяет гражданам следить за тем, как решаются их вопросы, а когда замечены какие-либо проявления коррупции – то и протестовать.

Программа «ОПЕН» построена на определенных принципах, составляющих каркас всей сеульской антикоррупционной стратегии.

1. Доступность. Данную идею можно рассматривать в трех направлениях:

- в любое время и из любого места граждане могут отслеживать через Интернет процесс прохождения в городской администрации поданных ими заявлений – это территориально-временной аспект;

- граждане могут получить любую информацию, затрагивающую их права, в регламентированных программой «Орен» предметных областях – это информационный аспект;

- удобство пользования этой программой облегчает процедуру осуществления контроля за качеством работы властных структур и позволяет быстро реагировать на обнаруженные нарушения – это оперативно-функциональный аспект.

2. Прозрачность. Данное положение подразумевает, во-первых, обеспечение программой «Орен» открытой системы наблюдения, а во-вторых, ясности процедурных моментов в деятельности администрации: доступ в реальном масштабе времени к информации, касающейся деталей процедуры рассмотрения заявлений граждан, принятия решений об удовлетворении их просьб; возможность просмотра документов; отслеживание сроков рассмотрения.

Основной задачей подобной системы онлайн-контроля за рассмотрением обращений граждан является предупреждение коррупционных деяний путем:

- предоставления гражданам необходимой информации в этой сфере, позволяющей им осуществить социальный контроль;
- установление прозрачности;
- исключения личного общения чиновников и граждан, как необходимого условия существования коррупции. Свободный

доступ к информации о состоянии дела исключает необходимость личных контактов с чиновниками или предложения им взятки с целью ускорить завершение процесса принятия решения.

Таким образом, целью программы «Орен» является искоренение коррупции как общественно вредного явления, подрывающего основы государственности, и восстановление доверия граждан к городской администрации, поскольку ожидается большая честность и объективность в работе чиновников, находящихся под постоянным контролем.

Программа «Орен» организована достаточно просто. Как только гражданин подает заявление, например о получении разрешения на строительство, сотрудники соответствующего отдела администрации помещают информацию об этом заявлении на сайте «Орен». Пользуясь любым компьютером, имеющим доступ в Интернет – домашним, служебным, компьютером районного или окружного отделения администрации, граждане могут узнать в режиме «Он-лайн» зарегистрировано ли должным образом их заявление, кто конкретно занимается этим вопросом, когда можно ожидать его разрешения, а если просьба не удовлетворена, то по каким причинам.

В программе четко обозначены сферы жизнедеятельности, гражданские проекты, обращения в рамках которых следует рассматривать открыто, поскольку именно в них, как выяснилось в ходе проведения исследований, наиболее характерно распространение коррупционной практики. Это следующие сферы:

1. Жилье и строительство;
2. Строительные работы;
3. Транспорт;
4. Окружающая среда;
5. Культура и туризм;
6. Промышленность и экономика;
7. Городское планирование;
8. Санитария и социальное обеспечение;
9. Администрирование;
10. Пожарная служба.

Каждая сфера включает определенный набор проектов. Например, категория «Жилье и строительство» разделена на следующие области:

- проекты жилищного строительства;
- размещение заказов на строительство;
- проекты реконструкции зданий;
- проекты улучшения экологии микрорайона;
- утверждение архитекторов;
- разрешение на размещение уличной рекламы.

В настоящее время количество социальных сфер, отобранных для обязательной публикации в Интернете, составляет 54 – это те, где чаще всего происходят правонарушения при рассмотрении заявок, те, где открытая публикация всех этапов рассмотрения проекта позволит гражданам не просить чиновников ускорить прохождение документов.

Программа «Орен» создавалась усилиями Комиссии по поддержке и развитию «Орен», состоящей из трех человек, ответственных за анализ рассматриваемых дел, и девяти научно-технических разработчиков программы. Опираясь на свой опыт, государственные служащие, в чьи обязанности входит выдавать разрешения, утверждать и контролировать проекты, проинформировали членов комиссии об особенностях своей работы, включая описание сущности и целей подаваемых заявок. Комиссия обсудила, какую именно информацию об обращениях граждан и каким способом следует предавать огласке. Соответственно была разработана схема информационных потоков поступающих заявлений, стандартизированы форматы ввода данных и создана компьютерная программа обеспечения работы системы.

Программные разработки производились одновременно с анализом обращений граждан, который включал классификацию заявок, изучение процедуры рассмотрения каждого дела и создание схемы информационных потоков. Чтобы упростить процесс обработки данных, для чиновников были разработаны стандартизированные форматы ввода данных.

Таким образом, на сайте размещаются подробная информация по каждому делу, включая процедуру регистрации поданного заявления, оформления необходимой документации, а также программа поиска информации. Система также предусматривает

размещение сведений о соответствующем отделе городской администрации и об ответственных за рассмотрение данного дела сотрудниками, их телефонах, а также информации о том, когда и как оформляются документы по данному вопросу.

Сотрудники городской администрации, рассматривающие обращения граждан, получили подготовку в компьютерных классах, изучив, как работает система, как водить и изменять данные. По окончании обучения каждый сотрудник получил идентификационный номер и пароль, разрешающие ему вводить данные на сайт из своего департамента. Это обеспечивало достоверность и безопасность предоставляемой информации.

Программа «Ореп» не просто предоставляет гражданам информацию – она дает возможность осуществлять социальный контроль за своевременным исполнением процедуры рассмотрения заявлений, отслеживать ход рассмотрения вопросов и предупреждать любые задержки в этом процессе, а также создает возможности для выявления злоупотреблений.

Система требует от всех сотрудников администрации указывать на сайте день и час работы с каждым заявлением. Ни один чиновник не может отложить рассмотрение дела, и тем более не осмеливается принять неправомочное решение.

Для того, чтобы гражданам было легче получить через Интернет информацию о том, на какой стадии находится поданное ими заявление на получение разрешения или утверждение проекта, и о проволочках в ходе рассмотрения, указывается ожидаемая дата очередной процедуры в процессе продвижения бумаг на каждом этапе.

Сотрудники, ответственные за аудит и инспектирование, могут проверить, истек ли срок, поставленный для выполнения конкретной процедуры, и потребовать от соответствующего департамента, который вводил на сайт «Ореп» информацию, объяснить, по какой причине произошла задержка в отношении данного дела, ввести новую дату следующей процедуры по делу, а в том случае, если данные не были вовремя введены, а указанная процедура была проведена, немедленно обновить данные на сайте.

Система «Ореп» дает возможность отслеживать любые задержки по вводу данных посредством сравнения даты ввода данных с фактической датой рассмотрения заявления на каждой стадии

любым чиновником, от соответствующего сотрудника городской администрации до генерального директора.

С 1999 по 2000 год число зарегистрированных пользователей системы «Ореп» составило 10 млн человек. Общественный интерес к сайту возрастает – каждый день его посещают в среднем 1900 человек. По данным социологических исследований, 84,3% (984 из 1167) респондентов считают программу «Ореп» способствующей достижению «прозрачности», а 72,3% (762 из 1055) – удовлетворяющей их интересам. Программа «Ореп» динамично публикует информацию обо всем потоке административной работы в режиме реального времени, и в этом отношении она уникальна.

Внедрение программы «Ореп» в работу городской администрации позволило установить контроль за соблюдением четкого порядка решения вопросов, ведь нельзя бороться с преступностью, оставляя «зияющие пустоты».

В некоторой степени можно рассматривать «Ореп» как аналог итальянской операции «Чистые руки», правда, в несколько ином ракурсе. Приоритетным в ней оказался не последующий карательный контроль чиновничества, а предыдущий профилактический, который предупредит появление злоупотреблений либо позволит на ранней стадии выявить и отстранить от службы недобросовестных должностных лиц. Опыт Сеула доказывает, что в борьбе с коррупцией репрессии хоть и необходимы, но они не играют решающей роли.

Тем не менее, подобная программа не исключает нужду в карательных мерах. Честность – характеристика личностная, субъективная, ее необходимо воспитывать, прививать. Она должна подкрепляться страхом перед хорошо и ответственно работающей контролирующей инстанцией. Поэтому мэр Сеула и его последователи вынуждены сохранять свои позиции, т.к. теперь от них отступать нельзя.

Система «Ореп» является прогрессивным инструментом в административном секторе, позволяющим наладить правильное и здоровое его функционирование, при этом все государственные службы центрального и местного уровней должны перенимать работу с данной программой и содействовать ее развитию и усовершенствованию.

«Ореп» удачна еще и тем, что это не просто исследовательский проект, теоретическое изыскание, направленное на подтверждение правильности выбранных ориентиров, точек опоры для борьбы с коррупцией, а это именно то исследование, которое уже воплощено в жизнь, действует на практике и дает положительные результаты.

По приглашению «Transparency International» Мэр Гох Кун принял участие в Девятой Международной антикоррупционной конференции, проходившей с 10 по 15 октября 1999 г. в Дурбане (Южная Африка). Он представил участникам конференции программу «Ореп» как эффективный инструмент для выявления коррупции во властных структурах. Она вызвала большой интерес у 1600 участников из 135 стран и у международных организаций, таких как Международный Валютный Фонд, Всемирный Банк, ОЭСР, Интерпол. В результате Сеул получил право провести Международную антикоррупционную конференцию в 2003 г..

Столичное правительство Сеула разработало совместно с ООН учебное пособие по работе с системой «Ореп» для распространения в странах – членах ООН. Эти две организации провели демонстрационный учебный показ онлайн-системы «Ореп» в Сеуле в августе 2001 года. Тем самым, ООН приветствует ее распространение в государственных властных структурах всех стран. Однако реальное восприятие программы «Ореп» конкретной национальной системой продемонстрирует наличие в высших эшелонах власти той самой политической воли на борьбу с коррупцией, и в этой связи данная система выступает своеобразным критерием.

В целом международное сообщество признало назревшую необходимость в подобном проекте и его действенность. Это подтверждено в резолюции Дурбанской конференции, в которой была дана оценка результативности программы «Ореп»: «Мы будем разрабатывать, находить и распространять новые, творческие и эффективные методы предотвращения и выявления коррупции, такие как система открытого рассмотрения тендеров общественных проектов, продемонстрированная нам мэром Сеула».

В результате реализации этой программы коррупция среди чиновников в столице Южной Кореи уменьшилась в шесть раз. По достоинству оценили программу «Ореп» и в России. Власти Санкт-

Петербурга намерены использовать в борьбе с коррупцией среди чиновников опыт Сеула. В связи с этим политсовет поручил фракции «Союза правых сил» в Законодательном собрании города и своей программной комиссии разработать ряд законопроектов, которые были бы направлены на внедрение принципов сеульской программы в деятельность исполнительной власти Санкт-Петербурга.

Помимо своего самостоятельного значения и автономного существования система «Ореп» является составной частью комплексной системы стратегической борьбы с коррупцией, которая проводится по четырем основным направлениям:

- 1) превентивные меры;
- 2) репрессивные меры;
- 3) большая прозрачность дел администрации;
- 4) более тесное сотрудничество между частными лицами и государственными службами.

Превентивные меры заключаются в ослаблении государственного регулирования во всех административных сферах. Администрацией Сеула были либо отменены, либо упрощены избыточные нормы муниципального регулирования.

Древняя поговорка гласит: «В тихом омуте черти водятся». Чиновник, слишком долго сидящий в своем кресле, может в своем ведомстве установить систему «продавец-покупатель». Чтобы искоренить потенциальный тайный сговор, администрация Сеула отменила давно установившуюся практику передачи определенного района определенному чиновнику, принимающему решения о выдаче разрешений, санкциях и контроле. Отныне чиновникам предписывается ежедневно рассматривать заявления из разных районов. Кроме того, существенные кадровые изменения были проведены в администрациях 25 округов. Таким образом, кадровая политика Сеула, как и во многих других государствах, остается центральным звеном антикоррупционной политики.

Репрессивные меры вводятся в действие за каждый проступок, совершенный городскими чиновниками Сеула. Для осуществления принципа нулевой толерантности к коррупции была введена система прямого обращения к мэру. Раз в месяц почтовые открытки с оплаченным ответом посылаются тем, кто имел дело с городской администрацией в сферах, подверженных коррупции. Их просят отправить открытки с информацией о любых

злоупотреблениях обратно на адрес мэра. Мэр лично читает все открытки и следит за тем, чтобы все нарушители закона были должным образом наказаны.

Наряду с программой «Ореп» введен Индекс антикоррупционных показателей. Он позволил в 1999 г. определить уровень «чистоты» каждой административной единицы, а полученные результаты были опубликованы. Индекс антикоррупционных показателей Сеула подсчитывался как по результатам опроса мнения лиц, обращавшихся в государственные службы, так и на результативности антикоррупционных мер, осуществляемых администрацией. Индекс служит стимулирующим средством, порождающим здоровую конкуренцию между органами городской власти Сеула.

Элементы сотрудничества между частными лицами и государственными службами прослеживаются по всем вышеупомянутым направлениям. Кроме того, было внедрено еще одно нововведение – «Договор о неподкупности» с целью предотвращения коррупции и любых других нарушений закона в сфере поставок товаров и услуг населению. Обязательство не брать взятки является соглашением между чиновниками, курирующими поставки товаров и услуг, и претендентами на выполнение строительных работ или поставщиками товаров и услуг. Подписывая такой договор, стороны соглашаются, что в случае его несоблюдения будут должным образом наказаны.

В совокупности эти меры качественно дополняют друг друга, поддерживают взаимную действенность и обеспечивают эффективность всей антикоррупционной системы Сеула.

Вышеописанная картина позволяет говорить о высоком уровне изобретательности и творческом подходе, проявленном правительством Сеула. Выработанные им новые позитивные и весьма перспективные идеи борьбы с коррупцией уже сегодня дают положительные результаты.

Опыт Сингапура. Сингапур – это наименее коррумпированная страна в Азии. В 1996 г. Сингапур был провозглашен третьей наименее коррумпированной страной в мире после Швейцарии и Австралии, а согласно некоторым специальным исследованиям – наименее коррумпированной среди 12 азиатских стран. Антикоррупционная политика Сингапура заключается в

«стремлении минимизировать или исключить условия, создающее как стимул, так и возможность склонения личности к совершению коррумпированных действий». Это достигается за счет целого ряда антикоррупционных принципов, в частности:

1) оплата труда государственных служащих согласно формуле, привязанной к средней заработной плате успешно работающих в частном секторе лиц;

2) контролируемая ежегодная отчетность государственных должностных лиц об их имуществе, активах и долгах; прокурор вправе проверять любые банковские, акционерные и расчетные счета лиц, подозреваемых в нарушении Акта о предотвращении коррупции;

3) большая строгость в делах о коррупции именно в отношении высокопоставленных чиновников для поддержания морального авторитета неподкупных политических лидеров;

4) ликвидация излишних административных барьеров для развития экономики.

Борьба с коррупцией является одним из ключевых факторов экономического успеха Сингапура. У всех стран в законодательстве закрепляется цель борьбы с коррупцией, но только несколько правительств применяют такие строгие и последовательные законы так неуклонно, как в Сингапуре. Дела о коррупции среди служащих, особенно занимающих высокие посты, рассматриваются в Сингапуре с такой суровостью, какая редко встречается где-либо еще.

Лидеры этого государства были инициаторами разработки и внедрения в 1960 г. всесторонней антикоррупционной стратегии, закрепив ее в Акте о предотвращении коррупции (РОСА) и укрепив материальную базу Исследовательского Бюро по вопросам коррупции, которое было создано Британским колониальным правительством в 1952 г. С тех пор коррупция рассматривается в этой стране в двух аспектах: с точки зрения стимулов и возможностей участия в акте коррупции. Новая всеобъемлющая стратегия основывалась на принципе «логика в контроле за коррупцией»: «попытки искоренить коррупцию должны основываться на стремлении минимизировать или исключить условия, создающие как стимул, так и возможность склонения личности к совершению коррумпированных действий».

Так как в 1959 г. Сингапур был бедной страной, правительство не могло позволить себе поднять зарплаты служащим. Альтернативой было усиление существующего законодательства по уменьшению возможностей для совершения коррупционных действий и повышению наказания за них. Акт о предотвращении коррупции (РОСА) был издан 17 июня 1960 года. Он имел 5 важных особенностей, устраняющих недостатки РОСО (старого закона). Во-первых, размер РОСА вырос до 32 глав по сравнению с РОСО, которое имело 12 глав. Во-вторых, повысился сдерживающий эффект РОСА, наказание за коррупционные действия возросло до 5 лет тюремного заключения и (или) штрафа в 10 тысяч долларов. В-третьих, лицо, признанное виновным в принятии незаконного вознаграждения, должно было заплатить сумму, которую оно приняло в качестве взятки, в дополнение к тому наказанию, к которому его приговорил суд.

Как видно из проведенного исследования зарубежного опыта борьбы с коррупцией, существуют очень действенные меры по решению этой проблемы, и главными из них следует признать не столько карательные, сколько административно-управленческие меры, основанные на открытости и доступности информации о деятельности чиновников.

2.5. Экономика коррупции

*«Чем больше в государстве коррупции,
тем больше законов»
К. Тацит¹*

Экономическое обоснование причин появления коррупции связано с бедностью, в том числе бедностью чиновников. Всплеск коррупции в 20-е гг. XX в. также объяснялся тем, что государственные служащие голодали не фигурально, а буквально.

Проблема коррупции в последнее время вызывает большой интерес у научного сообщества. Новое понимание проблемы позволило как российским, так и зарубежным исследователям предложить многочисленные новые определения понятия

¹ Тацит, Публий Корнелий, 58 – 117, римский историк.

экономической преступности, которые отличались теми или иными признаками.

Рассмотрим некоторые из них. Экономическую коррупцию многие исследователи связывают с экономической преступностью. Разделяя преобладающую в российской литературе точку зрения, Н.Ф.Кузнецова считает, что экономическая преступность складывается из посягательств на собственность и предпринимательских преступлений¹.

Г.К. Мишин рассматривает экономическую преступность как проявление в социальной жизни всеобщей борьбы за существование. Суть экономического преступления в конфликте экономических интересов. К числу экономических преступлений наряду с хозяйственными, по его мнению, следует относить все преступления против собственности, которые в условиях рыночной экономики так или иначе связаны с хозяйственной деятельностью².

В России при создании нового уголовного кодекса реализован широкий подход к определению преступлений, определяемых как экономические. В действующем УК имеется раздел «Преступления в сфере экономики», в который вошли три главы с 47 статьями о преступлениях против собственности, о преступлениях в сфере экономической деятельности и против интересов службы в коммерческих организациях. Вместе с тем в этот раздел не вошли должностные преступления (злоупотребления, взяточничество и др.), компьютерные преступления, преступления, связанные с посягательством на интеллектуальную собственность и ряд других, традиционно относящихся к экономическим. С другой стороны, ряд преступлений против собственности не относятся к разряду экономических. Это преступления, связанные с прямым посягательством на собственность (кража, грабеж, разбой, уничтожение или повреждение имущества), а также иные преступления против собственности, не связанные с экономической деятельностью.

¹ Кузнецова Н.Ф. Кодификация норм о хозяйственных преступлениях // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. – 1993. – № 4. – С. 12.

²Мишин Г.К. Проблема экономической преступности (опыт междисциплинарного изучения). – М.: ВНИИ МВД России, 1994 – С. 33–34.

По мнению В.В. Лунеева, при всем разнообразии подходов, имеющих в мировой литературе, суть экономической преступности в странах с рыночной экономикой составляют преступления, совершаемые корпорациями против государственной экономики, против других корпораций, служащими корпораций против самой корпорации, корпорациями против потребителей¹.

Е.Е. Дементьева, обобщив подходы к дефиниции понятия, предложенные криминологами США и Германии, полагает, что «экономическая преступность – это противоправная деятельность, посягающая на интересы экономики государства в целом, а также на частнопредпринимательскую деятельность и на интересы отдельных групп граждан, постоянно и систематически осуществляемая с целью извлечения наживы в рамках и под прикрытием законной экономической деятельности, как физическим, так и юридическим лицом»².

Э.И. Петров, Р.Н. Марченко, Л.В. Баринова придерживаются близкой точки зрения, согласно которой «экономическую преступность следует рассматривать как совокупность корыстных преступлений, совершаемых в сфере экономики лицами в процессе их профессиональной деятельности, в связи с этой деятельностью и посягающих на собственность и другие интересы потребителей, партнеров, конкурентов и государства, а также на порядок управления экономикой в различных отраслях хозяйства»³.

На основе широкого анализа иностранной криминологической литературы Е.Е. Дементьева, подготовившая серьезное исследование по экономической преступности в зарубежных странах, выделяет следующие признаки экономической преступности:

- 1) Корыстный характер экономической преступности. Их целью является получение выгоды в результате присвоения экономических ресурсов с нарушением принципа

¹ Лунеев В.В. Преступность XX века. – М.: 1997. – С. 257.

² Дементьева Е.Е. Экономическая преступность и борьба с ней в странах с развитой рыночной экономикой (на материалах США и Германии). – М.: ИНИОН РАН, 1992. – С. 12–13.

³ Петров И.Э., Марченко Р.Н., Баринова Л.В. Криминологическая характеристика и предупреждение экономических преступлений. – М.: Академия МВД России, 1995. – С. 12.

- эквивалентности. При этом преступление может быть совершено в целях получения личной выгоды, в интересах третьих лиц или организации.
- 2) Совершаются в процессе профессиональной деятельности. На Международном семинаре 1982 г. особо подчеркивалось, что данный признак является решающим при выработке дефиниции экономической преступности.
 - 3) Связана с договорами и обязательствами, которые возникают у субъектов между собой и с государством, необходимыми для производства, переработки, приобретения, распределения и обмена материальных благ и услуг.
 - 4) Коллективность жертв, скрытый для общества характер преступлений, большое расстояние между жертвой и преступником. Объектом посягательства является экономика в целом, отдельным секторам, частнопредпринимательской деятельности, группам граждан.
 - 5) Анонимность жертв. Данный признак указывает на то обстоятельство, что процесс виктимизации¹ происходит в основном скрыто от самой жертвы.
 - 6) Наличие двух субъектов – юридического (преступность корпораций) и физического, т.е. лиц, действующих от имени и в интересах предприятия (преступность по роду занятости). Юридическое лицо является субъектом преступления лишь в тех странах, где законодательством предусмотрена уголовная ответственность юридических лиц (США, Франция).
 - 7) Существенный ущерб, причиняемый экономическим интересам государства, частного предпринимательства и граждан.
 - 8) Множественный характер.

¹ Виктимизация (лат. *victim* – жертва) – процесс или конечный результат превращения в жертву преступного посягательства. Понятие виктимизации используется для понимания особенностей потерпевших от преступлений, качества и свойства личности которых, ненадлежащее поведение или специфические отношения с преступником способствовали причинению им вреда.

Источник:
<http://ru.wikipedia.org/wiki/%C2%E8%EA%F2%E8%EC%E8%E7%E0%F6%E8%FF>

9) Перераспределение материальных благ как следствие экономических преступлений.

10) Длительный, систематический характер преступлений.

Экономическая деструктивность коррупции проявляется в том, что она разрушает здоровую конкуренцию, вытесняет общепринятые правила рыночной экономики, повышает издержки товаропроизводителей, перекладывая их оплату путем завышения цен и тарифов на плечи потребителей, ведет к дисфункциям системы государственного управления и дерационализации.

Согласно мнению экспертов Совета Европы, в структуре экономических преступлений можно выделить: монопольные преступления, мошенничество, цифровые махинации, фиктивные фальсификации бухгалтерских документов, нарушения эргономических требований и стандартов, умышленная неточность в описании товаров, нечестная конкуренция, финансовые нарушения и уклонение от уплаты налогов, таможенные нарушения, нарушения экологических требований, отмывание преступно нажитых денег и собственности.

Различают следующие виды экономической коррупции:

- устройство на работу в подчиненные или косвенно контролируемые организации друзей, родственников и знакомых; субсидирование политических компаний;

- вознаграждение за получение выгодных контрактов («черные» комиссионные и оплата псевдоконсультационных услуг);

- служебное мошенничество;

- установление платы за услуги, предоставление которых входит в круг служебных обязанностей чиновника (например, за представление к почетному званию или за получение отпуска в летнее время);

- получение «комиссионных» за предоставление государственного заказа той или иной организации (на строительство зданий, дорог, коммуникаций, приобретение автомобилей и компьютеров для чиновников и т.п.);

- оказание чиновникам чрезмерного «гостеприимства» и иных «знаков внимания» со стороны бизнесменов (например, предоставление детям чиновника стипендии для обучения в иностранном университете);

- патронаж чиновников над определенными государственными контрактами, осуществляемый через подставные фирмы или так называемых «партнеров», либо непосредственно в форме «консультирования»;

- отправка «саших себя» в заграничные командировки с произвольно установленным размером суточных;

- использование политическими партиями своего влияния (настоящего или будущего) для сбора «добровольных пожертвований» со стороны представителей бизнеса в обмен на размещение государственных заказов (это может быть облечено в форму взносов в «благотворительный фонд» или помощь, оказываемую детскому дому);

- латентное вымогательство взяток служащими налоговых и таможенных органов с экспортеров или импортеров посредством назойливой демонстрации своего права варьировать размеры налога в установленных законом рамках;

- «государственный дорожный рэкет», т.е. вымогательство взяток у водителей сотрудниками органов, обеспечивающих безопасность дорожного движения, под угрозой наложения штрафа за якобы или действительно имевшее место нарушение правил дорожного движения (при этом размер взятки зачастую меньше суммы штрафа, установленной законом);

- вымогательство незаконных вознаграждений за ускоренные выдачу документов или принятие решения (например, выдачу удостоверения водителя транспортного средства, паспорта, выделение торгового места на рынке);

- получение начальниками «мзды» от своих подчиненных в виде еженедельных или ежемесячных подношений в установленных размерах для последующей передачи «наверх».

По официальным данным Министерства внутренних дел Российской Федерации, за период с 2003 по 2011 год число преступлений экономической направленности снизилось на 46,3% (рис. 4).

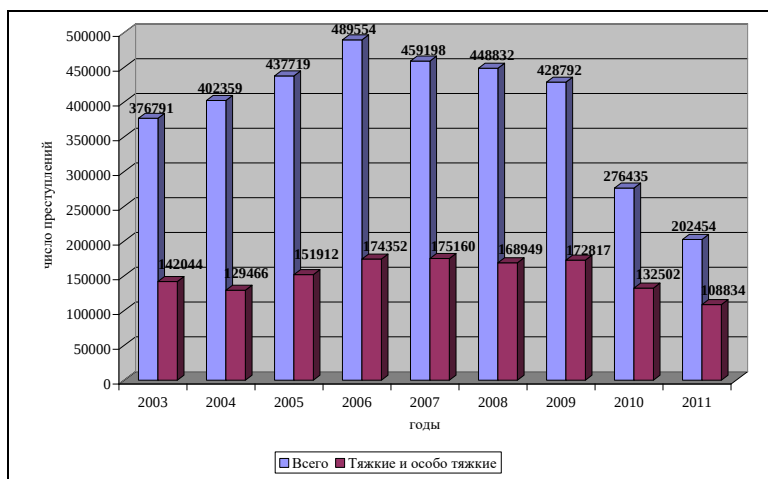


Рис. 4. Динамика численности выявленных преступлений экономической направленности в Российской Федерации, в т.ч. особо тяжкие преступления за период с 2003 по 2011 год¹

Как видно из рис. 4, общая численность выявленных преступлений экономической направленности в Российской Федерации имеет тенденцию к снижению, однако в 2006 г. наблюдался ее максимальный пик, равный 489,5 тыс. преступлений. Численность особо тяжких экономических преступлений за анализируемый период в 2011 г. к уровню 2003 г. снизилась на 23,4%.

По данным МВД Российской Федерации, в 2011 г. в России было зарегистрировано 202,5 тыс. преступлений экономической направленности (удельный вес этих преступлений в общем числе зарегистрированных составил 8,4%), в том числе почти 51 тыс. преступлений в области мошенничества преступлений, по статье «присвоение или растрата» – 20,3 тыс. преступлений. Рост регистрируемых преступлений был отмечен в 15 субъектах Российской Федерации. Более половины (53,8%) в общем числе выявленных преступлений экономической направленности составили

¹ Источник: Официальный сайт МВД РФ // Данные ежегодных отчетов о состоянии преступности в Российской Федерации за период с 2003 по 2011 год // <http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/>

тяжкие и особо тяжкие преступления. Материальный ущерб от указанных преступлений (по оконченным уголовным делам) составил 160,71 млрд рублей. Подразделениями органов внутренних дел выявлено 190,8 тыс. преступлений экономической направленности, их удельный вес в общем массиве преступлений экономической направленности составил 94,2%¹.

Число мошеннических преступлений, выявленных на территории Российской Федерации правоохрнительными органами за период с 2003 по 2011 год представлено на рис. 5.

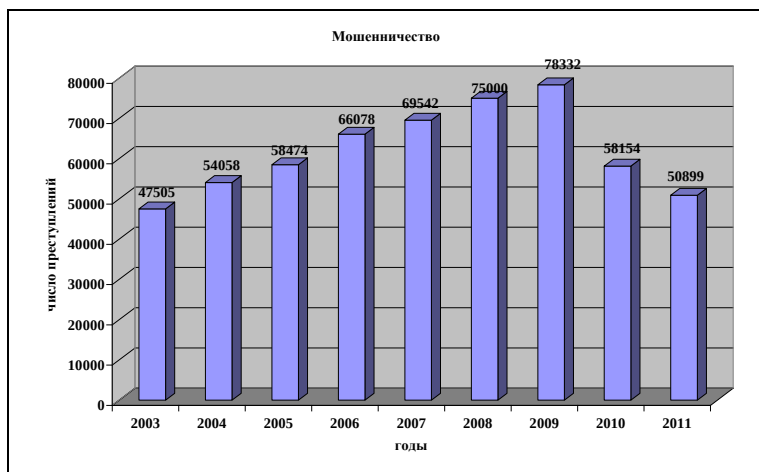


Рис. 5. Преступления, связанные с мошенничеством, выявленные правоохрнительными органами Российской Федерации за период с 2003 по 2011 год²

Как следует из данных рис. 5, число преступлений, связанных с мошенничеством, за анализируемый период возросло на 7%. При

¹ Краткий анализ состояния преступности // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. – 2011. Источник: <http://www.mvd.ru/presscenter/interview/minister/>

² Источник: Официальный сайт МВД РФ // Данные ежегодных отчетов о состоянии преступности в Российской Федерации за период с 2003 по 2011 гг. // <http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/>

этом до 2009 г. наблюдался стабильный рост данного вида преступлений и с 2010 г. наметилась его тенденция к уменьшению.

За период с 2003 по 2011 год число экономических преступлений, связанных с присвоением или растратой, уменьшилось более чем вдвое, составив в 2011 г. 45,4% к уровню 2003 г. (рис. 6).

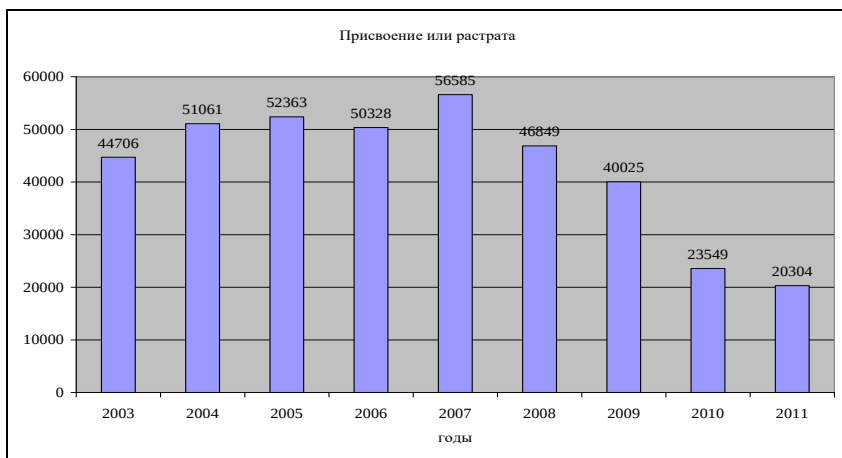


Рис. 6. Преступления экономической направленности, связанные с присвоением или растратой, выявленные правоохранными органами Российской Федерации за период с 2003 по 2011 год¹

Как видно из рис. 6, число преступлений, связанных с растратой, в 2010 и 2011 гг. заметно снизилось.

Преступления экономической направленности в Российской Федерации, связанные с потребительским рынком, финансово-кредитной системой, внешнеэкономической деятельностью, операциями с недвижимостью за период с 2005 по 2011 год представлены на рис. 7.

¹ Источник: Официальный сайт МВД РФ // Данные ежегодных отчетов о состоянии преступности в Российской Федерации за период с 2003 по 2011 год // <http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/>

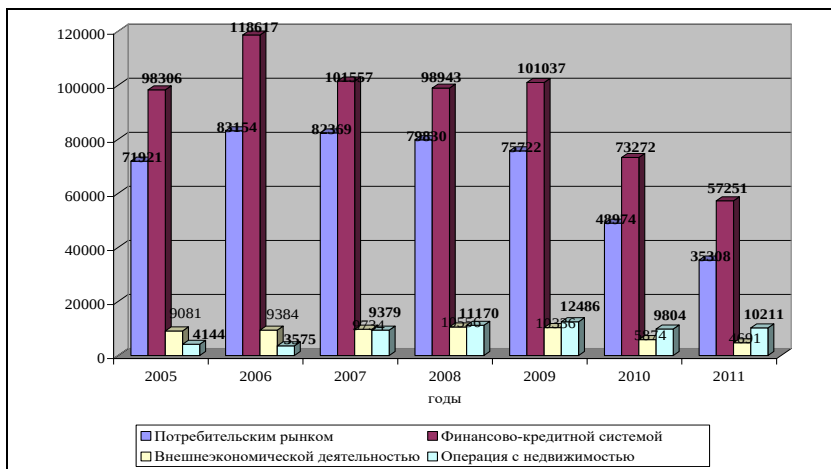


Рис. 7. Преступления экономической направленности в Российской Федерации, связанные с потребительским рынком, финансово-кредитной системой, внешнеэкономической деятельностью, операциями с недвижимостью за период с 2005 по 2011 год¹

Как следует из данных рис. 7, наибольший удельный вес занимают экономические преступления, связанные с финансово-кредитной системой (53,2%). На протяжении всего анализируемого периода они занимают более 50% общего числа экономических преступлений. Что касается преступлений, связанных с потребительским рынком, их удельный вес снизился с 39% в 2005 г. до 33% в 2011 г. Однако за анализируемый период наблюдается очевидный рост преступлений, связанных с операциями с недвижимостью. Их число возросло почти в 2,5 раза. Численность экономических преступлений, связанных с внешнеэкономической деятельностью снизилось почти в два раза.

Преступления экономической направленности, совершенные за период с 2006 по 2011 год на территории Российской Федерации, выявленные различными структурными подразделениями правоохранительных органов, представлены на рис. 8.

¹ Источник: Официальный сайт МВД РФ // Данные ежегодных отчетов о состоянии преступности в Российской Федерации за период с 2003 по 2011 гг. // <http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/>

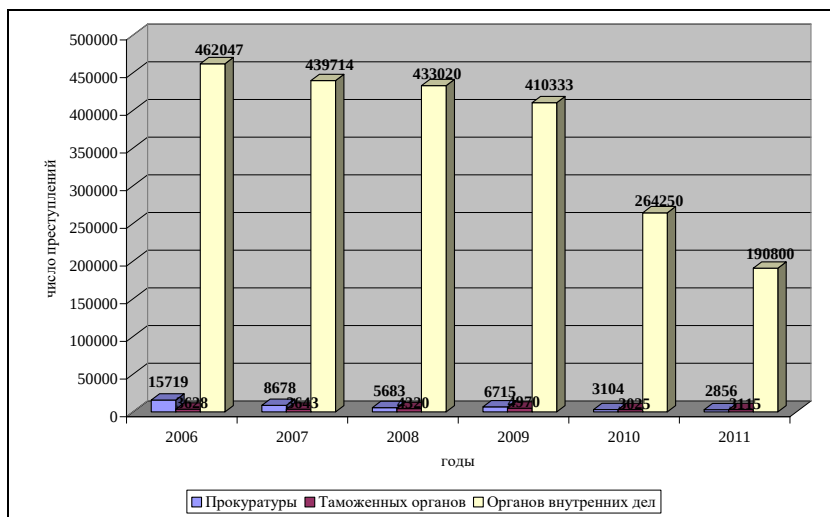


Рис. 8. Преступления экономической направленности в Российской Федерации, раскрытые прокуратурой, таможенными органами и органами внутренних дел за период с 2006 по 2011 год¹

Как следует из данных рисунка 8, наибольшая часть правонарушений выявляется органами внутренних дел Российской Федерации – они раскрыли до 97% преступлений экономической направленности; прокуратурой и таможенными органами – примерно по 1,5%. Общая численность экономических преступлений за анализируемый период снизилась на 59%. Численность преступлений, выявленных прокуратурой, снизилась на 81,8%, таможенными органами – на 14,1%, органами внутренних дел – на 58,7%.

По результатам глобального исследования компании Ernst & Young (E&Y), в котором весной 2012 г. приняли участие 1758 топ-менеджеров крупнейших компаний 43 государств мира, коррупционные риски в России за минувший год заметно

¹ Источник: Официальный сайт МВД РФ // Данные ежегодных отчетов о состоянии преступности в Российской Федерации за период с 2003 по 2011 гг. // <http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/>

снизились, причем по многим параметрам стали даже ниже среднемирового уровня¹.

Если в 2011 г. на необходимость давать взятки наличными ради достижения корпоративных выгод или для защиты бизнеса в России жаловались 39% директоров – респондентов E&Y, – то в нынешнем – лишь 16%. На необходимость не денежных подношений сетовали 25% менеджеров, тогда как в 2012 г. – 22%. Опасались быть втянутыми в организацию различного рода увеселений в качестве подкупа 18%, тогда как в 2010 г. – 25%. Зато в 2012 году почти три четверти (72%) опрошенных респондентов отметили, что не видят подобных коррупционных рисков. В этом исследовании речь идет о субъективных оценках коррупционных рисков директорами. Высокая доля (72%) респондентов, не замечающих рисков, может означать, что респонденты предполагают развитие отдельных коррупционных схем.

Тем временем в мире, судя по данным E&Y, коррупция растет. Так, число тех, кто опасается столкнуться с необходимостью подкупа деньгами, практически сравнялось с российским уровнем – 15%, тогда как годом ранее о подобной схеме говорили лишь 9% респондентов. Число тех, кто жалуется на коррупционные подношения, в мире почти утроилось – с 6 до 16%, на использование увеселений в качестве подкупа выросло с 20 до 30%.

За последние пару десятилетий уровень коррупции в России несколько снизился хотя бы потому, что страна стала частью единого глобального экономического пространства, благодаря чему стала более прозрачной деятельность как отдельных компаний, так и экономики в целом. Во время кризиса и в посткризисный период коррупционные риски возрастают. В случае нового кризиса многое будет зависеть от эффективной государственной политики – в частности, комплекса антикоррупционных мер.

Динамика численности выявленных за период с 2003 по 2011 гг. преступлений экономической направленности в Российской Федерации, связанных с незаконным предпринимательством, изготовлением или сбытом поддельных денег или ценных бумаг,

¹ Источник:

http://www.vedomosti.ru/career/news/1794687/ey_korrupciya_v_rossii_padaet

производством, приобретением, хранением, перевозкой или сбытом немаркированных товаров и продукции представлена на рис. 9.



Рис. 9. Преступления экономической направленности в Российской Федерации за период с 2003 по 2011 год¹

Из данных рис. 9 следует, что наибольший удельный вес выявленных преступлений принадлежит экономическим преступлениям, связанным с изготовлением или сбытом поддельных денег или ценных бумаг. В 2011 г. их удельный вес составил 89%, а в 2003 г. его доля была равной 85,9%. Следует иметь в виду, что фальшивомонетничество часто «прикрывается» влиятельными сотрудниками правоохранительных органов, а реализация поддельных ценных бумаг нередко осуществляется при поддержке коррумпированных чиновников.

Динамика изменения численности преступлений экономической направленности в Российской Федерации, осуществленных против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (в т.ч. взяточничества) за период с 2003 по 2011 год, представлена на рис. 10.

¹ Источник Официальный сайт МВД РФ // Данные ежегодных отчетов о состоянии преступности в Российской Федерации за период с 2003 по 2011 год // <http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/>

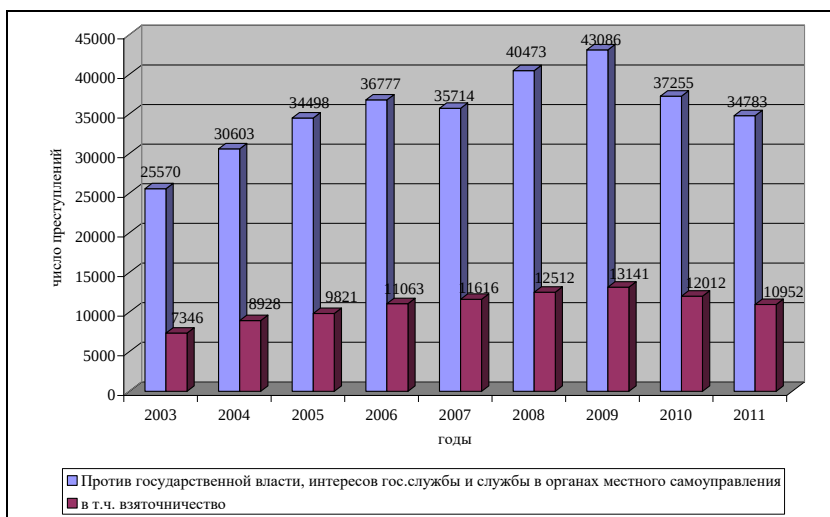


Рис. 10. Преступления экономической направленности, против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (в т.ч. взяточничество) в Российской Федерации за период с 2003 по 2011 год¹

Из данных рис. 10 следует, что за период с 2003 по 2011 год общая численность преступлений экономической направленности в Российской Федерации, осуществленных против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, возросла на 36%, в т.ч. рост выявленных случаев взяточничества в органах местного самоуправления составил 49%.

Проблемы экономической коррупции присущи не только Российской Федерации, но и большинству зарубежных стран. В условиях глобализации общества данная проблема охватывает все жизненно-значимые сферы общества, и поэтому не может не быть актуальной в связи с демократизацией общественных отношений.

¹ Источник: Официальный сайт МВД РФ // Данные ежегодных отчетов о состоянии преступности в Российской Федерации за период с 2003 по 2011 год // <http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/>

В Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию рекомендуется ускорение разработки Программы действий по борьбе с коррупцией. В этих документах, в частности, предусматривается проведение согласованной квалификации правонарушений в форме коррупции как уголовно наказуемых деяний, укрепление сотрудничества в целях преследования за совершение таких правонарушений, а также создание эффективного механизма для принятия последующих мер, открытого для участия в нем на равной основе государств-членов Совета Европы и других государств, подписавших Конвенцию.

3. БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ

3.1. Актуальность проблемы борьбы с коррупцией в современной России

В настоящее время необходимым условием обеспечения национальной безопасности России во всех сферах политической, экономической, социальной жизни становится формирование адекватного сложившейся ситуации механизма борьбы с коррупцией. В то же время состояние дел в данной сфере говорит о недостаточной научно-методической проработанности механизма борьбы с этим явлением. Развитие в России рыночных отношений обуславливает необходимость обоснования новых подходов к регулированию социально-экономических процессов в государстве. Основываясь на анализе сущности, причин и видов коррупции, зарубежного опыта борьбы с ней, можно выделить следующие основные принципы административно-правового предупреждения и пресечения коррупции в Российской Федерации:

- равенство перед законом всех субъектов, участвующих в механизме реализации административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции;
- четкая регламентация административной деятельности государственных служащих, обеспечение законности и гласности в их деятельности;
- совершенствование форм и методов деятельности исполнительной власти;
- совершенствование административно-правовых средств работы с кадрами государственной службы;
- совершенствование административных процедур при реализации взаимоотношений граждан и их объединений с органами исполнительной власти и государственными служащими;
- создание механизмов реализации административных запретов и ограничений, обусловленных режимом государственной службы;

- определение механизмов восстановления прав и законных интересов физических и юридических лиц, которые нарушены коррупционным правонарушением;
- обеспечение защиты государственных служащих от необоснованного обвинения в коррупции;
- обеспечение личной безопасности граждан, оказывающих содействие в предупреждении и пресечении коррупции.

Коррупция рассматривается как одна из угроз национальной безопасности Российской Федерации, т.к. она создает угрозы политической, экономической, военной, экологической, информационной безопасности страны. В связи с этим разработка мер по противодействию коррупции, прежде всего в целях устранения ее коренных причин, и реализация таких мер в контексте обеспечения развития страны в целом становятся настоящей необходимостью.

В начале 1999 г. заместитель генерального прокурора России Ю.Я. Чайка заявил, что Россия входит в десятку наиболее коррумпированных стран мира, и что коррупция является одной из самых деструктивных сил в российском государстве¹. В 1999 г. академик РАН Д.С. Львов и доктор экономических наук Ю.В. Овсиенко оценивали коррупцию в России как «тотальную»².

В 2006 г. первый заместитель Генерального прокурора Российской Федерации Александр Буксман заявил, что по некоторым экспертным оценкам объём рынка коррупции в России оценивается более чем в 240 млрд долл. США³. Согласно оценкам фонда ИНДЕМ, эта величина ещё выше: только в деловой сфере России объём коррупции в период с 2001 по 2005 год вырос примерно с 33 до 316 млрд долл. США в год (не включая коррупцию на уровне политиков федерального уровня и бизнес-элиты). По оценке того же фонда, средний уровень взятки, которую российские бизнесмены дают чиновникам, вырос в тот период с 10 до 136 тыс. долл.⁴. В 2009 г.

¹ Источник: <http://old.polit.ru/fullnews.html?date=1999-02-03>

² Дмитрий С.Л., Овсиенко Ю.В. Экономическая наука современной России. – 1999. – № 3. – С. 99–114. Источник: <http://ecsocman.hse.ru/ecr/msg/182853.html>

³ Источник: <http://www.rg.ru/2006/11/07/buksman.html>

⁴ Исследование фонда ИНДЕМ «Диагностика российской коррупции 2005»

Transparency International оценивала коррупционный рынок в России в 300 млрд долл.¹.

В настоящее время в Российской Федерации разработано и принято к реализации множество нормативных правовых актов по борьбе с коррупцией. Основными из них являются:

1. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О противодействии коррупции».
2. Федеральный закон от 25.12.2008 № 280-ФЗ (ред. от 21.11.2011, с изм. от 06.12.2011) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции».
3. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».
4. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
6. Федеральный закон от 04.05.2011 № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции».
7. Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции».
8. Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию».
9. Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹ Источник: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>

- Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции».
10. Федеральный закон от 06.12.2011 № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе».
 11. Федеральный закон от 01.02.2012 № 3-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок».
 12. Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».
 13. Указ от 04.04.1992 № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы».
 14. Указ Президента от 08.10.1992 № 1189 «О мерах по защите граждан, охране правопорядка и усилению борьбы с преступностью».
 15. Указ Президента от 28.04.1993 № 570 «Об организационных мерах по усилению борьбы с преступностью в связи с растущими ее масштабами, расширением коррупции, представляющими серьезную угрозу интересам государства».
 16. Указ Президента от 23.06.1993 № 935 «О дополнительных мерах по обеспечению эффективной работы Межведомственной комиссии Совета безопасности Российской Федерации по борьбе с преступностью и коррупцией».
 17. Указ Президента РФ от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».
 18. Указ Президента РФ от 24.11.2003 № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией».
 19. Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 (ред. от 04.01.2012) «О мерах по противодействию коррупции».
 20. Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 560 «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих

- должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».
21. Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559 (ред. от 12.01.2010) «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».
 22. Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 558 (ред. от 12.01.2010) «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».
 23. Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 (ред. от 21.07.2010) «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению».
 24. Указ Президента РФ от 18.01.2010 № 80 (ред. от 19.05.2011) «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».
 25. Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 – 2011 гг.».
 26. Указ Президента РФ от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции».
 27. Указ Президента РФ от 25.02.2011 № 233 «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при

- Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции».
28. Указ Президента от 13.03.2012 № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 гг. и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».
 29. Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом Российской Федерации в июле 2008 г.
 30. Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 гг. и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции».
 31. «Типовое положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа» (утв. Аппаратом Правительства РФ 18.02.2010 № 647п-П16).
 32. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).
 33. Приказ Минюста РФ от 31 марта 2009 г. № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность».

Как видно из перечня нормативно-правовых документов, направленных на борьбу с коррупцией, активная антикоррупционная работа в России началась еще с 1992 г.

С социально-политическими процессами начала 90-х были связаны большие надежды миллионов людей на кардинальные перемены в борьбе с коррупцией, однако ни власть, ни бизнес не

оправдали этих надежд. Более того, некоторые представители политической и бизнес-элиты, пренебрегая нормами закона и нравственности, перешли к беспрецедентному в истории нашей страны личному обогащению за счет большинства ее граждан¹. По данным общественной организации «Деловая Россия», наиболее коррумпированными регионами в России являются Москва, Алтайский край, Московская, Омская и Волгоградская области².

В этой связи в 2007 г. председатель Национального антикоррупционного комитета России Кирилл Кабанов заявлял, что никакой борьбы с коррупцией в России нет: аресты чиновников среднего звена систему взяточничества не нарушают, политика по противодействию коррупции не выработана³.

Согласно исследованию британской аудиторской компании Ernst & Young, проведенному весной 2012 г., за 2011 г. коррупционные риски в России значительно снизились и по многим параметрам стали ниже среднемирового уровня. В исследовании Ernst & Young приняли участие свыше 1500 топ-менеджеров крупнейших компаний из 43 стран мира. Так, если в 2011 г. 39 % опрошенных в России менеджеров заявляли о необходимости давать взятки наличными для защиты бизнеса или достижения корпоративных выгод, то в 2012 г. таких стало 16 %⁴.

В целях создания системы противодействия коррупции в Российской Федерации и устранения причин, ее порождающих, в мае 2008 г. Президентом России Д.А. Медведевым был подписан Указ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах противодействия коррупции». В соответствии с этим Указом был создан Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Председателем Совета является Президент Российской Федерации.

Основными задачами Совета являются:
- подготовка предложений Президенту Российской Федерации,

¹ Латухина К., Баусин А. Двойка за взятки // Ведомости, № 182 (1956), 27 сентября 2007.

² Источник: <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2010/10/12/04016-20101012ARTFIG00708-russie-liste-noire-des-regions-les-plus-corrompues.php>

³ Источник: <http://www.rbcdaily.ru/2007/09/27/focus/562949979047788>

⁴ Источник:
http://www.vedomosti.ru/career/news/1794687/ey_korrupciya_v_rossii_padaet

касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

- контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции.

Совет для решения возложенных на него основных задач имеет право:

- запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- приглашать на свои заседания представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и общественных объединений.

В июле 2008 г. был принят Национальный план по противодействию коррупции, который состоит из трех разделов:

1. Модернизация законодательства: необходимо закрыть пробелы и неопределенности в законах и тем самым не допустить лавирования не чистыми на руку чиновниками, казнокрадами и финансовыми жуликами.

2. Ликвидация условий для коррупции: меры по противодействию коррупции и профилактике коррупции в экономической, социальной сферах, создание системы стимулов к антикоррупционному поведению. Необходимо обеспечить прозрачность государственных процедур, связанных с государственными подрядами и с тендерами.

3. Антикоррупционный стандарт поведения – это правовое просвещение, оценка со стороны общества тех явлений, которые в этой сфере присутствуют. В странах с высокой правовой культурой чиновники взяток не берут не только потому, что боятся, но и потому, что это разрушает их карьеру. Органы правопорядка должны в этом участвовать, средства массовой информации, общественные организации должны тоже сказать свое слово в этой сфере.

Немаловажное значение уделено и международному сотрудничеству по борьбе с коррупцией, которое осуществляется Министерством иностранных дел совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. В частности, ведется работа по следующим направлениям:

- в 2008 г. на основе анализа соответствия Конвенции Совета Европы от 4 ноября 1999 г. «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» правовой системе Российской Федерации были представлены аргументы о целесообразности ее подписания;

- в рамках Римской / Лионской группы экспертов («Группы восьми») было инициировано принятие практических мер по расширению сотрудничества в области противодействия коррупции, в частности по возвращению имущества, полученного в результате совершения коррупционных преступлений.

Во исполнение принятого 25 декабря 2008 г. Федерального закона Российской Федерации № 273 «О противодействии коррупции» 21 ноября 2011 г. был принят Федеральный закон № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции». На первом этапе им были внесены изменения в 25 федеральных законов.

Одновременно в рамках противодействия коррупции во всех министерствах и ведомствах ведется работа по формированию планов по борьбе с коррупцией. В частности, в последние годы в МВД РФ был разработан План по борьбе с коррупцией на 2012-2013 гг., Федеральной службой финансово-бюджетного надзора была принята ведомственная антикоррупционная программа на период 2012-2013 гг., Министерством юстиции РФ принят план по противодействию коррупции.

Адекватной рыночным отношениям является лишь одна форма воздействия на коррупционеров – система организационно-управленческого принуждения в сочетании с материальной заинтересованностью. Для предотвращения коррупции необходимо наиболее ответственным служащим назначить очень высокое жалование и одновременно ужесточить меры наказания за нарушение ими служебного долга. Во многих случаях государственное жалование не может конкурировать с финансовыми возможностями

потенциальных взяточдателей (если ими являются крупные легальные бизнесмены). Достойная заработная плата чиновника является необходимым, но недостаточным условием для предотвращения коррупции.

Антикоррупционная политика должна стать постоянной частью государственной политики. Это означает, что сейчас необходимо безотлагательно разработать и запустить организационно-управленческий механизм борьбы с коррупцией, который должен перерасти в постоянно действующую систему ограничения коррупции. Разработка и реализация такой системы должна базироваться на точном понимании природы коррупции, на анализе причин неудач борьбы с ней, осознании существующих предпосылок и ограничений, на ясных и продуктивных принципах.

3.2. Методы борьбы с коррупцией

Методы борьбы с коррупцией необходимо классифицировать на три большие группы: социально-психологические методы, административные и экономические.

Социально-психологические методы управления предполагают формирование идеологии моральной недопустимости факта коррупции как гипотетически опасного действия, способного разрушить профессиональную карьеру, нанести непоправимый урон деловой репутации. Безусловно данный метод должен базироваться на нравственной идеологии, связанной с уверенностью в действенности административных методов управления, реализуемых через нормативно-правовое регулирование, контроль и систему наказания за неправомерные действия (бездействие) должностных лиц.

Социально-психологические методы включают в себя: антикоррупционное просвещение и воспитание; информационную прозрачность власти; общественное влияние на деятельность ведомств (независимая экспертиза общественно-значимых проектов решений, информирование, обратная связь); ликвидацию конфликта интересов; неприкосновенность частной жизни; активизацию деятельности органов местного самоуправления и другие.

Административные методы борьбы с коррупцией включают: укрепление судебной и исполнительной власти;

осуществление мониторинга состояния коррупции (по территориальному и отраслевому признакам, по функциональным задачам); интегрирование правоохранительных органов и специальных служб в международные антикоррупционные организации (унификация документов, создание баз международного обмена, взаимная правовая помощь, стажировки, обмен литературой); ротация государственных служащих; оптимизация структуры и численности органов исполнительной власти; совершенствование системы избирательного законодательства; упорядочение системы, структуры и функций органов исполнительной власти и другие.

Экономические методы зависят от состояния мировой экономики. Глобализация экономики ведет к глобализации коррупции. Необходимо добиться прозрачности расходования бюджетных средств, государственных закупок; прозрачности имущественного положения государственных служащих в динамике за ряд лет (декларации доходов, установления мер ответственности и др.); расширить функции и полномочия антимонопольных органов; снизить объемы наличного оборота денежных средств; установить материальные гарантии для каждой категории государственной службы, в т.ч. при отставке; ужесточить требования к финансовой отчетности и другие.

Как известно, методы управления в организационно-управленческом механизме не могут применяться разрозненно. Комплексный гармоничный подход в сочетании с социально-психологическими, экономическими и административными методами управления способны дать реальный ожидаемый эффект противодействия коррупции.

Социальные системы являются одновременно субъектом и объектом управления, что определяет необходимость рассматривать субъект и объект управления процессами борьбы с коррупцией как две системы (управляющую и управляемую), находящиеся в постоянном взаимодействии посредством рассматриваемого нами организационно-управленческого механизма. При этом управляющая система (субъект управления процессами борьбы с коррупцией) выступает как часть управляемой (объект управления) со стороны государственного управления. Отсюда следует, что функционирование субъекта управления процессами борьбы с

коррупцией определяется в основном особенностями объекта, который в свою очередь является субъектом воздействия на другой объект – коррупционную систему.

3.3. Субъекты управления процессами борьбы с коррупцией

Организационно-управленческий механизм борьбы с коррупцией создается и целенаправленно изменяется субъектами управления процессами борьбы с коррупцией, которые осуществляют регламентацию всей совокупности функций, форм, методов, рычагов и стимулов социального управления, чтобы достичь наибольшей его эффективности в антикоррупционной деятельности общества в данных конкретно- исторических условиях.

Борьба против коррупции является не только задачей восстановления справедливости в мире. Борьба против служебных преступлений есть часть более широкой борьбы ради создания эффективной, честной и действенной системы управления. Реформаторы должны быть озабочены не столько противостоянием коррупции как таковой, сколько устранением ее негативного воздействия на общество в целом.

Коррупцию полностью не искоренить. Реально это возможно лишь при таком устройстве общества, которое не предполагает делегирование кому бы то ни было властных полномочий. Прямолинейный подход к искоренению коррупции может также отрицательно сказаться на принципах свободы личности и основных правах человека. Трудно полностью отказаться от всех сфер деятельности, которые могут служить основой для возникновения коррупции. Как это ни парадоксально, но без бюрократического механизма, являющегося объективной основой коррупции, сегодня невозможно бороться с этим явлением.

Поэтому цель рассматриваемого нами механизма борьбы с коррупцией заключается не в обеспечении всеобщей бескорыстности, а, скорее, в значительном повышении уровня деловой этики и, следовательно, степени эффективности и действенности системы управления в государственном и негосударственном секторах.

В соответствии с Законом «О противодействии коррупции», к субъектам антикоррупционных отношений относятся федеральные органы государственной власти, органы государственной власти

субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, институты гражданского общества, организации, физические лица в пределах их полномочий¹, которые являются непосредственными участниками антикоррупционных процессов. Особая роль в борьбе с коррупцией отводится органам внутренних дел, прокуратуры, федеральной службы безопасности, судебным органам. Поскольку антикоррупционные правоотношения являются основой формируемого антикоррупционного правового порядка, их субъекты выступают в качестве его структуры, обеспечивая функционирование системы противодействия коррупции. По сути дела, общественным институтам и государственным органам, задействованным в этом процессе, отводится положительная социальная роль субъектов специфических общественных отношений, без которой невозможно функционирование антикоррупционного правового порядка.

Чтобы понять и оценить возможности борьбы с коррупцией в России посредством исследуемого нами механизма, необходимо проанализировать возможное участие в решении этой проблемы основных партнеров (субъектов функционирования антикоррупционного механизма): органов власти, ключевых компонентов гражданского общества (предпринимательства, независимых средств массовой информации, общественных институтов) и общества в целом.

1. Российские власти сами обеспокоены потерей поддержки в обществе, одной из причин которой является неверие народа в эффективность проводимых антикоррупционных мер. Необходимость продлить свое существование посредством выборов заставляет власти (когда осознано, а когда и инстинктивно) заботиться об усилении своей легитимности. Очевидно, что борьба с коррупцией – один из эффективных инструментов решения этой задачи. Антикоррупционная риторика с удовольствием применяется представителями всех частей политического спектра. Однако любые их шаги по ограничению коррупции носят, как правило, либо символический, либо фрагментарный характер.

Считается, что Россия страдает от коррупции сильнее, чем большинство других стран мира. В 2002 г. Фонд «ИНДЕМ» сообщил, что россияне ежегодно дают взятки на 38 млрд долл. (более 10%

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273–ФЗ «О противодействии коррупции». Ст. 1 (2).

ВВП). По данным международной антикоррупционной организации Transparency International, 62,3% россиян считают «очень сильной» коррупцию внутри политической системы. Наибольшее недовольство россиян вызывает коррупция в политических партиях и среди стражей порядка (это тревожит 24,5 и 17,9% респондентов соответственно). Затем идет система здравоохранения (15,3%), суды (10,9%), образовательные учреждения (8,8%). Замыкают список лидеров коммунальные службы (8,3%)¹.

В ноябре 2003 г. Президент Владимир Путин подписал Указ «О совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией». За месяц до этого, сразу после ареста М. Ходорковского, В. Путин объявил коррупцию одной из главных угроз национальной безопасности. Президент поручил подчиненным подготовить предложения по созданию специальной системы мер по противодействию коррупции. Все прежние начинания подобного рода заканчивались на этапе формирования полуобщественных-полуведомственных образований, выполняющих, скорее, экспертные функции. Была написана масса научных трудов и заключений, однако коррупции от этого не убавилось. При Совете были созданы Комиссия по противодействию коррупции и Комиссия по разрешению конфликта интересов. Последняя должна была заниматься систематическим предупреждением ситуаций, при которых личная заинтересованность чиновников может повлиять на добросовестное исполнение должностных обязанностей. Деятельность этой комиссии была ориентирована на разработку должностных регламентов и курирование отдельно взятых министерств.

Комиссия по противодействию коррупции была создана в целях подготовки предложений по предупреждению и пресечению коррупции в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления.

Политики также не остались в стороне. В нижней палате Парламента была создана Комиссия Государственной Думы Федерального Созыва Российской Федерации по противодействию коррупции. Согласно Положению Комиссия была образована в

¹ Коррупцию выжгут каленым железом / Государственный Интернет-канал «Россия», 23.11.2003.

целях: осуществления в пределах своих полномочий деятельности, направленной на противодействие коррупции в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления; анализа федерального законодательства в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции; подготовки предложений по совершенствованию федерального законодательства в области правового обеспечения противодействия коррупции¹. Полномочия Комиссии заключаются также в том, что она: проводит работу по комплексному исследованию федерального законодательства в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции; разрабатывает предложения по совершенствованию федерального законодательства в области правового обеспечения противодействия коррупции; изучает законопроекты при подготовке их к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции, представляет в профильные комитеты Государственной Думы свои отзывы, предложения и замечания; анализирует решения, принимаемые федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции; информирует депутатов Государственной Думы о результатах проведенного анализа для учета их в законотворческой деятельности Государственной Думы.

В то же время сами депутаты скептически относятся к созданной Комиссии, так как в ее составе реальных высококлассных специалистов, в том числе и из правоохранительных органов, нет, а также не предусмотрен и рабочий орган по исполнению принятых решений.

Сегодня правовой базы для предупреждения коррупции, особенно с использованием уголовного законодательства и правовых форм и методов, достаточно. Другой вопрос, что коррупцию надо предупреждать на более ранней стадии. Здесь в первую очередь необходима организация правоприменения всего комплекса

¹ Всегда ли лучше поздно, чем никогда? / Информационно–аналитическое агентство МиК (Маркетинг и консалтинг) / www/open.ru, 22.04.2004.

законодательных актов, направленных на предупреждение возникновения коррупционных отношений в стране.

В то же время следует признать, что создание Президентом России координирующих органов свидетельствует об успехе гражданской части его окружения. Главная цель созданного Совета при Президенте и Комиссии в Государственной Думе – не борьба с коррупцией силовыми мерами, а согласование позиций всех субъектов системы борьбы с коррупцией в стране, т.е. создание основанного на праве, единого с точки зрения интересов различных ведомств, механизма борьбы с коррупцией.

2. Совершенно очевидна огромная роль **средств массовой информации (СМИ)** в излечении общества от коррупции. С одной стороны, СМИ освещают, делают открытыми обществу ее потаенные механизмы, методично сокращая теневое жизненное пространство коррупции, и тем самым лишая ее благоприятных условий и факторов успешного развития. Путем проведения журналистских расследований и предания гласности фактов коррупции СМИ дают обществу надежду на то, что все тайное становится явным, что наказание – по меньшей мере гласностью – неотвратимо. Для полноценной и всесторонней борьбы с коррупцией СМИ должны получить полную независимость от всех ветвей власти, стать самостоятельной и сильной «четвертой властью».

Помимо традиционных СМИ, заметными и важными инструментами в процессе предупреждения коррупции стали новые информационные ресурсы, расположенные в Интернете. Очевидными преимуществами сетевых публикаций являются их опора на многочисленные ссылки, оперативность и доступность в любой точке земного шара.

С другой стороны, деловая элита осознала, что политическая рентабельность серьезных вложений в СМИ может иметь полезные экономические последствия. В результате мы являемся свидетелями борьбы между экономическими группами за информационные каналы (в широком смысле этого слова). Неурегулированность юридических и экономических отношений между журналистами и их «хозяевами» влечет широкое распространение теневых и даже коррупционных отношений в этой сфере. В итоге негосударственные СМИ рискуют превратиться из мощного отряда гражданского

общества в инструмент борьбы между экономическими и бюрократическими кланами.

СМИ должны занимать ведущую роль в борьбе с коррупцией. Однако имеется множество ограничений, в том числе законодательных, нарушающих право СМИ на доступ к информации и право выражения. Журналисты часто рискуют быть обвиненными в клевете, публикуя материалы своих журналистских расследований по вскрытым фактам коррупционных преступлений. Зачастую это расценивается как вторжение в частную жизнь чиновников-коррупционеров. Поэтому необходимо введение в национальное законодательство рекомендаций, разработанных международными организациями, в области гуманитарных прав.

Вот некоторые из таких рекомендаций, заслуживающих нашего внимания:

1) уполномоченные органы по защите прав человека и неправительственные общественные организации должны поддерживать тесные и прочные рабочие отношения со СМИ как партнерами в борьбе с коррупцией;

2) журналистские расследования должны поощряться; необходимы специальные подготовительные программы, чтобы обеспечить журналистов возможностями поиска и раскрытия незаконной деятельности;

3) необходимы программы, позволяющие людям высказывать свою озабоченность и свои мнения по вопросам борьбы с коррупцией и незаконной деятельностью – это позволит поощрить участие граждан в планировании, имплементации, оценке программ, нацеленных на восстановление честности¹;

4) владельцы СМИ должны бороться с коррупцией в своем окружении и побуждать свои СМИ бороться с коррупцией, организованной преступностью, терроризмом и другими пороками общества, угрожающими его безопасности;

5) правительство должно пересмотреть законодательство о свободе информации. Эта законодательная база должна предоставить СМИ право доступа к информации. Сегодня при отсутствии соответствующего закона некоторые должностные лица пользуются

¹ Эркинбаев Адлет. Открытость информации как способ борьбы с коррупцией / Сборник материалов студенческой конференции «Молодежь против коррупции». – Алматы, 2001. – С. 44.

защитой от СМИ, поскольку относят запрашиваемую информацию к разряду классифицированной (конфиденциальной).

3. Российский бизнес, как субъект борьбы с коррупцией, целесообразно рассматривать как систему, состоящую из трех неравных частей. К первой (незначительной части) относятся основные финансовые группы, выросшие на бюджетных деньгах и на доступе к административным ресурсам. Пока эти группы ожесточенно конкурируют и к ним добавляются новые, России не грозит полностью стать олигархическим государством. Антикоррупционные взаимные «шаги» стали в последнее время важным средством борьбы экономических групп. С одной стороны, для привлечения масс к борьбе с коррупцией они обнажают для граждан многие скрытые факты коррумпированности власти, с другой – готовят общество к более серьезным фазам борьбы с коррупцией. Кроме того, борьба по таким правилам воспитывает у них боязнь использования серьезных коррупционных методов ведения бизнеса, способствует выявлению коррупционеров в чиновничьей среде, помогает ограничивать предпринимательство в использовании коррупционных схем для достижения успеха в бизнесе, работает на поддержку антикоррупционных усилий властей.

Ко второй части российского бизнеса следует отнести представителей «второго эшелона» бизнеса, недопущенного к бюджетной кормушке, и поэтому заинтересованного в нормальных правилах экономической игры. Предприниматели, вставшие на ноги в условиях реальной коррупции, не заинтересованы в сращивании власти и бизнеса, являющемся питательной средой коррупции.

Между тем эта часть российского бизнеса плохо консолидирована и не имеет постоянных эффективных механизмов отстаивания своих интересов. Одновременно власть, по сложившейся традиции, взаимодействует с представителями первого малочисленного отряда бизнесменов, большей частью игнорируя широкие слои предпринимателей «второго эшелона», которые могли бы стать существенной опорой в антикоррупционных усилиях.

Наконец, третья группа предпринимательства, обозначаемая часто как «мелкий и средний бизнес» и являющаяся по демократическим стандартам основой среднего класса, буквально повязана сплошной низовой коррупцией. Последняя не только препятствует бизнесу, но и буквально унижает социальный слой

мелких и средних предпринимателей. Это угрожает экономической безопасности страны, становится источником возрастающего социального напряжения в тех группах, которые, как показывает история, являлись движущей силой не только буржуазных революций, но и фашистских переворотов.

4. Помимо основных причин коррупции, таких как экономический упадок и политическая нестабильность, неразвитость и совершенство законодательства, неэффективность институтов власти, следует выделить слабость институтов гражданского общества и отсутствие прочных демократических традиций. Учет российской специфики добавляет к этим причинам также субъектную политическую культуру подавляющего большинства россиян, слабость судебной системы, пренебрежение правом в угоду выгоде, безнаказанность при нарушении законодательства.

Отсюда можно сделать вывод, что для эффективной борьбы с коррупцией, для ее предотвращения необходимо развивать **институты гражданского общества** (некоммерческие организации (НКО) и органы местного самоуправления), усилить их влияние на чиновников, вносить такие изменения в законы, которые бы делали власть прозрачной, которые предполагали бы общественное участие во властных процессах, в том числе в процессе законотворчества, а также в бюджетном и избирательном процессах. Решающее значение приобретает развитие системы гражданского образования и вовлечение в нее как НКО, так и представителей власти всех уровней.

Следует признать, что только сменой конкретных чиновников и только ужесточением законодательства коррупцию не победить. Для повышения роли структур гражданского общества в процессах предотвращения коррупции следует:

1. Сформулировать и законодательно закрепить принципы взаимодействия НКО и органов власти на основе социального партнерства.

2. Разработать такие принципы создания законодательных актов, при исполнении которых возможность коррупции была бы минимальной.

3. Изменить условия труда государственных и муниципальных служащих таким образом, чтобы коррупция стала невыгодной для них.

4. Вводить систему гражданского образования и создавать центры гражданского образования.

5. Создавать ассоциации возможных объектов коррупции (простых граждан, студентов, пациентов, автолюбителей, бизнесменов).

6. Содействовать появлению независимых СМИ.

Следует отметить, что в последние годы резко выросло число общественных организаций, которые охвачены ржавчиной коррупции в гораздо меньшей степени, чем другие сферы жизни. Эти институты гражданского общества могут стать серьезным подспорьем при реализации программы по борьбе с коррупцией.

Там, где усилия по борьбе с коррупцией не дают результат, как правило, отсутствует главная составляющая этой борьбы – участие в ней гражданского общества. Первое, с чего надо начинать борьбу, – искоренить пассивность населения и установившееся в обществе восприятие коррупции как свершившегося факта. В установлении эффективной системы общенациональной этики поведения должны быть заинтересованы практически все составляющие гражданского общества: представители частного сектора, общественных организаций, религиозные деятели, и, конечно же, рядовые граждане, ежедневно испытывающие на себе последствия коррупции.

Значительная часть российского общества сильно разочарована властью. Существенный вклад в это разочарование вносят устойчивые стереотипы ее коррумпированности. Российское общественное сознание, еще не защищенное приверженностью демократическим принципам, весьма склонно поддаться соблазну простых рецептов, из которых один из самых распространенных – «сильная рука». Поэтому крайне тяжело будет обрести доверие граждан и их поддержку при реализации серьезной антикоррупционной программы, основанной не на «государственном терроре», а на демократических принципах народовластия.

В связи с этим очень важно правильно оценивать состояние гражданского общества и его антикоррупционный потенциал. Разрушение тоталитарных основ российского общества в начале 90-х гг. проходило с такой головокружительной быстротой, что попутно были «выброшены» и не восстановлены до сих пор многие оправдавшие себя в прошлом институты непосредственной

демократии: общественные правоохранительные организации населения (более чем 12-миллионная организация добровольных народных дружин по обеспечению общественного порядка, 500-тысячная организация народных контролеров) и общественные помощники должностных лиц правоохранительных органов, товарищеские суды, общественные пункты охраны порядка, общественные советы милиции и многие другие, деятельность которых создавала атмосферу нетерпимости к правонарушениям. Ответственность за ее воссоздание и развитие сегодня лежит преимущественно на частном секторе и гражданах, поскольку коррумпированная часть государственного и муниципального аппарата заинтересована, скорее, в обратном.

Игнорирование мнения гражданского общества при разработке стратегии борьбы с коррупцией означает отказ от использования одного из самых мощных и потенциально эффективных инструментов. Сам факт привлечения возрождающегося гражданского общества к разработке стратегии такой борьбы придаст процессу возрождения новый импульс и обеспечит условия для дальнейшего развития.

Гражданское общество идет навстречу власти. Например, в первой половине 2003 г. была создана Комиссия общественного контроля при Общественном союзе «Антикоррупция» (ОСА), и уже в мае этого же года ею был обнародован первый список вопросов по фактам, за которыми может стоять коррупция.

Ситуация, сложившаяся с борьбой с коррупцией в России, по словам директора Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Россия» Елены Панфиловой, отвечающей в Комиссии за международное сотрудничество, вызывает недоумение западных экспертов: в России существует современное антикоррупционное законодательство, существуют суды всех уровней, есть прокуратура, в чьи функции входит борьба с коррупцией, в стране существует высокий уровень коррупции, но при этом антикоррупционной деятельности практически не ведется.

Елена Панфилова считает, что России нужен «рычажок, который запустит все эти реально существующие механизмы в действие, и если власть не хочет их задействовать, то это должно сделать гражданское общество». Именно в роли этого «рычажка»,

инструмента гражданского общества, видят Комиссию при Общественном союзе «Антикоррупция» ее учредители¹.

В своей деятельности Комиссия опирается на указ № 810, подписанный в 1996 г. Борисом Ельциным и подтвержденным в 2000 г. Владимиром Путиным. Согласно этому Указу, любая публикация в любых СМИ о деятельности чиновников, несовместимой с их служебным положением, должна быть рассмотрена как ведомством, к которому принадлежит чиновник, так и Главным контрольным управлением администрации президента. Комиссия намерена исправить сложившуюся ситуацию, когда публикации в СМИ, посвященные коррупционным проявлениям в высших эшелонах власти, остаются без внимания со стороны прокуратуры и других ведомств, что делает неэффективной деятельность журналистов по защите интересов гражданского общества.

К числу конкретных мер, предпринимаемых Комиссией, следует отнести следующие. Во-первых, Комиссия утверждает список вопросов касательно коррупционных проявлений в действиях должностных лиц. Во-вторых, Комиссия осуществляет публичное представление этих списков широкой общественности. В-третьих, Комиссия рассылает эти списки в форме заявлений в прокуратуру и в заинтересованные органы законодательной и исполнительной власти, а также в представительства тех стран, которые ратифицировали международные антикоррупционные Конвенции².

Согласно условиям этих Конвенций визы чиновников, замешанных в коррупционных проявлениях, равно как и визы членов их семей, закрываются с момента поступления соответствующих обращений от общественных организаций или физических лиц. После этого в отношении должностных лиц, на которых поступили обращения, антикоррупционные органы стран, подписавших Конвенции, проводят необходимые проверки. Главным образом речь идет о наличии у чиновников зарубежных счетов и недвижимости за границей.

Необходимость таких гражданских институтов, как Комиссия общественного контроля при Общественном Союзе «Антикоррупция», еще раз подтверждает, что коррупция процветает

¹ Интервью на радиостанции «Эхо Москвы» / www.echo.insk.ru, 01.12.03.

² Речь идет о Конвенции ЕС 1999 г. и Конвенции ООН 2003 г., которые ратифицировали около 100 стран, а Россия пока лишь подписала.

при молчаливом согласии общества, в котором царит пессимизм в отношении того, что в области борьбы с коррупцией что-то можно изменить. Но учредители Комиссии общественного контроля при Общественном союзе «Антикоррупция» уверены, что в российском обществе все же есть потенциал, достаточный для того, чтобы сформировать систему противодействия коррупции.

Таким образом, можно утверждать, что организационно-управленческий механизм борьбы с коррупцией должен являться элементом реальной политики государства.

3.4. Организационно-управленческий механизм борьбы с коррупцией

Организационно-управленческий механизм борьбы с коррупцией представляет собой, кроме названных *субъектов* управления данным процессом, *систему их взаимодействия* в деле предупреждения и профилактики коррупции во всех сферах жизнедеятельности российского общества, и, прежде всего, в деятельности властных структур. Исходя из этого, рассмотрим основные направления этого взаимодействия, помня, что оно реализуется посредством специфических методов, средств и технологий воздействия на коррупцию.

3.4.1. Морально-этическая основа предупреждения коррупции

Мораль – субъектно-ценностная составляющая взаимодействия участников исследуемого механизма, пронизывающая всю систему управления организацией борьбы с коррупцией, как внутренняя среда деятельных процессов противодействия коррупции.

Коррупция превратилась в один из важнейших факторов социального, политического и экономического кризиса страны. Сегодня существует реальная опасность полной криминализации власти и экономики России. Эта опасность усугубляется тем, что борьба с коррупцией и ее преступными проявлениями в стране и в мире строится из ложных моральных и философских посылок, поэтому она часто не достигает цели.

Существует два взаимоисключающих моральных принципа отношения к преступности. В соответствии с первым принципом преступник – такой же член общества, как и все остальные, только оступившийся, согрешивший, которому надо сочувствовать, помогать выбраться на пусть истинный. В соответствии со вторым – преступник не имеет права считаться членом общества, не имеет права на защиту со стороны общества. Исходя из этого морального принципа, преступность угрожает самой жизни общества, поэтому от нее следует избавляться любым путем¹.

Трагедия человечества в том, что с ускорением его развития моральные категории и базирующиеся на них категории права уже не поспевают за общественными процессами, за изменениями экономики, отношений между людьми, а также форм организации общества. Это пагубно сказывается на многих общественных процессах.

В результате такого отставания отношение к коррупционеру как преступнику и как к члену общества соответствует социальной и общественной роли коррупции в древности. Эта мораль продолжает по инерции существовать и в наши дни.

Конфликт справедливости и насилия в форме наказания не может не существовать в обществе, в котором к коррупционеру относятся как к члену общества. Там, где за взяточником не признается общественных прав, там нет этого конфликта.

Сделать решающий выбор, принять или отвергнуть ту или иную социальную аксиому можно только исходя из более важного принципа: принципа устойчивости существования человечества. Аксиома гуманности утверждает: гуманным является то, что содействует достижению цели человечества: повышению устойчивости его существования.

Одним из положений морали является забота о слабых. Этот механизм существует и в животном мире. Человеческая мораль предписывает проявлять заботу о тех членах общества, которые в силу внешних обстоятельств или собственных ошибок попадают в трудное положение. Такая забота проявляется без оглядки на причины, на степень вины потерпевшего, неудачливого. Этой

¹ Уфимцев А.В. Преступность с позиции теории систем. – Волгоград, 1995. С. 105

моральной установке можно найти разумное, рациональное объяснение.

В обществе (сообществе) должны быть созданы условия для такого поведения индивидов, которое целесообразно с позиции общества (а точнее, с позиции эволюционной системы), но опасно, нецелесообразно с позиции индивидуума. Механизм заботы о личности представляет собой вид специфического страхового механизма, снижающего опасность альтруистического поведения личности. Он повышает устойчивость общественной системы и через нее повышает устойчивость эволюционной системы. Такая моральная установка рождается и выживает потому, что она для общества в целом и для личности в частности выгодна по общему целевому критерию.

Христианское положение о милости к падшему, о прощении греха позволяет легко соскользнуть в пропасть сострадания к преступнику. Если милость к провинившимся, к пострадавшим по своей вине вписывается в требование аксиомы гуманности, то милость к коррупционеру как преступнику несовместима с ней по одной простой причине: коррупционер активно и сознательно выступает против интересов общества, против требований морали. Он нарушает устойчивость общественной системы, а потому гуманность по отношению к взяточнику и его морали означает отказ от гуманности по отношению к его жертвам. Это проявление антигуманности ко всем честным и законопослушным гражданам. Из-за этой ложно понятой гуманности страдает все общество, страдают те его члены, которые в значительно большей степени, чем коррупционер, заслуживают защиты, сострадания и поддержки со стороны общества. По сути, такая «гуманность» провозглашает право коррупционера на коррупционное поведение, поэтому она сама является коррумпированной.

Гуманность не связана с религией. Ни христианская, ни мусульманская или иная мораль, ни атеистическое мировоззрение не могут претендовать на роль вечной истины. Это истины относительные, временные, а вечен только принцип целесообразного поведения. Ложно понятая или сознательно извращенная и насаждаемая гуманность сегодня грозит неисчислимыми бедствиями. Гуманность к коррупционеру и к его жертвам несовместимы в принципе, а беспощадность к коррупционеру – самая высокая

гуманность. Это показала судебная практика Китая, где коррупционеры подлежат самой высокой мере наказания.

Коррупция борется с обществом за свои интересы, в том числе и на «моральном фронте». Одним из таких рычагов морального воздействия на человека со стороны коррумпированного чиновничьего сообщества становится лозунг гуманности. Он проповедуется агрессивно и навязчиво. Ложно (или извращенно) понимаемая гуманность проповедуется теперь с назойливостью авторитарной идеологии или коммерческой рекламы. Мобилизуются все средства массовой информации, наука и религия, все общественные институты привлекаются на службу коррупции.

В каждом коррумпированном чиновничьем сообществе неминуемо развивается своя корпоративная мораль. Тенденция к ее распространению за пределы этого сообщества реальна и закономерна. Влияние коррупционной морали сказывается на всем обществе и снижает его защитные силы. Благодаря морали, коррупционер находится в состоянии постоянной, непрерывной, безжалостной войны с обществом.

Эта война бесперспективна для общества в том случае, когда общество не может или не хочет создать и поддержать систему противодействия коррупции, когда оно не может противопоставить криминальному поведению (насилию) свою систему насилия, свой механизм противодействия коррупции (в настоящем исследовании – организационно-управленческий механизм как часть всеобщего механизма борьбы с коррупцией). В случае реализации такой системы любые действия, направленные против общественных интересов, будут рассматриваться обществом как аморальные.

Таким образом, отказ от противодействия, от насилия по отношению к коррупции не только не рационален, не целесообразен, но и несправедлив. Пропаганде гуманности по отношению к коррупционерам надо противопоставить понимание обществом криминальной опасности коррупции.

Преступная коррупция сознательно и целеустремленно использует в своих целях любые слабости в моральных бастионах современного общества, ищет возможность постановки себе на службу и догм христианской религии, и традиций европейского гуманизма. Антикоррупционное насилие становится средством не

только противодействия коррупционному насилию, но и средством борьбы с коррупционной моралью.

Нет другого средства, кроме насилия со стороны общества, которое могло бы противостоять устойчивости преступной коррупционной морали как выражению преступной целесообразности.

В то же время проведенное исследование позволяет нам выдвинуть следующий тезис: *насилие по отношению к коррупционеру рационально только в эффективно организованной системе противодействия, иначе оно выльется в бессмысленную и напрасную жестокость*. Общество не может уступить коррупции, оно обязано отстоять свои интересы, в том числе и методами морального противодействия.

Антикоррупционная реформа общенациональной этики поведения также должна учитывать опасность столкновения различных имущественных интересов: многие коррупционеры имеют возможность существенно мешать процессу осуществления реформы, а некоторые настолько могущественны или настолько решительны, что могут прибегнуть и к насилию в отношении реформаторов.

Всесторонний и действенный пересмотр системы общенациональной этики поведения может привести к столь значительным переменам, что они потребуют специальных политических навыков. Это стало особенно актуально в процессе изменения порядка формирования института руководителей субъектов Федерации: переход от их выборности к назначаемости.

По нашему мнению, главными правилами антикоррупционной реформы общенациональной этики поведения могут быть следующие:

1. Не следует пытаться добиться невозможного. Попытка разом и полностью очиститься от грехов прошлого часто приводит лишь к созданию дополнительных препятствий – и это только в лучшем случае. Важно определить, в каких сферах реформы дадут наилучший результат, и сконцентрировать на них основное внимание. Несколько «быстрых побед» наглядно продемонстрируют всему обществу, что изменения реально происходят.

2. Следует постоянно подчеркивать, что реформы осуществляются в интересах потребителя. Это позволит уменьшить

страх общества перед реформами. Поняв, что правила изменились, люди пойдут за реформами, и это приведет к предотвращению коррупции в будущем.

3. Необходимо создать атмосферу поощрения честности в обществе. Что общество вправе ожидать от своих лидеров? Если сами реформаторы нечестны, то усилия, направленные на борьбу с коррупцией, могут потерпеть крах, а общество разочаруется в реформах. Однако честность еще не является конечной целью – это, скорее, средство добиться от правителей, чтобы они оказывали обществу те услуги, каких общество вправе ожидать от них.

Например, комиссия Нолана (Великобритания, 1995 г.)¹ разработала семь антикоррупционных этических требований к поведению должностного лица, применимых ко всем аспектам общественной жизни:

1. Бескорыстие. Должностные лица должны принимать решения только с учетом общественных интересов. Они не должны руководствоваться целями достижения финансовой или иной материальной выгоды для себя, своей семьи или друзей.

2. Неподкупность. Должностные лица не должны ставить себя в финансовую или иную зависимость от отдельных лиц или организаций, которые могут повлиять на исполнение ими профессиональных обязанностей.

3. Объективность. При принятии решений, например о назначении на ответственные посты, о предоставлении контрактов, о представлении к наградам и т.п., должностные лица обязаны руководствоваться только достоинствами кандидатов.

4. Подотчетность. Должностные лица подотчетны обществу за принимаемые решения и совершаемые действия, их деятельность должна быть открыта для самых тщательных проверок.

5. Открытость. Решения и действия должностных лиц должны быть в высшей степени открытыми для общества. Должностные лица обязаны обосновывать свои решения, а сокрытие информации допускается только в тех случаях, когда этого требуют высшие интересы общества.

6. Честность. Должностные лица обязаны открыто заявить о любых личных интересах, имеющих отношение к их

¹ См. подробнее: Книга по борьбе с коррупцией (TI Source Book). – Transparency International, 2000.

должностным обязанностям, и принимать меры к тому, чтобы возникающие вследствие этого конфликты интересов разрешались в пользу общества.

7. Личный пример. Должностные лица, осуществляя руководство, должны поддерживать вышеперечисленные принципы и подавать в своей работе пример неподкупности.

Утверждению принципов честности и неподкупности в жизни общества и на государственной службе может способствовать целый ряд факторов, в том числе: законодательные меры; правила и кодексы поведения; религиозные, политические и социальные нормы и ценности общества, требующие, чтобы политики и чиновники были честны; профессионализм должностных лиц; осознание высшими должностными лицами, что они составляют элиту общества; серьезное отношение политического руководства к вопросам личной и общегосударственной морали.

Все вместе эти элементы формируют и утверждают этические нормы общественной жизни и создают такую атмосферу, которая будет способствовать тому, чтобы политики и чиновники были в большинстве своем честными.

Считается, что в таких условиях законы, а также формы и методы оперативной и следственной деятельности будут достаточно эффективны для того, чтобы сделать коррупционное поведение рискованным и невыгодным занятием.

Исходя из этих рассуждений, можно сформировать следующие принципиальные **требования к системе антикоррупционных этических норм в обществе:**

- система этических норм должна развиваться, поддерживаться, адаптироваться и регулярно обновляться во всех сферах жизни общества;

- ее цели и намерения должны в равной степени и последовательно применяться ко всем сферам общественной жизни;

- система этических норм должна быть самодостаточной и интегрированной. Если в ней имеются потенциально слабые места, необходимо ввести новые средства повышения подотчетности управленческих структур либо обновить и усилить уже существующие с тем, чтобы «обойти» эти слабости системы;

- чтобы повысить степень доверия общества, система этических норм нуждается в политической поддержке и руководстве,

однако управлять ею и определять пути ее развития отнюдь не обязательно должны политики.

Система этических норм зависит от мельчайших изменений в процессе осуществления реформ. Она нацелена на то, чтобы своевременно и эффективно устранять последствия неудач и провалов в борьбе с коррупцией, проистекающие от:

- слабого контроля за нормами поведения;
- плохого исполнения предписаний;
- незаинтересованности или некомпетентности руководства;
- монополии на полномочия по принятию решений;
- неадекватности информации о принципах финансирования и управления;
- слабой практической деятельности;
- слабой кадровой политики;
- несогласованности в работе структурных подразделений;
- некомпетентности персонала и плохой системы его обучения;
- слабости контроля и наблюдения за заключением контактов государственных служащих с частным сектором.

Таким образом, сформировав общественную морально-этическую основу борьбы с коррупцией, необходимо предпринять конкретные меры организационно-управленческого характера по ее использованию в системе противодействия коррупции.

Перечень факторов взаимодействия субъектов антикоррупционной борьбы в процессе функционирования одноименного механизма можно продолжить и детализировать. Главная проблема – как учесть систематизированные нами правила, требования, моральную составляющую происходящих процессов в обществе. Можно включить все эти процессы в единую феноменологическую¹ модель системы борьбы с коррупцией, но тогда эта локальная модель вберет в себя все общественные процессы и станет эквивалентной полной феноменологической модели общества. Для достижения целей настоящего исследования мы поступим иначе: при рассмотрении различных общественных

¹ В теории систем «феноменология» – это такое формализованное описание процесса, поведения сложной системы, которое оставляет за пределами изучения вопросы «почему» (это задача генологии) и стремится ответить только на вопросы «как», «каким образом».

процессов, способствующих процветанию коррупции в России, одновременно мы рассмотрим в качестве действующего фактора влияние самой коррупции на эти процессы. Далее мы учтем это влияние при характеристике основных направлений становления организационно-управленческого механизма борьбы с коррупцией, а также при определении механизма оптимизации системы противодействия коррупции.

Первое направление становления организационно-управленческого механизма борьбы с коррупцией в России тесно связано с мировыми экономическими процессами. Экономика глобализуется. Экономизации подвержены все сферы жизнедеятельности мирового социума. Проблема коррупции сегодня актуальна как никогда, и государства мира готовы объединиться в борьбе с этим явлением. В 2003 г. вступила в силу Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. 147 государств уже подписали ее, 48 – ратифицировали. Армения, Белоруссия, Эстония, Латвия, Литва и Таджикистан подписали и ратифицировали Конвенцию. Россия, Казахстан и Украина подписали ее, однако пока не ратифицировали.

Подписавшие этот документ государства готовы объявить уголовным преступлением взятки, хищение бюджетных средств и отмывание коррупционных доходов. Более того, Конвенция обязывает возвращать средства той стране, откуда они поступили в результате коррупции.

Обоснование необходимости разработки механизма борьбы с коррупцией в международных масштабах основывается на аргументах, которые имеют отношение не только к коммерции. К другим связанным с этим аргументам относятся: растущая экономическая взаимозависимость государств, использование государственных средств для помощи развивающимся странам, а также появление новых ценностей – надлежащего государственного управления, информационной прозрачности в работе государственной администрации и демократии.

Таким образом, общей причиной необходимости усиления сотрудничества в борьбе с коррупцией в международных масштабах становится не только желание России в решении данного вопроса, но также и признаваемый всеми рост коррупции в международных масштабах, возросшее общественное понимание этого, «ощутимое

ослабление силы важнейших аргументов, выдвигавшихся против осуществления антикоррупционных действий на многосторонней основе, и растущее ощущение недостаточности односторонних мер»¹.

Цель этих усилий – установление эффективного сотрудничества между главными «действующими лицами» международной экономики. Такое сотрудничество, способствующее достижению консенсуса, основанного на всеми признанных целях антикоррупционной борьбы, будет благоприятствовать распространению эффективного организационно-управленческого механизма, юридических инструментов, содержащих взаимные и сопоставимые обязательства по борьбе с «транснациональной» коррупцией.

3.4.2. Антикоррупционный контроль

Оценивая данный механизм как систему взаимодействия субъектов антикоррупционной борьбы, контроль также можно представить системой, включающей в себя следующие элементы:

- социально-правовой контроль;
- контроль за взаимодействием бизнеса и власти;
- общественный контроль за чиновниками;
- контроль за контролерами.

1. Социально-правовой контроль – один из самых эффективных способов борьбы с коррупцией, создающий условия, препятствующие ее появлению и развитию. Например, алмазная мафия может воздействовать на отдельное лицо или правоохранительный орган, препятствующий ее деятельности, но повлиять на парламент, принимающий закон в области государственного управления, очень сложно.

¹ См. подробнее: Прекратим прежнюю практику ведения бизнеса. Борьба со взяточничеством и коррупцией./ Отдел борьбы с коррупцией Организации Экономического Сотрудничества и Развития (OECD), 2000./ www.anticorruption.kg

Изучение международного опыта¹ показывает, что борьбе с коррупцией чаще всего препятствуют:

- значительная распространенность коррупционных правонарушений в условиях известной ограниченности ресурсов, выделяемых на нужды юстиции;
- определенная ограниченность возможностей уголовного законодательства в части формулирования признаков коррупционных преступлений и конкретных форм их совершения;
- трудности в оперативном выявлении и уголовно-процессуальном производстве по фактам коррупции;
- недостаточное предупредительное воздействие традиционных мер уголовной ответственности и наказания.

По мнению специалистов в области экономики и права многих стран, решению этих проблем может в той или иной мере способствовать использование политических, экономических, а также криминологических форм и методов борьбы с преступностью, в том числе установление особого социально-правового контроля за источниками доходов, финансово-экономической и иной деятельностью лиц, подозреваемых в коррупции. По сути, такой контроль выражается в том, что определенные государственные органы, общественные организации, должностные лица законодательно наделяются властными полномочиями по наблюдению и проверке соответствия деятельности конкретных граждан и юридических лиц предъявляемым требованиям с правом информировать об обнаруженных отклонениях компетентные органы и (или) общественность, направлять ходатайства либо рекомендации о привлечении виновных к ответственности. Кроме того, контролирующие субъекты наделяются правом в период до принятия окончательного решения судом или иным компетентным органом самостоятельно применять к подконтрольному лицу меры, направленные на предупреждение и пресечение правонарушений (например, временно отстранять от работы лиц, подозреваемых в коррупции, вводить ограничения и запреты на их деятельность для

¹ Серик Кадырбеков. Влияние наркобизнеса на коррупцию./ Сборник материалов студенческой конференции «Молодежь против коррупции». – Алматы, 2001. – С.56.

воспрепятствования использованию или сокрытию средств, добытых преступным путем и т.п.).

Социально-правовой контроль как средство борьбы с коррупцией получил наибольшее развитие в Японии и США. В Японии осуществляется регламентированная законом регистрация лиц, против которых выдвинуты обвинения в причастности к организованной преступности и коррупции. Факт такой регистрации обычно доводится до сведения общественности через средства массовой информации, является правовым основанием для установления контроля за поведением конкретного лица, источниками его доходов, и может повлечь применение к нему ряда правоограничений, препятствующих совершению правонарушения, легализации и расходованию средств, добытых преступным путем, в том числе полученных в виде взятки.

В США борьбу с незаконной экономической деятельностью, коррупцией, помимо судов, призваны осуществлять специальные органы – Большие жюри, которые создаются в масштабах отдельного штата или округа и рассматривают на своих заседаниях материалы о занятии отдельных лиц указанной деятельностью. Если Большое жюри находит основания для возбуждения уголовного преследования, то дело передается в суд. До принятия судом решения за поведением обвиняемого устанавливается контроль, на него возлагается ряд запретов и обязанностей, предусмотренных указанным законом.

2. Важное значение имеет **контроль за властными структурами и бизнесом**, а также за их взаимоотношениями. Считается нормальным, когда бизнес в законодательном порядке отделен от правительственных и государственных структур во избежание «конфликта интересов». Таким образом, интересы бизнеса и исполнительной структуры должны строиться только в определенных законом рамках. Это означает исключение фактов протекции (лоббизма) со стороны чиновников, которые, получив деньги от зарубежных фирм, проталкивали их интересы. К сожалению, никто в российском правительстве не отслеживает в ведении какой иностранной фирмы, получившей поддержку, находится наш чиновник. Тем более, что на территории России они осуществляют зачастую не созидательные цели. Создание различных субъектов внешнеэкономических отношений дает возможность

вывоза за рубеж сырьевых ресурсов и капиталов страны. Совершение многих экономических транснациональных преступлений практически невозможно без участия правящей элиты и служебных злоупотреблений высоких должностных лиц. Разрешительная система лицензирования и квотирования экспортно-импортных операций представляет благоприятную почву для подкупа чиновников соответствующих государственных служб и вымогательства ими взяток.

Государственные чиновники с целью получения постоянного источника дохода стали использовать простейшую криминальную схему незаконного завладения государственной собственностью. Это выражается в создании разного рода фирм с привлечением родственников, близких, знакомых, которым оказывается покровительство в виде предоставления различных льгот, кредитов, освобождения от налогового бремени, помощи в приватизации и т.д. Имеет место в практике и такая ситуация, когда все знают о фактической принадлежности собственности тому или иному чиновнику и о его злоупотреблениях, но юридически этот факт доказать нельзя.

Лоббирование чьих-то интересов с целью списания государственных долгов – еще одна из форм потенциальной коррупции и взяточничества. Неоднократно парламентом России, не говоря уже о законодательных собраниях субъектов Федерации и на местах, принимались решения о списании долгов крупных, средних и малых предприятий перед бюджетом. В лоббировании заинтересованы прежде всего депутаты, являющиеся по совместительству директорами предприятий-должников или иным образом получающие материальную и иную выгоду от такого решения. В данном случае представлен явный конфликт интересов власти и бизнеса.

Различного рода просчеты из-за некомпетентности государственных чиновников приводят порой к подрыву экономической безопасности. Из-за неэффективности работы арбитражных судов и таможни в теневую экономику уходят миллиарды рублей.

Можно ли противостоять коррупции на рубеже: бизнес – власть? Ответ должен быть только положительным. Система противодействия данным негативным явлениям должна быть

многоступенчатой. В этом плане можно наметить определенные задачи организационно-управленческого характера:

- пересмотреть налоговую систему, оживить реальный сектор экономики и вывести его из подполья;
- создать специальное оперативно-следственное подразделение по борьбе с коррупцией при Президенте России;
- пересмотреть сферы влияния государства на экономику и социальную сферу, сократить посреднические функции государства;
- правительство и исполнительные структуры должны обеспечить прозрачность как своей деятельности, так и проводимых аукционов, тендеров, конкурсов и т.д.;
- решить вопросы социальной защиты самих служащих;
- ужесточить контроль за участием должностных лиц в коммерческой деятельности;
- разработать систему финансового контроля за имущественным положением государственного служащего и его семьи. Это обстоятельство следует рассматривать в качестве необходимой и добровольной платы за преимущества, предоставленные государственной службой;
- упорядочить законодательную базу по урегулированию предпринимательства и рынка с учетом возможных злоупотреблений со стороны государственных служащих;
- создать такую систему распределения кредитов, грантов, которая исключит возможность влияния должностных лиц на принятие решения;
- все вопросы государственной закупки должны пройти экспертную оценку. Правительство должно лишь определить приоритеты развития;
- необходимо решить вопросы правовой регламентации участников заключаемых сделок, особенно через посредников;
- борьба с коррупцией и взяточничеством должна начаться, в первую очередь, с правоохранительных структур.

На этом перечень мер по предупреждению коррупции не исчерпывается. Насколько разнообразны формы коррупции, настолько многообразны и методы их предупреждения.

Интересен опыт по борьбе со взяточничеством в Китае. Так, например, Китай объявил амнистию тем должностным лицам,

которые сообщают о принятых ими взятках. В отношении же тех, кто не сообщил об этом в установленные амнистией сроки, была применена смертная казнь. Мы не призываем к таким же неординарным мерам. Можно исходить и от обратного – объявить амнистию в отношении тех, кто передавал взятки (взяточдателя, посредника) должностным лицам, и установить предельный срок, в течение которого взяточдатель должен сообщить о совершенном деянии, чтобы быть амнистированным.

3. Важным направлением реализации организационно-управленческого механизма борьбы с коррупцией является создание надежного и действенного **общественного контроля за чиновничьим произволом.**

Реформа правоохранительной системы, нацеленная на повышение уровня открытости, предполагает также снятие с чиновников неоправданных привилегий, которыми они пользуются в силу своего служебного положения. Другой важный аспект – разработка эффективной системы, позволяющей подавать жалобы как в рамках каждого отдельного учреждения, так и в масштабах всего общества.

Общим фактором успеха любых усилий в борьбе против коррупции – будь то реформа программ, реорганизация системы управления либо реформа системы правоохранительных органов – является необходимость поддержки со стороны всего общества.

Антикоррупционные меры не должны напоминать шумные кампании, к которым российское общество стало маловосприимчивым. Такие меры не увенчаются успехом, если они не будут носить постоянного характера и пользоваться поддержкой всего общества. Если рядовые граждане и предприниматели привыкли, что при любом обращении к государственным структурам требуется «вознаграждение», то изменить отношение общества к коррупции будет чрезвычайно трудно. И все же, если наша цель заключается в том, чтобы коренным образом изменить ситуацию, то, прежде всего, необходимо добиться изменения общественного мнения. Люди должны осознать всю серьезность проблем, связанных с коррупцией, а также увидеть, что можно сделать для борьбы с ней. И здесь важную роль призвано сыграть гражданское общество в широком значении этого понятия: религиозные деятели, ассоциации предпринимателей, профессиональные союзы и иные общественные

организации в сотрудничестве с правительством и частным сектором должны помочь обществу осознать, насколько велик вред, наносимый коррупцией.

Для этого можно предпринять целый комплекс мер. Прежде всего, необходимо выяснить, как общество воспринимает и оценивает степень коррупционной пораженности и сами коррупционные проявления, а также определить основные источники ее возникновения, дабы найти ту точку отсчета, с которой в дальнейшем можно будет сверять успехи антикоррупционной реформы. Далее, должны быть законодательно декларированы и реально обеспечены условия для нормального функционирования свободной прессы. Свободе прессы будет способствовать целый ряд мер: принятие закона о свободе информации, открывающего гражданам, в том числе и журналистам, доступ к информации из властных структур; отмена или пересмотр законов, касающихся клеветы и оскорбления личности, дабы исключить возможности их использования в целях давления на прессу; ликвидация цензуры в средствах массовой информации; повышение профессионального уровня журналистики; ликвидация дискриминации отдельных средств массовой информации со стороны органов власти (например, ограничений на доступ к информации или на возможности размещения рекламы); обеспечение профессиональной независимости и ответственности журналистов, работающих в государственных средствах массовой информации.

Российское общество может и должно функционировать в условиях, в полной мере отвечающих принципам свободы и демократии. Процесс создания негосударственных организаций и других институтов гражданского общества должен быть простым, но при этом должны быть созданы эффективные препятствия к тому, чтобы статус некоммерческих организаций использовался в мошеннических целях или для прикрытия деятельности преступных организаций.

Ведение эффективной борьбы с коррупцией, на наш взгляд, невозможно без того, чтобы парламентские комиссии по расследованию коррупции в высших органах государственной власти России не были бы наделены полномочиями по отстранению коррумпированных чиновников от исполнения должностных обязанностей до момента вынесения судебного решения.

Еще один важный аспект антикоррупционной деятельности – усиление роли Счетной палаты (службы главного аудитора) и Уполномоченного по правам человека (службы омбудсмана). Назначение на эти посты должно осуществляться так, чтобы была обеспечена подлинная независимость и профессиональная компетентность этих служб. Их отчеты должны широко освещаться в прессе, а органы власти обязаны претворять в жизнь их рекомендации. А создание, например, специальной службы генерального подрядчика позволит обеспечить независимый надзор за размещением и исполнением госзаказов.

Росфинмониторинг (финансовая разведка), контролируя движение финансовых потоков и выявляя криминальные источники денежных средств, используемых при совершении крупных финансовых сделок, также располагает широкими возможностями по выявлению лиц, совершающих коррупционные преступления. По нашему мнению, его функции были бы значительно усилены в случае придания ему статуса субъекта оперативно-розыскной деятельности.

Для усовершенствования независимого и беспристрастного контроля за ходом выборов необходимо обеспечить доступ общественности к надзорным процедурам, используя с этой целью законодательные механизмы, например, приняв закон о специализированном федеральном органе общественного контроля.

Таким образом, в рассматриваемой системе контроля можно выделить следующие пять основных сфер воплощения общественного контроля, реформы в которых будут способствовать претворению в жизнь всеобъемлющей антикоррупционной стратегии:

- 1) социальные программы;
 - 2) система управления органами государственной (муниципальной) власти;
 - 3) подсистема управления правоохранительными органами;
 - 4) общественное мнение;
 - 5) социальные институты по предупреждению коррупции.
4. Для утверждения и поддержки эффективности системы общенациональной борьбы с коррупцией посредством контроля, как неотъемлемого элемента работоспособности

организационно-управленческого механизма антикоррупционной деятельности, необходим **контроль за контролерами**. Во-первых, чрезвычайно важен пример руководителей страны и высокооплачиваемых чиновников. Во-вторых, целью любой системы некоррупционного поведения является построение системы сдержек и противовесов при согласованности основополагающих принципов (обычно закрепленных в конституции или в своде основных законов государства). В результате получается самодостаточный «магический круг», в котором осуществляется контроль за деятельностью тех людей, чей должностной статус предопределяет опасность злоупотребления служебным положением, причем этот контроль осуществляется либо самими людьми, либо кем-то еще.

Однако основой для функционирования такого круга может быть как честность, так и обман. Любое должностное лицо попадает в «группу риска» – будь то глава правительства, судья, прокурор или чиновник низшего звена. Впрочем, служебное положение некоторых должностных лиц создает больше почвы для злоупотреблений: это зависит от важности принимаемых решений и круга полномочий. Задача заключается в том, чтобы построить прозрачную и подотчетную систему, имеющую две главные цели: первая состоит в том, чтобы предотвращать преступные действия, а вторая – чтобы заставить главных действующих лиц поверить, что любые преступления будут с большой вероятностью раскрыты.

В-третьих, борьба с коррупцией предполагает общую ответственность органов власти, коммерческих и общественных организаций, каждого гражданина. Борьба с коррупцией и ее предупреждение не должны оставаться задачей только прокуратуры и других правоохранительных органов. Для успеха этой борьбы необходима совокупность усилий различных государственных (муниципальных), коммерческих и общественных структур, а также отдельных граждан. В частности, необходимо повысить степень гласности в деятельности органов власти всех уровней, особенно в тех сферах, где опасность коррупции максимальная. Это, в свою очередь, подразумевает прозрачность финансовой деятельности главных действующих лиц и возможность осуществления контроля и проверок силами независимых органов и институтов, не затронутых коррупцией.

В-четвертых, хотя за всеми проявлениями коррупции проследить невозможно, контроль за нею может быть осуществлен при соблюдении, например, кодексов этики в сочетании с решительными действиями правоохранительных органов, а также с проведением глубоких организационных изменений в общественных институтах.

Четвертым важным элементом устойчивого функционирования организационно-управленческого механизма борьбы с коррупцией является *работа с кадрами*.

Организационные изменения в структуре государственной муниципальной службы могут способствовать сокращению поля для проявлений коррупции. К примеру, в Сингапуре в начале 70-х гг. началось успешное осуществление программы по борьбе с коррупцией. Тогда постоянным секретарям (министрам) были даны четкие инструкции довести до сведения своих сотрудников информацию о серьезности намерений правительства вести борьбу за искоренение коррупции, а также потребовать от подчиненных сообщать о любых проявлениях коррупции. Постоянным секретарям было также предписано принять должные меры в ведомствах и департаментах, особо предрасположенных к коррупции. Эти меры включали: а) улучшение методов работы и процедур для сокращения проволочек при исполнении работы; б) повышение эффективности контроля за работой подчиненных со стороны начальников; в) проведение ротации кадров, чтобы ни один чиновник или группа чиновников слишком долго не задерживались в одном подразделении; г) проведение внезапных проверок работы сотрудников; д) повышение мер безопасности для предотвращения доступа посторонних лиц в служебные помещения; е) пересмотр мер по борьбе с коррупцией каждые 3-5 лет с целью их дальнейшего улучшения¹. Эти меры в той или иной степени сегодня находят применение в системе государственной и муниципальной службы России.

Помимо очевидных отрицательных последствий частая смена правительств (трижды в течение одного года) Президентом РФ Б. Ельциным создала эффект негарантированности долговременных коррупционных обязательств, когда уже никто не мог быть уверен в

¹ См. подробнее: Книга по борьбе с коррупцией (TI Source Book). – Transparency International, 2000.

том, что взятка, переданная высокопоставленному должностному лицу для решения вопроса, требующего как минимум нескольких месяцев на реализацию, обеспечит нужный эффект.

Можно ли предотвратить коррупцию путем повышения заработной платы должностным лицам? Зарубежный опыт показывает, что, например, повышение заработной платы судьям всех уровней не может полностью исключить взяточничество в судебной системе. Только комплексная реализация принципа независимости судей (пожизненное избрание, исключение «телефонного права» и т.д.) может снизить данное негативное явление.

В советский период существовала номенклатурная система поддержки государственного служащего, основанная на продвижении по должности, высокой заработной плате, льготах, социальных выплатах, решении проблем жилья и т.д.

С другой стороны, практика свидетельствует, что частая сменяемость должностных лиц ведет к тому, что, придя на должность, чиновник озабочен быстрым «набиванием своих карманов», а не проблемами общества или государства.

Отдельно следует сказать о деформации в психологии должностного лица. Вседозволенность, безответственность, корыстолюбие становятся ведущими мотивами в деятельности должностных лиц, случайно попавших во властные структуры. Игнорируя общественное мнение, они готовы попираť принципы морали и чести. Вполне интересная тенденция сложилась в среде государственных чинов, которые свои недостатки в работе приписывают некоему образу «врага». Такой феномен появился, как показывают уроки демократии, в результате борьбы за власть несостоявшихся политиков, у которых завышена самооценка при низкой социальной значимости. Существование образа «врага» во многих случаях оправдывало их действия и объясняло их неудачи. Однако следует отметить, что такие псевдомократы шли во власть и находились у нее, имея в своем арсенале только разрушительную функцию. Они и сегодня продолжают бороться с «несуществующим врагом». Следует учесть и психологический фактор: любой человек для псевдомократы – враг, потому что он может претендовать на его должностное место.

Непомерный рост штатов в аппарате государственных органов свидетельствует не только о бюрократизме, но и о безответственном отношении к государственным средствам. Начавшееся сокращение государственных служащих не имеет под собой сколько-нибудь продуманной кадровой политики и упорядоченной системы. Ведь, например, сокращение сотрудников милиции, прокуратуры, судей приведет к росту преступности, а это еще больше потребует средств на борьбу с преступностью.

Для этого необходимы верный подбор кадров, проведение аттестаций каждого служащего, установление хронометража на затрачиваемое рабочее время, подведение итогов ежедневной работы и т.п.

В этом отношении интересен опыт Франции, где была проведена проверка деятельности государственных служащих. Проверяющие установили множество нарушений: сокращенное рабочее время с сохранением зарплаты, незаконное начисление себе дополнительных дней отпуска и д.р. Проверкой также установлено, что немалая часть служащих проводят рабочий день за чтением газет, беготней по магазинам и бесконечными беседами за чашкой кофе¹.

На начальном этапе своей служебной карьеры бывший министр внутренних дел России А.С. Куликов был инициатором крупномасштабного оперативного эксперимента, результатом которого стало выявление почти тотальной коррумпированности сотрудников государственной автомобильной инспекции, обслуживавших трассу Краснодар-Москва. Лишь двое из нескольких десятков работников ГАИ отказались от предлагавшейся легендированными оперативными сотрудниками взятки за пропуск без досмотра транспортных средств, перевозивших груз крепких спиртных напитков. Практически все «неустойчивые» были уволены. Затем последовала реформа всей службы ГАИ (ГИБДД), которая до настоящего времени еще не завершена.

Реформа программ и направлений государственной политики является следующим логическим звеном успешного функционирования механизма борьбы с коррупцией в её организационно-управленческой части. Государственные программы

¹ Коррупция. Взяточничество. Ответственность. Общественное объединение «Гражданское общество против коррупции» / www.anticorruption.kg, 21.04.2004.

и сферы деятельности, подверженные коррупции, иногда можно реформировать только путем их реорганизации.

Во-первых, ту или иную программу можно просто ликвидировать. Часто это – наилучший путь. Во многих странах существуют такие правила и инструкции, которые даже при честном их исполнении не служат удовлетворению интересов общества. Такие правила можно и нужно отменить. Другие программы могут быть полезными в нормально функционирующем государстве, но малоэффективны там, где все структуры поражены коррупцией.

К числу таких программ в России уже с достаточной степенью уверенности можно отнести программу ваучерной приватизации государственной собственности, идеологом которой обычно называют бывшего заместителя председателя Правительства РФ А.Чубайса. Сам механизм этой приватизации оказался неадекватен ее целям. Вследствие низкого уровня экономической культуры населения, пассивной позиции государства в контроле за соблюдением законности процедур приватизации большая часть государственной собственности России оказалась в руках не тех, кто имел намерения наиболее эффективно ее использовать в интересах общества, а тех, кто имел возможность эффективно влиять на приватизаторов и скупать в неограниченных количествах искусственно обесцененные ваучеры у нуждающихся в самом необходимом людей. Можно сказать, что коррупция почти целиком «проглотила» позитивные результаты приватизации в России.

К сожалению, правы оказались те, кто считал, что приватизация сродни использованию отбойного молотка для колки орехов: прежде чем начинать этот процесс, необходимо, чтобы в данном конкретном месте созрели социальные, экономические и политические предпосылки для этого, а также была обеспечена антикоррупционная реформа. Важно иметь в виду, что реформы всегда должны соответствовать возможностям страны. Российский вариант приватизации почти одновременно создал предпосылки для устранения многих форм коррупции как на низшем уровне государственной власти и местного самоуправления, так и на высшем.

Актуализация вышеназванных направлений взаимодействия субъектов антикоррупционной борьбы в выделенном нами механизме предопределила существование еще одной системы (как основного

системообразующего элемента), построенной на решении задач оптимизации мер организационно-управленческого характера в борьбе с коррупцией.

3.4.3. Формирование постоянно развивающейся целостной системы противодействия коррупции

Обычно рассуждают, используя методы естественной логики: если человек умеет делать некоторое дело, значит именно он и должен уметь организовать деятельность в соответствующем направлении. Следуя этой логике, только лучший каменщик может стать лучшим архитектором, лучший токарь – лучшим директором завода, а организовать систему противодействия коррупции может только тот, кто умеет лучше других «ловить взяточников».

После этого не следует удивляться тому, что организатор все ставит с ног на голову. Тот, кто умеет найти и задержать преступника, строит систему так, чтобы направить ее деятельность на решение главной (по его профессиональным представлениям) задачи: обнаружить, арестовать и осудить преступника. Естественно, что при таком непрофессиональном (с точки зрения специалистов по проектированию систем) подходе эффективность создаваемой системы становится низкой. Вот почему проектированием системы противодействия коррупции должны заниматься не юристы и правоведы, точнее, не только они.

Каков же механизм создания системы противодействия коррупции с точки зрения теории систем и в соответствии с результатами теоретических рассуждений о коррупции и мерах успешного функционирования организационно-управленческого механизма борьбы с коррупцией, которые содержатся в предыдущих разделах настоящего исследования.

Определим цели проектируемой системы. Можно исходить из приближенного критерия минимума потерь и затрат, вызванных криминальными процессами в обществе, но это только в первом приближении. При более строгой постановке задачи придется обратиться к целевому критерию общественной системы страны. Этот критерий будет определять принятие решений, и он ляжет в основу процедуры оптимизации.

В качестве глобального целевого критерия создаваемой системы противодействия коррупции здесь принимается сумма совокупных потерь от коррупции и совокупных затрат на защиту от потерь, связанных с коррупцией. Примем, что для достижения общей цели эти потери и затраты в сумме должны составлять минимальную из всех возможных величину.

Под потерями от коррупции здесь понимаются не только прямые потери, но и те отрицательные влияния коррупции на общественные процессы (социальные, моральные, политические, правовые, экономические и пр.), которые определяются феноменологическими методами внутри системы и за ее пределами.

Затраты на защиту от «коррупционных потерь» включают не только прямые затраты на противодействие коррупции, но и те косвенные затраты во всех областях общественной системы, которые вызываются наличием коррупции.

Если внутри системы необходимые характеристики и параметры могут достаточно качественно определяться в ходе ее проектирования, то вне системы необходимые сведения приходится оценивать приближенно с последующим адаптивным их уточнением в ходе функционирования созданной системы.

Абсолютно невозможно понять и принять распространенную практику постановки цели, при которой определяется уровень «целесообразных» или допустимых позвoлительных затрат на борьбу с коррупцией, когда в рамках этих затрат выдвигается требование получить «хорошие» результаты. При этом критерий, позволяющий отличить хорошее от плохого, не определяется, а вместо него выдвигаются требования достижения неизмеряемых оценочных характеристик, как правило, неясных и противоречивых. Это позволяет «начальнику» на основе своего мнения (произвола) дать любую оценку состоянию или процессу, сделать «удобные» для него выводы. Если в работе что-то действительно не получается, выход обычно один: увеличение затрат. Лицам, принимающим решения, невдомек, что есть и другие пути.

Еще менее понятна формулировка цели в виде требования «постоянного и неуклонного снижения уровня коррупции» или другого аналогичного высказывания. Представление о том, что целью должно быть снижение коррупции до нуля, как говорилось выше, глубоко ошибочно. Полная ликвидация коррупции потребует

бесконечных затрат, а это не просто невыгодно, но и нереализуемо. Но пришедшие во власть не понимают этого: требования «ликвидировать» или «полностью устранить коррупцию» ни у кого не вызывают сомнения в их достижимости. Цель должна быть сформулирована так, чтобы на каждом шаге имела возможность количественной оценки степени ее достижения.

В системной методологии каждый шаг в проектировании системы соотносится со значением целевого критерия, а построенная, функционирующая система постоянно адаптируется к среде таким образом, чтобы сохранять оптимальность по этому критерию цели. Если цель определена, ее можно измерить, но это будет уже не та цель, которой привыкли оперировать политики: «чтобы все было хорошо». Теперь можно подумать и о том, как эту цель реализовать. Предположим, что основные факторы борьбы с коррупцией и структура их взаимодействий также известны.

Попробуем сформулировать основные **принципы построения системы противодействия коррупции** исходя из ее существенных свойств и свойств самой коррупции.

Для достижения цели проектируемой системы необходимо определить совокупность принципиальных положений, отвечающих требованиям оптимизации и направленных на решение основных задач. Для достижения этого необходимо:

- обеспечить реализацию воздействий на коррупцию, при которых коррупционное поведение становится нецелесообразным, невыгодным для потенциального коррупционера;
- осуществить воздействие на общество, на его сознание, при котором убеждение в нецелесообразности коррупционного поведения превращается в устойчивую моральную парадигму;
- затраты на противодействие коррупции должны так структурироваться, так распределяться, чтобы стать наиболее выгодными, чтобы обеспечить снижение коррупции в обществе до оптимального уровня;
- система противодействия коррупции должна строиться так, чтобы обеспечить оптимальные значения устойчивости и эффективности общественной системы в целом.

Решение **первой задачи** требует воздействия через систему противодействия на решающую функцию коррупционера: на функцию ожидания, потерь и пороги. Коррупционное действие

совершается только тогда, когда оно попадает в разряд целесообразного поведения для потенциального коррупционера. Именно это не должно случиться, именно этому надо противодействовать. Иных путей эффективного воздействия на коррупционера быть не может. Это закон природы.

Существует только один способ недопущения коррупционного поведения: сделать коррупционное действие невыгодным для коррупционера.

Исчезает (почти исчезает) в результате общественного регулирования лишь абсолютно невыгодная с позиции глобальной цели нецелесообразная деятельность. Любая иная деятельность будет существовать несмотря ни на какие ухищрения. Выгодная для индивидуума деятельность неискоренима.

Если общественное пространство (совокупность правового, экономического, политического и др. пространств) не дает проявиться преступным наклонностям, они остаются нереализованными, тлеют, словно угли, под слоем пепла.

Вторая задача направлена на создание и поддержание представления общества о нецелесообразности (следовательно, аморальности) коррупционной деятельности. Это механизм управления динамикой общественной морали. Общественная мораль может необратимо изменяться только в том случае, если положения морали, внушаемые пропагандой и воспитанием, объективно выгодны всем членам общества.

Любое моральное убеждение, в том числе и убеждение в нецелесообразности коррупционной деятельности, базируется на личном и общественном опыте, на механизме бесчисленных проб и ошибок, доведенных до своего рода «общественного условного рефлекса». Общество должно активно воздействовать на эти процессы, идти для достижения цели на определенные затраты. Оценка соотношения «затраты-результаты» и здесь является критериальной. Затраты общества на компенсацию запаздываний становления морали являются целесообразными, эффективными при оптимальном соотношении затрат и результатов.

Третья задача решается в ходе проектирования системы противодействия коррупции. Разработка (проектирование) механизма противодействия коррупции может опираться на основной закон противодействия преступности: потери общества от преступности и

затраты на реализацию противодействия преступности должны быть оптимальны по глобальному целевому общественному критерию.

Реализация этого закона осуществляется путем создания связанной совокупности механизмов воздействия на общество, на политические, экономические и социальные процессы в обществе и на потенциальных коррупционеров с целью обеспечения оптимальных соотношений затрат и потерь. Это действительно сложная задача, но она может быть решена.

Как уже было сказано выше, исследуемый нами механизм борьбы с коррупцией в части организационно-управленческого подмеханизма как система управления организацией этой деятельности включает в себя ряд структур всего процесса антикоррупционной борьбы, в том числе структуру системы противодействия коррупции и каждую из ее гипотетических подструктур. Это условная структура. Она должна показать связь между принципами и механизмами системы.

Основные элементы системы противодействия коррупции могут включать:

- систему противодействия совершению коррупционного действия;

- систему обнаружения коррупционной сделки;
- систему идентификации коррупционера;
- систему воздействия на коррупционера;
- систему воздействия на общество.

Перечисленные подсистемы достаточны для организации антикоррупционной деятельности общества и позволяют провести оптимизацию этой деятельности по глобальному общественному критерию. Это условные наименования основных подсистем. Они не имеют отношения ни к существующим принципам построения правоохранительных органов, ни к действующим методам борьбы с коррупцией. Эта структура может рассматриваться как отправной вариант проектирования оптимальной системы противодействия коррупции.

Результаты деятельности в каждой из этих подсистем должны быть измеримы и рассматриваться в качестве частных целей, способов достижения общей цели системы. Это позволяет установить для каждой из подсистем свой внутренний частный критерий принятия решений, критерий оценки деятельности и управления ею.

Кроме смены общественного настроения для борьбы с коррупцией необходимы твердая политическая воля и личный пример высшего руководства. Но даже если это все появится, то на первых порах эффективность принимаемых мер будет снижаться укоренившимся у населения недоверием ко всему, что исходит от государства. Тем более, что проникновение криминала в политику отражается на всем функционировании государственного организма, сами законы начинают действовать по- другому. Происходит рост недоверия общества к власти. И это страшно, потому что даже когда властные структуры пытаются реализовать хорошее решение, то никто не верит, что за этим решением стоят благие намерения. Создается стереотип недоверия: все, что исходит от власти, – это не для общества, а для самой власти. Тем более, что в стране идет повсеместная и постоянная война коррупционеров за сферы влияния. Едва ли не самым опасным оружием в этой борьбе являются средства массовой информации, каждое из которых сегодня имеет своего хозяина.

«Войны компроматов», в которые втянуты сейчас различные политические и экономические структуры, могут иметь неожиданные последствия: гибель мощных финансовых групп, проявление «эффекта отдачи», когда жертвой становится тот, кто первый поднимает оружие, а также впечатляющий крах эффектных чиновничьих карьер.

Все это либо уже происходит, либо близко к осуществлению. Но даже в относительно стабильной политической ситуации возможны более серьезные последствия и, прежде всего, отказ от демократической и реформистской политики. Страх перед подобными возможностями подталкивает различные группировки к консолидации во имя самосохранения. Подобная консолидация может стать препятствием для борьбы с коррупцией. Такой «консолидации» коррупционных сил можно и нужно противопоставить другую – консолидацию общественных сил в борьбе с коррупцией. Но для этого необходим широкий спектр реально действующих общественных организаций. Бессмысленно бороться с коррупцией методами «посадок» коррупционеров, отрубания им рук или голов. Прежде всего, это очень сложно с процессуальной точки зрения, т.к. подобные преступления труднодоказуемые.

Только антикоррупционная политика как постоянный процесс может привести к положительному результату. Причем первый эффект возможен не ранее чем через три-четыре года. Так, например, в Италии после проведения в течение нескольких лет операции «Чистые руки», направленной против коррупции, государственные затраты на строительство дорог сократились на 20%.

Кардинальным средством против коррупции многие исследователи называют диктатуру, но мировой опыт доказывает обратное, – политизированная борьба с коррупцией очень часто расчищала путь к диктатуре. Парадокс в том, что, установившись, диктатура еще больше раскручивает коррупцию, увеличивая ее масштабы и разлагая власть. Наконец, общество, находящееся в переходном состоянии от тоталитаризма (или долговременной диктатуры) к демократии, несет в себе вирус реванша диктатуры под лозунгом борьбы с издержками демократии, среди которых коррупция в числе первых.

По нашему мнению, цель борьбы с коррупционной преступностью в Российской Федерации состоит не в том, чтобы искоренить ее, а в том, чтобы добиться минимально возможного уровня коррупционной преступности при существующих параметрах данной общественно-государственной реальности. Эта цель вполне согласуется с общей целью борьбы с преступностью, которую четко сформулировал видный российский криминолог В.В. Лунеев: «Общество не в силах искоренить преступность, но оно в состоянии удерживать ее на более или менее социально терпимом уровне. Общество без преступлений утопично. И было бы большой ошибкой полагать, что социальная свобода, к которой человечество неистово стремится в течение всей своей истории, может коррелировать с полной интериоризацией уголовных законов во внутренние императивы поведения. Такое возможно лишь в антиутопиях Дж. Оруэлла, где «свобода – это рабство». Преступность можно успешно контролировать и даже предупреждать в рамках объективно и субъективно возможного»¹.

Основные направления организационно-управленческого механизма борьбы с коррупцией можно классифицировать: **по**

¹ Лунеев В.В. Преступность XX века: мировые региональные и российские тенденции / В.В. Лунеев. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 29–30.

целям, по статусу субъектов управления коррупцией, по масштабу территориального охвата, по уровню субъектов коррупции, по общественным институтам (рис. 11).

Ключевой **целью** практически любой коррупционной деятельности является стремление к овладению экономическими ресурсами либо отстаивание политических интересов. В этой связи основные направления борьбы с коррупцией **по целям** ориентированы на обеспечение контроля за распределением экономических ресурсов, а также стремление к сохранению политической стабильности в обществе. **По статусу субъектов управления коррупцией** необходимо выделить государственный сектор экономики и частный, негосударственный предпринимательский сектор, бизнес-структуры и т.д. **По масштабу территориального охвата** выделяются межрегиональное и международное сотрудничество.

Роль общественных институтов в современных условиях имеет немаловажное значение. Возможности средств массовой информации, религиозных организаций и общественных объединений, ориентированных на реализацию мер по борьбе с коррупцией, фактически безграничны, и именно на них следует делать основной акцент при реализации прочих основных направлений.

По уровню субъектов основные меры борьбы с коррупцией должны реализовываться на институциональном и низовом (индивидуальном) уровнях. Причем институциональный уровень должен реализовываться через укрепление нормативно-правового законодательства, а индивидуальный, низовой, – через формирование нравственных, культурных ценностей, деловой репутации людей и страны в целом.

Организационно-управленческий механизм борьбы с коррупцией предполагает наличие соответствующих целей, задач, инструментов, методов, принципов и факторов (рисунок 12). Рассмотрим их более подробно. Ключевой **целью** повышения эффективности организации механизма противодействия коррупции является повышение уровня и качества жизни населения, а также повышение индекса развития человеческого потенциала. В соответствии с этой целью должны быть решены следующие **задачи**: укрепление нормативно-правового законодательства; контроль за

распределением экономических ресурсов; сохранение политической стабильности в обществе; формирование и развитие нравственных, культурных ценностей, деловой репутации страны и населения и другие.

Создание условий экономической стабильности и национальной безопасности немислимы без соответствующих **инструментов**, главным из которых является ужесточение федерального нормативно-правового законодательства, укрепление международного сотрудничества. С целью отслеживания реальной ситуации, происходящей в российской действительности, необходимо осуществлять регулярный мониторинг общественного мнения, контролировать доходы должностных лиц и членов их семей.



Рис. 11. Основные направления организационно-управленческого механизма борьбы с коррупцией

Классические **методы управления**, оправданные временем, включают экономические, административные и социально-психологические направления.

Реализация основных направлений противодействия коррупции немислива без соблюдения следующих **принципов**: справедливости, прозрачности, беспристрастности, недопущения

конфликта интересов, политической нейтральности, соблюдения норм и правил служебной и профессиональной этики и ряда других.

Главными индикаторами успешности реализуемых мер по борьбе с коррупцией являются следующие **факторы:** удовлетворенность социально-экономическим благополучием в обществе, и, как следствие, – повышение рождаемости; развитие научно-технического прогресса; развитие международного сотрудничества; повышение деловой активности на разных уровнях, а также повышение уровня мобильности трудовых ресурсов.

**Рис. 12. Организационно-управленческий механизм
борьбы с коррупцией**

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, современное состояние коррупции в России во многом обусловлено переходным этапом, который и в других странах, находящихся в подобной ситуации, сопровождался ростом коррупции. Из числа наиболее важных факторов, определяющих рост коррупции, помимо дисфункций государственной машины и некоторых исторических и культурных традиций, следует отметить:

- стремительный переход к экономической системе, не подкрепленной необходимой правовой базой и правовой культурой;
- распад системы контроля, осуществляемого правоохранительными органами и общественными (прежде всего, партийными) организациями.

Коррупция является интернациональной проблемой. Она свойственна всем странам, независимо от их политического устройства, и различается лишь масштабами.

Многообразие точек зрения на определение коррупции и неразработанность проблемы самого механизма борьбы с коррупцией свидетельствует о сложности этого явления и требует более глубокого и всестороннего его изучения. В настоящем исследовании мы сосредоточились на следующих двух аспектах. Во-первых, на углублении теоретического уровня познания коррупции и мер по ее предупреждению и искоренению. Решение этой проблемы было направлено на изучение исторических предпосылок развития коррупции и исследование исторического опыта борьбы с этим явлением, а также на формирование категориального аппарата, раскрывающего сущность организационно-управленческого механизма антикоррупционной деятельности государства. Во-вторых, на четком организационном и управленческом определении механизма борьбы с коррупцией и формировании системы практических мер по борьбе с этим явлением.

Теоретически возникновение и существование коррупции становятся возможными с момента обособления функций управления в общественной и хозяйственной деятельности. Именно в этом случае у должностного лица (управленца) появляется возможность распоряжаться ресурсами и принимать решения не в интересах общества, государства или фирмы, а исходя из своих личных корыстных побуждений. Исходя из этого, коррупция, на наш взгляд,

в самом общем виде как социально-экономическая категория выражает отношения, складывающиеся между должностными лицами и отдельными членами общества по поводу использования возможностей занимаемой должности с целью получения личной выгоды в ущерб интересам третьей стороны (общества, государства, фирмы).

В целях решения задач настоящего исследования мы акцентировали внимание на том, что *система управления организацией борьбы с коррупцией*, в лице рассматриваемого механизма борьбы с коррупцией, является процессом целенаправленного воздействия на организационные отношения, возникающие в процессе совместной деятельности различных государственных и общественных органов и структур, обеспечивающих эффективное функционирование и развитие как системы борьбы с коррупцией, так и всего государства в целом.

Предмет настоящей монографии позволяет представить поле деятельности для участия выделенных субъектов взаимодействия. Оно заключается в теоретической и практической проработке процессов реализации их взаимодействия посредством специфичных каждому из них методов, средств и технологий воздействия на коррупцию.

В работе в качестве одного из инструментов, воздействующих на коррупционные отношения, исследуется мораль как субъективно-ценностная составляющая взаимодействия участников процессов борьбы с коррупцией, пронизывающая всю систему управления организацией антикоррупционной борьбы, рассматриваемая в качестве внутренней среды деятельных процессов противодействия коррупции.

Коррупция оказывает разлагающее влияние на все сферы жизни общества: экономику, социальную сферу, политику. Негативные последствия, порождаемые этим явлением, не только препятствуют прогрессивному, поступательному развитию общества, но и представляют серьезную угрозу интересам национальной безопасности страны.

В работе представлен глубокий анализ экономических последствий существования и развития коррупции в России, показано ее влияние на экономическую безопасность страны,

обоснована необходимость создания действенного механизма противодействия коррупции.

Последствия коррупции в существенной степени зависят от следующих факторов: от типа сделки и агентов (партнеров по коррупционной сделке), которые ее осуществляют; от степени ее предсказуемости; насколько постоянно число партнеров по коррупционным сделкам, представляющих как рыночный спрос, так и рыночное предложение, каков их социальный статус и тип социальных отношений, которого они придерживаются, когда не занимаются коррупционными сделками. Последствия коррупционных сделок определяются также и такими факторами, как регулярность или случайность заключения этих сделок, а также «открытостью» (открыт ли данный рынок для всех) или «закрытостью» рынка (должны ли его участники соответствовать определенным требованиям).

Одной из важнейших проблем, способствующих познанию коррупции, ее освещению и преодолению, является определение масштаба ущерба, наносимого обществу этим негативным явлением. Изучение результатов множества теоретических и эмпирических исследований показало, что суммарные потери от коррупции в нашей стране могут составлять от 10 до 20 млрд в год. Знание этого позволяет увидеть, насколько рентабельными могут оказаться вложения в серьезную осмысленную деятельность по систематическому ограничению коррупции.

В то же время к числу существенных угроз экономической безопасности страны необходимо отнести коррупцию, порождаемую воздействием факторного комплекса социального, социально-экономического и социально-политического содержания. Особенность данной угрозы состоит в том, что ее негативное воздействие на экономическую безопасность в основе своей сказывается не напрямую, как это характерно для большой группы угроз экономической природы, а опосредовано. Коррупция постоянно воздействует на весь организационно-экономический комплекс функционирования государства. Она его разрушает изнутри.

Можно выделить четыре фактора, обуславливающих низкий уровень коррупции, и, как следствие, снижающих степень угрозы экономической безопасности: отсутствие, благодаря экономической

политике, деформаций в уровне благосостояния общества; предсказуемая судебная система; набор на работу людей на основе их достоинств; наличие лишь небольшого разрыва между зарплатами в государственном и частном секторах.

Таким образом, сформировав экономическую, организационно-управленческую, морально-этическую основы борьбы с коррупцией, в данной работе предпринята попытка сформулировать конкретные меры организационно-экономического характера по ее противодействию. На основе проведенного исследования можно выделить следующие первоочередные меры по борьбе с коррупцией.

1. Для начала необходимо договориться о терминах, понять, в чем заключаются ее основные причины и стимулы, и как ей удастся пронизать собой все уровни социальной системы. Необходимо развенчать миф о том, что коррупция – это безальтернативная часть российской «культуры». Большинство культур, для которых коррупция считается «частью стиля жизни», осуждает наиболее опасные ее проявления. Взятничество и служебные хищения считаются уголовно наказуемыми по законам почти всех общественных систем. Затем следует выяснить, какие основные типы и виды коррупции существуют в обществе. Наиболее общие проявления (типы) коррупции состоят из частично совпадающих групп этических нарушений (отклонений) и правонарушений, что само по себе указывает на относительную независимость нравственного и юридического измерений коррупции. Правительства и граждане совместными усилиями должны решительно бороться за укрепление общенациональной системы антикоррупционных этических правил поведения.

2. Борьба с коррупцией должна включать ряд следующих элементов, единых для любого общества: коренную реформу основных государственных (муниципальных) институтов и программ; изменение системы управления и обеспечение подотчетности государственных и муниципальных органов; адекватную ей реформу управления негосударственным сектором; изменение этических норм и традиций, господствующих в обществе; консолидацию в целях решения этих задач государственных и муниципальных органов, частного бизнеса, общественных организаций и отдельных граждан.

3. В России основной упор необходимо сделать на мерах обеспечения подотчетности чиновников и на изменении отношения к коррупции в обществе. Именно эти элементы антикоррупционной системы составляют ее критический рубеж. Если его нет, остальные затраты на борьбу становятся либо непосильными, либо, вообще, бессмысленными.

4. Необходимо сделать уроки из того, что успехи реформаторской деятельности, направленной против коррупции, редки, а провалы, к сожалению, многочисленны. В то же время коренная реформа, включающая в себя такие задачи, как совершенствование системы управления и сбора налогов, а также отказ от институтов и целых сфер услуг, порождающих взяточничество, несомненно, должна оставаться основной и долгосрочной задачей.

5. Один из основных уроков, который можно извлечь из настоящего исследования, заключается в том, что все усилия, направленные против коррупции, могут быть сведены на нет следующими факторами:

- недостатком власти на самом верху – новая администрация может искренне стремиться обуздать коррупцию, но ей достается в наследство коррумпированный бюрократический аппарат, который сопротивляется любым инновациям;

- отсутствием политической воли у правящей верхушки;

- слишком громкими обещаниями, ведущими к преувеличенным и нереальным ожиданиям, что, в конечном счете, приводит к потере общественного доверия;

- проведением реформ исключительно «сверху», путем издания директивных актов, либо под неформальным принуждением, что приводит к репрессиям, и, в конце концов, к новому витку коррупции;

- проведением реформ, не затрагивающих правящие верхи; если закон применяется несправедливо и по-разному к разным членам общества, то он вскоре перестает соблюдаться и теряет силу;

- неспособностью создать такой механизм реформ, который пережил бы конкретных людей, их затеявших;

- неспособностью государства вовлечь в процесс реформирования общественность и частный сектор;

- неспособностью частного сектора и отдельных граждан отказаться от стереотипов удовлетворения своих законных интересов вне равных для всех правил.

6. Серьезные и согласованные реформы должны включать в себя следующие элементы:

- ясно выраженное стремление политических лидеров бороться со всеми проявлениями коррупции, где бы они не имели место, и согласие самим стать объектом общественного и государственного контроля;

- упор на предотвращение и профилактику коррупции, стремление изменить саму систему, а не устраивать периодически «охоту на ведьм»;

- принятие всеобъемлющего антикоррупционного законодательства и воплощение его в жизнь силами государственных учреждений, неподкупность которых не подвергается сомнению (включая следователей, прокуроров и судей);

- определение сфер деятельности правительства, наиболее предрасположенных к коррупции, и пересмотр как основополагающих законов, так и административных процедур, направленных на противодействие коррупции;

- проведение реформы силовых структур и аттестацию их кадров;

- решение вопросов правовой регламентации участников заключаемых сделок, особенно посредников;

- подготовку компетентных кадров со знанием банковских операций, и сделок, основ профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, налогов и администрирования;

- создание специального оперативно-следственного подразделения по борьбе с коррупцией при Президенте России;

- проведение реформы силовых структур, аттестацию кадров и введение системы постоянного контроля их честности и добросовестности путем осуществления проверок на полиграфе, сравнения уровня доходов и расходов, проведения служебных проверок по заявлениям граждан о фактах их коррупционной деятельности;

- обеспечение соответствия должностных окладов государственных (муниципальных) служащих и политических деятелей с той мерой ответственности, которую они несут в силу

занимаемой должности, а также приведение в соответствие их заработной платы уровню зарплат в частном секторе, насколько это возможно;

- разработку законодательных норм, а также уголовных и административных мер, способных отбить охоту совершать правонарушения;

- установление наиболее сбалансированных и взаиморегулируемых отношений между государством, местным самоуправлением, общественными организациями, частным сектором, отдельными гражданами;

- превращение коррупции в «сферу повышенного риска и низкой рентабельности»;

- пересмотр налоговой системы, оживление реального сектора экономики, разработку механизмов вывода некоторой части теневой экономики из подполья;

- пересмотр сферы влияния государства на экономику и социальную сферу, сокращение посреднических функций государства;

- обеспечение правительством и исполнительными структурами должной прозрачности как своей деятельности, так и проводимых аукционов, тендеров, конкурсов и т.д.;

- ужесточение контроля за участием должностных лиц в коммерческой деятельности;

- разработку системы финансового контроля за имущественным положением государственного служащего и его семьи. Это обстоятельство следует рассматривать в качестве необходимой и добровольной платы за преимущества, предоставленные государственной службой;

- создание такой системы распределения кредитов и грантов, которая исключит возможность влияния должностных лиц на исход решения;

- прохождение экспертной оценки всех договоров о государственной закупке (при этом правительство должно лишь определять приоритеты развития);

- проведение научных исследований по выявлению причин коррупции и взяточничества (криминологический, экономический и правовой анализ).

Установление уголовной ответственности за коррупцию, взяточничество и иные должностные преступления – это лишь меры уголовно-правового характера, которые могут быть задействованы при определенных условиях.

Если система коррумпированности достигла такого критического для общества состояния, то никакой хороший закон не сможет искоренить эти негативные явления, и нормы закона останутся бездейственными. Требуются решительные меры со стороны самого государства в лице правительства и парламента по привлечению к ответственности чиновников, виновных в коррупционной деятельности. Иначе само государство не сможет существовать и нормально функционировать. Все демократические преобразования станут обыкновенной профанацией. Политическая стабильность непосредственно зависит от экономической безопасности.

Государство может и должно осуществлять жесткий контроль за процессом становления рынка, ужесточением санкций за нарушение условий существования рынка. Оно может и должно оказывать влияние на преступность не только мерами уголовно-правового запрета, но и мерами экономического и социального характера. Общеизвестно, что ухудшение состояния экономики приводит к резкому росту преступности. Борьба с коррупцией должна стать государственной программой борьбы на всех уровнях власти и управления.

Необходима разработка большой программы по подготовке государственных служащих и формирование единой «команды», незапятнанной в криминальных действиях, которая сможет пресечь развитие коррумпированных сетей в органах власти. Реализация российскими органами власти и управления предлагаемых нами мер будет способствовать обеспечению экономической безопасности Российской Федерации, повышению эффективности функционирования всего механизма борьбы с коррупцией.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреева Г.М. Социальная психология: Учебник для высших учебных заведений. М.: Аспект – Пресс, 2010.
2. Антикоррупционная политика: Справочник / Под ред. А.В. Малько. М., 2006.
3. Баснак Д.В. Использование информационных технологий в системе управления государственной службой Российской Федерации // Вестник Московского университета. Сер. 21, Управление (государство и общество). – 2006. С. 58-67.
4. Богданов И.Я., Калинин А.П. Коррупция в России: социально-экономические и правовые аспекты. – М., 2001. – 240 с.
5. Буравлев Ю.М. Исторический опыт развития государственной службы России // История государства и права. – 2008. С. 20-32.
6. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – М., 2000. – С.288-289.
7. Водько Н.П. Уголовно-правовая борьба с организованной преступностью: научно-практическое пособие. – М.: Юриспруденция, 2004. – 80 с.
8. Волженкин Б. В. Мошенничество. – СПб., 1998. – (серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе»).
9. Волженкин Б.В. Коррупция как социальное явление // Чистые руки. – 1999. – № 1. – С.29.
10. Гармаев Ю.П. Должностные преступления в таможенных органах. – М.: Юрлитинформ, 2010. – 176 с.
11. Гаухман Л.Д. Коррупция и коррупционные преступления. – М.: Юридические программы. – 2009. – С.6.
12. Глущенко П.П. Механизм организации и осуществления деятельности органов государственной службы России // История государства и права. – 2007. С. 7-40.
13. Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. СПб., 2005. – С. 23-24.
14. Григорьев С. И. Духовно-ценностное развитие государственных служащих как одно из условий формирования демократического государства и

- жизнеспособного общества // Социальная политика и социология. 2007. С. 179-186.
15. Дементьева Е.Е. Экономическая преступность и борьба с ней в странах с развитой рыночной экономикой (на материалах США и Германии). – М.: ИНИОН РАН, 1992. – С. 12-13.
 16. Деркач А.А. Актуализация потребности в личностно-профессиональном развитии государственных служащих. М.: Издательство РАГС, 2001.
 17. Закс В.А. Организованная преступность в России: философский и социально-политический аспекты. – СПб., 2007. – С. 276-277.
 18. За кулисами становления экономических теорий. От теории – к коррупции. М. Гэффни, Г. Титова, Ф. Харрисон. – СПб.: Б. & К., 2002. – 310 с.
 19. Источник: Официальный сайт МВД РФ // Данные ежегодных отчетов о состоянии преступности в Российской Федерации за период с 2003 по 2011 гг. // <http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/>
 20. Крутова В.В. Толерантность как необходимое качество государственных и муниципальных служащих в работе с населением // Прикладная психология и психоанализ. – 2007. С. 72-89.
 21. Карелина А. В. Проблемы подготовки кадров государственных служащих в условиях проведения административной реформы: региональный аспект // Социология власти. – 2009. С. 178-184.
 22. Кайнов В. И. Историко-правовой анализ становления и развития института государственной службы в России // История государства и права. – 2007. С. 29-75.
 23. Козина И.М. Что определяет статус «кормильца» семьи? // Социологические исследования. – 2004. – № 11. – С. 83, 84, 89.
 24. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы / Под ред. В.В. Лунеева. – М.: Юрист, 2001. – 426 с.
 25. Криминология. Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. А.И. Долговой. – М.: Норма, 2005. - С. 726.

26. Криминология – XX век / Под ред. д.ю.н., проф. В.Н. Бурлакова, д.ю.н., проф., заслуженного деятеля науки РФ В.П. Сальникова. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2009. – 554 с.
27. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. 2008. С. 13-55.
28. Краткий анализ состояния преступности // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. – 2011. Источник: <http://www.mvd.ru/presscenter/interview/minister/>
29. Кузнецова Н.Ф. Кодификация норм о хозяйственных преступлениях// Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. – 1993. – № 4. – С. 12.
30. Кузьмонов Я. Коррупционное обвешивание в России стало нормой экономической и правовой культуры // Чистые руки. – 2000. – № 4. – С.8.
31. Лотова И.П. О некоторых результатах психолого-акмеологических исследований профессиональной карьеры госслужащих. Материалы Методического семинара от 20.02.2008.
32. Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. – М., 2002. – С.18-36.
33. Лунеев В.В. Основы борьбы с организованной преступностью. – М., 1996. – С.180-181.
34. Лунеев В.В. Криминалистика. Методика расследования преступлений новых видов, совершаемых организованными преступными сообществами. М., 1999. – С.284-286.
35. Лунеев В.В. Преступность XX века. – М.: 1997. – С. 257.
36. Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. – М., 2005. – С. 10.
37. Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов. – М., 1996. – С.127.
38. Мелешко Н.П. Некоторые проблемы борьбы с организованной преступностью и коррупцией в свете защиты прав человека // Коррупция: политические,

- экономические, организационные и правовые проблемы. – М., 2001. – С.191.
39. Мизерий А.И. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – С.34-35.
 40. Мишин Г.К. Коррупция: понятие, сущность, меры, ограничения. – М., 2001.
 41. Мишин Г.К. Проблема экономической преступности (опыт междисциплинарного изучения). – М.: ВНИИ МВД России, 1994 – С. 33-34.
 42. Наумов Ю.Г. Коррупция и общество: теоретико-экономическое и прикладное исследование: монография / Ю.Г. Наумов. – Владимир, 2007. – 140 с.
 43. Национальный план противодействия коррупции (утверждён Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568) // Российская газета от 5 августа 2008 г., № 164.
 44. Основы противодействия коррупции (Система общегосударственной этики поведения) / Под ред. С.В. Максимова - М., 2002. – С. 37.
 45. Петров И.Э., Марченко Р.Н., Баринова Л.В. Криминологическая характеристика и предупреждение экономических преступлений. – М.: Академия МВД России, 1995. – С. 12.
 46. Психوماхов Р.М. Коррупция как явление разрушения конституционно-правовых и административно-правовых форм – М.: Агент, 2000.
 47. Репецкая А.Л. Коррупция в России: опыт одного криминологического исследования // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. – 2008. – С.74.
 48. Российское законодательство X-XX веков. – М., 2004. – Т. 2. – С. 30 –31.
 49. Рубинштейн С.Л. Основы общей психологии. СПб.: Питер, 2006. – С 38.
 50. Саттаров Г.А., Максимов С.В. Коррупционная преступность в России: правовая оценка, источники развития, меры борьбы. – М., 2003. – С.107.

51. Системы общегосударственной этики поведения: пособие «Транспаренси Интернэшнл». Под редакцией Джереми Поупа. Берлин. 1999. С. 11-12.
52. Социологический эскиз коллективного портрета госслужащих. Информационно-аналитический бюллетень: Социология власти. №1. М.: Изд-во РАГС, 2009. – С.53.
53. Степнов П.П. Этические нормы государственных служащих. М.: Издательство РАГС, 2006. – С. 35-39.
54. Сунчалиева Л.Э. Мошенничество (уголовно-правовой и криминологический аспект). Дисс. ... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2004.
55. Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 года № 815 «О мерах по противодействию коррупции» // Российская газета от 22 мая 2008 г., № 108.
56. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2007 года № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Российская газета от 15 августа 2007 года, № 152.
57. Фаенсон М.М., Пиманова А.А. Рейдерство (недружественный захват). Практика современной России. – М.: Альфа – Пресс, 2007.
58. Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Источник: <http://www.rg.ru/2008/12/30/korruptcia-fz-dok.html>
59. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
60. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета от 31 июля 2004 г., № 162.
61. Харченко Е. В. Профессиональное общение государственных служащих: этнокультурный аспект // Социум и власть. – 2007. С. 52-70.
62. Юридическая социология / Под ред. В.А. Глазырина – М., 2004. С. 184.
63. Юридическая энциклопедия / Под ред. Б.Н. Топорнина. – М., 2007. – С. 462; Красная газета от 13 октября 2007 г..

64. Danielle E. Warren William S. Laufer. Are Corruption Indices a Self-Fulfilling Prophecy?//A Social Labeling Perspective of Corruption. // Journal of Business Ethics. – Volume 88. – Supplement 4 (2009). – P.841–849.
65. Jeannette Gorzala. The Art of Hostile Takeover Defence. BoD – Books on Demand, 2010. C. 7.
66. Klitgaard R. Adjusting to reality: Beyond “state versus market” in economic development. San Francisco: ICS Press, 1991.
67. La Porta R., Lopez-De-Silanes F., Shleifer A., Vishny R.W. The Quality of Government // The Journal of Law, Economics and Organization. 1999. Vol. XV (1). P. 251-252.
68. La Porta R., Lopez-De-Silanes F., Shleifer A., Vishny R.W. Trust in Large Organizations // The American Economic Review. Papers and Proceedings. 1997 (CXXXVII). № 2. P. 337.
69. Lambsdorff J.G. Corruption in Empirical Research – A Review // Transparency International Working Paper. November, 1999.
70. Lindbeck A. Swedish lessons for post-socialist countries. – Institute for International Economic Studies, Seminar Paper No. 645. – Stockholm: 1998.
71. Paldam M. Corruption and Religion. Adding to the Economic Model. Unpublished manuscript, Aarhus University, Denmark, September 1999.
72. Treisman D. The Causes of Corruption: A Cross-National Study. Unpublished manuscript, University of California, Los Angeles, June 1999.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Индекс восприятия коррупции 2011 года (по материалам «Транспаренси Интернэшнл»)¹

<i>Место</i>	<i>Страна / Территория</i>	<i>Индекс</i>
1	Новая Зеландия	9,5
2	Дания	9,4
2	Финляндия	9,4
4	Швеция	9,3
5	Сингапур	9,2
6	Норвегия	9,0
7	Нидерланды	8,9
8	Австралия	8,8
8	Швейцария	8,8
10	Канада	8,7
11	Люксембург	8,5
12	Гонконг	8,4
13	Исландия	8,3
14	Германия	8,0
14	Япония	8,0
16	Австрия	7,8
16	Барбадос	7,8
16	Великобритания	7,8
19	Бельгия	7,5
19	Ирландия	7,5
21	Багамские Острова	7,3
22	Чили	7,2
22	Катар	7,2
24	Соединенные Штаты	7,1
25	Франция	7,0
25	Сент-Люсия	7,0
25	Уругвай	7,0
28	Объединенные Арабские Эмираты	6,8

¹ Источник: <http://gtmarket.ru/news/state/2011/12/02/3750>

29	Эстония	6,4
30	Кипр	6,3
31	Испания	6,2
32	Ботсвана	6,1
32	Португалия	6,1
32	Тайвань	6,1
35	Словения	5,9
36	Израиль	5,8
36	Сент-Винсент и Гренадины	5,8
38	Бутан	5,7
39	Мальта	5,6
39	Пуэрто-Рико	5,6
41	Кабо-Верде	5,5
41	Польша	5,5
43	Корея (Южная)	5,4
44	Бруней	5,2
44	Доминика	5,2
46	Бахрейн	5,1
46	Макао	5,1
46	Маврикий	5,1
49	Руанда	5,0
50	Коста-Рика	4,8
50	Литва	4,8
50	Оман	4,8
50	Сейшельские Острова	4,8
54	Венгрия	4,6
54	Кувейт	4,6
56	Иордания	4,5
57	Чехия	4,4
57	Намибия	4,4
57	Саудовская Аравия	4,4
60	Малайзия	4,3
61	Куба	4,2
61	Латвия	4,2
61	Турция	4,2
64	Грузия	4,1
64	Южная Африка	4,1

66	Хорватия	4,0
66	Черногория	4,0
66	Словакия	4,0
69	Гана	3,9
69	Италия	3,9
69	Македония	3,9
69	Самоа	3,9
73	Бразилия	3,8
73	Тунис	3,8
75	Китай	3,6
75	Румыния	3,6
77	Гамбия	3,5
77	Лесото	3,5
77	Вануату	3,5
80	Колумбия	3,4
80	Сальвадор	3,4
80	Греция	3,4
80	Марокко	3,4
80	Перу	3,4
80	Таиланд	3,4
86	Болгария	3,3
86	Ямайка	3,3
86	Панама	3,3
86	Сербия	3,3
86	Шри-Ланка	3,3
91	Босния и Герцеговина	3,2
91	Либерия	3,2
91	Тринидад и Тобаго	3,2
91	Замбия	3,2
95	Албания	3,1
95	Индия	3,1
95	Кирибати	3,1
95	Свазиленд	3,1
95	Тонга	3,1
100	Аргентина	3,0
100	Бенин	3,0
100	Буркина-Фасо	3,0

100	Джибути	3,0
100	Габон	3,0
100	Индонезия	3,0
100	Мадагаскар	3,0
100	Малави	3,0
100	Мексика	3,0
100	Сан-Томе и Принсипи	3,0
100	Суринам	3,0
100	Танзания	3,0
112	Алжир	2,9
112	Египет	2,9
112	Косово	2,9
112	Молдова	2,9
112	Сенегал	2,9
112	Вьетнам	2,9
118	Боливия	2,8
118	Мали	2,8
120	Бангладеш	2,7
120	Эквадор	2,7
120	Эфиопия	2,7
120	Гватемала	2,7
120	Иран	2,7
120	Казахстан	2,7
120	Монголия	2,7
120	Мозамбик	2,7
120	Соломоновы Острова	2,7
129	Армения	2,6
129	Доминиканская республика	2,6
129	Гондурас	2,6
129	Филиппины	2,6
129	Сирия	2,6
134	Камерун	2,5
134	Эритрея	2,5
134	Гайана	2,5
134	Ливан	2,5
134	Мальдивские Острова	2,5
134	Никарагуа	2,5

134	Нигер	2,5
134	Пакистан	2,5
134	Сьерра-Леоне	2,5
143	Азербайджан	2,4
143	Беларусь	2,4
143	Коморские Острова	2,4
143	Мавритания	2,4
143	Нигерия	2,4
143	Россия	2,4
143	Тимор-Лешти	2,4
143	Того	2,4
143	Уганда	2,4
152	Таджикистан	2,3
152	Украина	2,3
154	Центрально-Африканская Республика	2,2
154	Конго	2,2
154	Кот-д'Ивуар	2,2
154	Гвинея-Биссау	2,2
154	Кения	2,2
154	Лаос	2,2
154	Непал	2,2
154	Папуа – Новая Гвинея	2,2
154	Парагвай	2,2
154	Зимбабве	2,2
164	Камбоджа	2,1
164	Гвинея	2,1
164	Киргизстан	2,1
164	Йемен	2,1
168	Ангола	2,0
168	Чад	2,0
168	Демократическая Республика Конго	2,0
168	Ливия	2,0
172	Бурунди	1,9
172	Экваториальная Гвинея	1,9
172	Венесуэла	1,9
175	Гаити	1,8
175	Ирак	1,8

177	Судан	1,6
177	Туркменистан	1,6
177	Узбекистан	1,6
180	Афганистан	1,5
180	Мьянма	1,5
182	Корея (Северная)	1,0
182	Сомали	1,0

Научное издание

ДАУКАЕВ Ирик Масгутович

**КОРРУПЦИЯ В РОССИИ:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Монография

*Редактор Е.В. Полякова
Корректор А.И. Николаева*

*Лицензия на издательскую деятельность
ЛР № 021319 от 05.01.1999.*

Подписано в печать 07.12.2012 г. Формат 60х84/16.
Усл. печ.л. 14,97. Уч.-изд.л. 17,32.
Тираж 150 экз. Изд. № 235. Заказ 708.

*Редакционно-издательский центр
Башкирского государственного университета
450076, РБ, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 32.*

*Отпечатано на множительном участке
Башкирского государственного университета
450076, РБ, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 32.*