

Лекция № 1 Коррупция: понятие, содержание и направление борьбы

1. История зарождения коррупции

2. Понятие, содержание и признаки коррупции

3. Основные направления борьбы с коррупцией в Республике

Беларусь

1. История зарождения коррупции: причины и предпосылки

Коррупция известна с глубокой древности. Упоминания о ней встречаются в дошедших до нас исторических источниках, относящихся ко всем центрам древневосточных цивилизаций (Древний Египет, Китай, Индия и др.). В письменах этих древних цивилизаций можно найти ранние упоминания о проявлениях коррупции. Безусловно, в этот термин не вкладывали широту современного определения коррупции как таковой. Первые знакомства с элементами определения государственной коррупции мы можем встретить в двух самых старейших сводах законов, которые в настоящее время известны человечеству как "Кодекс Хаммурапи" (Вавилон, 2200 г. до н. э) и "Эдикт Нармаба" (Египет, 1200 г. до н. э).

В средние века понятие "коррупция" имело, прежде всего, каноническое значение. Под ним понимались такие действия, как "обольщение" и "соблазн дьявола". Коррупция в богословии католицизма стала проявлением греховности, ибо по писаниям Апостола Иоанна "грех есть беззаконие". Ярким примером может служить возможность покупки отпущения грехов за деньги (индульгенция) или церковного сана (симония). О таких нечистых на руку чиновниках писал в своих произведениях известный политический деятель Николо Макиавелли, сравнивая коррупцию с болезнью, которую вначале трудно распознать, но легко лечить, а позже - уже легко распознать, но почти невозможно вылечить.

Если рассматривать истоки возникновения коррупции, то, по-видимому, их следует искать ещё 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 сути, своеобразными дарами. По мере развития общества и появления первых служителей культа - шаманов, колдунов, знахарей и т.д., «близких к богам», им тоже стали делать подарки и подношения, чтобы через них добиться расположения к себе и милости самих богов.

Первым правителем, о котором сохранилось упоминание как о борце с коррупцией, был Урунимгина (устар. чтение - **Урукагина**) (2319-2311)- шумерский царь города-государства Лагаша во второй половине XXIV века до н.э.

Урунимгина пришел к власти после свержения с престола Лугальанды, правителя, который допустил высокую коррумпированность и злоупотребление властью своими приближенными, что вызвало волну недовольств земледельцев-общинников, ремесленников, жрецов и воинов. 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. 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, что «имущество царя не может быть, хотя бы в малости, не присвоено ведающими этим имуществом».

Упоминание о коррупции, её осуждение присутствует во всех ведущих религиях мира. Найти подтверждение этому можно в Библии и Коране: «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) и т. д.

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

Во второй половине XX века коррупция всё больше начала становиться международной проблемой. Подкуп крупными корпорациями высших должностных лиц за границей приобрёл массовый характер. Глобализация привела к тому, что коррупция в одной стране стала негативно сказываться на развитии многих стран. При этом страны с наиболее высоким уровнем коррупции более не ограничивались третьим миром: либерализация в бывших социалистических странах в 1990-е гг. сопровождалась вопиющими должностными злоупотреблениями. В своём выпуске от 31 декабря 1995 г. газета «Financial Times» объявила 1995 год «годом коррупции». Для пропаганды знаний о коррупции ООН учредила Международный день борьбы с коррупцией (9 декабря).

История противодействия коррупции в России и на территории славянских государств.

Приблизительно до 1715 года коррупцию в России не рассматривали, как один из видов преступлений. Этому явлению не придавали особо

большого значения, так как за счет взяток и других «кормлений» и существовали государственные чиновники. История борьбы коррупции в нашей стране начинается еще со времен Петра Великого. «Чинушам» стали платить официальную зарплату, и всякого рода дополнительные материальные поощрения со стороны стали считаться противоправными и незаконными. Известен анекдот, когда царь в порыве гнева на казнокрадство своих чиновников приказал издать указ, по которому любой служащий, укравший на сумму стоимости веревки, должен был быть на этой веревке и повешен. Царя отговорили, сказав, что иначе он лишится всех своих подданных. Однако, уже спустя некоторое время после смерти Петра Великого на Руси опять был зафиксирован бурный рост коррупции среди чиновников. И лишь с приходом к власти Екатерины II этот рост стал существенно снижаться, так как она опять вернула фиксированную оплату труда в органы государственной власти. Зарплату те стали получать уже бумажными деньгами, которые вскоре стали терять свою ценность. Но факт остается фактом - коррупция как явление зародилась давно и продолжала существовать и развиваться на протяжении веков, вплоть до нашего времени. После Великой октябрьской революции за, установленный в судебном порядке, факт коррупции применялся жестокий, однако весьма действенный метод борьбы - расстрел. Благодаря такому суровому методу, коррупция среди чиновников стала резко снижаться. Такое наказание просуществовало почти до Великой отечественной войны. В советскую эпоху отношение к коррупции носило двойственный характер. Одновременно складывался особый класс, состоящий из управленцев и отделенный от «простого» народа и существовало четкое мнение, что коррупция - это недопустимый для социалистического общества факт. Эта двойственность и разрушала государственный аппарат, приводя даже к тому, что должности с большим объемом полномочий просто продавались. А обнажение фактов огромного превышения полномочий привело в 80-х гг. к массовому шоку и послужило серьезной причиной для развала государственной системы. Несмотря на

лозунги борьбы с пороками советской власти, правительство Бориса Николаевича Ельцина смогло превзойти советских служащих в коррумпированности. Все эти факты послужили основой для коррупции в наши дни.

История отечественной коррупции изложена в ряде солидных публикаций. Здесь остановимся лишь на некоторых, самых ярких моментах, которые отражают всю суть развития этого явления на территории СССР.

Зарождение «легальной» коррупции относится к IX-X вв., когда возникает, по примеру Византии, институт «кормления» - древнерусский институт направления главой государства (князем) своих представителей (воевод, наместников) в провинцию без денежного вознаграждения. Предполагалось, что население региона будет «кормить» наместника. Последний обладал огромными полномочиями, и ясно, что население не скупилось на подношения... «Откормленные» воеводы, возвращаясь в столицу - Москву, везли с собой накопленное добро, «подарки», «излишки» которых изымались еще при въезде в «златоглавую» в пользу казны... Так возникала круговая порука взяточников провинциальных и столичных. Кормление было официально отменено в 1556 г., но традиция жить и богатеть за счет подданных фактически сохранилась надолго, быть может - до сих пор. Чем иначе можно объяснить размер заработной платы - нередко ниже прожиточного минимума, установленный в современной России сотрудникам милиции, таможенной службы, государственной санитарно-эпидемиологической службы и др.? Не было недостатка в моральном и государевом осуждении взяточничества (в XIII в. митрополит Кирилл, затем цари Иван III, Иван IV Грозный, при котором состоялась первая известная казнь за взятку), но - «Коррупция хроническая и неизлечимая болезнь любого государственного аппарата всех времен и всех народов».

Кормление трансформировалось в *лихоимство* (подкуп за действия, нарушающие действующее законодательство) и *мздоимство* (за действия без нарушения закона). К XV в. лихоимство и мздоимство уже образовывали

систему взяточничества, коррупции. Первым законом, определившим наказание за взятку судей явился “Судебник” 1497 г. Новое проявление взяточничества - *вымогательство* известно с XVI в. С этого же времени возникает практика «взятки за лицензию», начатая царским тестем боярином Ильей Милославским. А глава Земского приказа Леонтий Плещеев превратил суд в инструмент беспредельного вымогательства. Шурин Плещеева - Петр Траханиотов, ведавший Пушкарским приказом, месяцами не выплачивал жалованье стрельцам, оружейникам и иным подчиненным, присваивая деньги. Доведенный до отчаяния народ 25 мая 1648 г. учинил в Москве бунт, требуя выдачи и казни Плещеева, Траханиотова, Морозова. Поскольку мятеж не удавалось пресечь, царь (Алексей Михайлович) был вынужден выдать сперва Плещеева, забитого насмерть толпой, а затем и Траханиотова, казненного «по правилам». Московский бунт 1648 г. оказался единственным (и в какой-то степени успешным!) в российской истории выступлением против взяточников и коррупционеров.

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

Безмерная коррупция царствовала в стране и при наследниках Петра - Екатерине I, Елизавете, Екатерине II и др. К XX в. в России «взяточничество неразрывно сплелось и срослось со всем строем и укладом политической жизни».

Прошли века, менялся общественно-политический строй, но коррупция в России оставалась бессмертной. «Так, коррупция поселилась в Советах еще до прихода их к власти... Коррупция пронзила структуры советской власти с

первых же минут ее реального владычества». И советское государство с первых дней своего существования предпринимало попытки жесточайшими мерами, включая смертную казнь, бороться со взяточничеством и столь же тщетно. К 70-м годам XX в. советская номенклатура и бюрократия вплоть до руководителей государства и Коммунистической партии были тотально развращены и коррумпированы (достаточно вспомнить «хлопковые», «фруктовые», «рыбные», они же – «узбекские», «казахские», «молдавские», «московские», «одесские» и прочие дела и процессы, отразившие лишь видимую, поверхностную часть явления).

Реальная, не идеализированная и не мифологизированная история государства Российского свидетельствует о том, что коррупция, наряду с другими социальными недугами (воровством, пьянством, беззаконием и др.), нищетой и бесправием большинства населения, всегда были чрезвычайно распространены в стране.

2. Понятие, содержание и признаки коррупции

Коррупция представляет собой социальный феномен, не имеющий однозначного понимания и интерпретации в общественном сознании. В обществе нет консенсуса по поводу коррупции. Эмоциональная, нравственная и правовая оценка явлений коррупции предельно многозначны, границы морального - аморального, законного - незаконного, осуждаемого – принимаемого в значительной мере размыты. Известно, что латинское слово *corruptere*, означающее порчу, уничтожение, подкуп, задабривание подарками, совращение.

Современная коррупция - это не элементарный уголовно-правовой феномен, который можно было бы квалифицировать конкретной нормой уголовного кодекса как отдельный состав преступления. Коррупцию следует рассматривать как криминологическое, социально-экономическое явление, обладающее многоструктурным и многоуровневым содержанием, в содержательный объем которого входит комплекс неоднородных видов

общественно опасных деяний. Можно с уверенностью сказать, что коррупция распространяется во всех сферах общественной жизни.

Коррупцией следует считать осуществляемое любыми способами и при любых условиях извлечение выгоды из своего положения в системе государственной власти или из связанного с ним своего общественного статуса в корыстных целях.

Современное белорусское законодательство определяет коррупцию как умышленное использование лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, или лицами, приравненными к ним, своего служебного положения и связанных с ним возможностей в целях противоправного приобретения для себя или близких родственников имущественных и неимущественных благ, льгот и преимуществ, а также подкуп указанных лиц путем противоправного предоставления им физическими или юридическими лицами этих благ, льгот и преимуществ.

По существу, все охраняемые законом общественные отношения могут стать объектом преступной деятельности коррумпированных должностных лиц. В частности, ими могут быть совершены: хищения, путем злоупотребления служебными полномочиями, легализация материальных ценностей, приобретенных преступным путем, злоупотребление властью или служебными полномочиями из корыстной или иной личной заинтересованности, получение взятки и т.д. Использование служебного положения в корыстной или иной личной заинтересованности может быть представлено следующими разновидностями:

1) завладение с использованием служебного положения чужим имуществом путем его изъятия вопреки воле собственников;

2) использование служебного положения при совершении других действий корыстного характера, не связанных с завладением чужим имуществом. Данное последствие может выражаться в виде реального материального ущерба, в упущенной выгоде, а также в причинении иного вреда различным интересам (нарушении конституционных прав и свобод

граждан, подрыве авторитета органов власти, создание помех и сбоев в работе, сокрытии крупных хищений и т.п.);

3) «классическая» разновидность проявления коррупции - получение должностным лицом материальных ценностей и услуг материального характера в связи с занимаемой должностью с ведома лиц, передающих эти ценности или оказывающих услуги (например, с целью побудить должностное лицо к соответствующему действию, правомерному или противозаконному и др.);

4) непосредственное участие должностных лиц и государственных служащих, депутатов в коммерческой деятельности для извлечения личной выгоды или корпоративной.

Истоки и причины коррупции

Социологические исследования позволяют глубже проанализировать коррупцию как социальное явление. Один из важнейших выводов таких исследований заключается в том, что самые крупные коррупционные сделки, самые большие потери от коррупции связаны отнюдь не со взятками, хотя и их общая сумма высока. Но самые крупные объемы коррупционных сделок производят так называемые коррупционные сети, действующие, как правило, практически без нарушений законодательства, а чаще всего с соблюдением его норм. Чтобы понять причины и процедуры деятельности коррупционных сетей, необходимо изучать реальные экономические и социальные факторы, вследствие которых такая деятельность становится возможной. Осознание ситуации, конечно, не означает, что сразу удастся их нейтрализовать, а вскрытие противоречий не ведет немедленно к их разрушению. Но без этого противодействие коррупции никогда не будет эффективным.

Как социальное явление коррупция возникает и поддерживается на уровне неформальных социальных связей, составляющих основу общества, она может быть обнаружена на всех уровнях управления им, а также в системах, обеспечивающих его саморегулирование.

Расширяющееся политическое и экономическое сотрудничество превращает коррупцию в интернациональную проблему. Тенденции развития в мировой политике и экономике способствуют возникновению и быстрому развитию транснациональной преступности, одной из наиболее опасных форм которой является транснациональная коррупция, проявляющаяся в виде подкупа иностранных должностных лиц с целью получения возможности начать или продолжить экономическую деятельность в какой-нибудь стране, либо обеспечить себя каким-то несоответствующим преимуществом при создании предприятий с иностранными инвестициями, либо незаконно реализовать экономические проекты, приватизировать государственную собственность и т.д.

Что же порождает коррупцию и питает эту коррозию общества? К основным причинам коррупции можно отнести:

- отсутствие оптимальной системы антикоррупционных законов и подзаконных актов;
- существенные недостатки и грубые ошибки в проведении экономических и социальных реформ;
- слабость и нерешительность государственной власти;
- кадровую, техническую и оперативно-тактическую неподготовленность правоохранительных органов к противодействию организованной преступности, в том числе коррумпированным структурам;
- минимальный риск разоблачения коррупционеров и отсутствие жестких по отношению к ним мер ответственности;
- привилегии на распоряжение собственностью и услугами, которые находятся в руках ограниченного числа чиновников.

Предупреждение коррупции и борьба с ней в современном мире

При изучении сущности коррупции как социального явления можно определить факторы, в той или иной степени препятствующие борьбе с ней:

- значительная распространенность коррупционных правонарушений в условиях ограниченности средств, выделяемых для нужды органов, призванных противостоять этому явлению;
- определенная ограниченность возможностей уголовного законодательства в части формулирования признаков коррупционных преступлений и конкретных форм их совершения;
- трудности в оперативном выявлении и уголовно-процессуальном доказывании фактов коррупции;
- недостаточное предупредительное воздействие мер уголовной ответственности.

Говоря о коррупции как об общественном вредном явлении, необходимо отметить, что коррупционные проявления влекут за собой ряд негативных последствий, обостряют существующие проблемы общества. К негативным экономическим последствиям коррупции относятся: расширение теневой экономики, приводящее к уменьшению налоговых поступлений и ослаблению государственного бюджета; нарушение конкурентных механизмов рынка; неэффективное использование государственных бюджетных средств, в частности, при распределении государственных заказов и выдаче государственных кредитов; повышение конечной цены продукции или услуг за счет «коррупционных издержек»; ухудшение инвестиционного климата.

К числу негативных социальных последствий коррупции относятся: дискредитация права как основного инструмента регулирования жизни государства и общества; отвлечение значительных государственных средств от целей общественного развития, увеличение и консервация резкого имущественного неравенств, бедность значительной части населения; укрепление организованной преступности, увеличение социальной напряженности и др.

К негативным политическим последствиям коррупции можно отнести: смещение целей и задач политики от общенационального развития к

обеспечению властвования коррупционных группировок; уменьшение доверия власти, рост ее отчуждения от общества; падение престижа страны на международной арене; снижение политической конкуренции.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что под угрозой в целом ставятся гарантированность прав и свобод всех членов общества, сохранение конституционного строя, законности и правопорядка в государстве. Коррупция без постоянного противодействия и усиления борьбы с ней имеет свойство расширяться и совершенствоваться, поэтому антикоррупционная функция является одной из основополагающих функций любого государства. Основной целью антикоррупционной политики каждого государства является обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз, воздействия и последствий коррупции, а также укрепления доверия общества к государству и его институтам.

Одним из наиболее действенных средств правовой борьбы с коррупцией является криминализация основных ее направлений. Жесткое уголовное законодательство, устанавливающее серьезное наказание за коррупционные преступления - один из необходимых факторов, без которого борьба с этим явлением будет неэффективной.

По мнению некоторых юристов, решению коррупционной проблемы может в той или иной мере способствовать установление особого социально-правового контроля за источниками доходов, финансово-экономической и иной деятельностью лиц, подозреваемых в коррупции, и возможности временного отстранения от работы лиц, подозреваемых в коррупции, а также введения ограничений и запретов на их деятельность для воспрепятствования пользованию или сокрытию средств, добытых преступным путем. Немаловажным фактором борьбы с коррупцией является жесткий финансовый контроль. При этом некоторые государства идут по пути создания специального органа финансового мониторинга (финансовой разведки), призванного обеспечить активное противодействие отмыванию преступных доходов. Однако помимо принятия соответствующего

специального законодательства необходимо еще и обеспечить эффективный механизм его применения, а также постоянно реализовывать программу действенных предупредительных мер.

Антикоррупционная политика должна включать в себя меры, направленные на решение следующих задач:

- организация борьбы с коррупцией на всех ее уровнях,
- сужение поля условий и обстоятельств, благоприятствующих коррупции;
- уменьшение выгод для обеих сторон, участвующих в коррупционной сделке, от заключения последней;
- увеличение вероятности выявления коррупционных действий и наказания за причиненный ими вред;
- влияние на мотивы коррупционного поведения;
- создание атмосферы общественного неприятия коррупции во всех ее проявлениях.

3. Основные направления борьбы с коррупцией в Республике Беларусь

Формы, методы и механизмы борьбы с коррупцией в Республике Беларусь

Для предупреждения коррупции требуется принимать комплекс различных мер (правовых, социально-экономических, практических, информационных). Во всех государствах вопрос создания действенной правовой модели, позволяющей эффективно бороться с коррупционными проявлениями, приобретает большое значение.

Что касается ситуации, связанной с созданием модели антикоррупционных мероприятий в нашей стране.

В отношении государственных органов, призванных обеспечивать противодействие коррупции в Беларуси, следует отметить, что уже более 10

лет в нашей стране существуют специализированные подразделения по борьбе с организованной преступностью и коррупцией.

Координацию деятельности министерств, других республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, организаций и общественных объединений по борьбе с преступностью, в том числе с коррупцией, в нашей стране осуществляет Межведомственная комиссия по борьбе с преступностью, коррупцией и наркоманией при Совете Безопасности Республики Беларусь (создана Указом Президента Республики Беларусь от 30 июня 1995 г.), на которую, в частности, возложены такие задачи, как: подготовка научно-обоснованных прогнозов по вопросам обеспечения правопорядка, распространения правонарушений в зависимости от изменения внутренних и внешних условий, фактов развития общества; определение стратегии противодействия росту преступности, коррупции и иных правонарушений, распространению наркомании, подготовка проектов законов и других нормативных актов, решений Совета Безопасности Республики Беларусь по усилению борьбы с преступностью, коррупцией и наркоманией и др.

В пределах своей компетенции борьбу с коррупцией осуществляют Прокуратура, Комитет государственного контроля и другие государственные органы. В органах прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности создаются специальные подразделения по борьбе с коррупцией.

Подробнее остановимся на нормативной составляющей белорусской антикоррупционной модели. Необходимо отметить наличие довольно широкого круга нормативных правовых актов, составляющих специальное антикоррупционное законодательство Республики Беларусь. К числу таких можно отнести Уголовный кодекс Республики Беларусь, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, Законы Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией», «О мерах борьбы с организованной

преступностью и коррупцией», «О государственной службе в Республике Беларусь».

В целом необходимо констатировать, что в настоящее время в республике осуществляется широкий комплекс мер, направленный на дальнейшее совершенствование нормативной правовой базы с целью устранения норм, которые могут привести к возникновению коррупционных отношений в обществе. Оптимизация нормативного регулирования наиболее уязвимых сфер общественной жизни, анализ разрабатываемых нормативных правовых актов при осуществлении нормотворческой деятельности на предмет выявления в них норм, содержащих предпосылки к возникновению коррупционных отношений, повышение престижа государственной службы, а также ответственности государственных служащих, оптимизация работы всех органов, призванных обеспечивать законность, позволит государству активно противостоять проявлениям коррупции и сократить коррупционную преступность до минимального уровня.