

Тема 1. Коррупция как социально-правовое явление. Стратегия и правовые стандарты противодействия коррупции в Республике Беларусь

1. Общая характеристика коррупции в системе общественных отношений.
2. Причины и условия распространения коррупции, ее негативные социальные последствия.
3. Общая характеристика механизма коррупционного поведения и личности коррупционного преступника.
4. Принципы противодействия коррупции.

1. Общая характеристика коррупции в системе общественных отношений

Коррупция (от лат. *corrumpere* – «растлевать», «портить») – термин, обозначающий обычно использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее законодательству и моральным установкам.

Коррупция сопровождает человечество с древнейших времен. Наказание за взяточничество (подкуп) предусматривалось законами Хаммурапи (четыре тысячи лет назад), устанавливалось египетскими фараонами.

Коррупция – сложный социальный феномен, исторические корни которого уходят в глубокую древность и связаны, прежде всего, с обычаем делать подарки вождям или жрецам, чтобы добиться их расположения и впоследствии поддержки в решении возникающих проблем в корыстных интересах. В античных обществах различные подношения и подати были нормой. Дорогой подарок всегда выделял человека среди других просителей и способствовал, выполнению его просьбы.

Особую озабоченность в древние времена вызывала продажность судей, поскольку она приводила к незаконному перераспределению собственности и желанию решить спор вне правового поля.

Понятие коррупции в политическом значении первым использовал Аристотель, который определял тиранию как испорченную, то есть коррумпированную форму монархии.

Первоначально коррупция была больше нравственной проблемой. В частности, Жан-Клод Ваке в книге «Коррупция. Этика и власть во Флоренции в 1600-1770 гг.» писал, что в рассматриваемый период дискурс о коррупции был не о государстве, а о человеческой природе. С развитием человеческого общества коррупция перестает быть только нравственной проблемой. Она начинает проникать во все сферы общественного бытия, органы управления государством, политику.

По мере усложнения государства, появления аппарата управления появились профессиональные чиновники, которые, по замыслу правителей, должны были довольствоваться только фиксированным жалованием. На практике чиновники стремились воспользоваться своим положением для тайного увеличения своих доходов.

Коррупция стала масштабной проблемой современности. Ни одно государство, независимо от его социально-экономического и политического устройства, не имеет абсолютного иммунитета к коррупции. Криминологи подчеркивают, что сущностное проявление коррупции заключается в злоупотреблении публичными интересами власти на основе предоставленных публичных полномочий в угоду частным интересам.

Коррупция – распространенное во всех сферах общественной жизни сложное социально-экономическое, криминологическое явление, в содержательный объем которого входит широкий комплекс не-однородных видов общественно опасных деяний, таких как: завладение с использованием служебного положения чужим имуществом; получение должностным лицом материальных ценностей и услуг материального характера в связи с занимаемой должностью; участие должностных лиц в предпринимательской деятельности с целью извлечения собственной выгоды и др.

В настоящее время существует множество подходов к определению коррупции.

Коррупция в общественно-социальном значении – девиантное поведение публичных должностных лиц, выражающееся в нелегитимном использовании, вопреки интересам общества и других лиц, имеющихся у них полномочий, вытекающих из них возможностей, а также иных общественных ресурсов, доступ к которым они имеют в связи со своим статусом и фактическим положением, для извлечения выгоды в личных, узкогрупповых или корпоративных целях.

В политэкономическом значении коррупция – нелегитимное присвоение и реализация права собственности либо его отдельных сторон публичными должностными лицами в отношении собственности любых форм, общественных ресурсов в личных, узкогрупповых или корпоративных интересах путем использования имеющейся у них власти.

В криминологическом понимании коррупция (коррупционное преступление) – антисоциальное, общественно-опасное явление, угрожающее национальной безопасности государства, составляющее целостную совокупность преступлений, совершенных публичными должностными лицами с использованием ими своего должностного и фактического положения, имеющихся у них должностных и служебных полномочий, вытекающих из них возможностей, а также их соучастниками, вопреки законным интересам граждан, общества, государства, государственной службы, службы в органах местного самоуправления, коммерческих и иных организациях, для личного обогащения или в иных личных, узкогрупповых и корпоративных целях, либо выразившихся в предоставлении им возможностей и средств для достижения указанных целей, а также совокупность самих таких лиц.

Закон Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 305-З «О борьбе с коррупцией» (далее – Закон о борьбе с коррупцией) содержит легальное определение коррупции: умышленное использование государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом своего служебного положения и связанных с ним возможностей в целях противоправного получения имущества или другой выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, а равно подкуп государственного должностного лица либо приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица путем предоставления им имущества или другой выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для них или третьих лиц с тем, чтобы это государственное должностное лицо либо приравненное к нему лицо либо иностранное должностное лицо совершили действия или воздержались от их совершения при исполнении своих служебных (трудовых) обязанностей, а также совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица, в том числе иностранного.

Исходя из определения коррупцию можно рассматривать с двух позиций:

во-первых, это любое умышленное использование государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом служебных полномочий или служебного положения из корыстной или иной личной заинтересованности, включая получение взятки за соответствующие действия по службе в интересах взяткодателя;

во-вторых, коррупция со стороны физических и юридических лиц, их представителей, так называемых «потребителей коррупционных услуг», которые определяют уровень спроса на предоставление таких услуг со стороны соответствующих должностных или приравненных к ним лиц.

К признакам коррупции относятся:

- значимое социальное положение субъектов, представляющее возможность принятия решений;
- конфликт государственных и личных интересов;
- личная выгода (корыстный интерес) должностного лица при осуществлении служебных полномочий;
- высокая латентность.

В основе классификации коррупционных правонарушений могут использоваться различные признаки.

В зависимости от иерархического положения государственных служащих коррупция может подразделяться на элитарную и низовую. Элитарная (крупная, вершинная) коррупция характеризуется принятием решений, имеющих высокий удельный вес (принятие законодательных актов, судебных решений, постановлений органов государственного управления). Второй вид (низовая коррупция) распространен на среднем и низшем уровнях и связан с рассмотрением бытовых вопросов путем взаимодействия должностных лиц и граждан посредством подкупа последними лиц, способных оперативно и без волокиты рассмотреть и разрешить возникшие ситуации. К сферам риска, где наиболее интенсивно осуществляется коррупция на низовом уровне власти, относятся контрольно-надзорная деятельность, разрешительная и лицензионная системы, жилищно-коммунальное и сельское хозяйство, здравоохранение, образование, налоговая и таможенная системы, правоохранительная деятельность, в том числе, связанная с осуществлением правоохранительной функции в области ведения бизнеса.

Кроме того, выделяются и такие виды коррупции, как политическая, бытовая, деловая, корпоративная, партийная. Коррупция может проявляться во всех сферах жизни общества в виде взяточничества, вымогательства, незаконного распределения преференций, протекционизма, лоббизма.

Исходя из анализа норм международных конвенций и результатов научных исследований, можно выделить следующие формы проявления коррупции:

- совершение или не совершение какого-либо действия (с использованием своего служебного положения или связанных с ним возможностей в результате требуемых или принятых вознаграждений в любом виде);
- незаконное получение вознаграждений или стимулов (в любом виде за совершение или не совершение какого-либо действия с использованием своего служебного положения или связанных с ним возможностей);
- традиционные способы получения вознаграждения – деньги, дорогие подарки;
- иные способы – бесплатное предоставление услуг, подлежащих оплате; включение в число учредителей или акционеров коммерческих структур, как чиновников, так и их родственников; обещание трудоустроить на высокооплачиваемые должности; открытие на их имя счетов в иностранных банках; приобретение недвижимости за границей; организация выездов за рубеж под видом стажировок, чтения лекций, участия в семинарах с выдачей крупных денежных средств в виде командировочных;
- подкуп или попытка подкупа лица (для совершения или не совершения какого-либо действия с использованием своего служебного положения или иных возможностей по службе). Данная форма может сопровождаться сильным психическим воздействием, что характерно для организованной преступности.

2. Причины и условия распространения коррупции, ее негативные социальные последствия

Формирование государственной стратегии борьбы с коррупцией, порождает необходимость выявления условий, причин и последствий коррупции. Коррупция порождается сложным, многослойным комплексом факторов, причин и условий. Детерминация коррупции представляет собой процесс функционирования системы политических, организационно-управленческих, экономических, социальных, культурных, нравственных, правовых и психологических детерминант (факторов, причин и условий), которые влияют, способствуют и обуславливают существование и развитие коррупционных отношений.

Причины коррупции коренятся в самой сущности отношений государства и общества, вернее в том, что в этих отношениях участвуют конкретные люди – чиновники и граждане. Таким образом, изначальный источник коррупции – в самом существовании государства,

вернее, в фикции государства и подмене его представителями государства, которые имеют собственные интересы, но обязаны при этом представлять чужие. Исходя из природы конфликта интересов, как коррупциогенного фактора, очевидно, насколько он неизбежен. Именно эта система вносит коррупционную составляющую в законотворчество и правосудие, объективно способствует извращению государственной политики, преобразуя ее в политику коррупционную.

В научной литературе выделяют следующие причины возникновения коррупции:

- фундаментальные – несовершенство экономической политики, неразвитость конкуренции, чрезмерное государственное вмешательство в экономику, монополизация отдельных секторов экономики др.;
- правовые – отсутствие ясной законодательной базы и слишком частое изменение экономического законодательства и др.;
- организационно-экономические – слабость системы контроля над распределением государственных ресурсов, громоздкий и неэффективный бюрократический аппарат, высокий уровень закрытости в работе государственных ведомств, низкие заработные платы государственных служащих, большие возможности влияния на деятельность физических и юридических лиц и др.;
- социально-культурные – сложившаяся система норм бюрократического поведения, массовая культура, формирующая снисходительное отношение к коррупции, психологическая готовность значительной части населения к подкупу государственных служащих для реализации как законных, так и незаконных интересов и др.

Идентифицируя восприимчивость системы власти к коррупции, криминология выделяет следующие группы коррупциогенных условий:

1) наличие рынка коррупционных услуг. Одной из основных причин, порождающих коррупцию, является вовлечение государственных должностных лиц в систему экономических отношений. Феномен коррупции представляет собой деструктивную форму обменных отношений в системе органов государственного, общественного, хозяйственного управления, как социально опасное явление, представляющее собой противоправный обмен полномочий должностного лица на какое-либо материальное благо, что влечет за собой расширение возможностей ведения бизнеса для участников коррупционных отношений и ограничение для тех, кто не является их участником;

2) неэффективность институтов законодательной, исполнительной и судебной власти. Коррупция на современном этапе развития государства выступает своеобразным компенсаторным механизмом там, где не работают законы или институты гражданского общества. Управленческий аспект детерминации коррупции хорошо просматривается, если соотносить ее с социально значимыми функциями коррупционного поведения субъектов власти, с одной стороны, и публичного управления – с другой, в контексте эффективности функционирования и выстраивания самой власти с учетом задач и пределов правового регулирования экономической деятельности.

3) отсутствие социального контроля или ненадлежащий социальный контроль принятия властно-управленческих решений. Одним из основных условий, способствующих существованию коррупционных проявлений, являются недостатки социального контроля. К ним относятся: недостатки планирования, нарушение договорной дисциплины; недостатки в организации служебной деятельности (распределение обязанностей, передача полномочий, чрезмерная нагрузка и т.п.); недостатки в подборе и расстановке кадров (прием на работу лиц с сомнительной репутацией, по признаку семейственности и т.п.); недостатки учета и контроля; бесхозяйственность (расточительство при использовании энергоресурсов, материальных и людских ресурсов); недостатки в воспитательной работе; недостатки в работе контролирующих и правоохранительных органов, отсутствие контроля доходов и расходов должностных лиц, служащих, а также выполнения ими служебных обязанностей, нереагирование на факты коррупции.

4) морально-психологическая атмосфера в обществе. Происходящая криминализация общества оказывает негативное влияние на психику людей, деформирует их правовое сознание.

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 политической сфере негативные последствия коррупции проявляются в следующем:

- коррумпированные должностные лица искажают информацию и подчиняют поставленные задачи и цели своим личным интересам;
- из государственной службы увольняются квалифицированные служащие, которым чужда система взяточничества на служебном месте;
- коррупция подрывает престиж страны на международном уровне, способствует ее политической и экономической изоляции;
- коррупция снижает доверие общества к власти.

В экономической сфере коррупция способствует возникновению и развитию целого ряда негативных явлений и процессов:

- нарушение конкурентных механизмов рынка, поскольку нередко в выигрыше оказывается не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто незаконно смог получить преимущества, что влечет за собой снижение эффективности рынка;
- неэффективное использование бюджетных средств, в частности, при распределении государственных заказов и кредитов. Это еще больше усугубляет бюджетные проблемы страны;
- торможение, отток инвестиций;
- несправедливое распределение доходов, которое обогащает субъектов коррупционных отношений за счет остальных членов общества;
- повышение цен на товары и услуги за счет так называемых коррупционных «накладных расходов», в результате чего страдает потребитель.

В социальной сфере отрицательные последствия коррупции сводятся к следующему:

- дискредитируется право как важнейший инструмент регулирования общественных отношений. В общественном сознании формируется представление о беззащитности граждан и перед лицом власти, и перед преступностью;
- коррупция предполагает существенное различие между объявленными и реальными ценностями и формирует у граждан двойственность в понимании правил морали и правовых норм. Это приводит к тому, что мерой всего в обществе становятся деньги, значимость человека определяется размером его личного состояния независимо от способов его получения;
- коррупция способствует резкому имущественному неравенству, несправедливому перераспределению жизненных благ в пользу узких групп общества;
- коррупция развивает социальную напряженность в обществе, а, следовательно, имеется риск проявлений организованной преступности.

Коррупция самым непосредственным образом содействует криминализации общества. Срачиваясь с коррумпированными группами должностных лиц и предпринимателей, все больше усиливается организованная преступность, которая не только расширяет возможности «отмывания» денег, но и получает доступ к политической власти.

Коррупция носит характер преступной деятельности, что приводит к дискредитации аппарата государственного управления. Тем самым наносится вред конституционному строю, репутации власти, престижу страны на международном уровне. Одной из серьезных проблем является то, что коррупция подрывает веру граждан в способность государства защитить их права и свободы, разрушает доверие к легитимности государственных

институтов, препятствует проведению необходимых преобразований, повышает социальную напряженность, усиливает угрозу терроризма, способствует падению престижа страны в мировом сообществе.

3. Общая характеристика механизма коррупционного поведения и личности коррупционного преступника

Преступления коррупционной направленности – родовое понятие, объединяющее широкий спектр преступлений, совершаемых должностными лицами с использованием своего служебного, а также обусловленного им социального положения, личных связей в целях получения материальных либо нематериальных выгод для себя или иных лиц, в судьбе и благополучии которых они заинтересованы. Из этого определения видно, что основными признаками, позволяющими отнести то или иное деяние к преступлениям коррупционной направленности, являются:

- специальный субъект преступления, в роли которого выступает должностное лицо;
- факт использования субъектом своего должностного положения, социального статуса или личных связей в ущерб интересам осуществляемой им государственной службы;
- корыстная мотивация действий, предполагающая преследование личных имущественных или неимущественных интересов (в последнем случае это может быть продвижение по службе, месть, реализация различных духовных потребностей и т.д.), а также интересов иных лиц или организаций.

В механизме коррупционного поведения большое значение имеет так называемая коррупционная готовность, которая означает психологическую установку на решение различных проблем с помощью подкупа. Основными факторами, влияющими на коррупционную готовность, являются заработная плата, риск изобличения, субъективная оценка ответственности, степень корпоративной солидарности, обычаи служебной среды. Выделяя служебную среду в качестве фактора коррупционной преступности, особое внимание необходимо обратить на условия службы, социально-психологическую обстановку в коллективе, признание коррупции в среде служащих нормальным явлением.

Коррупциогенная личность – это определенный социальный тип, обладающий высокой склонностью к коррупции и низкой антикоррупционной устойчивостью. Такая личность с большей вероятностью выберет коррупционное поведение и с очень низкой вероятностью откажется от него в условиях коррупционной обстановки.

Под личностью коррупционного преступника принято понимать совокупность социально значимых свойств личности, образовавшихся в процессе ее общественной либо государственной деятельности и обуславливающих использование ею для достижения личных, групповых или корпоративных целей средств, являющихся противоправными согласно уголовному законодательству.

Пока существует преступность, проблема личности преступника будет сохранять свою актуальность. Вопрос выявления личности коррупционера, постоянное, непрерывное изучение такой личности необходимо для того, чтобы систематически выявлять и оценивать присущие ей черты характера, интересы, стремления. Это дает своеобразную информационную базу для предупреждения преступного поведения.

Совокупность индивидуальных качеств и субъективных свойств, характеризующих роль личности в совершении коррупционных преступлений, оказывает заметное влияние на уяснение структуры личности преступника, ее роли в совершении рассматриваемого вида преступных деяний.

К социально-демографическим признакам относят пол, возраст, образование, профессиональную принадлежность, семейное положение, принадлежность к городскому или сельскому населению, материальное положение и др. Эти признаки сами по себе не имеют явного криминологического значения, так как характеризуют конкретного человека,

однако в статистическом выражении применительно к лицам, совершившим преступления, они содержат ценную информацию, которая важна как для науки, так и для практики.

С точки зрения нравственно-психологических свойств личности преступников стоит отметить, что им присущи такие качества, как корыстолюбие, проявление властности, неуважение к закону и пренебрежение обязанностью соблюдать его.

В криминологии выделяют следующие обобщенные типы личности коррупционного преступника:

- корыстолюбивый тип последовательно, целеустремленно и постоянно стремится к удовлетворению своих, прежде всего материальных, потребностей, умножению и сохранению личного благосостояния, используя для этого все имеющиеся у него возможности (должностное положение, властные полномочия, связи и др.);

- для престижного типа коррупционеров характерно не столько стремление обеспечить себя материально, сколько с помощью криминальных денег создать и постоянно поддерживать свой личный статус, имидж;

- для игрового типа важны, прежде всего, не деньги, а сам процесс реализации власти. Ощущение реальной опасности при балансировании на грани законопослушного и преступного, дозволенного и запретного доставляет ему моральное удовлетворение.

Таким образом, в механизме совершения коррупционных преступлений особую роль играет личность преступника. Именно от служебного положения субъекта этих преступлений, возложенных на него компетенций во многом зависят проявления коррупции, наносимый ею ущерб.

4. Принципы противодействия коррупции

Закон о борьбе с коррупцией определяет основные принципы борьбы с коррупцией: законности; справедливости; равенства перед законом; гласности; приоритета мер предупреждения коррупции; неотвратимости ответственности; личной виновной ответственности; гуманизма.

Принцип законности заключается в точном и неуклонном исполнении требований закона при реализации юридической ответственности. Статья 7 Конституции Республики Беларусь определяет, что в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права.

Борьба с коррупцией может осуществляться только способами, предусмотренными законодательством. Меры юридической ответственности могут применяться только за те деяния, которые предусмотрены законом; возлагаться только компетентным органом; осуществляться только в рамках процессуальной процедуры; их применение должно иметь фактическую обоснованность.

Принцип справедливости охватывает своим содержанием соразмерность между правонарушением и санкцией, т.е. ответственность должна соответствовать тяжести правонарушения; за одно правонарушение лицо подлежит юридической ответственности только один раз. Соразмерность предполагает и индивидуализацию ответственности, при помощи которой обеспечивается возможность избрания раз-личных средств правового воздействия в пределах установленных законом санкций, с учетом характера и степени общественной опасности совершенного противоправного деяния, личности виновного, обстоятельств, предусмотренных законом в качестве смягчающих или отягчающих ответственность и др.

Принцип равенства перед законом означает обязанность граждан соблюдать закон и равное отношение правоохранительных органов к различным нарушителям одних и тех же норм. Согласно ст. 22 Конституции Республики Беларусь все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов. Одинаково для всех действуют нормы о понятии коррупционного правонарушения, принципы назначения наказания, порядок рассмотрения дела в суде, исследования и оценки доказательств, вынесения постановления и др.

В ч. 4 ст. 3 УК Республики Беларусь закреплено, что все лица, совершившие преступления, равны перед законом, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Принцип гласности предполагает, что за судопроизводством должен осуществляться контроль со стороны общества. В ст. 34 Конституции Республики Беларусь определено, что гражданам Республики Беларусь гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.

Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы. Пользование информацией может быть ограничено законодательством в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления им своих прав.

Принцип приоритета мер предупреждения коррупции заложен в самом Законе о борьбе с коррупцией, глава 3 которого содержит достаточно большое количество норм, направленных на предупреждение коррупции: перечень правонарушений, создающих условия для коррупции, требования и ограничения для государственных служащих, порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов в связи с исполнением обязанностей государственного должностного лица.

Принцип неотвратимости ответственности требует, чтобы каждое правонарушение влекло за собой ответственность. Согласно Закону о борьбе с коррупцией за совершенное коррупционное правонарушение или правонарушение, создающее условия для коррупции, лицо, виновное в его совершении, должно быть привлечено к ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной, гражданско-правовой) в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь.

Принцип личной виновной ответственности означает, что за противоправный поступок отвечает тот, кто его совершил. Принцип предусмотрен ч. 3 ст. 3 УК Республики Беларусь: лицо подлежит уголовной ответственности только за те совершенные им общественно опасные деяния (бездействие) и наступившие общественно опасные последствия, предусмотренные УК, в отношении которых установлена его вина. Этот принцип также закреплен в административном и гражданском законодательстве.

Принцип гуманизма означает закрепление идеи человека как высшей ценности, уважительное отношение к человеку вне зависимости от его социального и любого иного положения. В соответствии с ч. 7 ст. 3 УК Республики Беларусь принцип гуманизма выражается в том, что УК служит обеспечению физической, психической, материальной, экологической и иной безопасности человека. Лицу, совершившему преступление, должны быть назначены наказание или иная мера уголовной ответственности, необходимые и достаточные для его исправления. Наказание и иные меры уголовной ответственности не имеют своей целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства.

Таким образом, нормативно-правовая регламентация принципов борьбы с коррупцией включает в себя определенные базовые основы, в которых проявляется сущность противодействия коррупции.