



КОРРУПЦИЯ И ЕЕ НЕГАТИВНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ОБЩЕСТВ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Г. КОСТАКИ,
доктор хабилитат права, профессор
В. НЕГРУ,
магистр права

SUMMARY

La corruption est la perversion ou le détournement d'un processus ou d'une interaction entre une ou plusieurs personnes dans le dessein, pour le corrupteur, d'obtenir des avantages ou des prérogatives particulières ou, pour le corrompu, d'obtenir une rétribution en échange de sa bienveillance. Elle conduit en général à l'enrichissement personnel du corrompu ou à l'enrichissement de l'organisation corruptrice (groupe mafieux, entreprise, club, etc.). C'est une pratique qui peut-être tenue pour illicite selon le domaine considéré (commerce, affaires, politique...).

Elle peut concerner toute personne bénéficiant d'un pouvoir de décision, que ce soit une personnalité politique, un fonctionnaire, un cadre d'une entreprise privée, un médecin, un arbitre ou un sportif, un syndicaliste ou l'organisation à laquelle ils appartiennent.

La corruption est subjective mais elle transgresse toujours la frontière du droit et de la morale. En effet, on peut distinguer la corruption active de la corruption passive; la corruption active consiste à proposer de l'argent ou un service à une personne qui détient un pouvoir en échange d'un avantage indu; la corruption passive consiste à accepter cet argent.

Слово коррупция происходит от латинского корня - corrumpere - «растлевать» и обозначает в широком смысле слова использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее законодательству и моральным установкам.

Коррупция - это подкуп, продажность общественных и политических деятелей, а также государственных чиновников и должностных лиц в корыстных целях получения благ, - это прямое осквернение Фемиды, извращение общественных норм морали, чести.

Коррупции может быть подвержен любой человек, обладающий дискреционной властью. Это власть над распределением каких-либо не принадлежащих ему ресурсов по своему усмотрению (чиновник, депутат, судья, сотрудник правоохранительных органов, администратор, преподаватель, врач и т. д.).

ции, переживает не просто модернизацию, а коренную ломку общественных, государственных и экономических устоев. Коррупция является крупнейшим препятствием прогресса. Она способна поставить под угрозу любые демократические преобразования в обществе.

Исторические корни коррупции, вероятно, восходят к обычаю делать подарки, чтобы добиться расположения. Дорогой подарок выделял человека среди других просителей и способствовал тому, чтобы его просьба была выполнена.

Поэтому в первобытных обществах плата жрецу или вождю была нормой. По мере усложнения государственного аппарата и усиления власти центрального правительства появились профессиональные чиновники, которые, по замыслу правителей, должны были довольствоваться только фиксированным жалованием. На практике же, чиновни-

Главным стимулом к коррупции является возможность получения экономической прибыли, связанной с использованием властных полномочий. Главный сдерживающий фактор в этом процессе, – это риск разоблачения и наказания.

Масштабы, специфика и динамика коррупции – это следствие общих политических, социальных и экономических проблем общества.

Коррупция всегда увеличивается, когда общество находится в стадии перехода, модернизации,

ки стремились воспользоваться своим положением для тайного увеличения своих доходов.

Первым правителем, о котором сохранилось упоминание как о борце с коррупцией, был Урукагина — шумерский царь города-государства Лагаша во второй половине XXIV века д. н. э. 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 д. н. э. В нём он сделал пессимистичный вывод, что «имущество царя не может быть, хотя бы в малости, не присвоено ведающими этим имуществом».

Особую озабоченность вызывала продажность судей, поскольку она приводила к незаконному перераспределению собственности и желанию решить спор вне правового поля. Не случайно, ведущие религии из всех видов коррупции осуждают в первую очередь подкуп судей: «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и прекращают 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 на-

ступил 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, за получение взятки Президенту США может быть объявлен импичмент. Общество начало оказывать всё больше влияние на качество работы государственного аппарата. По мере усиления политических партий и государственного регулирования растущую озабоченность стали вызывать эпизоды сговора политической элиты и крупного бизнеса. Тем не менее, объективно, уровень коррупции в развитых странах на протяжении XIX—XX веков значительно уменьшился по сравнению с остальным миром.

Во второй половине XX века коррупция всё больше начала становиться международной проблемой. Подкуп корпорациями высших должностных лиц за границей приобрел 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 условиях, когда государство находится на грани коллапса, усиление коррупции ведет к дальнейшему ослаблению института государственной вла-

сти, скептическому отношению к ней со стороны граждан, формирует в народе социальную пассивность, деморализует общество, возбуждая в нем агрессивность. Нынешний кризис в странах переходного периода, — это кризис отношений народа к власти.

В любой стране политической и правящей элите, государственным должностным лицам разных уровней «доступны» все существующие формы преступного поведения. Однако когда говорят, что «политика — грязное дело» или «власть портит людей», прежде всего предполагается функциональная аморальность, противоправность или криминальность должностных лиц.

Анализ борьбы с коррупцией указывает на огромный разрыв между декларируемыми принципами равенства всех граждан перед законом и реальной практикой привлечения к уголовной ответственности высокопоставленных лиц в государстве.

Коррупция становится не только разновидностью преступности, но и способствует тесному сращиванию криминальных структур с исполнительной и законодательной властью, проникновению организованной преступности в сферу управления банковским бизнесом, крупными производствами, торговыми организациями, средствами массовой информации, в другие сферы общественной жизни. В этом контексте коррупция определяется как превращение госслужащего в преступника в результате поборов при распределении государственных средств, за взятку, за право бесконтрольного использования возможности распоряжаться го-



симуществом в собственных интересах частных лиц. Она проявляется в уклонении от уплаты налогов, в передаче бюджетных средств в управление коммерческими банками и т.д.

Организация и проведение приватизации, создание инвестиционно-приватизационных фондов, обворовавших население, свидетельствуют о значительных масштабах коррумпированности чиновников, не способных и не желающих думать об экономической безопасности граждан.

Смена общественного строя на капиталистический привела к превращению общественной собственности в награбленный капитал лиц, приближенных к власти, за взятки, за долю доходов от коррупционных криминальных сделок присвоения имущества народа, созданного тяжёлым трудом.

Самые опасные формы коррупции квалифицируются как уголовные преступления. К ним, прежде всего, относятся растрата (хищение) и взятки. Растрата состоит в расходе ресурсов, доверенных должностному лицу, с личной целью. Она отличается от обычного воровства тем, что изначально лицо получает право распоряжаться ресурсами легально: от начальника, клиента и т.д. Взятка является разновидностью коррупции, при которой действия должностного лица заключаются в оказании каких-либо услуг физическому или юридическому лицу в обмен на предоставление последним определённой выгоды первым. В большинстве случаев, если дача взятки не является следствием вымогательства, основную выгоду от сделки получает взяткодатель [2, с. 60]. К

уголовным преступлениям также относится покупка голосов избирателей, хотя некоторые считают её не формой коррупции, а видом недобросовестной избирательной кампании.

Другая ипостась коррупции - это форма нелегального лоббирования частных интересов посредством злоупотребления служебным положением служащих для незаконного получения благ за вознаграждение. Вот почему постановления правительства являются самыми доходными ценными бумагами, принятыми под влиянием лоббирования коррупционных групп в пользу своих частных интересов, обогащения за счёт вреда экономике государства. Политическая коррумпированность позволяет формировать большинство голосов при определении сути, идеи, закона в пользу групповых интересов и в ущерб государству.

Практика показала, что мошенническая приватизация по сути была узаконена. Некоторые депутаты лоббируют интересы своих коррумпированных группировок, внося в законы изменения, защищающие выгодные условия криминального бизнеса своих группировок. Нередко на ключевые позиции формирования бюджета и распределения сырьевых ресурсов внедряются, лоббируются представители, агенты коррумпированных группировок.

Причины коррумпированной развратности лоббизма в возникновении дикого капитализма в некоторых странах переходного периода постсоветского пространства заложены в предательстве представительной власти государственных интересов и народа, в бесконтрольности, безнаказанности.

Коррупция часто является поводом для призывов к насильственной смене власти. При этом обвинения нередко предъявляются не только конкретной политической элите, но и политической системе в целом. Как отмечает Оскар Ариас Санчес, авторитарные режимы способны успешно скрывать подавляющее большинство злоупотреблений властью от общественности, так что вывод об их коррумпированности делается на основе анализа косвенных свидетельств и пагубных для всего общества последствий [2, с. 85].

Напротив, случаи коррупции в демократических режимах часто получают широкую огласку, и она пресекается прежде, чем начинает наносить существенный ущерб. Однако периодические скандалы вызывают у граждан сомнения в своей способности оказывать влияние на процесс принятия в стране политических решений и разочарование в демократии [4, с. 74].

Самое страшное – это коррупция верховной власти, которая относится к политическому руководству и верховным судам в демократических системах. Она касается стоящих у власти групп, недобросовестное поведение которых состоит в осуществлении политики в своих интересах и в ущерб интересам избирателей.

Вымогательство («государственный рэкет») практикуется чиновниками, обладающими дискреционной властью препятствовать кому-либо в получении лицензий, специальных разрешений или любых других услуг, входящих в компетенцию чиновника. Если чиновник имеет полномочия оценивать сумму



надлежащих выплат (например, налогов или пошлин), это также открывает возможности для вымогательства.

Столкнувшись с вымогательством со стороны госслужащего, частное лицо оказывается перед выбором: либо дать взятку (что сопряжено с риском разоблачения), либо обжаловать действия госслужащего через внутренний или внешний надзорный орган. Решение зависит от того, насколько затратная процедура обжалования, а также насколько гражданин осведомлён о своих законных правах и обязанностях госслужащего.

Сговор возникает при тех же условиях, что и вымогательство, однако отличается тем, что выгоден обеим сторонам и состоит в совершении сделки, наносящей ущерб государству. Например, в обмен на взятку, таможенный инспектор может занижить сумму импорта и тем самым уменьшить сумму, которую фирма-импортёр должна уплатить на пошлины. В сделку также могут быть вовлечены структуры, ответственные за надзор над чиновником.

Одним из основных путей коррупционного обогащения для бюрократии, в особенности для верховной политической элиты, являются государственные расходы [5, с. 23]. Инвестиционные проекты во многом определяются решениями, которые высшие чиновники принимают по своему усмотрению.

Крупные инвестиционные проекты (в особенности, с участием иностранных корпораций) часто предполагают передачу монопольных прав победителю конкурса, что сулит чиновникам особенно большие взятки. Некоторые проекты создаются спе-

циально для того, чтобы определённые группы получали ренту («государственную ренту») [6, с. 46] от тех, кто назначен в качестве исполнителя проекта.

Многие формы коррупции относятся в первую очередь к судьям, однако в случае административных правонарушений могут относиться и к должностным лицам, уполномоченным рассматривать соответствующие дела (органам внутренних дел, органам пожарного надзора, налоговым, таможенным органам и т. д.).

Многие нормы позволяют судье выбирать между мягкой и жёсткой мерами наказания, чтобы он мог максимально учесть степень вины, тяжесть правонарушения и иные обстоятельства. При этом у судьи является рычаг воздействия на совершившего правонарушение гражданина. Чем больше разница между верхним и нижним пределами наказания, тем большую взятку будет готов заплатить гражданин.

Существуют нормы права с наложением альтернативного административного взыскания, например, штраф или арест. От большинства норм-«вилкок» их отличает не только более широкий диапазон наказаний (и, следовательно, более сильная мотивация у нарушителя к даче взятки), но и то, что правосудие осуществляют представители исполнительной, а не судебной, власти.

Многие юристы полагают, что использование санкций подобного вида оправдано только в уголовном судебном процессе, но имеет под собой мало оснований в процессе административном: «Во-первых, судебный процесс построен на принципах

открытости (гласности), состязательности, устности и непосредственности разбирательства. При административном же производстве граждан в большинстве случаев остается один на один с представителем власти. Во-вторых, даже самая высокая мера наказания за административное правонарушение не настолько тяжка для правонарушителя, как в уголовном праве, чтобы её имело смысл дифференцировать».

Другой разновидностью «вилкок» является дублирование состава правонарушения в различных кодексах. Это открывает возможности для переквалификации совершённого правонарушения в более мягкую категорию (например, из уголовного в административное или гражданское), либо наоборот, в более тяжёлую категорию. Разграничить преступления и другие правонарушения часто сложно в силу размытости формулировок законодательства, и в таких ситуациях судьи (либо должностные лица) принимают решение по своему усмотрению, что открывает возможности для взяток и вымогательства [8, с. 53].

Среди причин коррумпированности следует отметить:

- политическая, экономическая, социальная законодательная нестабильность;
- безответственность, безнаказанность за использование служебного положения;
- жажда наживы госчиновников;
- крушение монополии государства на собственность;
- беспредельный рост численности госаппарата.

Эмпирические данные показывают, что коррупция вызывает:



- неэффективное распределение и расходование государственных средств и ресурсов;

- неэффективность коррупционных финансовых потоков с точки зрения экономики страны;

- потери налогов, когда налоговые органы присваивают себе часть налогов;

- потери времени из-за чинимых препятствий, снижение эффективности работы государственного аппарата в целом;

- разорение частных предпринимателей;

- снижение инвестиций в производство, замедление экономического роста;

- понижение качества общественного сервиса;

- нецелевое использование международной помощи развивающимся странам, что резко снижает её эффективность;

- рост социального неравенства;

- усиление организованной преступности. Банды превращаются в мафию;

- ущерб политической легитимности власти;

- снижение общественной морали [9, с. 144].

Используя несовершенство отечественного законодательства, коррумпированная «верхушка» общества отправляет огромные суммы капитала за границу. Все это приводит к тому, что значительная часть населения постепенно погружается в «болото» социального пессимизма. У многих появляется агрессивность, они начинают искать «врага», ответственного за их нищенское состояние.

Объектом недовольства в первую очередь становятся органы власти всех уровней. Авторитет власти при этом резко

падает. В свою очередь, у «богатого» формируется чувство временщика – незаконное обогащение посредством рейдерства, свой капитал он вывозит в западные страны или старается вложить в недвижимость, при этом спекулируя ценами.

Обнищание масс ведет к росту преступности в целом, а значит и организованных форм ее проявления. Структуры организованной преступности, накопив огромный материальный, финансовый и политический капитал, приобрели реальную возможность прорыва к рычагам активного влияния на процессы формирования ряда аспектов внешней и внутренней политики страны.

Одной из проблем должной борьбы с коррупцией в органах власти является существование тесной взаимосвязи между политической (или государственной) и экономической элитами. Сращивание государственного и частного секторов экономики остается по-прежнему весьма заметным, в особенности в разгар преобразовательных процессов. Ускоренное развитие частного сектора должно было бы сопровождаться введением жесткого законодательства и практики, призванных, с одной стороны, защитить нарождающийся частный сектор от вмешательства государства, а с другой – позволяющих публичной власти осуществлять контроль за частным сектором с точки зрения соблюдения законности.

Тесная взаимосвязь экономической и политико-административной элит приводит к их опасному сращиванию. Выступая в качестве «консультантов» предприятий и банков, многочисленные функционеры

получают немалые дивиденды и гонорары.

Отличительная особенность коррупции в странах переходного периода заключается в том, что политики всех уровней, особенно в предвыборный период, громогласно заявляют о развращенности и нечестности государственных чиновников, а также о необходимости борьбы с коррупцией. Однако, когда дело касается кого-либо из близкого окружения крупного чиновника, то реакция совершенно противоположная.

Итак, власти борются с коррупцией, в то же время прекрасно сознавая, что она стала уже образом жизни. Общество убеждено, и не без основания, что богатство небольшой горстки представителей элиты не могло быть нажито честным путем, однако опускает руки, не высказывая протеста. Правительственные чиновники, отвечающие за экономику, осуждают издержки коррупции, которые сдерживают развитие, уменьшают производственную прибыль, отпугивают зарубежных партнеров, но, зачастую, сами же и питают коррупцию.

Отсутствие реальной борьбы с условиями, порождающими коррупцию, приводит к ее распространению как по горизонтали, так и по вертикали, захвату новых учреждений и сфер влияния, способствует образованию коррупционных сетей или сообществ. Коррупция в таких условиях стремится захватить не только экономику, но и политику. В результате, стране и обществу наносится невосполнимый гигантский ущерб.

Эффективность рыночной экономики резко снижается, а существующие демократиче-



ские институты разрушаются. Усугубляется экономическое и политическое неравенство населения, увеличивается бедность, растет социальная напряженность. Под угрозу ставится целостность страны и сохранение ее конституционного строя. В итоге коррупция превращается в проблему, угрожающую национальной безопасности страны.

В условиях переходного периода проблема нечистоплотности чиновников приобрела особую криминологическую остроту и политическую значимость. О коррупции государственных служащих постоянно говорится не только в СМИ, наших и зарубежных, но и на самом высоком государственном уровне.

Борьба с коррупцией ведётся с древних времён с переменным успехом в зависимости от силы власти суда. Абсолютная победа над коррупцией невозможна. При нормальном состоянии власти и общества коррупция является технологически полезным сигналом о неполадках в методах работы власти.

Борьба с коррупцией должна продолжаться, ибо нет стран, фактически обреченных на масштабную и хроническую коррупцию, так же, как и нет государств, в которых отсутствует коррупция [1, с. 128].

Ограничение коррупции не может быть разовой кампанией. За окончанием любой кампании всегда может последовать новый, более страшный виток коррупции. Коррупцию нельзя ограничить только законодательными методами и борьбой с ее проявлениями. Более того, в условиях, когда коррупция достигла больших масштабов и проникла на весьма высокие

уровни власти, более эффективна борьба против условий, порождающих коррупцию, чем неподготовленная атака на ее проявления.

Борьба с коррупцией достигает успеха, если она всеохватывающая, комплексная, ведется постоянно, на это должны быть направлены все силы и властей и общества.

Антикоррупционная программа должна реализовываться на высшем уровне политического руководства страны и при максимальном сотрудничестве с институтами гражданского общества. Потери, которые несут от коррупции государство и общество, настолько велики, что любые разумные затраты на реализацию антикоррупционной программы обеспечат быструю отдачу, в несколько десятков раз превышающую вложения.

Литература:

1. Костаки Г., Новрузов В. Демократические преобразования общества и власти в переходном периоде. Кишинэу, 2011.
2. *Коррупция и бюрократизм: истоки и пути преодоления*: Темат. сб. / Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации; [Отв. ред. Иванов Г. И.]. Москва: РАГС, 1998.
3. *Россия и коррупция: кто кого*. Текст подгот. Регион. обществ. фондом «Информатика для демократии» (Фондом ИНДЕМ). М.: Изд-во Независимая Газета, 1999.
4. Гевелинг Л. В. *Клеточная*. М.: Гуманитарий, 2001.
5. Богданов И. Я. *Коррупция в России: Соц.-экон. и правовые аспекты*. Рос. акад. наук. Ин-т соц.-полит. исслед. М., 2001.

6. Тимофеев Л. М. *Институциональная коррупция: Очерки теории*. М.: Изд. центр РГГУ, 2000.

7. Кузьминов Я. И. *Тезисы о коррупции*. М.: Гос. ун-т. Высш. шк. экономики, 2000.

8. Аминов Д. И. *Коррупция как социально-правовой феномен и пути её преодоления*. Моск. акад. предпринимательства при правительстве г. Москвы. М.: Юрист, 2002.

9. Роуз-Аккерман С. *Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы*. Пер. с англ. О. А. Алякринского. М.: Логос, 2003.