



**Уполномоченный по противодействию коррупции  
в Ульяновской области и его аппарат**



**Качкина Т.Б., Качкин А.В.**

# **КОРРУПЦИЯ И ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СТРАТЕГИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЕЙ**

*Учебное пособие*

Уполномоченный по противодействию коррупции в  
Ульяновской области и его аппарат

Качкина Т.Б., Качкин А.В.

**КОРРУПЦИЯ И ОСНОВНЫЕ  
ЭЛЕМЕНТЫ СТРАТЕГИИ  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЕЙ**

*Учебное пособие*

Ульяновск, 2010

УДК 30 ББК

74.26

К 30

РЕЦЕНЗЕНТЫ:

**Дергунова Нина Владимировна**, доктор политических наук, заведующая кафедрой социологии и политологии УлГУ;

**Петухов Валерий Борисович**, доктор исторических наук, доцент кафедры истории и культуры УлГУ.

НАУЧНЫЙ РЕДАКТОР **Зарубина Валентина Викторовна**, кандидат педагогических наук, проректор по УМР УИПКПРО.

Издание подготовлено при содействии Ульяновского института повышения квалификации и переподготовки работников образования.

**Качкина Т.Б., Качкин А.В.**

К 30 Коррупция и основные элементы стратегии противодействия ей: Учебное пособие. / Качкина Т.Б., Качкин А.В. — Ульяновск: ОАО «Областная типография «Печатный двор». 2010. — 80 с.

ББК 74.263. 7я 72

В пособии раскрываются основные подходы к определению понятия «коррупция», дается классификация данного феномена, выделяются ее основные формы.

Коррупция показана как конкретно историческое явление, имеющее своеобразие в проявлениях на конкретных этапах развития человечества. История коррупции и противодействия ей раскрывается на примерах Отечественной и всемирной истории.

Авторы анализируют последствия коррупции для общества и выделяют основные элементы противодействия ей на современном этапе. В пособии даются определения основных терминов и понятий, связанных с коррупцией и антикоррупционной борьбой.

Материалы учебного пособия могут быть использованы на уроках истории, обществознания, экономики, права, граждановедения, мировой культуры, а также при подготовке программ и проведении занятий элективных курсов, внеклассных мероприятий.

Предназначено для руководителей учреждений образования, учителей истории и обществознания, методистов, преподавателей системы повышения квалификации работников образования, учащихся средних и старших классов общеобразовательных школ, учащихся учреждений НПО и СПО.

Теоретический и фактический материал учебного пособия может быть использован работниками госучреждений.

ISBN 978-5-7572-0259-4

© Качкина Т.Б., Качкин А.В., 2010 © Уполномоченный по противодействию коррупции в Ульяновской области и его аппарат, 2010

**«...я назвал коррупцию одним из главных барьеров на пути нашего развития. Очевидно, что борьба с ней должна вестись по всем направлениям: от совершенствования законодательства, работы правоохранительной и судебной систем — до воспитания в гражданах нетерпимости к любым, в том числе бытовым, проявлениям этого социального зла».**

*Из Послания Президента  
России Д.А. Медведева  
Федеральному Собранию  
Российской Федерации, 12  
ноября 2009 года, Москва*

*«Самое главное при всяком государственном строе — это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться»  
(Аристотель)*

## Введение

«Коррупция в той или иной степени имеет место в любом обществе. Коррупция «сигнализирует», что в отношениях между гражданами, частным сектором и государством что-то неладно, и в качестве симптома этого заболевания она все более и более становится явлением всеобщего характера».<sup>1</sup> Чем вредна коррупция? Казалось бы, ответ на этот вопрос очевиден, но ответ на него далеко неоднозначен. Встречаются рассуждения и о пользе коррупции, например, для развития экономики.

На порочность подобных утверждений указывает известный финский специалист области исследований коррупции профессор Сеппо Тиихонен, отмечая, что сегодня, как никогда раньше, ясно: безопасность и благосостояние народа зависят от хорошего правления, то есть способности политической власти управлять делами нации. Коррупция... подрывает принцип верховенства закона и ослабляет институциональные основы политической стабильности, социальное единство и затрудняет экономическое развитие.<sup>2</sup>

Итак:

— коррупция снижает эффективность работы как отдельной компании, так и общества в целом (страны, мира), так как вынуждает неэффективно тратить деньги и другие ресурсы;

— коррупция аморальна, формирует особое коррупционное сознание и задает неверные ориентиры для общества;

- коррупция — основа криминальных структур;
- коррупция делает управление на всех уровнях неэффективным, искажает властные отношения, так как «отбор кадров» осуществляется не по деловым качествам, а по умению встроиться в систему коррупционных связей;
- коррупция снижает авторитет власти, способствует падению доверия к власти со стороны граждан;
- в результате высокого уровня коррупционированности всех сфер общественной жизни падает авторитет России на международной арене;
- в угоду отдельным личностям губится наше общее достояние и достояние потомков;
- главной жертвой коррупции, несущей основное бремя совокупного ущерба от коррупции, становятся граждане государства (например, повышаются цены за счёт коррупционных «накладных расходов»);
- коррупция подстегивает перераспределение средств в пользу узких групп за счет наиболее уязвимых слоев населения; закрепляются и увеличиваются резкое имущественное неравенство.

В настоящее время можно говорить о заметном росте общественного интереса в России к проблеме коррупции. Её природа, причины и последствия, антикоррупционные меры являются предметом незатихающих споров среди политиков, государственных деятелей, журналистов и населения. «Концепцией национальной безопасности Российской Федерации»<sup>3</sup> коррупция отнесена к одной из угроз национальной безопасности страны.

Коррупция известна давно и воспринимается как данность во многих странах мира. Однако, как *комплексный социальный, политический, экономический, культурный, нравственный феномен* она осознаётся лишь в последние десятилетия.

Актуализация на современном этапе проблемы коррупции в России и осознание обществом необходимости ограничения её негативных последствий связаны с политическими и экономическими реформами 90-х годов и с геополитическими изменениями в мире в конце 20 — начале 21 вв.

*Во-первых*, реформы 90-х гг. 20 века в России проводились в условиях своеобразного «правового вакуума» и самоустранения на достаточно длительный период государства из системы регулирования экономических и социальных отношений. Введение частной собственности не сопровождалось разработкой законов и созданием регулирующих государственных институтов.

В условиях фактического коллапса государственной власти, в том числе системы правосудия и правоохранительных органов, большие сегменты возникавших рынков контролировались коррупционерами. Коррупция здесь выступала как «рыночный ответ» на слабость государства. Моральная и институциональная деградация в сочетании с неадекватностью законов и самоустранением государства создали благоприятные условия для развития коррумпированности государственных и частных структур.

*Во-вторых*, реформы привели к серьезным трансформациям системы общественных отношений. В переходные периоды все члены общества испытывают чувство растерянности, неуверенности в будущем, лишаются надежных ориентиров. Такие переживания в России были особенно остры, поскольку следовали за периодом «официальной уверенности», преисполненной утопических обещаний светлого будущего, всеобщего счастья, свободы и изобилия. Расхождение

возвышенных чаяний с реалиями жизни воспринимались наиболее болезненно.

В результате нравственные ценности находятся ныне в состоянии углубляющегося кризиса. Фактически в нашем обществе разрушено *единое поле нравственных ориентиров*. Представление о том, что хорошо и плохо, справедливо и несправедливо — эти и многие другие важнейшие представления фрагментированы. На всех уровнях господствует принцип «каждый выживает в одиночку». В социологии подобное состояние социальной системы обозначается понятием «*аномия*» (введено Э. Дюркгеймом и развито Р. Мертоном). Аномия — это дезинтеграция нравственных ценностей, смешение ценностных ориентаций, наступление ценностного вакуума по принципу «все дозволено». На поверхности общественной жизни России 90-х годов аномия проявилась в виде резкого скачка ненормативного поведения — господства группового эгоизма, равнодушия и жестокости, распространения преступности, правового нигилизма.

*В-третьих*, 90-е годы 20 века связаны с процессом создания новой системы мира, получившим название глобализации. В условиях глобализации и одновременно кардинальных геополитических сдвигов в системе международных отношений перед Россией стоят серьезные задачи, связанные с обеспечением благоприятных сценариев развития страны в 21 веке.

Сумеет ли Россия занять достойное место в экономической и политической миросистеме будущего, или ее участь — остаться державой «третьего мира», постоянно теряющей свое влияние — ответ на эти вопросы зависит от многих факторов, в том числе и от такой качественной характеристики, как институциональное развитие.

Что входит в характеристики институционального развития? Это и уровень развития демократии, и эффективность правительства, и уровень коррупции.

Общепризнанно, что коррупция является одной из наиболее серьезных угроз не только для экономики и социального развития отдельных стран, но и для национальной и международной безопасности в целом.

В настоящее время по ежегодному докладу «Коррупционный барометр» антикоррупционной международной неправительственной организации Transparency International наша страна является одной из самых коррумпированных государств (в 2008 году по уровню коррупции Россия находилась на 147 месте из 180 стран мира). Такое положение дел негативно влияет на развитие российской экономики. Иностранцы боятся вкладывать свои средства в Россию.

«Если мы посмотрим, сколько времени отнимает прохождение экспортной сделки на российской таможне, то окажется, что она в два раза длиннее, чем в развитых странах. Если мы посмотрим на то, сколько документов надо оформить на таможне, выяснится, что их в полтора раза больше, чем в большинстве развитых стран. Если мы выясним, сколько стоит экспорт контейнера с товарами из России за рубеж, то стоимость этого экспорта в три раза выше, чем в странах Организации экономического сотрудничества и развития, то есть в развитых странах... Факты говорят о том, что в современном мире уровень развития институтов в большинстве стран тесно связан с уровнем ВВП на душу населения».<sup>4</sup>

В начале 2006 г., встречаясь с журналистами на Всемирном экономическом форуме в России, министр экономического развития и торговли РФ Герман Греф был вынужден признать что «если мы не

преодолеем коррупцию, то надеяться на повышение инвестиционной привлекательности страны невозможно».

Актуализация проблемы и признание необходимости проведения системной антикоррупционной политики на современном этапе развития России заставляют прежде всего обратиться к анализу содержания понятия «коррупция».

## 1. Определение понятия «коррупция»

Коррупция — это довольно сложное и неоднозначно понимаемое явление, которое:

- развивается во времени, имеет конкретно-исторический характер;
- существенно зависит от социальных условий, особенностей формирования национального сознания и исторической традиции той или иной страны.

Что коррупция и коррупционеры — это плохо, согласно большинство населения России. Фондом общественного мнения был проведен общероссийский опрос населения, респонденты отвечали на вопрос: *По телевидению, по радио, в прессе часто говорят о коррупции, о коррупционерах. Как Вы считаете, какие действия чаще всего совершаются коррупционерами в современной России?*

Респонденты назвали следующие действия, совершаемые коррупционерами:

- взятки (взятничество, взяточники), подкуп, продажность — 25%;
- воровство (воруют, разворовывают и др.), кражи (крадут, обкрадывают), хищения (тащат, растаскивают) — 17%;
- махинации, присвоение (присваивают, прикарманивают, набивают карман и др.), обогащение (обогащаются, наживаются) — 9%;
- грабеж (грабят, ограбление) — 3%;
- убийства (убивают) — 2%.

Приведем некоторые наиболее выразительные суждения, выходящие за рамки основных категорий: *взятничество и приватизация «под себя»; воровство в госмасштабе; выколачивание денег из России в корыстных целях; государственный рэкет; добыча денег с использованием служебного положения; особые условия деятельности для своих; скрытая политика, где правят деньги; теневые дела на вершине власти; крутят открыто госденьги; одни воруют, другие их поддерживают; предлагают государственное друг другу, как свое личное и т.п.*

Чаще всего высказывается обвинение в нечестном и незаконном личном обогащении. Многие видят в коррупции силу, подрывающую социальные и экономические устои России (обворовывают Россию, всю страну разграбили, обкрадывают народ, подрывают экономику, вывозят капитал за границу и др.).

Но зачастую не разграничивается собственно коррупция, т.е. использование в стяжательских целях своего служебного положения (взятки, подкуп и др.), и экономические преступления в целом (воровство, махинации, набивают карман и др.). Или смысл понятия чрезмерно расширен. Сюда относят разного рода насильственные действия, вплоть до заказных убийств, аморальные действия, направленные против чести, разжигание межнациональной розни, уничтожение кадров, наркобизнес, принадлежность к мафии, участие в похищении людей и др.<sup>5</sup>

Результаты опроса населения отражают пестроту определений содержания понятия «коррупция» в отечественной и зарубежной специальной литературе и в СМИ.

Между тем вопрос о борьбе с коррупцией тесно связан с вопросом о подходах к ее определению. Для начала необходимо *договориться о термине и понятии*.

В основе термина «коррупция» лежит латинский глагол «*corruptere*», означающий «нарушить что-либо». В целом этот перевод дает общее представление о сущности коррупции — порче власти путем ее подкупа.

Латинско-русский словарь кроме вышеуказанных значений приводит и такие значения, как «совращение, упадок, извращение, плохое состояние, превратность (мнения или взглядов), а также расстраивать, повреждать, приводить в упадок, губить, разрушать, обольщать, соблазнять, развращать, искажать, фальсифицировать, позорить, бесчестить».

**В римском праве этим термином обозначалась деятельность нескольких лиц, направленная на нарушение нормального хода судебного процесса или управления обществом, и к коррупционным относился целый ряд деяний, связанных с фальсификацией и порчей государственных документов, с подкупом судей или с нравственным развращением чужого раба.**

Понятие коррупции относится к категории сложных, многоаспектных, к раскрытию сущностного содержания которого исследователи подходят с различных позиций.

**Мы можем говорить о коррупции как о преступном деянии и рассматривать данный феномен в *правовом аспекте* (то есть через понятия законности и противозаконности).**

В контексте *социологического дискурса* коррупция изучается как сложное, многомерное социальное явление, которое охватывает все сферы социальных взаимоотношений между гражданским обществом и государством и укореняется в обществе, становясь социальной нормой. В социологии коррупция трактуется как разновидность девиантного (отклоняющегося) поведения, как нарушение *ролевых функций* членов социума под непосредственным влиянием частных интересов, как *несовместимое со статусом* государственного служащего корыстное деяние («отказ от ожидаемых стандартов поведения со стороны представителей власти ради незаконной личной выгоды»<sup>6</sup>). Ее расценивают как болезнь развивающихся обществ, результат бедности.

**Коррупция может быть рассмотрена как феномен культуры конкретного общества, уходящий корнями в традицию, национальные черты характера, ментальность (*культурологический аспект*), как мировоззренческая характеристика общества и личности (*идеологический аспект*).** Коррупция как идеология — это идеология служения государственного (официального лица) не интересам народа и общества, а интересам своего клана, семьи и себе лично.

**В морально-этическом плане** борьба с коррупцией равнозначна борьбе с человеческими грехами — жадностью, завистью, ленью и неумной жадной наслаждений. Недаром Данте в своей «Божественной комедии» поместил взяточников в предпоследний, восьмой, круг ада в котлы с кипящей смолой.

**В политическом аспекте** коррупцию можно рассматривать как способ борьбы за власть, как способ существования власти или как характерную черту данного политического режима. Западная политология определяет коррупцию как политическое поведение, выражающееся в нелегитимном использовании господствующей политической элитой государственных ресурсов в целях укрепления своей власти или обогащения. Традиционно под политической коррупцией понимается желание бизнеса повлиять на выдвигающихся кандидатов или

партии с тем, чтобы в дальнейшем получить возможности для незаконного или полузаконного лоббирования своих интересов. Есть второй тип политической коррупции перед выборами — это злоупотребление публичными ресурсами в интересах правящей партии. Это проявляется в том, что правящая партия начинает использовать общественные институты, возможности государственного положения, государственный бюджет, государственные СМИ в целях абсолютно бесплатной агитации за себя.

В *экономическом аспекте* коррупция является порождением экономических отношений и непосредственно влияет на их развитие. Ее можно рассматривать как мощнейший стимул «тенизации» экономики, как своеобразный «налог» на бизнес. Экономический характер коррупции проявляется в дискриминации предпринимателей органами власти в результате злоупотреблений чиновников. Следует заметить, что далеко не все предприниматели считают коррупцию явлением, которое имеет исключительно негативное влияние на развитие экономических отношений. Часть из них придерживается позиции, согласно которой коррупция дает возможность делать дело, а взятки — это плата за ускорение прохождения в оформлении дела или решения других вопросов.

Можно говорить о коррупции в *психологическом аспекте*, и тогда речь пойдет о специфических психологических характеристиках личности, способствующих ее коррупционному поведению.

Также есть и *бытовое понимание* коррупции, которое формируется на основе опыта населения. Феномен коррупции здесь часто сводится к взятке, кумовству, при этом он мифологизируется и подается как неизбежная, неотъемлемая часть культуры, определенные правила игры, которые из-за отсутствия выбора должны всеми безоговорочно приниматься. Мздоимство, «административный восторг» (как это метко обозначил Ф. Достоевский), семейственность становятся социальной нормой, находя свое выражение во всем, даже в фольклоре («не подмажешь — не поедешь»). Россияне считают взятки скорее «хозяйственными издержками» и относятся к ним как «к норме». Можно выделить три формы бытовой коррупции.<sup>7</sup> *«Коррупция выживания»* — самое позорное для общества из всех явлений коррупции. Ее основной признак и принцип — «бедный платит всем». Старушка разворачивает платок и отдает за услугу пятьдесят рублей санитарке в больнице, такой же жалкой бед-нячке.

Этот вид коррупции перестал существовать в цивилизованных странах! Борьба с ним в мире ведется через повышение уровня социальной сферы, развитие системы обратных связей гражданина со средними и высшими эшелонами администрации и правоохранительными органами (горячие линии и т.п.), мощный пропагандистский натиск с целью возбуждения моральной нетерпимости к «обиранию бедняков».

*«Коррупция комфорта»*. Это коррупция, участником которой являются по большей части «средние слои» населения. Кому-то нужно получить заграничный паспорт за три дня, а его делают три недели. Кого-то остановил гаишник, а надо быстрее ехать.

*«Коррупция престижа»*. Это коррупция властных и богатых. «Хочу того, что не положено, за хорошие деньги». Эта коррупция опасна, так как развращает и порождает ложное ощущение превосходства денег перед законом. Здесь нужно вести серьезную правоохранительную и оперативную работу.

Множество подходов к коррупции отражены в огромном количестве определений понятия, которые даются на основе выделения отдельного

аспекта коррупции, либо ее признака, либо конкретного деяния, либо субъекта коррупционной деятельности.

Так, большинство исследователей сводят определение коррупции к взятке и злоупотреблению служебным положением. В этом же ключе определяют коррупцию и международные организации.

Согласно Макиавелли, коррупция — *это использование публичных возможностей в частных интересах*. В Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией коррупция — это *«злоупотребление государственной властью для получения выгод в личных целях»*.<sup>8</sup>

При этом остается неясным, относится ли это деяние к разряду законных или противозаконных, задевает ли оно общественное мнение, подрывая чувство справедливости, имеет ли измеримые последствия.

В Оксфордском политическом словаре акцентировано внимание на политическом аспекте коррупции: *«Коррупция может процветать как в демократических обществах, так и в тоталитарных. Во-первых, она ярко проявляется во время выборов, а в Советском Союзе коррупция сосредоточивалась вокруг черного рынка и правящей партии, в которой посты и привилегии покупались»*. **Употребление термина «коррупция» применительно к политике приписывается еще Аристотелю, который определял тиранию как неправильную, испорченную (коррупцированную) форму монархии.**

Ряд исследователей отмечают в качестве важного признака коррупции скрытый, тайный характер действия. То, что не скрывается от глаз общественности и является допустимым с точки зрения общества, не имеет ничего общего с коррупцией. На наш взгляд, это не совсем точно. Существует целый ряд коррупционных деяний, принятых в обществе и принимаемых обществом как нечто само собой разумеющееся.

В Кодексе поведения должностного лица по поддержанию правопорядка, принятого Генеральной ассамблеей ООН в декабре 1979 г., коррупция определена как *«злоупотребление служебным положением для достижения личной или групповой выгоды, а также незаконное получение государственными служащими выгоды в связи с занимаемым служебным положением»*. В «Толковом словаре русского языка» Ожегова *«коррупция — моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами»*. В «Кратком словаре иностранных слов» коррупция — это *«подкупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей вообще»*.

То есть здесь речь идет о преступных действиях отдельных лиц (государственных служащих и политиков).

Почти во всех определениях коррупции присутствует правовой аспект. Юридическая сторона вопроса выходит на первый план в связи с попытками законодательно определить и коррупцию, и меры наказания коррупционных действий. В юридических определениях понятия подчеркивается именно незаконное использование должностными лицами своего статуса или вытекающих из него возможностей в интересах других лиц с целью получения личной выгоды.

Федеральный закон Российской Федерации «О противодействии коррупции» гласит: «1) коррупция:

а) злоупотребление служебным положением, дача 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 указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица».<sup>9</sup>

В феврале 1995 г. Международная группа по коррупции (МГК) Совета Европы приняла следующее определение коррупции: «Коррупцией в той мере, в какой она попадает в сферу деятельности МГК, является подкуп (взятка), а равно и любое иное поведение в отношении лиц, наделенных полномочиями в государственном или частном секторе, которое нарушает обязанности, вытекающие из этого статуса государственного должностного лица, лица, работающего в частном секторе, независимого агента... и имеет целью получение каких бы то ни было надлежащих преимуществ для себя либо иных лиц».

Здесь трактовка коррупции сводится к перечню коррупционных правонарушений, совершенных государственными и частными лицами, наделенными официальными полномочиями.

Все это определения (с разной степенью полноты) рассматриваемого понятия в узком смысле слова, где коррупция — это, прежде всего, явление, при котором должностные лица, сознательно пренебрегая своими обязанностями или действуя вопреки этим обязанностям, ради дополнительного материального или иного вознаграждения и выгоды, совершают противозаконное деяние. Здесь коррупционные связи ограничиваются отношениями сторон (одна из которых наделена служебными полномочиями), основывающихся на осознанности и добровольности, ведут за собой незаконное получение выгоды.

Но даже самый широкий перечень правонарушений не исчерпывает содержание коррупции, ведь невозможно оценить морально-этическую значимость коррупционных деяний в случае, когда нет прямого нарушения закона, а есть действия в противовес интересам общества.

Эта идея заложена в руководстве, подготовленном секретариатом ООН на основе опыта разных стран. Оно включает в понятие коррупции:

1) кражу, хищение и присвоение государственной собственности должностными лицами;

2) злоупотребления служебным положением для получения неоправданных личных выгод в результате неофициального использования официального статуса;

3) конфликт интересов между общественным долгом и личной корыстью.

Рассматривая коррупцию в широком смысле, следует говорить о ней как о **системном явлении**, которое пронизывает все общество, его политику, экономику, социальные, культурные отношения, систему образования, морально-нравственные устои, менталитет. «Коррупция — это системные деформации в жизненно важных сферах общества».<sup>10</sup>

В широком смысле слова сущность коррупции представляется как *такое использование государственными (муниципальными) служащими и иными лицами своего служебного положения, полномочий, статуса и авторитета в своих частных интересах, которое наносит ущерб значимым политическим, экономическим, социальным, морально-этическим и иным интересам и ценностям государства и общества и вовлекает в коррупционные отношения других людей (организации), формируя устойчивую систему коррупционных связей*.

Здесь коррупционные отношения насильно втягивают в свою орбиту все общество. Коррупция в широком смысле не ограничивается только государственной и муниципальной службой, а распространяется и на

частный сектор, профессиональные союзы и политические партии, церковь, спортивные, благотворительные организации, на каждую отдельную личность. Она может не вести к прямому нарушению закона, но проявляется в использовании служебного положения вопреки общественному интересу ради личной выгоды.

Итак, можно отметить, что:

а) одна из сторон коррупционных отношений — лицо, наделенное официальными полномочиями; коррупция связана с государственной властью, служебными официальными полномочиями, и в силу этой зависимости неизбежно оказывает в большей или меньшей степени воздействие на характер и содержание власти, ее репутацию в обществе;

б) коррупция как злоупотребление властью может осуществляться для получения выгоды не только в целях личного, но и корпоративного, кланового интереса;

в) коррупция охватывает все стороны жизни общества;

г) коррупция носит как явный, так и скрытый характер;

д) коррупция может не сопровождаться прямым нарушением закона (действия чиновников могут иметь юридическое обоснование (волокита, необходимость тщательной проверки, многочисленные справки и т.д.);

е) однако коррупционное деяние всегда совершается с целью получения личной выгоды (прямой материальной или нематериальной);

ж) коррупция касается не просто взаимоотношений двух людей, а имеет значимые социальные последствия; коррупционное деяние противоречит государственному и общественному интересу, интересам граждан — и это **сущность коррупции**;

з) коррупция может осуществляться лицом, не наделенным официальными полномочиями, но обладающим авторитетом, статусом; главное, что это лицо получило определенную *монополию* на осуществление каких-либо *социально значимых* видов деятельности и тем самым поставило в зависимость от себя других людей;

и) коррупция во многом существует за счет того, что укоренена в сознании общества;

к) коррупция создает особую систему связей в обществе.

Отсюда **основные структурные элементы коррупции как социального феномена:**

*Субъект* (кем совершается коррупционное деяние) — государственное (обычно как синонимы используются слова и словосочетания «государственный служащий», «чиновник» или «должностное лицо») или частное лицо, наделенное официальными полномочиями, статусом, авторитетом, или обладающее какой-либо монополией на деятельность, чьи интересы удовлетворяются за счет интересов государства и общества.

Вторая сторона субъектных отношений в коррупции — тот, кто по доброй воле или принудительно способствует удовлетворению интересов.

*Стороны коррупционных отношений* — все, вовлеченные в систему коррупционных связей.

*Цель* коррупционного деяния — прямая материальная и/или нематериальная выгода, преимущества в чем-либо.

*Способ реализации* — использование служебных полномочий, статуса, авторитета.

*Сфера охвата* — государственный, общественный и частный сектор во всех сферах жизни общества. Укорененность в сознании общества, менталитете.

*Объект* (против чего направлено коррупционное деяние) — общественное благо и государственный интерес.

*Формы* — взятка (подкуп), давление, принуждение, вымогательство, хищение, злоупотребление служебным положением, nepoтизм, криминальный лоббизм и т.д.

*Суцность* — конфликт интересов между государственным, общественным интересом и общественным долгом с одной стороны и личной корыстью — с другой.

*Жертва коррупции* — граждане государства.

Однозначного и универсального определения понятия коррупции нет и быть не может. Однако базовой посылкой должно быть **развенчание мифа о том, что коррупция — это безальтернативная часть «культуры»**. С ней можно и нужно бороться. Эта установка тем более важна, что за последнее время социологические исследования выявляют пессимистическое отношение россиян к результативности борьбы с коррупцией. 58% опрошенных считают, что коррупцию победить невозможно.<sup>11</sup>

В чем причины коррупции и, следовательно, на каких направлениях с ней нужно вести борьбу — ответ на эти вопросы опять-таки зависит от подходов к данному феномену.

Так, *политологи*, рассматривая коррупцию как совокупность различных способов использования заинтересованными структурами и лицами власти, основные причины коррупции усматривают в недостатке демократических правил (хотя они при этом признают, что распространение коррупции имеет место и при демократических режимах). Они видят возможности борьбы с коррупцией в противодействии сговору между законодательной и исполнительной властью, расширении участия населения в демократических процессах, ориентированных на становление и развитие гражданского общества.

*Юристы* считают, что борьбу с коррупцией надо вести в основном через совершенствование законодательства и ужесточение юридических мер по отношению к коррупционным деяниям. Образно говоря, для юристов борьба с коррупцией — это «прицельный выстрел отточенными нормами».

*Работники системы образования и культуры* говорят о необходимости формирования и развития моральных и нравственных качеств личности, формирования правовой культуры и правового образования учащихся.

*Социологи* говорят об исполнении членами общества (прежде всего чиновниками) своих социальных ролей, о своеобразной корректировке статуса госслужащих на основе соблюдения ими норм поведения путем усиления социального контроля за выполнением служебных обязанностей. Институционализация\* коррупции в таком ракурсе требует институциональных усилий по противодействию ей.

**К причинам распространности коррупции в современной России относятся:**

— отсутствие оптимальной работающей системы антикоррупционных законов и подзаконных актов;

— существенные недостатки и грубые ошибки в проведении экономических и социальных реформ;

— создание мощной, широко разветвленной теневой экономики и огромных незаконных доходов, значительная часть которых составляет основной источник финансирования коррупционеров;

— слабость и политическое безволие государственной власти; слабая кадровая политика государства;

— неподготовленность правоохранительных органов к противодействию организованной преступности, в том числе и коррумпированным структурам всех уровней;

— криминализация значительной части политической элиты;

— широкий и беспрепятственный кадровый обмен между властными и коммерческими структурами;

— моральная деградация общества, устойчивая толерантность населения к коррупции, особенно на ее низшем уровне;

— стремительный количественный рост чиновничества как кадровой базы коррупции;

— чрезмерное вмешательство государства в жизнь общества, отсюда монополия чиновничества на слишком большой объем функциональных возможностей, так как привилегии на распоряжения собственностью и услугами находятся в руках бюрократов;

— высокий уровень закрытости в работе государственных ведомств;

— недостаточная информированность населения о последствиях коррупции для общества, слабая правовая подготовка граждан;

— слабость институтов гражданского общества и отсутствие прочных демократических традиций;

— отсутствие подлинной независимости средств массовой информации;

— достаточно устойчивая историческая традиция, укорененность коррупции в сознании россиян (достаточно посмотреть русские пословицы и поговорки — основная их часть с безнадежностью фиксирует факт присутствия мздоимства, продажности в повседневной жизни, в практике чиновников).

Институционализация — процесс становления долговременных устойчивых социальных практик, поддерживаемых с помощью социальных норм и оформленных в виде социальных институтов.

## 2. Классификация коррупции

По словам Дж. Розенау, классификация сродни салонной игре, когда участники договариваются о правилах. В данном случае ставится вопрос — по какому основанию, по каким критериям будем делить.

В то же время классификация важна в научном плане, если за основу берутся критерии, отражающие сущность изучаемого явления.

Если говорить о коррупции, то ее можно типологизировать по следующим основаниям:

*По сферам проявления.* В сфере торговли, экономики — *экономическая*. *Политическая* — в сфере государственного управления, в сфере политики в целом (электоральная — подкуп избирателей или организаторов избирательного процесса; парламентская, партийная — отстаивание интересов бизнеса путем теневого финансирования парламентариев или партийных боссов, и др.), в сфере *экологии*.

*По статусу субъектов* (кто совершает коррупционное деяние) — государственная (бюрократическая) коррупция (госчиновники, госслужащие разных уровней), коммерческая (менеджеры фирм, предприниматели), политическая (коррупция политических деятелей). Например, сейчас все чаще говорят о «болезни белых воротничков» или «беловоротничковой» коррупции.

*Кто выступает инициатором коррупционных отношений* — тот, кто вымогает взятки и тот, кто подкупает чиновников и госслужащих.

*По степени централизации коррупционных отношений* — децентрализованная (каждый взятокодатель действует по собственной инициативе), централизованная коррупция «снизу вверх» (взятки, регулярно собираемые нижестоящими чиновниками, делятся между ними

и более вышестоящими), централизованная коррупция «сверху вниз» (взятки, регулярно собираемые высшими чиновниками, частично передаются их подчиненным).

*По характеру самого деяния* — легальная, преступная, уголовная.

*По уровню распространения коррупционных отношений* — низовая (в низшем и в среднем эшелонах власти), верхушечная (высших чиновников и политиков), международная (в сфере мирохозяйственных отношений).

Верхушечная и низовая коррупция присутствуют, но по-разному проявляются в отдельных сферах: в здравоохранении, образовании, жилищно-коммунальной сфере, в правоохранительных органах (милиция, автоинспекция), в области налогов и различных сборов (штрафы), при призыве на военную службу, выдаче разрешения на различные виды деятельности, осуществлении контроля со стороны государственных служб.

«Коррупция сверху» или верхушечная коррупция — это коррупция со стороны политической и государственной власти, где цена вопроса очень высока и, следовательно, подкреплена довольно значительными материальными вознаграждениями. Эту форму коррупции изучать достаточно сложно, поскольку её осуществление связано с закрытостью коррупционных групп.

Низовая коррупция проявляется в многообразных формах:

— взятка (но в гораздо меньших размерах, чем при верхушечной коррупции);

— в форме материального вознаграждения (подарки, драгоценности, продукты питания, напитки и пр.);

— предоставление услуг (ремонт квартиры, дачи, машины, пошив одежды, преференция по службе, сексуальные услуги и т.д.);

— невыполнение или предотвращение законных действий, входящих в круг обязанностей должностного лица.

Причем, повседневная, «низовая» коррупция — факт не менее опасный, чем коррупция в высших эшелонах власти. Социологические исследования показывают, что 98% автомобилистов хоть раз в жизни давали взятку инспектору ГАИ. Это говорит не только о высокой степени коррумпированности этой службы, но и о коррумпированности общественного сознания, о том, что низовая коррупция внедрена в общественную практику.

*По степени регулярности коррупционных связей* — эпизодическая, систематическая (институциональная) и клептократия (коррупция как неотъемлемый компонент властных отношений).

*По виду коррупционных связей* — вертикальная (начальник — подчиненный), горизонтальная (между лицами и структурами одного уровня).

*По виду деяния* — взятки, обмен услугами, в том числе покровительство «боссов», дружба и кумовство.

*По отношению общества* — «белая», «серая» и «чёрная» (А. Хайденхаймер). Первая обозначает практики, которые в глазах общества не считаются предосудительными. Они, по существу, интегрированы в культуру и не воспринимаются как проблема. «Чёрная» коррупция — действия осуждаются всеми слоями общества. «Серая» коррупция — практики, относительно которых никакого согласия не существует. Именно вокруг «серой» коррупции возникают скандалы.

*По характеру вступления в коррупционную сделку* — принудительная и согласованная.

Типологизация коррупции позволяет выделить направления борьбы с ней (против кого, в каких секторах, на каких уровнях и т.д.).

### 3. Формы коррупции

Являясь системной характеристикой, коррупция проявляется в самых различных формах.

#### **Формы коррупции-преступления.**

*Взяточничество* — это получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц. Сюда же можно отнести *незаконные пожертвования и вклады*.

*Злоупотребление должностными полномочиями* — это 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 государства. Формой злоупотребления может быть *вымогательство* — принуждение человека заплатить деньги или предоставить другие ценности в обмен на действие или бездействие.

*Незаконное участие в предпринимательской деятельности* — это учреждение должностным лицом организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность, либо участие в управлении такой организацией лично или через доверенное лицо вопреки запрету, установленному законом, если эти деяния связаны с предоставлением такой организации льгот и преимуществ или с покровительством в иной форме.

#### **Формы коррупции-проступка.**

Несмотря на то, что она не является уголовно-наказуемой (надо доказать, что проступок является взяткой, злоупотреблением и т.д.), она наносит не меньший вред государственной службе. Этот вид коррупции весьма разнообразен, так как возникает, когда у чиновника появляется возможность распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами, принимая или не принимая те или иные решения. От того, какими ресурсами и возможностями обладает чиновник и зависят проявления форм коррупции-проступка. Они могут проявляться в виде:

— *вознаграждения* за получение выгодных контрактов в *форме оплаты* якобы консультационных услуг, установления непомерно высоких *гонораров* за публикации или лекции, уменьшения арендной платы, банковской ссуды на льготных условиях, в форме продажи товаров по заниженной цене или наоборот, покупки товаров по завышенной цене и т. д.

— *получения «комиссионных» («откатов»)* за размещение государственных заказов;

— *поездок* в заграничные командировки, на отдых и лечение *за счет заинтересованных в решении вопросов партнеров*;

— *вознаграждений* за ускоренное решение вопросов, выдачу документов;

— *неправомерное вмешательство* в деятельность других государственных органов, организаций, учреждений, а также коммерческих и некоммерческих организаций;

—*использование* в личных или групповых интересах *информации*, полученной при выполнении служебных обязанностей, если такая информация не подлежит официальному распространению;

—*необоснованный отказ в предоставлении информации* физическим и юридическим лицам, предоставление которой предусмотрено законом; предоставление неполной или передача недостоверной информации;

—*оказание неправомерного предпочтения* физическим лицам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам в предоставлении публичных услуг, а также в оказании содействия в осуществлении предпринимательской деятельности;

—*требование от физических и юридических лиц информации*, предоставление которой этими лицами не предусмотрено законом;

—*нарушение установленного законом порядка* рассмотрения обращений физических и юридических лиц;

—*предоставления преимуществ* при поступлении и продвижении по государственной службе родственников, друзей, знакомых, так называемый кадровый протекционизм;

—*использование государственным служащим своих служебных полномочий* при решении разнообразных вопросов, связанных с удовлетворением материальных потребностей служащего либо его родственников;

—*дарение подарков и оказание неслужебных услуг* вышестоящим должностным лицам, за исключением символических знаков внимания и протокольных мероприятий;

—*фаворитизм* (патронаж, nepoтизм) — назначение услуг или предоставление ресурсов родственникам, знакомым, друзьям, политическим союзникам, соплеменникам, единоверцам и т. п.);

—*клиентелизм* (обмен услугами по принципу «ты — мне, я — тебе»).

Достаточно распространена в России **политическая коррупция** — коррупционные (или связанные с коррупцией) формы политической борьбы правящих или оппозиционных элит, партий, групп, корпораций или отдельных лиц за власть. Политическая коррупция связана с получением должностными лицами политических выгод, с прорывом во власть и последующим ее использованием для своего обогащения в той или иной форме.

Данный вид коррупции разрушает фундаментальные демократические процессы и основательно подрывает политические и правовые устои власти и ее авторитет. Опасность политической коррупции возрастает еще и потому, что она в наименьшей степени подпадает под определение.

Её формы:

— коррупционный лоббизм;

— коррупционный фаворитизм;

— коррупционный протекционизм;

— тайные взносы на политические цели;

— взносы на выборы с последующей расплатой государственными должностями;

— использование административного ресурса (в организации доступа к СМИ, в организации давления на бизнес-структуры во время избирательной кампании, на органы внутренних дел);

— прямой (деньги или подарки, чтобы избиратели голосовали, как надо) и не прямой подкуп (через благотворительные фонды или через раздачу обещаний в виде контрактов).

#### 4. Коррупция как социальное явление

Наиболее полное и глубокое понимание коррупции возможно при исследовании её как социального явления, социальной практики, стереотипов сознания и эмоционального их восприятия. Коррупция в социальном плане — одно из проявлений продажности.

Процесс социального конструирования коррупции включает:

- наличие множества фактов продажности (взяточничества) различных государственных служащих и должностных лиц;
- осознание этих фактов как социальной проблемы;
- криминализацию некоторых форм коррупционной деятельности;
- реакцию политиков, правоохранительных органов, юристов, средств массовой информации, населения на коррупцию и т.п.

В современном обществе, включая российское, коррупция — *социальный институт, элемент системы управления*, тесно взаимосвязанный с другими социальными институтами — политическими, экономическими, культурологическими (см. прим. к с. 17).

Об институционализации коррупции свидетельствуют:<sup>12</sup>

— выполнение ею ряда социальных *функций* — упрощение административных связей, ускорение и упрощение принятия управленческих решений, консолидация и реструктуризация отношений между социальными классами и группами, содействие экономическому развитию путем сокращения бюрократических барьеров, оптимизация экономики в условиях дефицита ресурсов и др.;

— наличие вполне определенных *субъектов* коррупционных взаимоотношений (патрон — клиент), распределение *социальных ролей* (взяткодатель, взяткополучатель, посредник);

— наличие определенных *правил игры, норм*, известных субъектам коррупционной деятельности;

— сложившийся *сленг и символика* (например, хорошо известный и всеми понимаемый жест потирания большим пальцем руки указательного и среднего пальцев) коррупционных действий;

— установившаяся и известная заинтересованным лицам *такса* услуг. Например, такса поборов *работниками ГАИ* была опубликована еще в 1996 г. газетой «Стрела». Опубликованы существующие таксы в сфере *«правоохранительной деятельности»*: плата за невозбуждение уголовного дела (\$1000 — 10000), за изменение меры пресечения с освобождением из-под стражи (\$20000-25000), за смягчение наказания (\$5000-15000), за игнорирование таможенных нарушений (\$10000-20000 или 20-25% от таможенного сбора). А вот «расценка услуг» на *высшем федеральном* уровне: стоимость назначения депутата Государственной Думы на должность председателя комитета — порядка \$30000, стоимость внесения любого законопроекта на рассмотрение Государственной Думы — около \$250000, статус помощника депутата оценивается в \$4000-5000.

Оказалось, что теневая реальность — это не только «вторая экономика» или коррупция, но охватывающая всё общество в целом, законченная институциональная система (экономика, право, административные отношения и т.д.), — вся целиком вне сферы юридического

закона». И коррупция — лишь элемент (пусть один из важнейших, быть может — самый главный) этой теневой реальности нашего бытия.

## 5. Коррупция и противодействие ей в мировой истории

Коррупция — это не миф, а реальность. Но мифом является то, что коррупция — исключительно российское явление.

Исторические корни коррупции, вероятно, восходят к обычаю делать подарки, чтобы добиться расположения. В первобытных и раннеклассовых обществах плата жрецу, вождю или военачальнику за личное обращение к их помощи рассматривалась как универсальная норма. Подношение выделяло человека среди других просителей и способствовало тому, чтобы его просьба была выполнена.

Ситуация стала меняться по мере усложнения и профессионализации государственного аппарата и усиления власти центрального правительства. Появляются профессиональные чиновники, которые, по замыслу правителей, должны были довольствоваться только фиксированным жалованием. На практике чиновники стремились воспользоваться своим положением для тайного увеличения своих доходов.

Одно из древнейших упоминаний о коррупции встречается еще в клинописях древнего Вавилона. Как следует из расшифрованных текстов, относящихся к середине III тыс. до н. э., уже тогда перед шумерским царем *Уруккином* весьма остро стояла проблема пресечения злоупотреблений судей и чиновников, требовавших незаконные вознаграждения. Он вошел в историю как первый борец с коррупцией, который реформировал государственное управление с целью пресечения злоупотреблений со стороны царской администрации, судей, храмового персонала, уменьшил и упорядочил платежи за обряды, ввел суровые наказания за взятничество чиновников.<sup>13</sup>

С аналогичными проблемами 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.

Первый трактат с осуждением коррупции — «Артхашастра» — опубликовал под псевдонимом *Каутилья* один из министров Бхараты (Индия) в IV в. до н.э. Древнеиндийский автор выделял 40 средств хищений государственного имущества жадными чиновниками и с грустью констатировал, что «подобно тому, как нельзя не воспринять мед, если он находится на языке, так и имущество царя не может быть, хотя и в малости, не присвоено ведающими этим имуществом».

По приказу персидского царя Камбиза новый судья садился в кресло, оббитое кожей, снятой с уличенного во взятках предшественника.

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.

В Римской империи с ее разветвленным бюрократическим аппаратом коррупция процветала. О государственных чиновниках говорили: «Он приехал бедным в богатую провинцию, а уехал богатым из бедной провинции». В это время в римском праве и появился термин «*corruptio*», о котором шла речь выше. О взятках упоминается в древнеримских «12 таблицах» (V в. до н. э.). Известна речь *Цицерона*,

произнесенная им в 70 г. до н.э. в Римском Сенате против наместника в Сицилии, обвиненного жителями в вымогательствах, присвоении предметов искусства. Знаменитый оратор имел моральное право на обвинения. Сам Цицерон, который в 51-50 гг. до н. э. также был губернатором Сицилии, прославился своей честностью и заработал за время правления только законную прибыль от исполнения обязанностей. Однако такое поведение было свойственно немногим.

В позднереспубликанском Риме *Гай Юлий Цезарь* добился сурового наказания за подкуп и подарки должностным лицам. Запрещался, к примеру, прием наместниками в провинциях золотых венков от подвластных городов. Цезарь постоянно выражал яростное отвращение ко всем проявлениям подбострастия. Обнаружив надпись «Полубог» на статуе, воздвигнутой сенатом в свою честь, Цезарь приказал убрать статую.

Однако подкуп избирателей в Древнем Риме был настолько общераспространенным, что римские граждане стали рассматривать получаемые ими суммы как законное жалование.

По мере расширения границ империи должностные лица, назначавшиеся на ответственные посты во вновь завоеванных провинциях, получали возможность в нужный момент оплатить крупные долги, сделанные в ходе предвыборных кампаний наиболее перспективными, с их точки зрения, политиками, благодаря чему они сами получали неограниченные возможности для своего личного обогащения. Громадный рост бюрократического аппарата в Поздней империи привел к тому, что должности рассматривались как часть собственности, которую можно эксплуатировать.

Император *Август* пытался противодействовать этому и раздавал избирателям свои личные средства, чтобы они уже ничего не требовали от кандидатов на государственные должности, но безрезультатно. Разрушительное влияние коррупции было одной из причин распада Римской империи.

В течение следующих почти тысячи лет — в период *средневековья*, понятие «коррупция» приобретает исключительно церковное, каноническое значение — как обольщение, соблазн дьявола. Коррупция в богословии католицизма стала проявлением греховности, ибо по Апостолу Иоанну «грех есть беззаконие».

Авторы Ветхого Завета обрушиваются на коррупцию: «...начальник требует подарков, и судья судит за взятки, а вельможи высказывают злые хотения души своей и извращают дело».

Тема коррупции обнаруживается и в библейских текстах. Например, в одной из книг Библии, Книге премудрости Иисуса сына Сирахова, отец наставляет сына: «Не лицемерь перед устами других и будь внимателен к устам твоим... Да не будет рука твоя распростерта к принятию... Не делай зла, и тебя не постигнет зло; удаляйся от неправды и она уклонится от тебя... Не домогайся сделаться су-дьею, чтобы не оказаться бессильным сокрушить неправду, чтобы не убояться когда-либо лица сильного и не положить тени на правоту твою...».

Ведущие мировые религии из всех видов коррупции осуждают в первую очередь подкуп судей: «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых» (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. В Торе дважды встречается запрет брать взятку.

Несмотря на осуждение церкви, в Европе в эпоху раннего *средневековья* использование служебного положения для личных поборов с

населения часто становилось общепринятой нормой. Ведь чем более централизованным являлось государство, тем больше функций сосредотачивали в своих руках светские и церковные чиновники, использующие всевластие и бесконтрольность для личного обогащения.

Епископы того времени описывались современником как «ловцы денег, а не душ, имеющие тысячу уловок, как опустошить карманы бедняка». Папский легат в Германии жаловался, что находящееся в его юрисдикции духовенство предаётся роскоши и обжорству, не соблюдает постов, охотится, играет в азартные игры и занимается коммерцией. Возможности для коррупции были огромными, и мало кто из священников прилагал какие-либо серьезные усилия, чтобы удержаться от соблазна. Многие требовали платы даже за выполнение своих официальных обязанностей. Венчания и похороны могли проходить не раньше, чем выплачивались вперед деньги. В причастии отказывалось до получения пожертвования. Даже умирающего не причащали, пока не выколачивали из него нужную сумму. Право даровать индульгенции, освобождение от наказаний вследствие отпущения грехов, давало немалый дополнительный доход.

На юге Франции подобная коррупция особенно процветала. Имелись церкви, например, в которых мессы не служились более тридцати лет. Многие священники пренебрегали спасением душ своих прихожан и занимались коммерческой деятельностью или заправляли большими поместьями.

В Великобритании средних веков широко процветала коррупция практически во всех ветвях власти. В 1601 г. спикер палаты общин (Англия) сказал про мировых судей что «эти твари за полудюжину цыплят готовы наплевать на целую дюжину уголовных зако-нов».<sup>14</sup>

Показательные наказания коррумпированных чиновников обычно не давали почти никакого результата, потому что на место устраненных (разжалованных или казненных) появлялись новые вымогатели взяток. Поскольку у центрального правительства обычно не было сил для тотального контроля за деятельностью чиновников, оно обычно довольствовалось поддержанием некоей «терпимой нормы» коррупции, пресекая лишь слишком опасные ее проявления. Наиболее ярко эта умеренная терпимость к коррупции заметна в странах доколониального Востока.

Так, в средние века коррупция в Китае была узаконена и строго регулировалась сверху. Чиновники кормились от населения, под надзором императорских эмиссаров. Китайские хроники описывают борьбу с коррупцией так называемых «честных чиновников», которые пытались противостоять зарвавшейся всесильной бюрократии при слабой власти императора, но безуспешно.

В популярном бытовом романе, описывающем современную автору жизнь Китая XVI в. «Цветы сливы в золотой вазе или Цзинь, Пин, Мэй», речь идет о могуществе денег и падении нравов. Автор пишет: «Да, читатель. Император утратил бразды правления. У власти стояли лицемерные сановники, двор кишел клеветниками и лстецами. Преступная клика торговала постами и творила расправу. Процветало лихоимство. Назначение на должность определялось весом полученного серебра: в зависимости от ранга устанавливалась и взятка. Преуспевали ловкачи и проныры, а способные и честные томилась, годами ожидая назначения»<sup>15</sup>.

Современное понятие коррупции начинает складываться на рубеже *Нового времени* с началом образования централизованных государств и ныне существующих правовых систем.

Важный импульс к осмыслению политического аспекта коррупции дают труды **Никколо Макиавелли**. Коррупцию он сравнивал с болезнью, например, чахоткой. Вначале ее трудно распознать, но легче лечить. Если же она запущена, то ее легко распознать, но излечить трудно. Так же и коррупция в делах государства. Если своевременно обнаружить зарождающийся недуг, что дано лишь мудрым правителям, то избавиться от него нетрудно, если же он запущен так, что всякому виден, то никакое снадобье уже не поможет.

В последующем акцент в понимании коррупции был перенесен на ее правовую сторону. **Томас Гоббс** спустя век напишет в «Левиафане»: «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»<sup>16</sup>. К ним же он относил «имеющих много могущественных родственников или популярных людей, завоевавших себе высокую репутацию», которые осмеливаются нарушать законы в надежде, что им удастся оказать давление на власть, исполняющую закон. Коррупция по Гоббсу «есть корень, из которого вытекает во все времена и при всяких соблазнах презрение ко всем законам».<sup>17</sup>

Вывод, сделанный в середине XVII века, оказался актуален и в начале XXI века.

Присутствие коррупции 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, так как считал издоимство причиной падения Итальянских республик и успешности своих политических противников.

Постепенно начинает меняться и отношение общества к личным доходам государственных чиновников. 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, начали трактовать как нарушение общественной морали и норм закона.

Кроме того, обоснованная представителями неоклассической экономической теории идеология экономической свободы требовала, чтобы государство «предоставило людям самим делать свои дела и предоставило делам идти своим ходом». Если у чиновников уменьшались возможности для регулирующего вмешательства, то падали и их возможности вымогать взятки.

Однако, несмотря на распространение передовых идей просвещения, правового государства, гражданского общества в реальной жизни в новое время коррупция не исчезает.

Сохраняет свое значение такая ее форма как *фаворитизм*. Здесь показательна жизнь герцога **Джорджа Вильерса Бекингема**, известного по романам Дюма. При поддержке сторонников он вступил в борьбу за место фаворита при короле Якове I.

Падение прежнего фаворита обусловило взлет придворной карьеры Вильерса. Уже в 1616 г. он стал конюшим, получил орден Подвязки, а позднее — титулы виконта, графа Бекингема, и, наконец, герцога, с огромными земельными владениями. К этому времени он стал одной из

самых влиятельных фигур при дворе: осуществлял покровительство, посредничал при назначении на должности при дворе, что значительно обогатило его. Бекингом стал лорд-адмиралом — главнокомандующим английским флотом, а фактически — ключевой фигурой в правительстве, обладавшей огромным влиянием на короля, а позднее — и на его наследника. Он активно использовал это в своих личных интересах.

Современник Бекингема **Николя Фуке** также сошёл со страниц Дюма. В реальной жизни Фуке купил себе должность главного прокурора при парижском парламенте и занял пост суперинтенданта финансов. Управление Фуке ознаменовалось систематическим расхищением государственной казны.

Фуке выдавал от себя лично и от своих прихлебателей огромные кредиты государству под бешеные проценты, от 20 до 25 %. Чтобы скрыть эти проценты, он в отчётах показывал цифру занятого капитала выше действительной.

Фуке выдавал ассигновки на уплату из той или другой статьи государственных доходов, но из фондов, уже истраченных. Лица, получавшие ассигновки, продавали их за бесценок крупным финансистам, которые переводили их на действительные фонды и получали громадные барыши, причём значительную долю прибыли уступали Фуке.

При сдаче налогов на откуп происходили страшные злоупотребления; откупщики обязаны были платить ежегодную пенсию не только самому Фуке, но и его приближённым. Постепенно Фуке перестал вести ведомость получаемых доходов, тратя громадные суммы на постройки, празднества, любовниц и шпионов.

Фуке с принимал меры против возможного преследования. Он купил остров Белль-Иль и стал превращать его в неприступную крепость. Он подкупил духовника королевы-матери и этим привлёк её на свою сторону; пробовал подкупить и духовника самого короля.

Фуке посылал королю финансовые ведомости, уменьшая цифры расходов и увеличивая цифры доходов, и не подозревал, что король вместе с Кольбером тщательно проверяет эти ведомости. Судьба Фуке была решена; но как генеральный прокурор, он мог быть судим только парламентом и поэтому предание его суду могло окончиться оправданием. Кольбер уговорил Фуке продать должность прокурора, а вырученную сумму поднести королю, чтобы упрочить за собой его благоволение. Фуке согласился. Остаток жизни он провел в тюрьме.

Прусский король Фридрих II подозревал, что австрийская императрица Мария Терезия подкупает его министров. В этих условиях и он считал возможным оказывать министрам Марии Терезии сопоставимую «материальную поддержку».

С первым канцлером объединенной Германии **Отто фон Бисмарком** связаны «фонды пресмыкающихся» — «рептиллиенфон-ден», которые буквально «золотыми буквами» вписаны в историю немецкой коррупции.

Пруссия оккупировала тогда земли австрийского союзника — Ганноверского королевства — и присоединила их к рейху. А с ганноверским королем Пруссия заключила договор: король Георг V отрывается от престола, отказывается от враждебных действий против Берлина, а последний гарантирует ему «отступные» в 48 миллионов талеров. Но король нарушил обещание. Выяснилось, что на территории Франции он формирует враждебные Пруссии воинские части.

Бисмарк счел себя свободным от обязательства выплачивать деньги королю и образовал из них секретные фонды. За эти деньги было куплено

расположение баварского короля Людвига Второго, а граф фон Хольштайн, посредничавший в этом деле, получил, как пишут историки, причитающиеся ему 10 процентов.

Фонды бюджетом не предусматривались, и, следовательно, в их расходовании Бисмарку не надо было отчитываться перед ландтагом. А на все вопросы он отвечал, что эти деньги нужны «для наблюдения и предотвращения происков со стороны короля Георга и его агентов». В январе 1868 г. на заседании ландтага он даже подчеркнул, что «мы (правительство Бисмарка — сост.) заслуживаем вашу благодарность, преследуя зловредных рептилий до их нор, чтобы видеть, чем они заняты». Так он пытался оправдать существование этих фондов, которые общественность тут же едко назвала «рептильными».

Но левая печать вскоре выяснила, что деньги из них идут не столько на борьбу с сепаратистами, сколько на подкуп немецкой прессы, чтобы та формировала благоприятное для Бисмарка общественное мнение. Разгорелся скандал, и теперь уже всех журналистов из подкупленных изданий стали звать «рептилиями», а их газеты — «рептильной прессой». Очень скоро выражение стало популярным во всей Европе, в том числе и в России. Сам Бисмарк в конце жизни задавался вопросом: «Возможно ли делать политику чистыми руками?»

В конце XIX-начале XX вв. во многих странах принимаются законы, направленные против взяточничества (например, Закон о взяточничестве в публичных организациях 1889 г. — Великобритания), против коррупции, продажи публичных должностей, нарушения публичным должностным лицом его обязанностей, злоупотребления властью, злоупотребления при взимании вознаграждений и сборов. Антикоррупционное законодательство становится весьма разветвленным.

Новым этапом в эволюции коррупции в развитых странах стал рубеж XIX-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 чиновников делу защиты интересов капитала.

Нарицательным для обозначения крупных мошенничеств и афер стало в XIX веке слово «**Панам**». «Всеобщая компания межокееанского канала», созданная во Франции в 1879 г. для организации работ по прорытию Панамского канала, выпустила акции, которые приобрело свыше 800 тыс. человек.

К 1888 г. вследствие масштабного воровства на строительство канала было истрачено почти в 2 раза больше средств, чем предполагалось, а выполнена только  $\frac{1}{3}$  всех работ. Компания приостановила работы и прекратила платежи. Крах компании вызвал банкротство, разорение десятков тысяч мелких держателей акций. Полагают, что панамский крах обошелся акционерам в 1,5 млрд франков, что составляло чуть ли не треть того, что Франция заплатила после войны 1870-1871 гг.

В ходе судебного разбирательства дела в 1889 -93 гг. выяснилось, что компания, уже оказавшись в трудном финансовом положении, привлекала все новых акционеров, подкупая влиятельных должностных лиц, политических деятелей, редакторов газет.

Расследование раскрыло коррупцию, глубоко проникшую в аппарат Третьей республики и вызвавшую широкое общественное возмущение.

Однако почти все официальные лица, замешанные в скандале, избежали наказания. Были осуждены лишь второстепенные обвиняемые

А в США в 1884 г. было установлено, что казначей рокфеллеровской «Стандарт Ойл» Оливер Пейн подкупил законодательное собрание штата Огайо и обеспечил избрание своего отца Генри Пейна сенатором от этого штата. Один из исследователей американской политики того времени писал: «Взятки, шантаж, вымогательство лежали в основе большинства законодательных актов собрания штата».

Опасность коррупции показало *дело Стависского* во Франции. В нач. 30-х гг. XX века авантюрист Александр Стависский, пользуясь связями в политических и журналистских кругах, в судебном и административном аппарате, присвоил значительные средства путём продажи фальшивых облигаций. В афере оказались замешанными государственные и политические деятели, давшие разрешение на выпуск ничем не обеспеченных облигаций. Используя дело Стависского, фашистские группировки под предлогом борьбы с коррупцией развернули антипарламентскую, антиправительственную кампанию. Они добились отставки правительства и 6 февр. подняли фашистский мятеж. Только объединенные выступления в защиту демократии спасли страну от диктатуры.

По мере роста значения политических партий в развитых странах (особенно, в странах Западной Европы после второй мировой войны) получила 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.

Так, в Японии и в наши дни политические деятели, помогающие частным корпорациям получать выгодные контракты, рассчитывают на получение процента от сделки. В это же время начала расти самостоятельность внутрифирменных служащих, которые также имеют возможности злоупотреблять своим положением.

Во 2-й 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 начальником и просителями здесь наложились огромные бесконтрольные возможности, связанные с государственным регулированием многих сфер жизни.

Например, президент Индонезии Сухарто был известен как «Мистер 10 процентов», поскольку всем действующим в этой стране иностранным корпорациям предлагалось платить четко обозначенную взятку президенту и членам его семейного клана. Типичной была коррупция «снизу вверх», когда начальник мог свалить всю вину на нижестоящих, 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 «третьем мире» появились *клеткокрайские режимы* (на Филиппинах, в Парагвае, на Гаити, в большинстве африканских стран), где коррупция тотально пронизывала все виды социально-экономических отношений, и без взятки просто ничего не делалось.

Рост мирохозяйственных отношений также стимулировал развитие коррупции. При заключении контрактов с зарубежными покупателями крупные *транснациональные корпорации* стали даже легально включать в издержки переговоров расходы на «подарки».

В 1970-е на весь мир прогремел скандал с американской фирмой «Локхид», которая для продажи своих не слишком хороших самолетов давала крупные взятки высокопоставленным политикам и чиновникам ФРГ, Японии и других стран. Примерно с этого времени коррупция стала осознаваться как одна из глобальных проблем современности, мешающая развитию всех стран мира.

Еще более актуальной проблема стала в 1990-е, когда постсоциалистические страны продемонстрировали размах коррупции, сопоставимой 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 взяток, а непосредственно защищая свои личные коммерческие интересы.

Ни одна страна не может считать себя застрахованной от коррупции. Так, в 1994 г. Швейцария, которая гордилась неподкупностью своих государственных служащих, была потрясена грандиозным скандалом вокруг чиновника из кантона Цюрих — ревизора ресторанов и баров. Ему инкриминировались взятки на сумму почти в 2 миллиона долларов. Сразу вслед за этим было начато расследование против пяти ревизоров — взяточников из состава правительства Швейцарии, покровительствовавших отдельным фирмам при организации государственных поставок. Затем разразились другие скандалы.

Многочисленные случаи коррупции в Италии затронули самые высокие политические круги. К концу 80-х годов прошлого века борьбу с итальянской мафией возглавили два судьи из административного центра Сицилии, Палермо, Фальконе и Барселлино, которые сумели провести первые серьезные процессы против мафии и выиграть их. В 1992 году оба были убиты мафией. После их гибели следствие возглавил судья Антонио ди Пьетро. Именно под его руководством операция получила название «*Чистые руки*». В ходе операции под следствием оказалось двадцать тысяч человек. Было арестовано 2600 человек. В том числе два бывших премьера — социалист Бенито Кракси и христианский демократ Джулио Андреоти, многие депутаты парламента. В конце концов под судом оказалось шестьсот человек. Выяснились связи с мафией практически всех партий, входивших в правящую почти пятьдесят лет коалицию. Дело кончилось развалом практически всех этих партий.

В одном из своих бюллетеней международная общественная организация Transparency International (ТИ), цель которой — оказание сопротивления коррупции на международном и национальных уровнях и в бизнесе, утверждала: «Она (коррупция. — *Авт.*) стала привычным явлением во многих ведущих индустриальных государствах, богатство и устойчивые политические традиции которых позволяют, однако, скрыть размах огромного ущерба, наносимого коррупцией социальной и гуманитарной сферам».

Абсолютно неправомерно деление стран по коррумпированности, основанное на оси Восток-Запад.

На современном этапе 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.

Мировое сообщество значительное внимание уделяет борьбе с коррупцией и ее предупреждению.

Еще Максом Вебером в работе «Политика как призвание и как профессия» были установлены критерии идеального чиновника:

- имеет специальное образование и высокую квалификацию;
  - обладает профессиональной компетентностью;
  - обладает высокоразвитой сословной честью, гарантирующей безупречность;
  - является посредником между интересами государства и общества;
  - ссылается в своих действиях на предписания и законы;
  - не зависим от своего начальника;
  - его заработная плата дает ему уверенность в завтрашнем дне.
- Теоретические разработки в настоящее время становятся основанием для практических решений.

В Великобритании Комитет по стандартам (поведения) в общественной (государственной) жизни под председательством лорда Нолана в 1995 г. сформулировал семь принципов государственной работы чиновников — своеобразный кодекс поведения:

*нестяжательство* — служение только общественным интересам, отказ от каких-либо действий для достижения материальных и финансовых выгод для себя, своей семьи и друзей;

*неподкупность* — недопущение какой-либо финансовой или иной зависимости от внешних лиц или организаций, которые могут повлиять на исполнение официального долга;

*объективность* — непредвзятое решение всех вопросов;

*подотчётность* — ответственность за принятые действия перед обществом и предоставление полной информации в случае публичной проверки;

*открытость* — максимальное информирование общества обо всех решениях и действиях, их обоснованности (при этом сокращение информации допустимо при необходимости соблюдения высших общественных интересов);

*честность* — обязательное сообщение о своих частных интересах, связанных с общественными обязанностями, принятие всех мер для разрешения возможных конфликтов в пользу общественных интересов;

*лидерство* — соблюдение принципов лидерства и личного примера в исполнении стандартов общественной жизни.

Под эгидой ООН были в 1996 г. был принят Международный кодекс поведения государственных должностных лиц.

С 2004 года этот доклад приурочивается к Международному дню борьбы с коррупцией.

8 марта 2006 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию. Документ обязывает подписавшие его государства (ныне 140 стран) объявить уголовным преступлением взятки, хищение бюджетных средств и отмывание коррупционных доходов. Согласно одному из положений Конвенции, необходимо возвращать средства в ту страну, откуда они поступили в результате коррупции. Конвенция должна стать важным инструментом международного права для противодействия коррупции, «наносщей ущерб развитию стран и представляющей угрозу демократии и режиму правового государства».

## 6. Коррупция и противодействие ей в истории Российского государства<sup>18</sup>

Несмотря на то, что термин «коррупция» не употреблялся в российском законодательстве и не был введен в научный оборот до XIX вв., однако и в этот период существовали корыстные злоупотребления должностных лиц, подпадающие под понятие коррупции, трактуемое современным международным правом.

По всей видимости, коррупция в России имеет столь же глубокие корни, как и в других странах, и возникновение ее связано с формированием государственного аппарата и судебной системы. Так, видоизмененной практикой добровольных подношений в *Киевской Руси*, призванной выразить уважение к тому, кто ее удостоивался, была «почесть». Благодарение князю, его дружине за сохраненную жизнь, за землю со временем трансформировалось в традицию.

Картину судопроизводства в средневековом Новгороде возможно воспроизвести благодаря анализу и сопоставлению текстов берестяных грамот и Уставных грамот новгородских князей. В документах на бересте, которые датируются XII-XV вв., перечислены названия должностных судебных лиц. Исполнение ими судебных функций оплачивалось гражданами, обратившимися с обвинением или с просьбой защиты.<sup>19</sup> Плата подсудимого судье «за прилежание» получила название «посул». Первое письменное упоминание о *коррупции* в форме посула, т. е. обещанного вознаграждения, относится к Двинской уставной грамоте XIV в.

Формирование судебного чиновничьего аппарата порождало возможности для его коррумпирования. Уже с XVI в. посул был запрещен и стал рассматриваться как взятка. Псковская судная грамота 1467 г. рассматривает его как преступление. Однако никакого наказания за взимание тайного посула не предусматривалось.

Процесс становления централизованного государства на Руси сопровождался формированием разветвленной системы управления. С этого времени коррупция в России приобретает системный характер.

Формирование государственного аппарата осуществлялось по *принципу местничества*, основанного на критериях знатности происхождения (чем выше происхождение претендента, тем более высокий пост в государственной иерархии он может занять), превращало боярство в замкнутую корпорацию, подменяло общегосударственные интересы сословными. При назначении служилых людей на должности учитывались как знатность данного рода, так и генеалогическое положение претендента внутри своей фамилии.

Местничество было тесно связано с системой *кормлений*. Это была особая система управления, которая начала складываться на Руси еще в XII веке (однако носила тогда эпизодический характер).

Наместник (в городах) и волостель (в сельской местности) за управление уездом или волостью жалования из казны не получали, а «кормились» за счет населения вверенной им территории. При вступлении кормленщика в должность население платило ему «въезжий корм».

«Корм» обычно давали 3 раза в год — на Рождество, Пасху и Петров день. Он выплачивался натурой: хлебом, мясом, сыром и т. д.; для лошадей кормленщиков поставлялись овёс, сено. Кроме того, кормленщики собирали в свою пользу различные пошлины: судебные, за

клеймение («пятнание») и продажу лошадей, «полавочное» (пошлина с торгов), мыт и другие. За счёт этих сборов они жили и содержали свою челядь.

Взимаемые с населения корма не регламентировались. Кормления порождали произвол и злоупотребления местных властей, заинтересованных в обогащении в период пребывания в кормленщиках. Поэтому уже с XV века московские великие князья регламентировали доходы кормленщиков путём выдачи специальных «кормленных» и уставных грамот. В конце XV — начале XVI века происходил перевод натуральных кормов в денежные.

Систему «кормления» можно называть своеобразным налогом на содержание чиновников, который поступал не в казну, а напрямую служащим. В то же время существовала практика «кормления от дел», т. е. чиновники получали плату при рассмотрении исков — «челобитчиковых дел».

Способов дохода приказных чиновников было множество.

«Почестью», сохранившейся со времен древней Руси, обычно назывались денежные и натуральные приношения должностным лицам, которые делались заранее ради благожелательного отношения к челобитчику. «Почесть» можно было принять, не беря обязательств в деле.

Кроме этого, в виде благодарности существовали так называемые «поминки» — плата за выполнение определенных работ, часть которых, несомненно, являлась их прямой обязанностью, но которую чиновники могли произвольно ускорить или задержать. Нередко случалось, что заинтересованные лица успевали умереть, не дождавшись решения, или же помириться помимо суда. Такие выплаты, как правило, производились деньгами. Это были вполне легальные способы дохода.

«Пошлина» — определенная плата за конкретные услуги.

Способом наживы для подьячих приказных изб были поездки по уезду. Для их проезда и содержания деньги собирались с жителей, нередко со злоупотреблениями.

Еще один способ доходов — «посулы», преследовались по закону, как взятки.

В результате земской реформы 1555-56 гг. система кормлений была ликвидирована специальным указом, но источники продолжают упоминать о кормлениях в течение всей второй половины XVI века.

В период правления **Ивана III** Судебник 1497 г. закрепил первую общероссийскую уголовную норму, устанавливающую ответственность за взяточничество, но только в процессе судопроизводства. Он содержал статьи, запрещающие судьям метить судом, брать посулы и отказывать в правосудии, а тяжущимся — давать посулы. Статьи было велено «покликать» по торгам во всех городах Московской и Новгородской земли. Однако нарушение запретов не влекло за собой наказания.

Одновременно в судебной и бытовой практике конкретизируются некоторые термины. Если чиновник выполнял за подношение какое-то действие (свои прямые обязанности), это называлось «мздоимство» и воспринималось как норма, если чиновник при этом не нарушал закона. Если же его подкупали для совершения чего-то незаконного, что было возможно благодаря его должности, это относилось уже к «лихоимству». С лихоимством пытались бороться.

При Иване IV Грозном в Судебнике 1550 г. вопрос взяточничества стал рассматриваться более детально. Так, для дьяка, который за посул составил подложный протокол или исказил показания сторон, должен

был быть «вкнут» в тюрьму, а подьячий бит кнутом. Кроме того, виновный должен был выплатить штраф в размере суммы иска.

Это было вызвано расширением приказной системы, самоуправством и корыстолюбием приказных дьяков. Андрей Курбский писал Ивану Грозному: «Есть у великого князя новые доверенные люди — дьяки, которые его половиною кормят, а другую половину себе ем-люют». Современники говорили, что взятку надо было дать даже для того, чтобы только войти в приказную избу. Если дьякам не нравились «действия» некоторых иностранных послов, их плохо кормили — в архивах сохранились подобные жалобы. Иван IV Грозный издал указ, по которому зарвавшихся чиновников надлежало немедленно казнить. В первый раз указ был применен к дьяку, взявшему в виде посула жареного гуся, начиненного монетами.

Присягая новому царю, служащие приказов обещали, как, например, в присяге 1598 г. Борису Годунову, «посулов и поминков ни у кого, ни от чего не имати...».

С XVI века возникло новое проявление взяточничества — *вымогательство*.

Глава Земского приказа Леонтий Плещеев при царе Алексее Михайловиче Романове превратил суд в преступный орган, занимавшийся вымогательством. Судебные дела решались по принципу «кто больше даст, тот выигрывает». В это же время возникает практика «взятки за лицензию», начатая тестем царя Алексея боярином Ильей Милославским. Ведавший Пушкарским приказом шурин Плещеева Петр Траханиотов, месяцами не выплачивал жалованье стрельцам, оружейникам и другим подчиненным, присваивая деньги.

Адам Олеарий, немецкий путешественник и ученый, в «Описании путешествия Голштинского посольства в Московию и Персию» отмечал, что «хотя брать взятки всем строго запрещается, под опасением наказания за то кнутом, но их тайно берут, особенно писцы, которые вообще охотно принимают посулы или подарки...». Далее он отмечал: «Кроме того, были устроены разные стеснения для торговли, и были заведены многие монополии; кто больше всего приносил подарков Б[орису] И[вановичу] М[орозову], тот, с милостивою грамотою, веселый возвращался домой».

Появилась и такая форма вымогательства, как волокита — нарочитое затягивание рассмотрения дела с целью получения взятки.

Московский бунт 1648 г. отчасти был вызван и злоупотреблениями чиновников. Погасить восстание не удалось, и царь Алексей Михайлович был вынужден выдать сначала Плещеева, которого растерзала толпа, а затем казнить Траханиотова. Морозова сослали в монастырь.

Бунт закончился победой горожан. Алексей Михайлович в специальном обращении к народу обещал, что он сам будет следить за тем, чтобы вновь назначенные судьи «чинили расправу без посулов».

В изданном после бунта Соборном Уложении 1649 г., которое являлось главным сводом законов Российского государства и функционировало с некоторыми изменениями почти до 1917 г., предусматривались наказания за различные виды коррупционных правонарушений: вынесение несправедливого решения судьей, подделка судебного списка дьяками и подьячими, волокита с целью вымогательства взятки, отказ судьи от разбора дела, связанный с вымогательством взятки, посул, неправомерное взимание пошлин. При этом под наказание попадал и посул, взятый третьими лицами: родственниками судей, с его ведома, или нет.

Уложение установило наказание для высокопоставленных чиновников, таких как бояр, окольных, воевод, вообще думных людей —

в виде штрафа и лишения чина, либо назначение наказания по усмотрению Государя. Низшие чиновники за должностные преступления подвергались исключению из службы, отсечению руки, ссылке, битью батогами на площади («торговой казни»), возмещению ущерба, тюремному заключению.

Закон проводился в жизнь. Например, в 1654 году за лихоимство были выпороты кнутом князь Алексей Кропоткин и дьяк Иван Семенов, взявшие деньги и бочку вина с купцов за обещание не отправлять их в Москву, куда они должны были быть переселены по указу царя Алексея Михайловича.

В XVIII и XIX вв. к борьбе с коррупцией начинает применяться системный подход. Помимо закрепленной в нормативно-правовых актах уголовной ответственности, верховная власть вела поиск организационных мер предупреждения и пресечения злоупотреблений должностных лиц.

**В царствование Петра I** было осознано, что коррупция является ужасным злом для государства, подрывает бюджет страны и разлагает общество. Петр начал вести активную борьбу против коррупции, и законодательство в этот период, помимо должностных лиц, к субъектам коррупции стало относить посредников, пособников, подстрекателей и доносителей.

Петром I были введены в действие указы «О воспрещении взяток и посулов», «О наказании за взятки и лихоимство», «О наказании хищников за взятки лишением имени и живота».

Петровские указы грозили всевозможными карами «плутам, которые ни во что иное тшачатся, точию мины под всякое добро делать и несытость свою наполнять». По указу «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное» лихоимство наказывалось телесно, конфискацией имущества, шельмованием и смертной казнью. Историческое значение этого указа определяется еще и тем, что в нем вводится общий термин «преступление», который охватывает «...все то, что вред и убыток государству приключити может», а также коррупция здесь определяется как лихоимство.

Чтобы неведением никто не отговаривался, от поступающих на службу бралась подписка об объявлении им указа о запрещении брать посулы от казенных или частных лиц, а для ознакомления народа указы прибивались на видном месте.

В обязанность учрежденных в 1711 г. *фискалов* входило «тайно провеживать, доносить и обличать» обо всех нарушениях закона, злоупотреблениях, воровстве, взяточничестве и т.п. С этой целью они даже принимали доносы от частных лиц. Интересно, что за несправедливые дела фискал не наказывался, а за правильные получал половину судебного штрафа, наложенного на чиновника.

Все органы государственного управления получили законодательное оформление с четко определенной структурой, численностью и компетенцией, а правовой статус чиновников государственного аппарата был закреплен в «Табели о рангах». Этим документом Петр I окончательно уничтожил следы и предания древнего местничества, признавая право на почет только за личными заслугами каждого.

С 1715 года чиновники стали получать фиксированную зарплату. Однако государственный аппарат при Петре Первом настолько разросся, что содержать его стало проблематично. Жалованье выплачивалось нерегулярно, поэтому взятки вновь стали основным источником дохода, особенно для чиновников низших рангов.

Мздоимцев били батогами, клеймили, ссылали. Однако их жажда к наживе была неискоренима. По свидетельствам современников, Петр даже грозился издать указ, по которому любой, кто украдет у государства деньги, на которые можно купить веревку, будет повешен, на что генерал-прокурор Ягужинский хладнокровно ответил: «не хватит веревок».

Опасаясь остаться вовсе без подданных (ведь на тот момент воровали уже все госслужащие, вплоть до генерал-прокурора), Петр так и не издал такой указ, ограничившись приказом вешать только крупных взяточников. Однако даже столь суровые меры не смогли остановить процветающую коррупцию.

Для борьбы с коррупцией был учрежден пост обер-фискала. По личному указанию императора на должность был назначен Алексей Нестеров. Он доблестно исполнял свои обязанности, вел активную борьбу с казнокрадством и взяточничеством, после многолетнего следствия изобличил в коррупции сибирского губернатора князя Матвея Гагарина, который получал взятки за отдачу на откуп винной и пивной продажи. Сенат приговорил князя к смертной казни, при этом взяточник свою вину признал и посылая Петру просьбу о помиловании, писал: «... И я раб Ваш, приношу вину пред Вашим Величеством, яко пред самим Богом, что правил Сибирскую губернию и делал многие дела просто, непорядочно и не приказным поведением, також многие подносы и подарки в почесть и от дел принимал и раздачу иные чинил, что и не подлежало, и погрешил перед Вашим Величеством...». Гагарин был повешен в присутствии двора и всех своих родственников. А через три года Нестерова самого поймали за руку на взятках и колесовали.

Петр приказал также арестовать камергера Виллема Монса. Монса обвинили в том, что он «явился во многих взятках и вступал за оные в дела не принадлежащие ему» и отрубили голову. В день казни на столбах у эшафота были прибиты «росписи взяткам». Это были одни из первых гласных российских документов, изобличающих коррупционеров. Среди тех, кто давал взятки, фигурировали князья Меншиковы, Долгорукие, Голицыны, Черкасские, граф Головкин, Волынский.

В 1725 г. был опубликован сенатский указ о смертной казни за взятки и излишние сборы комиссаров Арцыбашева, Баранова и подьячего Волоцкого. Преступники были повешены в месте их злоупотреблений, в Новгородской провинции, а о причинах их казни объявлено было всенародно при помощи особых печатных листов в назидание прочим сборщикам.

Однако, несмотря на чудовищные показательные казни, коррупция в Петербурге и по всей России процветала, становясь не только средством личного обогащения, но и политической борьбы. Сенаторы со скандалами выясняли, кто у какого коррупционера «на связи состоит». В Санкт-Петербурге с горькой иронией горожане говорили: «Сенат и Синод подарками живет». Посетивший Петербург в царствование Петра немец Вебер писал: «Средства для взяточничества неисчислимы, и их так же трудно исследовать, как и исчерпать море.... На чиновников здесь смотрят как на хищных птиц, они думают, что со вступлением их на должность им предоставлено право высасывать народ до костей и на разрушении его благосостояния основывать свое счастье».<sup>20</sup>

Эффективной борьбе с коррупцией мешал идущий от царя и господствовавший в те времена по всей России двойной стандарт, когда одним прощалось то, за что безжалостно карали других. Петр был вне себя от гнева, когда узнал, что его правая рука князь Александр

Меншиков — первый по величине взяточник в России. И что же? Император только отколотил любимца.

В 1722 году Петр отправился в Дербентский поход. Военные действия оказались для России вполне удачными, и возможно, что кавказские земли могли быть присоединены к Российской империи гораздо раньше, чем это произошло на самом деле, если бы российскую армию не подкосили болезни и проблемы со снабжением. А отвечал за продовольствие, боевой запас и лекарства астраханский губернатор Артемий Волынский, изрядно погревший на этом руки. Любимца Петр тоже лишь отколотил.

Во времена *дворцовых переворотов* жалование чиновникам отменили и «кормления от дел» фактически легализовали.

В это время честные служащие и вовсе исчезли с лица земли русской, так как подношение от взятки, даваемой за решение проблемы в обход закона, отделить стало просто невозможно.

Вступившая на престол Анна Иоанновна в первый же год своего царствования, в 1730 г., всенародно удостоверила факт крайнего произвола в губернском воеводском управлении, в ведении которого находилась и судебная власть. В указе говорилось: «... *многие воеводы, как посадским, так и уездным людям чинят великие обиды и разорения и другие не порядочные поступки, и берут взятки, о чем уже и челобитныя многия в правительствующем Сенате на них поданы, а на иных и бить челом опасаются, для того, что воеводы многие годы живуя беспреренно, того ради государыня императрица Анна Иоанновна... указала во всех городах воеводам быть с переменою по два года*». Те из воевод, на которых в течение года после смены не поступало жалоб, обратно назначались на воеводские должности, прочие — удалялись.

Одновременно манифестом Сенату были возвращены права контроля и надзора, которые некоторое время находились у упраздненного Верховного Тайного Совета. Результатом стал всплеск следственных дел, в том числе и о взятках, рассматривающихся Сенатом. Нередко представителям верховной власти приходилось лично вмешиваться в расследование злоупотреблений. Так, по указу Анны Иоанновны было произведено расследование злоупотреблений иркутского вице-губернатора Жолобова, которое привело виновного к смертной казни. Он брал взятки золотом, серебром и ясаком (пушшиной) с инородцев, помогал преступникам за деньги избежать наказания, ложно доносил на неугодных ему лиц.

Воевода Симбирска Ходырев был обличен в незаконных сборах, хищениях, взяточничестве при рекрутском наборе.

Система «кормления от дел», поощрявшая взяточничество чиновников, пагубно влияла на жизнедеятельность государственного аппарата России, противоречила установкам правительства и интересам населения.

Верховная власть сознавала это. «Ненасытная жажда корысти, — возмущалась императрица Елизавета Петровна, — дошла до того, что некоторые места, учреждаемые для правосудия, сделались торжищем, лихоимство и пристрастие - предводительством судей, а потворство и опущение — одобрением беззаконникам».

Настоящая борьба со взяточничеством началась при *Екатерине II*. Еще в начале своего правления, столкнувшись с чиновничьим самоуправством, она была возмущена: «Сердце Наше содрогнулось, — писала Екатерина в своем указе, — когда Мы услышали... что какой-то регистратор Яков Ренберг, приводя ныне к присяге Нам в верности бедных людей, брал и за это с каждого себе деньги, кто присягал. Этого

Ренберга Мы и повелели сослать на вечное житие в Сибирь на каторгу и поступили так только из милосердия, поскольку он за такое ужасное... преступление по справедливости должен быть лишен жизни».

18 июля 1762 г., фактически сразу же после вступления на престол, императрица издала знаменательный указ об удержании судей и чиновников от взяточничества и лихоимства, в котором говорилось: «... Мы уже от давняго времени слышали довольно, а ныне и делом самим увидели, до какой степени в государстве нашем лихоимство возросло, так, что едва есть ли малое самое место правительства, в котором божественное сие действие, суд без заражения сей язвы отправлялся... Никто, обвиненный в лихоимстве, — ежели только жалоба до нас дойдет праведная, яко про-гневающий Бога, не избежит и нашего гнева...»

Екатерина решила ликвидировать остатки системы «кормления» XVII в., и манифестом 1763 г. утвердила новые штаты для всех учреждений Российской империи, примерно вдвое повысив оклады большей части чиновников; при этом жалованье назначалось не по чину, а по занимаемой должности. Средний оклад служащего составлял 30 рублей в уездных, 60 рублей в губернских и 100-150 рублей в центральных и высших учреждениях, при этом пуд зерна стоил 1015 копеек.

Теперь императрица имела право требовать от чиновников честности и действий согласно букве закона. Период с 1762 по 1765 г. был богаче всего процессами за взяточничество и казнокрадство из всего полувека.

После проверок в судах Белгородской губернии Екатерина II была настолько возмущена, что выпустила специальный указ, чтобы усознать продажных судей: « Многократно в народ печатными указами было повторяемо, что взятки и мздоимство развращают правосудие и утесняют бедствующих. Сей вкоренившийся в народе порок еще при восшествии нашем на престол принудил нас... манифестом объявить в народ наше матерное увещание, дабы те, которые заражены еще сею страстью, отправляя суд так, как дело Божие, воздержались от такого зла, а в случае их преступления и за тем нашим увещанием не ожидали бы более нашего помилования. Но, к чрезмерному нашему сожалению, открылось, что и теперь нашлись такие, которые мздоимствовали к утеснению многих и в повреждение нашего интереса, а что паче всего, будучи сами начальствующие и обязанные собой представлять образец хранения законов подчиненным своим, те самые преступники учинились и в то же зло завели».

Достижением екатерининского царствования стало укоренение взгляда на всякое мздоимство и вымогательство, как на дело предосудительное, которое нужно скрывать и которым нельзя, как прежде, хвастаться. Общественность начинает порицать злоупотребления чиновников, которые, используя свое служебное положение, брали взятки.

Постепенно становится позорным злоупотреблять, заниматься взяточничеством — формируется система новых ценностей государственной службы. Ревность и усердие начинают вдохновляться не только интересами Отечества и общественного блага, но, как свидетельствует переписка представителей служилого дворянства того времени, и такими ценностями, как «слава и честь», «честолюбие в рассуждение славы империи и собственной», «лучшее удостоверение совести». Экономность и скромность желаний всячески приветствовалась в среде

господствующего класса как надежное средство достижения престижной нормы богатства, которая, в свою очередь, выступала определенным гарантом честности, добропорядочности, моральной надежности дворянина.

Дальнейшие усилия Екатерины II были направлены на формирование новой чиновничьей элиты путем просвещения и повышения уровня образования с одной стороны, а с другой — предпринимались попытки реформирования административного и судебного строя.

Но та же Екатерина Великая на прошении одного отставного полковника выдать денег на приданое дочерям своей императорской рукой начертать соизволила: «Вот дурак, десять лет полком командовал, а капитала не собрал».

Непоследовательность в борьбе с коррупцией и политикой «двойных стандартов» позволяли рассматриваемому феномену благополучно развиваться, принимая новые форма и обличья.

#### *Исторический анекдот*

Князь Горчаков: И что же происходит в России?

Карамзин: Как обычно... Воруют-с...

**XIX век** начался с административных реформ, целью которых, в частности, было улучшение организации государственной службы и качественного изменения в составе российского чиновничества.

Анализируя состояние государственных служащих, М.М. Сперанский обратил внимание на их плохое имущественное положение; а ведь именно они призваны были решать проблему преобразования государственного аппарата и реализовывать решения верховной власти. *«Для большей части людей, — писал Сперанский, — служба есть промысел, но из всех промыслов она есть наименее прибыточный. Можно положительно сказать, что исполнители наших законов, блюстители суда, порядка и устройства суть нищие».*

Несомненно, такое материальное положение чиновничества способствовало распространению злоупотреблений на всех уровнях. При этом, законы того времени четко запрещали «приношения начальствующим лицам от обществ и сословий как в совокупности, так и отдельно».

Ответственность чиновника по службе была зафиксирована Уставом о службе (1830-е гг.), где определялись необходимые для российского чиновника черты характера. Один из пунктов гласил: *«Честность, бескорыстие и воздержание от взяток».* Служащие призывались исполнять свои обязанности, согласно данной присяге, «нелицемерно и добросовестно», соблюдать существующие законы, *«не позволяя себе ни из вражды, ни из свойства или дружбы, а тем более из корысти или взяток ничего противного долгу присяги, честности и возложенного на них служения».* За мздоимство и лихоимство чиновники должны были нести административную ответственность.

В изданном в 1845 году «Уложении о наказаниях уголовных и исправительных» предусматривалось два вида взяткополучательства: лихоимство и мздоимство. Под лихоимством понималось принятие чиновником подарков лично или через посредников без нарушений обязанностей по службе. В Уложении предусматривалась

ответственность за мздоимство, то есть за «получение материального подарка для совершения противоправных обязанностей службы деяния».

Александр III запретил совмещение государственных должностей с работой в руководстве банков и акционерных обществ.

В середине XIX века в течение года осуждалось примерно 8 % наличного состава чиновников 9-14 классов. Это очень много! В год это составляло более 4 000 человек, больше чем годовая норма в современной России, в которой число чиновников возросло многократно.

Несмотря на законы и предпринимаемые меры, представление о том, что чин является законным источником пропитания чиновника, оставалось распространенным среди населения вплоть до конца XIX века.

Губернатор Симбирска М.Л. Марницкий в 1820-е годы советовал своим чиновникам: «Господа, берите, но не дерите».

Глава Третьего отделения Собственной канцелярии Его Императорского Величества граф А. Бенкендорф писал в 1828 году: *«Власть продолжает оставаться в руках презренных субъектов, возвысившихся путем лихоимства и ценою несчастья населения»*. Корпус жандармов получил права по борьбе с «преступлениями по должности и лихоимством».

При императоре Николае Павловиче жандармская проверка показала, что из около 40 проверенных губернаторов только трое не брали взятки: один был очень богат, другой был сыном Радищева, а мотивы третьего остались неразгаданными. Николай Павлович однажды даже сказал, что он живет в стране, где только он один честный человек и не берет взятки. На что граф Канкрин заметил: «Вам просто незачем, Ваше Величество».

Граф Витте хвастался, что он на рубеже веков победил взяточничество на уровне министров и глав департаментов. Сделал он это весьма просто — сам лично им выдавал ссуды из казны и иные вознаграждения и следил, чтобы они не брали у других, а только у него.

Вплоть до начала XX века чиновник, отказывающийся от вознаграждения, многим просителям казался странным и подозрительным. Как среди чиновников, так и в некоторых слоях населения те, кто ничего не брал, считались дураками или трусами.

"...подкуп административного лица есть прочная традиция российского государственного быта по крайней мере несколько последних столетий. Формы взятки менялись — брали съестным, мехами, крепостными, деньгами, услугами, но суть её как формы злоупотребления властью, как служебного преступления — сохранялась. Упорная воспроизводимость подобного деяния нашла стихийное отражение в языке, наряду с некоторыми народными эквивалентами, терминах, широко ходивших в обиходе, вроде — «оказать почесть», «проявить уважение», «мзда», «корм», «добыча», «подарок», «детешкам на молочишко», «вернуть долг», «любодеятельность», «лихоимство», «сребролакомство», взятка возбуждала воображение писателей и государственных мужей, так родились: «богопротивное лакомство» (Петр Великий), «произвольное самовознаграждение» (С. Уваров), «служебные сладости» (М. Салтыков-Щедрин) и т.п." <sup>21</sup>

Система давала возможность чиновникам брать взятки, подношения, подарки к различным праздникам и именинам. Недаром литература XIX в. запечатлела на своих страницах взятки «борзыми щенками», вереницы поздравляющих в губернаторских прихожих; можно вспомнить приезд Хлестакова и чиновников, которые «одажживали» деньги московскому «ревизору».

Существовало выражение «ударить челом сковородкою рыбки». Дело в том, что крупные монастыри, имея свои рыбные хозяйства, привозили в Москву огромное количество рыбы, которую раздавали нужным чиновникам в виде «почести». Размеры «сковородки» специально не оговаривались.

Многочисленные сенатские ревизии XIX в. зафиксировали факты злоупотреблений, в том числе и взяточничества, служащих губернских и уездных учреждений многих российских регионов. Практически во всех губерниях, где проходили ревизии, всплывали факты вымогательства со стороны чиновников. Так, например, помещики всех губерний Правобережной Украины ежегодно собирали для полицейских немалую сумму. Киевский губернатор И. И. Фундук-лей объяснял это тем, что если помещики не будут выделять средства на содержание чиновников полиции, «то средства эти они получают от воров».



*Чиновник и проситель.  
Карикатура перв. пол. XIX в.*

В XIX веке в России чиновничий мир России представляет собой особую систему клиентских и меновых взаимоотношений.

Отношения обмена связывали чиновника как с «просителем», который был вынужден платить за ведомственные услуги, так и с начальником — директором департамента или губернатором. Последние имели возможность присваивать подчиненным чин (класс), награждать их орденами и возводить их в дворянское достоинство. Тем самым они распоряжались ресурсом, который в глазах мелких чиновников выглядел золотым дном. В ответ начальник получал абсолютную лояльность и верность.

Те, кто был исключен из этой системы, объединялись в «оппозицию», борющуюся за доходные места. В то время как правящие круги ссылались на «традицию», например, на назначение царем, «оппозиция» усваивала прогрессивные позиции, идеологии и символы, как, например, борьбу с коррупцией и за правовое государство, чтобы под этими знаменами самим добраться до источников власти, престижа и богатства. Лозунги «за царя» и «против коррупции» на самом деле были, в первую очередь, инструментами в местной борьбе за власть. Страна делилась на подавляющее большинство не допущенных к политике крестьян и дворянское меньшинство, состоящее из нескольких значимых семей. Борьба между кликами шла не за политические позиции, а за престиж и честь.

В отличие от веберовского идеального чиновника в России сложился тип *патримониального чиновника*. Его характерные черты:

1. *Патримониальное* господство покоится не на служебной обязанности и подчинении абстрактным нормам, а на строго личных

отношениях почтения. Нормы его поведения основаны на традиции «всегда так было». Чиновник становится членом домашней общины. Российский чиновник ориентируется на «хозяина», он не отделяет требований своей службы от интересов личной жизни. По словам К.П. Победоносцева, «...идея патриотизма исчезла. А служба государственная превратилась в службу начальнику».

2. Чиновника награждали за служение хозяину, а не за руководство подчиненными.

3. Таким образом, по Веберу, верность должности является «не верностью объективной службе», а «верностью слуги». На месте службы чиновники не располагали текстами законов, да никогда их и не читали.

4. Общение с населением — задача периферийная, в центре внимания находятся отношения с патроном. В мире чиновников «просители» практически не фигурируют.

5. Поэтому чиновнику не требуется никаких специальных знаний; его администрирование основано на опыте и конкретных навыках, таких как умение писать (русские чиновники заступали на службу без образования и научившись только писать).

6. Патримониальная система включает в себя и то, что хозяин и чиновник требуют оплаты каждого своего действия. По «неписаным преискурентам» еще в XIX веке «просители» знали, сколько они должны были платить за каждую из услуг.

Такая практика не является российской особенностью.

Российское Уголовное Уложение 1903 г. предусматривало ответственность служащих, вступающих в запрещенные им по роду службы имущественные сделки. В соответствии со ст. 683 Уголовного уложения, наказывался служащий, «на ком лежала обязанность наблюдения за имущественными или иного имущественного договора предприятием, или производства торга, или надзора за указанными действиями, виновный в воспрещенном ему законом участии в сих предприятиях или договоре, или в законодательстве по договору от своего имени или от имени своей жены, или через подставное лицо».

Принимая более цивилизованные формы, взяточничество видоизменялось, но не искоренялось в русском обществе и государственном аппарате.

Характерным примером определенной лояльности, иногда просто необъяснимой, может служить рассмотрение в Государственной Думе в 1908 г. вопроса о злоупотреблениях и взяточничестве чиновников на Северном Кавказе. Поднявшие вопрос депутаты предложили создать специальную комиссию для рассмотрения преступлений госслужащих. Николай II послал наместнику телеграмму, в которой говорилось, что расследование злоупотреблений чиновников — дело администрации, а не Государственной Думы, и, вообще, «не надо с этим торопиться».

Трагическая история царствования Николая II знаменуется деятельностью Распутина, который, пользуясь неограниченным доверием царской семьи, не забывал о собственном кармане. Можно также вспомнить балерину Кшесинскую и великого князя Сергея Михайловича, которые на пару за огромные взятки помогали фабрикантам получать военные заказы во время первой мировой войны. В Петрограде мрачно шутили: «Мы имеем очень хороший балет, но, к сожалению, не имеем артиллерии».

Коррупция во все века была неотделима от фаворитизма.

**Коррупция в Советском Союзе.**

В результате смены государственного строя, после октября 1917 г., коррупция как явление не была отменена, но зато сформировалось лицемерное отношение к ней. Власти не признавали слово «коррупция», позволив ввести его в употребление лишь в конце 80-х годов. Вместо него использовались термины «взятничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство» и т. п.

Отрицая понятие, отрицали коррупцию как системное явление. Борьба, хотя и весьма решительная, велась с отдельными пережитками прошлого, субъектами которого были эксплуататорские классы.

Причину сохранения взяточничества усматривали, кроме пережитков прошлого, в недостатках в работе партийных, профсоюзных и государственных органов в области воспитания трудящихся, в серьезных упущениях в кадровой работе, в бюрократизме и волоките при рассмотрении законных просьб граждан, в грубых нарушениях государственной, плановой и финансовой дисциплины, в либерализме по отношению к взяточникам.

Для борьбы с негативными явлениями уже в мае 1918 г. Совет народных комиссаров издал декрет о взяточничестве, предусматривающий тюремное заключение за взятки на срок не менее пяти лет, а также конфискацию имущества. Покушение на получение или дачу взятки приравнивалось к совершенному преступлению. Если взяткодатель принадлежал к имущему классу и стремился сохранить свои привилегии, то он приговаривался «к наиболее тяжелым и неприятным принудительным работам», имущество его подлежало конфискации.

Мера пресечения ужесточалась постоянно, но отнюдь не она ограничивала масштабы злоупотреблений чиновников. Просто во времена «военного коммунизма» денежное обращение практически отсутствовало, а в органах управления царил такой хаос, что часто было непонятно, кому давать взятку.

Коррупция вновь начала процветать при НЭПе, когда вновь возникла предпринимательская деятельность. Тогда же взяточничество стали считать формой контрреволюционной деятельности, а контрреволюционеров ставили к стенке. Борьба с коррупцией приобретает характер массовых карательных кампаний.

В одном из циркуляров Наркомата юстиции 1927 года значится: «В течение... месяца... повсеместно и одновременно назначить к слушанию по возможности исключительно дела о взяточничестве, оповестив об этом в газете, дабы создать по всей республике впечатление единой, массовой и организованно проводимой судебной-карательной кампании». Взятками стали считать любые подарки должностному лицу, работу по совместительству в двух и более учреждениях, находящихся между собой в товарообменных партнерских взаимоотношениях и т.п.

В 1929 г. пленум Верховного суда определил: «Все случаи получения должностными лицами магарыча, то есть всякого рода угощения в каком бы то ни было виде, подлежат квалификации как получение взятки».

Так как взяточничество и разворовывание народного добра считались буржуазным пережитком, в СССР было принято говорить, что по мере строительства социализма данные явления «в нашем молодом государстве» постепенно исчезают.

Но это не соответствовало действительности. Основными преступлениями советских коррупционеров кроме взяточничества были: сращивание с преступными элементами работников контрольных органов, отпуск дефицитной продукции; выделение оборудования и

материалов; корректировка и снижение плановых заданий; назначение на ответственные должности; сокрытие махинаций; массовые приписки.

При Сталине, 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.

Факторы, препятствующие распространению коррупции в СССР:

— всеобщее доноительство и страх за свою жизнь, а также жизнь близких;

— пропаганда, делала свое дело — на подсознательном уровне люди впитывали внушаемые им моральные парадигмы.

Хрущёв к проблеме коррупции подошел творчески. В 1960-е годы был изобличён в злоупотреблении служебным положением Фрол Козлов, в те времена второй человек в государстве. Когда итоги следствия были оглашены, Козлова разбил паралич. Хрущёв по этому поводу сказал: «Если оклемается, исключим из партии и будем судить. Если умрёт — похороним на Красной площади». События развивались по второму варианту, а слова Хрущева определили дальнейшее направление в борьбе с коррупцией.

Однако именно при Хрущеве в 1962 году была вновь введена смертная казнь за получение взятки. Но на номенклатуру это распространялось лишь в крайнем случае. Борьба с коррупцией носила, скорее, показательный характер и применялась все больше в политических целях, для расправы с негодными лицами.

Коррупция породила теневую экономику в СССР. В условиях тотального дефицита право распоряжаться ресурсами, товарами, услугами давало огромную власть и, в свою очередь, порождало коррупцию.

Однако высшие советские и партийные сановники были практически неприкосновенны для правосудия, так как с коррупцией среди государственного аппарата боролись исключительно представители этого аппарата. (К редким исключениям можно отнести дела Тарады и Медунова из высшего краевого руководства в Краснодаре, дело Щелокова).

Именно поэтому коррупция расширялась по мере ослабления тотального контроля. Уже на рубеже 60-х и 70-х годов XX века коррупция пронизала властные структуры партии насквозь, особенно в южных национальных республиках. Когда это доходило до пределов, угрожающих системе, следовала смена руководства.

Последняя попытка обуздать коррупцию была предпринята, когда Генеральным секретарем ЦК КПСС стал Ю.В. Андропов. В союзных республиках начались масштабные расследования злоупотреблений.

Так произошло в Азербайджане в 1970 г., когда ставленник Андропова Г.Алиев при поддержке Москвы сверг тогдашнего первого секретаря КП Азербайджана Ахундова на республиканском пленуме партии. В закрытом материалах пленума партийному руководству КГБ республики «открывало глаза» на глубину падения. Приводились, к примеру, данные о величине взяток, которые надо было платить вышестоящему руководству за занятие постов (при средней зарплате в пределах 100 руб.): директор театра: от 10 000 до 30 000 руб.; районный прокурор: 30 000 руб.; председатель колхоза или совхоза: 50 000 и 80 000 руб. соответственно; второй секретарь райкома партии: 100 000 руб.;

первый секретарь райкома партии: 200 000 руб.; ректор вуза: в среднем 200 000 руб.<sup>22</sup>

Одним из самых громких стало расследование в начале 80-х гг. в Узбекистане, которое возглавлялось прокурорами Т.Х. Гдяном и Н.В.Ивановым. Практика приписок стала в республике всеобщей: республика отчитывалась за невыращенный хлопок в гигантских размерах. Покупались и продавались должности от председателя колхоза до секретаря ЦК республики, взяточничество стало нормой жизни. Масштабная операция КГБ в Узбекистане началась весной 1983 г. с ареста начальника Бухарского ОБХСС (отдел борьбы с хищениями социалистической собственности). В его домашнем сейфе были найдены более миллиона рублей, золотые монеты и изделия (при месячной зарплате в несколько сот рублей). По оценкам республиканского КГБ, сделанным на основании предварительных оперативных разработок, следуя букве закона пришлось бы арестовать несколько сот тысяч должностных лиц из органов партии, МВД и т.п. Нити расследования потянулись к хозяину республики — первому секретарю ЦК компартии Узбекистана Рашидову и в Москву — в ЦК КПСС, другие союзные органы. Однако при крупнейших разоблачениях наказание понесли лишь второстепенные лица.

«Устойчивость советской империи поддерживалась в то время уже не страхом и силой, как это было во времена Сталина, а упомянутым договором, согласно которому региональные элиты сохраняли лояльность центру, а центральные элиты закрывали глаза на делишки региональных. Преследования коррупционеров противоречили этому договору. Возникла глубокая трещина, которая стала стремительно превращаться в пропасть, как только с конца 80-х годов власть КПСС стала стремительно таять.

Первая же возможность была использована республиканскими элитами для выхода из состава СССР. Таким образом, распаду СССР способствовали как коррупция, тотально разлагавшая власть в стране, так и попытки ограничения коррупции, расколовшие до того единую коррумпированную элиту СССР».<sup>23</sup>

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 годах на Западе говорили, что в России большинство государственных служащих попросту не догадываются, что личное обогащение на службе является криминалом. Особенно щедрой «кормушкой» оказалось проведение приватизации. Ее организаторы имели уникальные условия для злоупотреблений.

Особенностями *современной коррупции в России* являются:

— существенно большая распространенность ее традиционных денежных форм;

— увеличение ее экономической составляющей;

— открытость и цинизм.

Увеличился доход от коррупционных сделок и уменьшился их риск. Эксперты подчеркивают, что видоизменение и увеличение коррупции определяются особенностями переходного периода. В частности, отмечают такие шаги власти, как создание совместных предприятий, реформа предприятий, начало «дикой» приватизации, ослабление контроля за экспортом (подробно см. в докладе фонда ИН-ДЕМ «Диагностика российской коррупции» <http://www.anti-corr.ru>).

По данным Генеральной прокуратуры уровень коррупции в современной России равен примерно 240 млрд долларов в год. Такая сумма составляет примерно 1,5 современного годового бюджета страны и 1/3 от

ВВП (соответственно 178 и 751 млрд долларов). При этом по фактам взяточничества в стране заводится 11 тысяч уголовных дел.

В последние годы можно говорить о том, что от единичных разрозненных сделок коррупционеры переходят к организованным и скоординированным действиям, объединяясь в преступные сообщества, образующие коррупционные сети.

Деятельность коррупционных сетей проявляется в формировании взаимосвязей и взаимозависимостей между чиновниками по вертикали управления, а также по горизонтали на различных уровнях управления между разными ведомствами и структурами.

Эти взаимосвязи и взаимозависимости направлены на систематическое совершение коррупционных сделок, как правило, с целью личного обогащения, распределения бюджетных средств в пользу структур, входящих в коррупционную сеть, повышения прибылей, их максимизации, или получения конкурентных преимуществ финансово-кредитными и коммерческими структурами, входящими в коррупционную сеть.

Коррупционные сети тесно связаны с организованной преступностью.

Средства, получаемые в результате экспорта нефти, газа, металлов, функционирования транспорта, связи, энергетики, лесного хозяйства, от оптовой торговли и финансирования оборонных заказов и Вооруженных Сил и т.п., — распределяются по коррупционным сетям.

В состав коррупционных сетей входят:

— группы государственных чиновников, обеспечивающих соответствующие решения;

— коммерческие и финансовые структуры, реализующие получаемые выгоды, льготы, доходы;

— силовое прикрытие со стороны представителей органов МВД, ФСБ, прокуратуры, налоговой полиции и иных «силовиков».

Руководителями коррупционных сетей часто являются самые высокопоставленные российские чиновники и политики.

Крупнейшие российские коррупционные сети выстраиваются вокруг Центрального банка РФ и некоммерческих банков, таких как Сбербанк РФ, Внешэкономбанк РФ, в системе силовых органов, включая ФСБ, МВД и Государственный таможенный комитет, судебных органов, вокруг Министерства финансов РФ, Министерства экономики РФ, Мингосимущества РФ.

Коррупционные сети выстраиваются в России вокруг частной зарубежной финансовой и материальной помощи, строительства и реконструкции зданий и сооружений.

Коррупцию в современной России отличает системный характер. И борьба с ней должна вестись системными методами.

В 1999 году в нашей стране было принято решение поиска действенных мер борьбы с коррупцией. Был создан Национальный антикоррупционный комитет (НАК), который наделен существенными полномочиями. Создан Совет по противодействию коррупции.

К настоящему моменту в России также разработан Национальный план противодействия коррупции (31 июля 2008 г.), совершенствуется антикоррупционное законодательство. В декабре 2008 года принят Федеральный закон «О противодействии коррупции», который вступил в силу.

В декабре 2005 г. Президент России Владимир Путин внес на ратификацию в Госдуму Конвенцию ООН по противодействию кор-

рупции от 31 октября 2003 года, подписанную от имени России в г. Мерида (Мексика) 9 декабря 2003 года. Текст конвенции разработан учрежденным Генеральной Ассамблеей ООН в этих целях специальным комитетом. В этой конвенции получили дальнейшее развитие положения принятой ранее Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, которая ратифицирована Россией в апреле 2004 года.

Ратифицировав в 2006 году важнейшие международные анти-коррупционные документы Конвенцию ООН против коррупции и Конвенцию Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию», Россия активно включилась в международное антикоррупционное сотрудничество.

С 1 февраля 2007 года наша страна стала полноправным членом Группы государств против коррупции (ГРЕКО) и постоянно участвует в работе этого органа.

В феврале 2008 г. принят Федеральный закон о противодействии коррупции.

Но законодательных и организационных мер недостаточно. Пока в массовом сознании коррупция будет восприниматься как нормальное и неизбежное явление, в обществе ничего не изменится. Борьбу с коррупцией каждый должен начинать внутри себя.

## **7. Международная коррупция и опыт борьбы с ней**

### ***а) Региональные модели коррупции***

Можно выделить четыре региональных модели коррупции.

**Европейская модель** характеризуется относительно невысоким уровнем коррупции при почти полном отсутствии низовой коррупции. Это не исключает периодическое возникновение скандалов, связанных с верхушечной коррупцией. Низкий уровень коррупции поддерживается комплексом мер — институциональных, организационных, правовых наряду с эффективным действием традиции, культуры и институтов гражданского общества. Следует подчеркнуть, что страны, в которых реализуется эта модель, проходят, как правило, этап исторического развития, характеризующийся весьма высоким уровнем коррупции.

Следующие три модели характеризуются высоким уровнем коррупции. Все три модели описывают превращение коррупции в системное явление.

**Азиатская модель:** коррупция — привычное и общественно-приемлемое культурное и экономическое явление, связанное с функционированием государства. Такая модель порождается тотальным контролем государства над всеми сторонами жизни общества. Во многом коррупция в СССР подпадала под эту разновидность.

**Африканская модель:** власть продается «на корню» группе основных экономических кланов, договорившихся между собой, и политическими средствами обеспечивает надежность их существования. Переход к этой модели возможен при следующих условиях: политическая власть в стране остается неконсолидированной; финансово-бюрократические группы под давлением инстинкта самосохранения прекращают противостояние и договариваются; формируется олигархический консенсус между консолидированными финансово-бюрократическими группами и частью политической элиты.

Для страны это означает сворачивание демократии и использование демократических процедур в качестве камуфляжа; экономика предельно монополизирована и примитивизируется, удовлетворяя только самые основные потребности населения во избежание социальных потрясений и обеспечивая интересы узкой олигархической группы.

**Латиноамериканская модель:** попустительское отношение к коррупции дает возможность теневым и криминализированным секторам экономики достигнуть могущества, соизмеримого с государственным. Спихиваемая власть оказывается на десятилетия втянутой в жесткое прямое противостояние с мафией, образующей государство в государстве. Экономическое благополучие становится задачей не только недостижимой, но даже второстепенной на фоне других проблем. Постоянная политическая нестабильность увеличивает шансы установления диктатуры на волне борьбы с коррупцией, а вслед за этим возрастает вероятность перехода к африканской модели.

Следует подчеркнуть, что, как обычно, приведенная классификация описывает «идеальные типы», которые в реальной жизни могут осуществляться в виде различных смесей.

#### **б) Международный рейтинг коррупции**

Ведущая антикоррупционная международная неправительственная организация *Transparency International* опубликовала рейтинг наименее и наиболее коррумпированных стран мира, который был составлен на основе данных за 2007 год.<sup>24</sup> Так называемый индекс восприятия коррупции (*Corruption Perceptions Index*, или CPI) составляется по результатам опросов 14 экспертов, оценивающих степень коррумпированности в государственном секторе 180 стран. Каждая из стран получает оценку от 0 до 10, при этом 0 свидетельствует о максимальном уровне коррупции, а 10 — о минимальной коррумпированности госсектора. В рейтинге 2007 года индекс России составил 2,3. Россия занимает 143-ю позицию из 180 возможных по степени прозрачности (то есть, по антикоррупционному благополучию), делая ее с такими странами, как Гамбия, Индонезия и Того. Следует отметить, что в 2006 году Россия находилась на 121-й позиции. То есть состояние с коррупцией в нашей стране ухудшается.

Наиболее высокую оценку — 9,4 из 10 возможных получили постоянные рекордсмены Финляндия и Новая Зеландия, а также присоединившаяся к ним Дания.

Самый низкий рейтинг на уровне 1,4 имеют Сомали и Мьянма. Оценка России — 2,1 балла.

40% стран, которым был присвоен индекс ниже 3, указывающий на безудержный размах коррупции, относятся Всемирным банком к категории стран с низким доходом.

### 10 наименее коррумпированных стран

Рейтинг	Страна	Индекс
1	Новая Зеландия	9,4
1	Дания	9,4
1	Финляндия	9,4
3	Сингапур	9,3
3	Швеция	9,3
6	Исландия	9,2
7	Голландия	9,0
7	Швейцария	9,0
9	Норвегия	8,0
9	Канада	8,0

### Ведущие мировые державы в рейтинге TI

Рейтинг	Страна	Индекс
12	Великобритания	8,4
16	Германия	7,8
17	Япония	7,5
19	Франция	7,3
20	США	7,2
41	Италия	5,2

Существенно повысился рейтинг нескольких африканских стран. Эти результаты отражают успехи борьбы с коррупцией в Африке и показывают, что при наличии подлинной политической воли и осуществлении реформ уровень коррупции может быть снижен.

В числе стран, улучшивших рейтинг, многие представляют Юго-Восточную и Восточную Европу, что свидетельствует о стимулирующем воздействии процесса вступления в Европейский союз на борьбу с коррупцией.

Рейтинг по-прежнему замыкают государства, находящиеся в состоянии крайней нестабильности, включая Афганистан, Ирак, Мьянму, Сомали и Судан. По мнению руководства Transparency

International, *«страны, раздираемые конфликтами, дорого оплачивают их, теряя способность к управлению. Когда государственные институты не существуют или ослаблены, корыстные личности ищут пути к государственным ресурсам и коррупция процветает».*

#### **в) Международный опыт борьбы с коррупцией**

Согласно некоторым оценкам, затрата одной денежной единицы (доллара, фунта стерлингов, рубля) на противодействие коррупции приносит в среднем 23 единицы при борьбе с коррупцией на уровне отдельной страны и около 250 при борьбе с ней на международном уровне.

Не случайно мировое сообщество значительное внимание уделяет борьбе с коррупцией и ее предупреждению. Только за последние

десятилетия под эгидой ООН были приняты: Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (1996 г.); Декларация о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих организациях (1997 г.); Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» (1998 г.); Конвенция ОЭСР против взяточничества (1999 г.); Конвенция против транснациональной организованной преступности (2000 г.); Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции (2003 г.).

21 декабря — день открытия для подписания Конвенции ООН стал Международным днем борьбы с коррупцией. Начиная с 2003 года Трансперенси Интернешнл ежегодно публикует доклад «Барометр мировой коррупции».

В целях ограничения распространения коррупции мировое сообщество выработало множество форм и методов борьбы с ней:

1. Чистки и кампании.

2. Административно-правовые меры. Создание специализированных органов, предназначенных для расследования нарушений законности в сфере государственной службы.

3. Идеино-нравственное возрождение общества.

4. Подотчётность правительств выборным представителям и массовому электорату.

На практике эти подходы к борьбе с коррупцией, как правило, сосуществуют.

В современных демократических государствах сложилась определённая система мер по борьбе с коррупцией, основанная на признании права гражданина на чёткое исполнение государственных обязанностей.

В интересах борьбы с коррупцией разрабатываются как меры предупредительного характера, направленные на её предотвращение, так и меры уголовно-правового воздействия на лиц, нарушивших соответствующие запреты. Публичная служба рассматривается как особый вид деятельности со своими чётко очерченными границами, а корпус государственных и муниципальных служащих обязан подчиняться жёстко контролируемым этическим и дисциплинарным нормам.

В ряде стран приняты специальные законы, содержащие подобные нормы, своеобразные этические кодексы или кодексы чести чиновников.

Сегодня известны различные формы контроля за деятельностью администрации.

Во-первых, это создание независимых контролирующих органов типа получившей большую известность Независимой комиссии по борьбе с коррупцией.

Во-вторых, это система контролирующих органов в рамках самого правительства.

В-третьих, активизация гражданской инициативы и привлечения к работе групп и отдельных граждан.

Обеспечение гласности и открытости на уровне правительства, возрастающий уровень подотчетности государственных чиновников значительно препятствуют злоупотреблениям государственной и личной власти.

Нормативные акты многих стран запрещают чиновникам занимать какую-либо оплачиваемую должность вне государственной службы, проявлять какие-либо политические и личные предпочтения при исполнении служебных обязанностей, использовать служебную информацию в целях получения личной выгоды, иметь финансовые

интересы в компаниях, с которыми чиновник связан по службе, получать всякого рода подарки и подношения.

Законодательство всех без исключения европейских стран предусматривает уголовно-правовые нормы за различные коррупционные преступления. Рассмотрим опыт отдельных стран.

**Великобритания.** В английских правилах поведения для служащих есть раздел, регламентирующий отношения государственных служащих с частным сектором, где оговорены нормы поведения при заключении правительственных контрактов с частными компаниями.

Если служащий ведет дело с фирмой, добивающейся заключения правительственного контракта, ему запрещается покупать товары и пользоваться услугами этой фирмы на льготных условиях, принимать предложения об «оказании ему в различных формах гостеприимства», кроме приглашений на обычные протокольные мероприятия, но при условии, что его присутствие на этих мероприятиях будет способствовать деятельности его учреждения.

По правилам, принятым в Великобритании, все подарки, предлагаемые служащему в связи с исполнением официальных обязанностей, должны им отвергаться. Исключение делается для рождественских подарков, если они «представляют собой календари, записные книжки, предметы канцелярского обихода скромной стоимости и имеют на себе название или знак компании, что делает возможным рассматривать их в качестве рекламных материалов».

Государственный служащий может оставить с разрешения руководителя ведомства подарок от иностранного представителя, чтобы не показаться невежливым.

В Великобритании существует практика контроля за служебными расследованиями фактов недостойного и противоправного поведения работников полиции. В системе МВД Великобритании действует Управление жалоб на действия полиции, сотрудники которого не являются работниками полиции, более того, они вообще не являются юристами, но назначаются на свои посты министром внутренних дел из числа наиболее авторитетных и уважаемых в стране лиц.

Этот своеобразный совет старейшин осуществляет контроль за рассматриванием жалоб на действия полиции с тем, чтобы дела такого рода рассматривались объективно и добросовестно.

Эффективность деятельности данной формы общественного контроля такова, что многие полицейские предпочитают досрочно уйти на пенсию, если перед ними встает перспектива стать объектом подобного разбирательства.

**Франция.** В последнее время во Франции особое внимание уделяется вопросам назначения бывших высших государственных чиновников на ответственные посты в частных и государственных компаниях. Здесь возможны различные правонарушения, например в форме создания льготных условий для предприятия или банка, куда намерен пойти работать после своей отставки государственный функционер. В 1995 году Правительство Франции приняло решение о создании Комиссии по деонтологии государственной службы, которая призвана оценивать совместимость будущей работы государственного чиновника с его функциями на государственной службе, чтобы не допустить фаворитизма.

Еще одной традиционно коррупционной сферой является во Франции сотрудничество между государством и частными предприятиями в осуществлении различных проектов на контрактной и подрядной основе. Принятый в январе 1993 года Закон Сапена преду-

считывает обязательное участие в рассмотрении и утверждении контрактов на общественные работы представителей оппозиции и Генеральной дирекции по вопросам конкуренции и потребления.

**Германия.** В июле 1995 года Сенат Берлина принял решение о создании Межведомственной рабочей группы по борьбе с коррупцией. В группе собраны ведущие эксперты всех ведомств и учреждений Берлина, занимающихся этой проблемой. Кроме специалистов Госпрокуратуры Берлина и Земельного управления криминальных расследований в ее состав входят представители службы внутреннего аудита при департаменте внутренних дел сената, а также члены Картельного управления, сенатских департаментов финансов и жилищного строительства, агенты расследований уклонения от налогов.

Задачами рабочей группы являются: уточнение зон, благоприятных для коррупции, определение направлений борьбы с коррупцией, сбор информации о коррупции, поступающей из различных источников. Группа готовит и издает методические рекомендации по борьбе с этим явлением. Одна из важных задач группы — создание Центрального управления по борьбе с коррупцией и ее предотвращению. Согласно замыслу Берлинской рабочей группы по борьбе с коррупцией, каждому гражданину предоставляется возможность обратиться в Центральное управление, сообщить о любых фактах, которые могут быть связаны с коррупцией, и узнать, какие дальнейшие шаги будут предприняты.

В Германии реализуется принцип «четырёх глаз», согласно которому при общении чиновника с посетителем в помещении должны находиться еще как минимум два человека. В некотором смысле — свидетели.

Германия сейчас находится на 16-м месте по уровню коррупции в мире.

**Италия.** Согласно итальянскому законодательству лица, осуществляющие подкуп государственных служащих, несут такую же ответственность, что и коррупционеры, однако, если частное лицо дает вознаграждения за уже совершенные действия, оно не подлежит уголовной ответственности. Особо оговорена ответственность за неудавшееся подстрекательство к подкупу.

В стране проводятся различного рода антикоррупционные операции. В течение пяти лет компания «Чистые руки», начатая в 1992 году миланской прокуратурой и направленная против коррупции в высших эшелонах власти, проводилась последовательно. В результате одной акции были арестованы десятки крупнейших и сотни более мелких фигур итальянской политики и экономики. Координатор этой акции Джерардо де Амброзио убежден, что данная работа не была напрасной хотя бы потому, что «сегодня итальянцы стали относиться к коррупции как к преступлению, а раньше относились как к норме жизни».

**Соединённые Штаты Америки.** В США постепенно складывались правила трудовой этики государственных чиновников и юридические ограничения, которые сегодня обязательны для исполнения всеми правительственными чиновниками. В настоящее время деятельность государственных служащих регулируется целым набором моральных кодексов и законодательных регламентов.

Принципы этики правительственных служащих содержатся в 14 пунктах специального исполнительного приказа президента США. Многие его положения были закреплены законом 1992 г. Управления по этике государственной службы.

Исполнительный приказ трактует порядок получения льгот и ухода со службы. Чиновникам не разрешается «использовать служебное

положение для извлечения личной выгоды» и иметь финансовые интересы, вступающие в противоречие с их должностными обязанностями, использовать внутреннюю информацию для личной выгоды или принимать подарки.

Другие положения регламентируют порядок исполнения служебных обязанностей. Как дача, так и получение взяток считаются уголовно наказуемым преступлением. Не допускается получение жалования из источников вне государственной системы, равно как и вознаграждение государственных чиновников за представительство частных интересов в «отдельных делах», где США имеют свой финансовый интерес. Предусмотренные санкции распространяются как на госчиновников, так и на лиц, которые дают им вознаграждение.

В США придается большое значение вопросам нравственности. Этические нормы государственной службы определяет Кодекс этики государственного служащего, введенный президентом Джонсоном в 1965 г.

В августе 1991 г. был принят свод правил для сотрудников государственного аппарата. Согласно ему служащим разрешено принимать подарки от посторонних лиц стоимостью не более 25 долларов и строго запрещено брать какие-либо подарки от подчиненных. Введен запрет на получение гонораров за преподавание, выступления и публикации, связанные с вопросами, которыми должностное лицо занимается в силу своего служебного положения.

Принята и другая модель контроля — назначение генеральных инспекторов в федеральном правительстве и правительствах штатов в качестве внутреннего органа, следящего за работой ведомств и координирующего превентивную расследовательскую и аудиторскую антикоррупционную деятельность в рамках этих ведомств.

В США существует также положение о вознаграждении работников, сообщивших о неправильно заключенных государственных контрактах.

В стране есть система добровольных осведомителей. Осведомитель получает от 15 до 30% стоимости выявленного по его доносу материального ущерба и защищен от преследований со стороны разоблаченных им нарушителей.

Это далеко не все примеры международного опыта борьбы с коррупцией.

### ***г) Концептуальные модели борьбы с коррупцией***

Можно выделить несколько концептуальных **моделей борьбы с коррупцией**.

***Тоталитарная модель борьбы с коррупцией.*** Эта модель предполагает всеобъемлющий контроль со стороны государства за поведением должностных лиц и жесткое реагирование на любые отклонения от принятых норм (писанных и неписанных), которые они допустили. Наиболее последовательно эта модель реализовывалась в эпоху сталинизма.

Данная модель устанавливает зависимость между уровнем властных полномочий должностного лица и степенью ответственности. Риск быть привлеченным к уголовной ответственности и понести наказание возрастает для лиц, которые находятся ближе к вершине власти — чем ближе к вершине, тем больше риск. Иными словами, соблюдается принцип реализации ответственности: «сверху вниз», который является идеальным средством оптимизации любой социальной системы.

Пороком такого подхода борьбы с коррупцией является нарушение прав человека, так как тоталитаризм принципиально несовместим с их соблюдением.

**Авторитарная модель борьбы с коррупцией.** Ее принципиальная особенность — реализация ответственности выборочно, в соответствии с установками «руководящего лица». Долгое время такими лицами являлись представители партийной элиты. Данная модель была типичной во времена правления Хрущёва — Брежнева.

Следует упомянуть еще две особенности, присущие авторитарной модели: а) выход должностного лица на определенный уровень властных полномочий фактически означает для него правовой иммунитет и б) деньги в этой модели играют второстепенную роль или не играют никакой.

Рассматриваемая модель борьбы с коррупцией мотивирует стремление попасть во властные структуры из соображений собственной безопасности и безнаказанности в борьбе за привилегии и полномочия, поэтому в ней заложены процессы деградации власти и ее последовательного коррумпирования.

**Олигархическая модель борьбы с коррупцией.** Здесь реализация ответственности осуществляется в соответствии с клановым подходом — по принципу «свой — чужой» (наш — не наш). Поскольку власть осуществляется «командами», то «своих» защищают от ответственности всеми возможными способами, зато в отношении «чужих» собирают компрометирующий материал и пытаются дать ему законный ход. Такая модель типична для борьбы с коррупцией в России в настоящее время.

В олигархической модели исключительно большое значение придается деньгам, поэтому с их помощью улаживаются многие вопросы, в том числе в правоохранительной сфере. Отсюда модификация данной модели в *криминальную*, поскольку, как показывает практика, и бандиты от ответственности откупаются, что позволяет им безнаказанно заниматься криминальным бизнесом.

Поскольку олигархические кланы не поддерживают обратной связи с населением и управленческими структурами (в том числе в правоохранительной сфере), то борьба с коррупцией приобретает инструментальный характер и рассматривается как орудие в межклановых схватках за власть. Отсутствие контроля порождает широкомасштабную коррупцию в нижестоящих структурах власти.

**Либеральная модель борьбы с коррупцией** означает полную безответственность, безнаказанность и вседозволенность. Такая обстановка складывается в периоды революционных потрясений, когда новая власть еще не овладела функциями управления либо сознательно инициирует разрушительные процессы. Исторические периоды существования данной модели: например, Россия во время правления Временного правительства.

Данные модели борьбы с коррупцией динамичны и тяготеют к превращению из одного типа в другой: высока вероятность модификации либеральной модели в авторитарную, авторитарной в олигархическую, олигархической в тоталитарную.

**Правовая демократическая модель.** Такая модель во многом воплощена в концепции правового государства. Здесь большое значение имеет реализация таких идей, как согласование права и нравственности, определение разумной иерархии правоохраняемых ценностей, равенство всех перед законом, корреспонденция между уровнем властных

полномочий и степенью ответственности, поддержание обратных связей, формирование приоритетов борьбы с преступностью.

В плане борьбы с коррупцией особенно важно обеспечение реального воплощения принципа концепции правового государства, как равенство всех перед законом, в частности, сведение к минимуму юридических и фактических иммунитетов. В обществе реализуется идея правозаконности — *гуманистического права*, которое призвано *господствовать, править в обществе*.

#### **д) Интернациональные аспекты коррупции**

Расширяющееся политическое и экономическое сотрудничество превращает коррупцию в интернациональную проблему. Открываясь мировому сообществу, Россия также подвергается воздействию этой тенденции. Можно указать на следующие каналы международной коррупции.

*Коррупция в международных организациях* существует в силу общих тенденций: в них также распределяются ресурсы (например, помощь странам-участницам или клиентам этих организаций); их распределяют чиновники, не являющиеся собственниками этих ресурсов. Кроме того, бюрократия в международных организациях находится под менее пристальным контролем по сравнению с национальными, контролируемыми общественностью своих стран. Все это влечет за собой коррупцию, которая, к тому же, в силу специфики работы международных организаций, находится в зоне значительно меньшего риска для участников коррупционных сделок. Издание ТІ отмечает, например: «Мошенничество с бюджетом в Европейском Союзе стало огромной проблемой...».

В России регулярно появлялись публикации о таинственном исчезновении средств, полученных в виде помощи от международных организаций. В исследовании Фонда ИНДЕМ «Диагностика российской коррупции» высокопоставленные эксперты, дававшие анонимные интервью, утверждали, что многие кредиты, особенно, предоставленные отдельными европейскими странами, сопровождалась «откатами» в 10-30 %.

*Коррупция в международном экономическом сотрудничестве* проявляется при создании предприятий с участием иностранного капитала, при реализации инвестиционных проектов и приватизации государственной собственности, при решении проблем раздела продукции и в других формах. От этого вида коррупции не защищена ни одна страна. Так, авторы доклада, сделанного экспертами США, утверждают, что в 1994 г. при заключении крупных контрактов в 80% случаях они достались иностранным компаниям, предлагавшим взятки. В России сложилась странная ситуация. С одной стороны, многие иностранные бизнесмены оправданно сетуют на коррупцию чиновников, препятствующую нормальному экономическому сотрудничеству. Среди бизнесменов, имеющих дело с Россией и другими странами СНГ, более 70 % опрошенных убеждены в том, коррупция входит в число главных препятствий для развития нормального предпринимательства в России. Президент Всемирного банка Д. Вулфенсон сказал во время своего приезда в Москву в 1996 г.: «После окончания холодной войны коррупция стала главным тормозом на пути демократического развития». С другой стороны, многие представители иностранных компаний не брезгают взятками для получения преимуществ в конкуренции. Более

того, налоговое законодательство многих стран поощряет такое поведение.

*Увод незаконных доходов за границу* уменьшает риск коррупционных сделок и тем самым подстегивает коррупцию. От этого страдают многие страны. Известно немало случаев, когда лидеры развивающихся стран прятали в иностранных банках полученные в результате коррупционных действий доходы, исчисляющиеся миллиардами долларов. В России увод капиталов из страны давно стал проблемой экономики и финансовой системы. Существенную часть этого потока составляют незаконно полученные доходы, в том числе — от коррупционных сделок. Русло для этого потока расчищается отсутствием двусторонних и многосторонних соглашений с участием нашей страны об аресте счетов, о выдаче преступников и т.п.

## **8. Последствия коррупции для общества и элементы стратегии противодействия коррупции**

Коррупция вытекает из недостатков в политическом, экономическом устройстве общества, моральной его деградации, социальной несправедливости, несовершенства законодательства, историко-культурной традиции, политической, экономической и социальной нестабильности.

В свою очередь, коррупция провоцирует вышеназванные проблемы, разъедая общество изнутри и укореняясь в общественном сознании. Получается порочный замкнутый круг. Коррупция лишает общество надежды на будущее.

Но даже глубоко укоренённую коррупцию можно преодолеть совместными усилиями по изменению системы, порождающей такую коррупцию. Одновременно борьба с коррупцией будет способствовать решению экономических, социальных и политических проблем общества. И это тоже замкнутый круг.

Существует богатая палитра суждений по поводу последствий коррупции, ее влияния на различные сферы общественной жизни.

Воздействие коррупции на *экономический рост* и развитие.

Ряд авторов считают, что коррупция в форме взяток позволяет преодолеть многочисленные жесткие правила, устанавливаемые властями, ускорить принятие решений, способствует оживлению экономической деятельности и предпринимательства. И хотя взятка идет в карман чиновнику, а не государству (в чем ее негативная сторона), эффективность распределения ресурсов при этом повышается.

Нередко сторонники положительного воздействия ссылаются на опыт стран Юго-Восточной Азии в период с 1965 г., демонстрировавших значительный рост и одновременно высокий уровень коррупции. Однако экономический рост являлся результатом целого набора факторов, и влияние коррупции в данном случае неясно.

Негативные же последствия коррупции *для экономики* очевидны:

1. Расширяется теневая экономика. Это приводит к уменьшению налоговых поступлений и ослаблению бюджета. Как следствие — государство теряет финансовые рычаги управления экономикой, обостряются социальные проблемы из-за невыполнения бюджетных обязательств.

2. Нарушаются конкурентные механизмы рынка, поскольку часто в выигрыше оказываются не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто смог получить преимущества за взятки. Это влечет за собой снижение эффективности рынка и дискредитацию идей рыночной конкуренции.

3. Замедляется появление эффективных частных собственников, так как источником конкурентных преимуществ становятся не технологические новации и не грамотное управление, а навыки выстраивания и использования связей с чиновниками и силовиками.

4. Неэффективно используются бюджетные средства, в частности — при распределении государственных заказов и кредитов. Это еще больше усугубляет бюджетные проблемы страны.

5. Повышаются цены за счет коррупционных «накладных расходов». В итоге страдает потребитель.

6. Теряется доверие к способности власти устанавливать и соблюдать честные правила рыночной игры. Ухудшается инвестиционный климат и, следовательно, не решаются проблемы преодоления спада производства, обновления основных фондов.

7. Расширяются масштабы коррупции в неправительственных организациях (на фирмах, предприятиях, в общественных организациях). Это ведет к уменьшению эффективности их работы, а значит, снижается эффективность экономики страны в целом.

#### *Социальные последствия*

1. Отвлекаются колоссальные средства от целей общественного развития. Тем самым обостряется бюджетный кризис, снижается способность власти решать социальные проблемы.

2. Закрепляются и увеличиваются резкое имущественное неравенство, бедность большей части населения. Коррупция подстегивает несправедливое перераспределение средств в пользу узких олигархических групп за счет наиболее уязвимых слоев населения.

3. Дискредитируется право как основной инструмент регулирования жизни государства и общества. В общественном сознании формируется представление о беззащитности граждан и перед преступностью, и перед лицом власти.

4. Коррупционированность правоохранительных органов способствует укреплению организованной преступности. Последняя, сра-щиваясь с коррупционированными группами чиновников и предпринимателей, усиливается еще больше с помощью доступа к политической власти и возможностям для отмывания денег.

5. Увеличивается социальная напряженность, бьющая по экономике и угрожающая политической стабильности в стране.

#### *Политические последствия*

1. Установление власти, мотивированной желанием сохранения привилегий и получения коррупционных платежей, искажает приоритеты экономической и социальной политики, когда провозглашаемые цели и стратегии развития лишь в малой степени отвечают интересам страны. Происходит смещение целей политики от общенационального развития к обеспечению интересов власти.

2. Уменьшается доверие к власти, растет ее отчуждение от общества. Тем самым ставятся под угрозу любые благие начинания власти.

3. Падает престиж страны на международной арене, растет угроза ее экономической и политической изоляции.

4. **Коррупция может служить фактором обострения отношений между элитными группами и вести к политической дестабилизации.**

5. Граждане разочаровываются в ценностях демократии. Возникает угроза разложения демократических институтов.

Очевидно, что борьба против коррупции не должна сводиться к борьбе с симптомами этого явления... Она должна вестись системно, искоренению должны подлежать условия и факторы ее появления.

Эффективная стратегия противодействия коррупции должна включать в себя несколько базовых направлений, единых для любого общества:

— сущностную структурную реформу основных государственных институтов;

— упорядочение системы управления и обеспечения подотчетности государственных органов;

— изменение морально-этических норм, господствующих в обществе;

— привлечение к решению этих задач государственных органов, частного бизнеса и гражданского общества.

Серьезные и согласованные антикоррупционные реформы должны включать в себя следующие элементы:

1) Создание реально работающей системы антикоррупционных законов и подзаконных актов;

2) «Политическая воля» представителей государственной власти, проявляющаяся в их готовности бороться с коррупцией и стать объектом проверок на предмет коррупционности;

3) Организация системной работы по профилактике коррупции;

4) Создание системы специальной подготовки сотрудников правоохранительных органов к борьбе с коррумпированными структурами всех уровней;

5) Развитие институтов гражданского общества, формирование прочных демократических традиций в российском обществе;

6) Прозрачность и открытость в работе государственных ведомств;

7) Установление партнерских отношений между правительством и гражданским обществом;

8) Создание барьеров для беспрепятственного кадрового обмена между властными и коммерческими структурами;

9) Борьба с теневой экономикой и незаконными доходами;

10) Система образовательных мер, направленная на повышение уровня правовой грамотности и ответственности населения, на формирование уважительного отношения к закону;

11) Формирование в обществе нетерпимого отношения к любому проявлению коррупционного сознания и коррупционного поведения. Борьба с коррупцией должна носить характер «психологической войны» со всеми ее атрибутами и составляющими. Отношение граждан к коррупции является, с одной стороны, важнейшим показателем состояния общественного сознания (показателем его степени «здоровья»), а, с другой стороны, важнейшим средством противодействия коррупции.

- 12) Кропотливая кадровая политика;
- 13) Развитие системы подлинно независимых СМИ;
- 14) Глубокая и постоянная диагностика коррупционной ситуации в стране, результаты которой должны влиять на постоянную корректировку планов антикоррупционной работы;
- 15) Постоянная информированность населения о последствиях коррупции для общества;
- 16) И, наконец, сокращение избыточного администрирования со стороны государства.

**Выбор за нами! Нам ясно, от чего мы уходим. Но то, к чему мы придем, зависит от совместных усилий по борьбе с коррупцией!**

## Словарь основных терминов и понятий

*Аномия* — дезинтеграция нравственных ценностей, смешение ценностных ориентаций, наступление ценностного вакуума по принципу «все дозволено». Проявляется в виде ненормативного поведения — господства группового эгоизма, равнодушия и жестокости, распространения преступности, правового нигилизма.

*Антикоррупционное образование* — формирование у населения антикоррупционных установок.

*Антикоррупционные стандарты* — совокупность поведенческих и правовых норм, запретов, ограничений, обязанностей, установленных для соответствующей области социальной деятельности и направленных на предупреждение коррупции;

*Взяточничество* — действие, когда государственный служащий или приравненное к нему лицо в своих или чужих интересах прямо или опосредованно принимает, обещает или договаривается принять взятку, требует дачи взятки или провоцирует его за законное действие или бездействие при выполнении полномочий.

*Виды коррупции* в зависимости от сферы деятельности — административная, политическая, частная, международная.

*Волокита* — форма вымогательства, нарочитое затягивание рассмотрения дела с целью получения взятки.

*Вымогательство* — принуждение человека заплатить деньги или предоставить другие ценности в обмен на действие или бездействие. Данное принуждение может быть осуществлено при помощи давления, в том числе и морального.

*Выявление коррупции* и правовое преследование — установление коррупционных действий, превращение в жизнь принципа неизбежности и справедливости наказания.

*Девияция* — нарушение обычных для общества или группы социальных правил и норм.

*Государственный служащий* — лицо, которое находится на государственной службе. Государственный политик, государственный служащий публичного администрирования согласно закону о государственной службе, а также другое лицо, которое, работая в государственных или муниципальных органах или учреждениях, в судебных, правоохранительных органах, в органах госконтроля и надзора, а также в приравниваемых к ним органах, выполняет функции представителя власти или лицо, наделенное административными полномочиями, а также официальный кандидат на упомянутые должности.

*Злоупотребление* — действие, с помощью которого государственный служащий или лицо, приравненное к государственному служащему, злоупотребляет служебным положением или превышает полномочия, если в результате этого государству, международной общественной организации, юридическому или физическому лицу была причинена большая утрата.

*Клептократия* — коррупция как неотъемлемый компонент властных отношений.

*Клиентские связи, клиентизм* — взаимовыгодные связи покровителя и другого лица или группы лиц (клиентов) и система обязательств между ними.

*Конфликт публичных и частных интересов* — ситуация, по которой лицо, которое находится на государственной службе, в ходе выполнения своих обязанностей или доверенности обязано принимать решение о доверенности, связанной также и с ее личными интересами, или принимать участие в его принятии, или выполнять такую доверенность.

*Коррупцированность* — это вовлеченность должностного лица в незаконное обогащение путем использования должностных полномочий, зараженность стремлением к незаконному обогащению посредством использования возможностей занимаемого служебного положения. Реализация этой возможности зависит от нравственных устоев человека, честности, уважения к самому себе, обществу и государству, от отношения к своему долгу.

*Коррупционер* — служащий государственной, муниципальной (должностное или недолжностное лицо) или негосударственной (лицо, выполняющее управленческие функции или не выполняющее таковых) организации, обладающий специальной деликтоспособностью (т.е. способностью нести юридическую ответственность за совершение акта коррупции), признанный виновным в совершении коррупционного правонарушения на основании судебного решения или в ином установленном законом порядке (например, в случае совершения дисциплинарных коррупционных проступков).

*Коррупционное правонарушение* — как отдельное проявление коррупции, влекущее за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность.

*Коррупционное преступление* — это предусмотренное в Уголовном кодексе Российской Федерации общественно опасное деяние, которое выражается в противоправном получении государственным, муниципальным или иным публичным служащим, либо служащим коммерческой или иной организации (в том числе, международной) каких-либо преимуществ (имущества, прав на него, услуг или льгот) либо в предоставлении последним таких преимуществ.

*Коррупционные сети* — формирование взаимосвязей и взаимозависимостей между чиновниками по вертикали управления, а также по горизонтали на различных уровнях управления между разными ведомствами и структурами.

*Корысть* — одно из альтернативных свойств коррупционных правонарушений, выражающееся в стремлении обогатиться или обогатить других лиц за счет чужого имущества или прав на него с нарушением установленного правовыми нормами и договорами порядка распределения материальных благ.

*Коррупция* — (от лат. *corruptio* — разламывать, портить, повреждать) социальное явление, включающее совокупность этических и правовых нарушений, выражающееся в злоупотреблении государственной властью, положением, статусом для получения выгоды, преимуществ в личных целях в ущерб общественному благу и интересам государства.

*Кумовство* (устар.) — форма фаворитизма, когда должностное лицо предпочитает при назначении на государственные должности выдвигать своих родственников.

*Лихоимство* (устар.) — получение лицом, состоявшим на государственной или общественной службе каких-либо преимуществ за совершение незаконных действий (бездействия) по службе (см. ст. 402 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.).

*Лоббизм* — (от англ. *Lobby* — кулуары) система организаций и агентов крупного бизнеса при законодательных органах власти, имеющих целью оказание давления на законодателей и чиновников.

*Лоббист* — физическое лицо, которое имеет право заниматься лоббистской деятельностью или предприятие, учреждение, организация, внесенное в список лоббистов в установленном законом порядке.

*Лоббистская деятельность* — возмещенные действия лоббистов, направленные на осуществление влияния в сфере изменения, дополнения правовых актов или признание их недействительными актами, на принятие или непринятие новых правовых актов. Целью такой деятельности является превращение в жизнь интересов заказчика с соблюдением личных прав или общественных и государственных интересов.

*Мздоимство* (устар.) — получение в нарушение установленного законом порядка лицом, состоявшим на государственной или общественной службе, каких-либо преимуществ за совершение законных действий (бездействия) по службе (см. ст. 401 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.).

*Невыполнение должностных обязанностей* — имеет место в случаях невыполнения или ненадлежащего выполнения по неосторожности государственным служащим или лицом, которое приравнивается к нему, своих обязанностей, в результате чего государству, юридическому или физическому лицу наносится большой убыток.

*Непотизм* (кумовство) — раздача родственникам, знакомым и друзьям доходных должностей, званий, недвижимости с целью укрепления собственной власти и деловых связей и, тем самым, создание системы подчиненных и коллег — должников, которые используются при принятии решений.

*Откат* — вид взятки должностному лицу, принимающему решение о расходовании денежных средств, за принятие выгодного взяткодателью решения; уплачивается в виде процента от суммы расходовемых средств.

*Отмывание денег* — действия, с помощью которых осуществляется попытка узаконить или *припрятать происхождение полученных преступным путем денег*.

*Подкуп* — действие, связанное с непосредственным или опосредованным предложением, обещанием дать или дачей взятки государственному служащему или лицу, приравниваемому к государственному служащему, за желательное законное действие или бездействие в ходе выполнения им полномочий или посреднику с целью достижения тех же результатов.

*Посул* — на Руси плата подсудимого судье «за прилежание». Размер «посула» нормировался, поэтому получение лишнего являлось уже «лихоимством». С XVI в. был запрещен и стал рассматриваться как взятка.

*Превенция коррупции* — устранение причин и факторов коррупции.

*Противодействие коррупции* — скоординированная деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной

власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции.

*Принципы публичного администрирования* — верховенство закона (деятельность базируется на правовых органах), объективность (действия должны быть беспристрастными), не злоупотребление властью (запрещается заниматься деятельностью при отсутствии полномочий или при принятии решений стремления к целям другим, чем установлены законодательством).

*Протекционизм («коррупционный патронаж»)* — форма коррупции, своего рода влиятельная поддержка, помощь кому-нибудь в устройстве его дел.

*Публичное администрирование* — регламентированная законодательством деятельность государственных органов местного самоуправления, направленная на превращение в жизнь правовых актов, решений местного самоуправления, на администрирование предусмотренных публичных услуг.

*Публичные интересы* — заинтересованность общества в беспристрастном и справедливом принятии решений лицами, которые находятся на государственной службе.

*Публичные коррупционные преступления* — преступления против интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

*Непубличные коррупционные преступления* — преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях.

*Теневая экономика* — официально не зарегистрированная экономическая деятельность. Включает законные, в принципе, виды деятельности (о которых не сообщается в налоговые органы) и незаконные виды деятельности (торговля наркотиками, проституция и др.).

*Фаворитизм* — форма коррупции, покровительство, попустительство, получение незаконных привилегий, назначение услуг или предоставление ресурсов от должностного лица родственникам, знакомым, в соответствии с их принадлежностью к партии, религии и т.п.

*Частные интересы* — личная имущественная или неимущественная заинтересованность лица, которое находится на государственной службе, или его родственника или члена семьи, который может влиять на принятие решений при исполнении служебных обязанностей.

*Transparency International* — антикоррупционная международная неправительственная организация.

## **Источники литературы**

Указ Президента РФ «О мерах по противодействию коррупции» от 19.05.2008 г. № 815.

Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Национальный план противодействия коррупции. 2008. 31 июля.

Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета. 2009. 19 мая.

Антикоррупционная политика. Учебное пособие для вузов. / Под ред. Г.А. Сатарова. М., 2004.

Антикоррупционные документы и инструменты: международный и национальный опыт борьбы с коррупцией. М., 2004.

Журавлева О.Н. Формирование антикоррупционного мировоззрения школьников на уроках истории и обществознания: методическое пособие. Рек. РЭС КО СПб. М.: ИЦ «Вентана-Граф», 2009.

Качкин А.В. Коррупция в современной России /Десять лет социологических наблюдений. — М: Институт Фонда «Общественное мнение», 2003.

Клямкин И., Тимофеев Л. Теневой образ жизни: Социологический автопортрет постсоветского общества. М.: РГГУ, 2000.

Коррупция и антикоррупционная политика: Словарь-справочник / Под ред. П.А. Кабанова. М., 2008.

Коррупция и борьба с ней: Роль гражданского общества / Под ред. М.Б. Горного. СПб., 2000.

Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. СПб., 1997.

Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. М.: НОРМА, 1999. С. 337.

Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. — М., 2008.

Музалевская Е.А. Проявления коррупции в системе образования // <http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/SCIENTIFICARTICLES/2006/Mazulevskaja/>

Основы противодействия коррупции. М., 2000.

Римский В.Л. Потери от коррупции. Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества // Гуманитарно-политологический Центр «Стратегия». СПб., 2000.

Официальный сайт Президента РФ: <http://www.kremlin.ru/articles/corrupt.shtml>

Российский антикоррупционный портал: <http://www.anti-cor.ru>

<sup>1</sup> Панфилова Е. Противодействие коррупции силами гражданского общества: миф или реальность? / Э. Панфилова. — // <http://www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/>.

<sup>2</sup> См. Северная Европа. регион нового развития / Под ред. Ю.С. Дерябина, Н.М. Антюшиной. — М.: «Весь мир», 2008.

<sup>3</sup> Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24).

<sup>4</sup> Дмитриев М. Россия 2020: долгосрочные вызовы развития /М. Дмитриев [стенограмма лекции (25 октября 2007 г. в рамках проекта «Публичные лекции «Полит.ру»)]. — <http://polit.ru/>.

<sup>5</sup> См. <http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv>.

<sup>6</sup> Джерри Д., Джерри Дж. Большой толковый социологический словарь. -Т.1 /Д. Джерри, Дж. Джерри // Пер. с англ. — М.: Вече. АСТ, 2001. — С. 332.

<sup>7</sup> Москвин-Тарханов В. Борьба с коррупцией: «Главное — не навреди!» / М. Москвин-Тарханов. — <http://www.kremlin.org.opinions/194466797>.

<sup>8</sup> Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный Секретариатом ООН. A/CONF. 169/14. 1995. 13 Apr. — [www.un.org/russian](http://www.un.org/russian).

- <sup>9</sup> Российская Федерация. Законы. «О противодействии коррупции»: фе-дер. закон № 273-ФЗ [принят Гос. Думой 19 декабря 2008 г. Одобрен Советом Федерации 22 декабря 2008 г. Опубликовано 30 декабря 2008 г.
- <sup>10</sup> Качкин А.В. Коррупция в современной России / А.В. Качкин //Десять лет социологических наблюдений. - М: Институт Фонда «Общественное мнение», 2003. — С. 196.
- <sup>11</sup> ВЦИОМ. 27 апреля 2009 г. <http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item>
- <sup>12</sup> См. Гишинский Я. Коррупция: теория и российская реальность / Я. Гишинский //Криминология. — 2003. — № 1(6).
- <sup>13</sup> Большая советская энциклопедия. — Т.27 / Большая советская энциклопедия. — М.: Сов. Энциклопедия, 1977. — С. 94.
- <sup>14</sup> Сото де Э. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире / Э. де Сото. — М.: Олимп Бизнес, 2001. С. 105.
- <sup>15</sup> Цветы сливы в золотой вазе, или Цзинь, Пин, Мэй. В 2-х тт. — Т. 1.— М.: Худ. Лит., 1986.— С. 286.
- <sup>16</sup> Гоббс Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Т. Гоббс — М.: «Мир», 1936. — С. 229.
- <sup>17</sup> Там же. С. 234.
- <sup>18</sup> Использованы материалы: Вестник архивиста. - 2001, №3; Неприкосновенный запас. — 2005, № 4 (42).
- <sup>19</sup> См. Арциховский А. В., Янин В. Л. Новгородские грамоты на бересте (из раскопок 1962-1976 гг.) / А.В. Арциховский, В.Л. Янин. — М.: «Наука», 1978.
- <sup>20</sup> См. Ключевский В.О. Курс русской истории: в 9-ти томах /В.О. Ключевский. — М.: «Наука», 1987.
- <sup>21</sup> Голосенко И.А. Феномен «русской взятки»: очерк истории отечественной социологии чиновничества / И.А. Голосенко // Журнал социологии и социальной антропологии. — 1999.
- <sup>22</sup> Восленский М. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза / М. Восленский. — М.: МП «Октябрь/Советская Россия». — 1991. — С. 280-281.
- <sup>23</sup> См. Антикоррупционная политика /Под ред. Сатарова Г. — М.: Фонд ИНДЕМ, РА СПАС, 2004.
- <sup>24</sup> Международная коррупция и опыт борьбы с ней / Обзор // Антикоррупционер. — 2008. — №1. — с. 54-60.

## **Оглавление**

Введение .....	4
1. Определение понятия «коррупция» .....	8
2. Классификация коррупции .....	18
3. Формы коррупции .....	20
4. Коррупция как социальное явление .....	22
5. Коррупция и противодействие ей в мировой истории .....	24

6. Коррупция и противодействие ей в истории Российского государства .	36
7. Международная коррупция и опыт борьбы с ней .....	56
а) Региональные модели коррупции.....	56
б) Международный рейтинг коррупции .....	57
в) Международный опыт борьбы с коррупцией .....	59
г) Концептуальные модели борьбы с коррупцией .....	64
д) Интернациональные аспекты коррупции .....	66
8. Последствия коррупции для общества и элементы стратегии противодействия коррупции .....	67
Словарь основных терминов и понятий .....	72
Источники литературы .....	77

**Качкина Т.Б., Качкин А.В. КОРРУПЦИЯ И ОСНОВНЫЕ  
ЭЛЕМЕНТЫ СТРАТЕГИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЕЙ**

*Учебное пособие*

Подписано в печать 9.02.2010 г. Формат 60x90<sup>1/16</sup>. Бумага офсетная № 1. Печать  
офсетная. Усл. печ. л. 5,0. Гарнитура Journal C. Тираж 1000 экз. Заказ № 172.

Свёрстано и отпечатано в ОАО «Областная типография  
«Печатный двор», 432049, г. Ульяновск, ул. Пушкарева,  
27.