

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Аннотация. В данной статье рассмотрен российский и зарубежный опыт борьбы с коррупцией. Борьба с коррупцией анализируется как политическая проблема, имеющая исторические корни, уходящие в глубокое прошлое. Исследованы литературные источники и правовые акты иностранных государств, последовательно освещен опыт борьбы с коррупцией в таких странах, как США, Германия, Япония, Чили, Тайвань.

Ключевые слова: борьба с коррупцией, взятка, законодательство, ответственность, должностное лицо, деяние.

Abstract. In this article the Russian and foreign experience of a fight against corruption is considered. The fight against corruption is analyzed as the political problem having historical roots, leaving in the deep past. References and legal certificates of the foreign states are investigated, experience of a fight against corruption in such countries as the USA, Germany, Japan, Chile, Taiwan is consistently shined.

Keywords: a fight against corruption, a bribe, the legislation, responsibility, the official, act.

История коррупции не уступает по древности истории человеческой цивилизации. Своими корнями это негативное социальное явление уходит в глубокое прошлое. Об этом свидетельствуют библейские изречения о фактах, расценивающихся в настоящее время как проявления коррупции. Вот некоторые цитаты из этой книги: «Князья твои законопреступники и сообщники воров; все они любят подарки и гоняются за мздою...»; «Горе тем, которые за подарки оправдывают виновного и правых лишают законного!» [1].

Первое законодательное ограничение коррупционных действий принадлежит Ивану III. Его внук Иван Грозный в 1561 г. ввел Судную грамоту, которая устанавливала санкции в виде смертной казни за получение взятки судебными чиновниками местного земского управления. Она гласила: «А учнут излюбленные судьи судите не прямо, по посулам, а доведут на них то, и излюбленных судей в том казнити смертною казнью, а животы их велети имати да отдавати тем людям, кто на них донесет» [2, т. 2, с. 201].

Ко времени Алексея Михайловича Романова относится практически единственный народный бунт антикоррупционной (согласно используемой в те времена терминологии) направленности. Он произошел в Москве в 1648 г. и закончился победой москвичей: хотя часть города сгорела вместе с немалым количеством мирных жителей, однако царем были отданы на растерзание толпе два коррумпированных «министра» – глава Земского приказа Плещеев и глава Пушкарского приказа Траханиотов.

Вопросы уголовной ответственности за взяточничество и иные формы проявления корыстных злоупотреблений по службе нашли отражение в принятом в 1649 г. Соборном уложении: ст. 5 и 7 предусматривали уголовную ответственность за принятие вознаграждения должностными лицами судебных органов, а ст. 6 расширяла круг субъектов, подлежащих ответственности за получение взятки, т.е. к ним стали относиться и лица, которые выполняли

те же функции, что и судебные чиновники. Статья предписывала: «Да и в городах воеводам и диякам и всяким приказным людям за такие неправды чинити тот же указ» [2, т. 3, с. 102].

При Петре I расцветали и коррупция, и жестокая борьба царя с ней. Петр I старался всеми возможными методами и средствами навести порядок в делах государственной службы, воздействуя на мздоимцев, лихоимцев и вымогателей. Однако принимаемые им меры положительного эффекта не давали. В целях предупреждения взяточничества и других корыстных злоупотреблений по службе он ввел новый порядок прохождения государственной службы для воевод, которые не могли находиться на этой должности более двух лет. Данный срок мог быть продлен только в том случае, если имелась письменная просьба жителей города о том, чтобы данное должностное лицо продолжало исполнять свои обязанности [3, т. 14, кн. 7, с. 591].

Учитывая распространенность взяточничества как наиболее опасной формы корыстного злоупотребления по службе, Указом от 23 августа 1713 г. Петр I ввел уголовную ответственность не только за получение, но и за дачу взятки. Указ гласил: «Для предотвращения вперед подобных явлений велю как взявших деньги, так и давших положить на плаху и, от плахи подняв, бить кнутом без пощады и сослать на каторги в Азов с женами и детьми и объявить во все города, села и волости: кто сделает это вперед, тому быть в смертной казни без пощады [3, т. 14, кн. 7, с. 591].

24 декабря 1714 г. Петр I издал новый Указ, ужесточивший наказание за совершение корыстных злоупотреблений по службе должностными лицами органов государственной власти и управления. Указ ввел уголовную ответственность за пособничество в совершении корыстного злоупотребления по службе и за недонесение о совершении этих преступлений. В данном Указе было сказано: «Понеже многие лихоимства умножились, между которыми и подряды вымышлены и прочие тому подобные дела, которые наружу вышли, о чем многие, якобы оправдывая себя, говоря, что сие незаконно было, не рассуждая того, что все то, что вред и убыток государству приключить может, суть преступления. И дабы вплооть плутам (которые ни во что иное тшаться, точию мины под всякое добро делать, а насытость свою исполнять) невозможно было никакой отговорки сыскать: того ради запрещается всем чинам, которые у дел поставлены, дабы не дерзали никаких посулов, и с народа собираемых денег брать торгами, подрядами и прочими вымыслами. А кто дерзнет сие учинить, тот весьма жестоко на теле наказан, всего имения лишен, шелмован и из числа добрых людей извержен и смертью казнен будет, то же следовать будет и тем, которые ему служили в том, и через него делали и кто ведали, а не известили, хотя подвластные или собственные его люди, не выкручиваясь тем, что страха ради сильных лиц или что его служитель, а дабы неведением никто не отговаривался велеть всем у дел будущим к сему указу приложить руки» [3, т. 16, кн. 8, с. 485, 486]. На основании этого текста можно сделать вывод о том, что к уголовной ответственности за совершение взяточничества могли быть привлечены все лица, находившиеся на государственной службе, т.е. существенно расширялся круг субъектов, подлежащих уголовной ответственности за совершение коррупционных преступлений.

Характеризуя период правления Петра I, В. О. Ключевский указывал: «При Петре I казнокрадство и взяточничество достигли таких размеров, не

бывалых прежде, – разве только после» [4]. В результате проведенной Петром I реформы законодательства, направленной на борьбу с коррупцией в государственном аппарате, изменилось содержание понятий лихоимства и мздоимства. Под лихоимством стали понимать принятие должностным лицом органа государственной власти и управления взятки за совершение действия или бездействие по службе, если при этом происходило нарушение этим лицом служебных обязанностей. Если же должностное лицо органа государственной власти и управления за получение не предусмотренного законом вознаграждения совершало деяние в пределах круга своих полномочий по службе, то такое преступление называлось мздоимством. Согласно имеющимся историческим сведениям, после смерти Петра I у опального князя Меншикова были изъяты 4 млн наличной монетой, 9 млн руб., вложенных в банки Голландии и Англии, бриллианты и драгоценности на сумму 1 млн руб. и 1,5 т золотой посуды. Кроме того, у него было конфисковано 90 тыс. крестьянских душ и отобрано 8 городов.

В XIX в. коррупция фактически превратилась в механизм государственного управления. Особенно же она ужесточилась при Николае I. Так, достоверно известно, что помещики всех губерний Правобережной Украины ежегодно собирали для полицейских немалую сумму. Киевский губернатор И. И. Фундуклей объяснял это тем, что если помещики не будут выделять средства на содержание чиновников полиции, «то средства эти они получают от воров».

В XX в. появились такие обороты, как «дать на лапу», «подмазать», «сунуть». Позже, к концу 20-х гг., борьба с коррупцией приобрела характер массовых карательных кампаний. Так, в одном из циркуляров Наркомата юстиции 1927 г. 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 судебно-карательной кампании». Теперь 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. [5]. В дальнейшем ответственность за взяточничество устанавливалась Уголовным кодексом РСФСР 1960 г.

В развитых странах значимым этапом в эволюции коррупции стал рубеж XIX и XX вв. С одной стороны, начался новый подъем мер государственного регулирования и, соответственно, власти чиновников. С другой, рождался крупный бизнес, который в конкурентной борьбе стал прибегать к «скупке государства» – уже не к эпизодическому подкупу отдельных мелких государственных служащих, а к прямому подчинению деятельности политиков и высших чиновников делу защиты интересов капитала. 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 [6]. 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 имели возможности злоупотреблять своим положением.

Во второй половине XX в. после появления большого числа политических 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 странах «третьего мира» появились клептократические режимы (на Филиппинах, в Парагвае, на Гаити, в большинстве африканских стран), когда 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 арсенале государственных мер по борьбе с коррупцией есть и довольно простые меры по элементарному ужесточению контроля. В постсоветской Грузии, например, была введена система, в соответствии с которой правительственные чиновники обязаны были декларировать свои доходы, когда они вступают в должность, а также тогда, когда они покидают свои посты.

Международной борьбе против коррупции серьезно мешают различия между правовыми системами разных стран в трактовке коррупции как экономического правонарушения. Так, в одних странах (например, в Тайване) наказывают только взяткополучателей, а предложение взятки не является уголовно наказуемым деянием. В других странах (например, в Чили) ситуация диаметрально противоположная: дача взятки – уголовное преступление, а получение взятки таковым не считается, если только чиновник не совершил иные злоупотребления [7]. А в законодательстве США за различные виды коррупции¹ (взятка, кикбэкинг (выплата части незаконных денег участнику сделки) и др.) предусмотрены штрафы в тройном размере взятки, тюремное

¹ Определение коррупции и ответственности за нее изложено в главе 11 «Подкуп, незаконные доходы и конфликт интересов» титула 18 Свода законов США. Статья 201 названной главы устанавливает уголовную ответственность за предложение, обещание и дачу взятки в обмен на совершение незаконных действий должностным лицом (так называемый «активный подкуп»). Пункт b данной статьи предусматривает ответственность публичного должностного лица, которое «прямо или косвенно требует в качестве подкупа, добивается, получает, принимает или соглашается получить или принять какую-либо ценность лично или для любого другого лица или организации» в обмен на какие-либо незаконные действия или бездействия по службе (пассивный подкуп).

заключение от 15 лет либо и то, и другое одновременно, а при отягчающих обстоятельствах – лишение свободы до 20 лет.

В США антикоррупционное законодательство характеризуется чрезвычайной жесткостью и носит системный характер, предусматривает наказание за дачу и получение вознаграждения за услуги, входящие в круг обязанностей должностного лица. Поощрения, согласно американскому праву, чиновник может получить только официально – от правительства. Наказание за нарушение этой нормы – штраф, лишение свободы до 2 лет либо совокупность наказаний. Законодательство состоит также из правовых актов, регламентирующих лоббистскую, банковскую, биржевую и иные виды деятельности. И хотя это не является гарантией полного искоренения коррупции, в США ее уровень значительно ниже, чем в других государствах. Борьба с коррупцией облегчается тем, что в США фактически нет иммунитетов для должностных лиц. Любой чиновник, включая президента, конгрессменов и сенаторов, может быть привлечен к уголовной ответственности, хотя и в особом порядке, после отстранения его от должности [8, 9]. Германское законодательство при установлении уголовной ответственности за получение и дачу взятки придает решающее значение тому, идет ли речь о выполнении за взятку вполне законных действий, входящих в обязанности данного должностного лица, или же о выполнении действий незаконных, т.е. идущих вразрез с должностными обязанностями того, кто получает взятку [10, 11]. Согласно законодательству ФРГ, к совершению служебных действий приравнивается воздержание от них. Этому положению германский законодатель придает важное значение, что выделяет соответствующую формулировку в качестве самостоятельной статьи Особенной части УК. Такого рода нормы в этой части кодекса являются редчайшим исключением. Из всех категорий должностных лиц, наказание которым повышается в случае получения или предложения им взятки, выделены в германском праве только судьи и третейские судьи. Никакие другие должностные лица, даже занимающие самое высокое и ответственное положение, а следовательно способные причинить своими преступными действиями особенно ощутимый ущерб государству и гражданам, в разделе о должностных преступлениях не упомянуты. В целом в законодательстве Германии, помимо комплекса статей, предусматривающих ответственность за взяточничество, имеется несколько норм, содержание которых может рассматриваться как уголовно-правовой запрет на конкретные виды злоупотребления властью.

Исследовав литературу, раскрывающую тему истории борьбы с коррупцией, можно сделать вывод, что нынешнее состояние борьбы с коррупцией в России во многом обусловлено давно наметившимися тенденциями и переходным этапом, который и в других странах, находящихся в подобной ситуации, сопровождался ростом коррупции. Из числа наиболее важных факторов, определяющих рост коррупции и имеющих исторические корни, следует отметить стремительный переход к новой экономической системе, неподкрепленный необходимой правовой базой и правовой культурой; отсутствие в советские времена нормальной правовой системы и соответствующих культурных традиций; распад партийной системы контроля. Борьба с коррупцией – чрезвычайно сложная и многоплановая задача. Здесь нужны политическая воля и целенаправленные государственные усилия. На сегодняшний день они в большей мере лишь декларирующие. По данным аналитических служб пра-

воохранительных органов, удельный вес безнаказанности за фактическую коррупцию достигает более 90 % [12]. Итак, борьба с коррупцией не столько криминальная, сколько системная, политическая проблема. Победить коррупцию – означает лишить ее системного характера, оттеснить ее на обочину экономической и политической жизни общества.

Список литературы

1. Библия. Ветхий Завет. Книга пророка Ис. 1, 23; 5, 22–23.
2. Российское законодательство X–XX веков / под общ. ред. А. И. Чистякова. – М. : Юрид. лит., 1985.
3. **Соловьев, С. М.** История России с древнейших времен / С. М. Соловьев. – СПб., 1896.
4. **Ключевский, В. О.** Терминология русской истории / В. О. Ключевский. – М. : Правда, 1989. – Т. 4. – С. 180.
5. **Волженкин, Б. В.** Ответственность за взяточничество по российскому уголовному законодательству второй половины XIX – начала XX в. / Б. В. Волженкин // Правоведение. – 1991. – № 2. – С. 64.
6. **Сатаров, Г. С.** Разнообразие стран и разнообразие коррупции (анализ сравнительных исследований) / Г. С. Сатаров, С. А. Пархоменко. – М., 2001.
7. **Райсман, В. М.** Скрытая ложь. Взятки: «крестовые походы» и реформы / В. М. Райсман. – М., Прогресс, 1988.
8. **Николайчик, В. М.** Профилактика коррупции в полиции США / В. М. Николайчик // США и Канада: экономика, политика, культура. – 1999. – № 10. – С. 93.
9. **Меркурьев, В. В.** Опыт противодействия коррупции в полицейских департаментах США / В. В. Меркурьев, А. В. Григорьев // Коррупция и борьба с ней. – М., 2000. – С. 328.
10. **Хуго, Д.** Коррупция в ФРГ: к истории коррупции в Германии / Д. Хуго, Р. Шмидт, Д. Тренхардт // Вестник государственной службы. – 1993. – № 3 (март). – С. 42.
11. **Канн, Р.** Служебное продвижение в Министерстве внутренних дел ФРГ / Р. Канн // Государственная служба за рубежом: реферативный бюллетень РАГС. – 2001. – № 2. – С. 88.
12. **Гыскэ, А. В.** Борьба с коррупцией как задача национальной безопасности России / А. В. Гыскэ // Сборник научн. трудов Академии гражданской защиты МЧС РФ. – 1999. – № 6.

Столярова Олеся Ивановна
старший специалист,
Управление Роспотребнадзора
по Пензенской области

E-mail: lesya333@inbox.ru

Stolyarova Olesya Ivanovna
Senior expert, Department of Russian
consumer inspectorate in Penza region

УДК 343.352.4

Столярова, О. И.

Российский и зарубежный опыт борьбы с коррупцией / О. И. Столярова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2010. – № 2 (14). – С. 8–13.