

УДК 343.35:[342.841+328.185]

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ КОРРУПЦИИ, ЕЕ ПРИЧИНЫ, УСЛОВИЯ И ВИДЫ

Багрий – Шахматов Л.В., д.ю.н., профессор

Одесская национальная юридическая академия

Такое понятие, как коррупция в эшелонах власти, стало упоминаться лишь в последние несколько лет. Оно отсутствует даже в Юридическом энциклопедическом словаре.

Уголовные процессы середины и второй половины 80-х годов, когда за коррупцию, должностные злоупотребления и получение взяток привлекались к ответственности крупные хозяйственные руководители, ответственные партийные и советские функционеры, работники правоохранительных органов, заставили признать, что коррупция поразила многие структуры общества. В монографии известного итальянского криминолога Ф.Склафани «Социально-политические изменения, делинквентность и организованная преступность в России и на Украине» выделяются три этапа в развитии преступности в бывшем СССР в период перестройки. Первый этап - 1986 - 1987 гг., когда масштабы преступности, в том числе имущественной и экономической, в количественном и качественном аспектах, были «приемлемыми», не вызывая особого беспокойства как внутри страны, так и за рубежом. Второй - 1988-1989 гг., когда имел место процесс резкого углубления общественных противоречий, вызвавших заметный рост делинквентности. И третий этап - с 1990 г. и по настоящее время: существенное обострение криминогенной ситуации в стране, выход преступности за рамки национальных границ [1].

По имеющимся данным, 2-3 года назад в коррумпированные отношения были вовлечены около 40 % предпринимателей и 2/3 коммерческих структур [2].

Возникают новые антиобщественные явления, такие, в частности, как мафиозные формирования, в которых органично объединяются уголовный мир, теневой бизнес и коррумпированные чиновники. Последние обладают возможностью разрушительно влиять на экономические процессы, на политику и на конституционные основы государства. «Одной из основных причин дестабилизации и продолжающейся криминализации общества остается возрастающая активность противоправных деяний организованных мафиозно-рэкетирских группировок, укрепление их связей с международными, транснациональными, преступными формированиями»[3].

Необходимо отметить, что в последнее время в нашей стране много внимания уделяется проблеме борьбы с коррупцией не только на теоретическом, но и на законодательном уровне.

Во-первых, нельзя не заметить тот факт, что в последние годы в Украине усилена разработка научно-практических аспектов проблемы борьбы с коррупцией, появился ряд работ, которые посвящены этой злободневной теме [4].

Во-вторых, в нашем государстве принята Концепция борьбы с коррупцией на 1998 - 2005 гг. №367/98, что позволяет противодействовать коррупции, ограничить ее масштабы и усилить контроль над ней.

В-третьих, что очень важно, в Украине четвертый год действует Закон «О борьбе с коррупцией» [5].

Коррупция имеет исторические истоки и социальные предпосылки. Чиновничество всегда сопровождал признак коррупционности. В странах, которые встали на путь демократии, процессы утверждения личных прав и свобод и внедрения демократических основ обеспечивали системе государственного управления постепенную открытость. Тем самым была подорвана питательная основа всевластия и коррупционности чиновничества. Между тем ни одна из социально-политических и экономических систем не имеет полного иммунитета к коррупции. Меняются только ее объемы и проявления, а также ее возможности, что определяется отношением к ней государства и общества.

В период перехода Украины от тоталитарной к демократической системе, ориентированной на рыночную экономику, проявились и другие предпосылки, которые содействуют коррупции. Среди них Концепция Украины о борьбе с коррупцией на 1998 - 2005 годы выделяет:

а) предпосылки, свойственные в известной степени странам переходного типа;

б) те, которые связаны с просчетами и другими недостатками в проведении общественных превращений непосредственно в Украине.

А). Предпосылки первой группы:

- 1). Отсутствие в течение длительного времени политической и экономической стратегии формирования нового общественного строя, недооценка роли государственного регулирования в осуществлении этих превращений, в частности, относительно деятельности управленческого аппарата, значительное ослабление государственного контроля за его работой;
- 2). Наличие легальных и скрытых политических сил, которые стремятся к восстановлению бывшего строя с его государственно-управленческой системой, но сопротивляются внедрению демократических основ во всех сферах общества, в том числе в управлении им;
- 3). Наличие значительных остатков старой командно-административной системы в виде меры большого государственного управленческого и другого служебно-обслуживающего аппарата с необоснованно широкими полномочиями, в частности, распорядительно-разрешительного содержания, усложненном, бюрократизированном и не контролируемом порядке удовлетворения неотложных потребностей населения;
- 4). Процессы изменения форм собственности, приватизации и накопления значительных ценностей, которые состоялись в первые годы независимости по большей части неофициально или полулегально, содействовали возникновению и упрочнению кооперативных группировок и кланов, коррупционных связей, служили примером наживи с использованием должности, открывали возможность безболезненного изменения служебной деятельности на коммерческую;
- 5). Массовая жажда новых предпринимательских структур, включая уголовные, решить через государственный аппарат свои проблемы;
- 6). Массовое изменение законодательных и других правовых норм, ослабление надзора и контроля, за их выполнением;
- 7). Значительное увеличение количества почти не осведомленных с национальным законодательством и правопорядком иностранных предпринимателей и инвесторов, которые были легкой добычей коррупционеров.

Б). Предпосылки второй группы:

- 1). Декларативность многих реформаторских намерений и решений власти;
- 2). Ограниченность, проволочка и непоследовательность в проведении реформ относительно демократизации и управления обществом, в деятельности государственного аппарата, дерегуляции и либерализации экономики, поддержки предпринимательства, малого и среднего бизнеса;
- 3). Беспрепятственное создание субъектов предпринимательской деятельности на базе государственного имущества, перевода государственной собственности в частную, в интересах отдельных групп, теневых структур, кланов;
- 4). Криминализация экономических и других социальных отношений вследствие несовершенной денежной и налоговой политики, что вызывает тенезацию, бартеризацию, тормозит развитие цивилизованного предпринимательства, переориентацию его с производственной направленности на торгово-финансовую;
- 5). Пассивность правоохранительных и других государственных органов относительно привлечения виновных в коррупционных проступках и других незаконных операциях к ответственности, что, кроме других негативных последствий, было для чиновничества стимулом безнаказанного совершения коррупционных деяний, привело к моральной деформации, распространению корыстной мотивации служебной деятельности;
- 6). Распространенность в обществе мнения о коррумпированности власти, допустимости, эффективности и неотвратимости коррупционных связей и деяний, о нежелании власти бороться с ними, и даже попустительстве им, что приводит к обратному влиянию на формирование у населения готовности к использованию коррупционных отношений;
- 7). Утверждение среди граждан, настроенных на борьбу с коррупцией, мысли о приоритетности более жесткого наказания виновных в совершении коррупционных деяний, в неустранении причин и условий последних;
- 8). Содействие формированию таких представлений через средства массовой информации у населения при отсутствии направленного антикоррупционного противодействия.

Такое разделение предпосылок коррупции, по мнению авторов Концепции, является условным. На общесоциальном уровне они переплетаются и вызывают другие нежелательные для общества явления. Отмеченные предпосылки о взаимодействии и в несколько измененном виде играют предопределяющую роль или приобретают форму непосредственных причин и условий, которые **по своему содержанию** можно разделить на политические, экономические, правовые, организационно-управленческие, социально-психологические и другие факторы.

Политические факторы (составляющие причины и условия):

- 1). Отсутствие программности и предметности во внедрении демократических основ в различные сферы общественной жизни, в частности в систему управления обществом, вследствие чего не обеспечиваются ее открытость, направленность на служение народу, подконтрольность ему;
- 2). Слишком медленное развитие политической структуры и сознательности общества, прежде всего его гражданских институций, их несформированность и неготовность к равному, партнерскому участию рядом с государственными органами в решении общественных проблем, одними из которых являются внедрение добропорядочности в отношениях с населением и противодействие коррупции;
- 3). Отсутствие системы воспитания у служащих патриотических чувств, моральных, профессиональных качеств, понимания, что коррупция подрывает авторитет и силу государства, этические основы общественной сознательности;
- 4). Недостаточная определенность, непоследовательность и поверхностность в проведении антикоррупционной политики порождает у служащих, подверженных коррупционным деяниям, ощущение безнаказанности;
- 5). Отсутствие государственной инициативы и необходимых организационных усилий относительно создания общественных формирований, независимых негосударственных структур для роста активности населения в борьбе с коррупцией;

Экономические факторы:

- 1). Отсутствие благоприятного режима деятельности предприятий и предпринимателей, особенно относительно уплаты налогов, отчислений в бюджет, получения государственной поддержки, кредитов и тому подобное;
- 2). Отсутствие прозрачности процессов разгосударствления собственности, разрешения различных экономических и хозяйственных вопросов, оценки прибылей, объема налогов, получения льгот и тому подобное, что создает условия их решения за дополнительное «вознаграждение» для служащего;
- 3). Наличие противоречий, когда на фоне увеличения количества зажиточных и богатых людей, роста их прибылей много государственных служащих, наделенных полномочиями в обеспечении условий для прибыльной деятельности, не имеют умеренного достатка;

Правовые факторы:

- 1). Недостатки законодательства, которое должно регулировать решение политических, экономических, социальных, организационно-управленческих проблем предотвращения коррупции и коррупционных деяний, вследствие чего правовая база является недостаточной для эффективного противодействия злоупотреблениям чиновничества, поверхностной, создает избыточную закрытость, не содействует созданию четкой системы контроля за деятельностью служащих, надежной административно-правовой защиты лица от своеволия государственных органов и должностных лиц;
- 2). Отсутствие на нормативном уровне целостной системы средств предохранительного влияния на причины и условия, которые содействуют коррупции и коррупционным деяниям;
- 3). Нерегулированность ответственности за совершение различных коррупционных деяний, в том числе с квалифицирующими признаками, других правонарушений, которые создают благоприятные условия для коррупции;
- 4). Формальный характер действующей системы декларирования доходов государственных служащих;
- 5). Пробелы и нечеткость законодательства, которое регламентирует деятельность государственных органов, ведущих борьбу с коррупцией, в частности, неполное определение субъектов коррупционных деяний;
- 6). Пассивность и нецеленаправленность работы правоохранительных органов относительно выполнения правовых требований в выявлении коррупционных деяний, разоблачении виновных в их совершении;

Организационно-управленческие факторы:

- 1). Отсутствие четкой регламентации деятельности государственных служащих относительно процедуры осуществления служебных полномочий, принятия решений, выдачи официальных документов;
- 2). Наличие у должностных лиц слишком широких распорядительно-разрешительных полномочий для принятия решений по своему усмотрению, которое дает им возможность создавать лишние осложнения преувеличивать свою роль в разрешении вопросов, связанных с обращениями граждан;
- 3). Распространенность в кадровой политике случаев замещения должностей служащих не на основании их деловых и моральных качеств, а на основании знакомства по бывшей работе, личной преданности, близости политических взглядов;
- 4). Отсутствие порядка специальной проверки, тестирования на соответствие профессиональным и моральным качествам, периодической ротации, одноуровневого перемещения служащих, несоблюдение условий и формальное отношение к проведению конкурсов на замещение должностей и аттестации;
- 5). Отсутствие механизмов, делающих невозможным принятие на службу лидеров и членов преступных группировок и осуществление ими карьеры;
- 6). Затягивание правового и практического разрешения вопросов и введение специальной проверки лиц, которые являются кандидатами на должность государственных служащих или работают на таких должностях, внедрение более четкого порядка ведения их личных (кадровых) дел;
- 7). Отсутствие в большинстве министерств, других центральных органах исполнительной власти, управленческих структурах отдельных подразделений или специально выделенных работников, на которых возлагаются обязанности организации работы относительно предотвращения коррупционных деяний и других должностных правонарушений;

Социально-психологические факторы:

- 1). Незрелость у значительной части населения гражданской сознательности, в частности, сознания нового положения лица в государстве, что строится на демократических основах;
- 2). Пока что достаточно сильное влияние традиционных стереотипов, что касается преобладания государственных средств и подчиненности им общественных форм в упорядочивании общественных дел, в том числе в организации противодействия коррупции;
- 3). Распространение корыстной направленности в деятельности государственных служащих, их готовности к нарушению закона, норм морали, профессиональной чести;
- 4). Профессиональная и моральная деформация части руководителей и должностных лиц, которые занимают ответственные должности, сказывается в снисходительном отношении к коррупционным деяниям, нарушениям служебной этики;
- 5). Несформированность в трудовых коллективах общественного мнения относительно обнаруженных в них фактов коррупционных деяний с целью позитивного влияния на обстановку и предотвращения таких фактов в дальнейшем.

Коррупция выступает не только как проступок и гражданско-правовой деликт. Ее можно классифицировать следующим образом: дисциплинарные проступки, административные проступки, гражданско-правовые деликты и уголовные преступления.

В Концепции борьбы с коррупцией Украины на 1998 - 2005 годы изложена более полная и развернутая характеристика коррупционных деяний, именуемых их формами (видами).

К ним упомянутая Концепция относит:

- **злоупотребление властью или должностным положением**, превышение власти или должностных полномочий и другие должностные преступления, которые совершаются для удовлетворения корыстных или других личных интересов или интересов других лиц;
- **хищение государственного, коллективного или частного имущества** с использованием должностного положения;
- **незаконное получение материальных или других благ, льгот и других преимуществ**;
- **получение кредитов, займов, помощи, приобретения ценных бумаг, недвижимости или другого имущества** с использованием льгот или преимуществ, не предусмотренных законодательством, или на которое лицо не имеет права;
- **взяточничество**;

- **осуществление непосредственно и через посредников** или подставных лиц предпринимательской деятельности с использованием власти или должностных полномочий, а также связанных с ними возможностей;
- **содействие с использованием** должностного положения физическим и юридическим лицам в осуществлении ими предпринимательской и другой деятельности с целью незаконного получения за это материальных или других благ, льгот и других преимуществ;
- **неправомерное вмешательство** с использованием должностного положения в деятельность других органов или должностных лиц с целью препятствования выполнению ими своих полномочий или домогательства принятия неправомерного решения;
- **использование информации**, полученной во время выполнения должностных обязанностей, в корыстных или других личных интересах, необоснованный отказ в предоставлении соответствующей информации, или несвоевременное её предоставление, или предоставление недостоверной или неполной служебной информации;
- **предоставление необоснованных преимуществ** физическим или юридическим лицам путем подготовки и принятия нормативно-правовых актов или управленческих решений;
- **протектирование** из корыстных или других личных интересов в назначении на должность лица, которое по деловым и профессиональным качествам не имеет преимуществ перед другими кандидатами.

Коррупционные деяния могут быть совершены также в других формах, в том числе в таких, которые нуждаются в дополнительном определении законодательством [6].

С точки зрения права, все эти действия составляют **систему коррупционных правонарушений**, образуют классификационный ряд, основой которого являются тяжесть и общественная опасность совершенного действия. В системе перечисленных правонарушений отчетливо прослеживаются следующие характеристики: социальная, криминологическая и правовая. Последняя объединяет, в частности, административно-правовую и уголовно-правовую ветви.

Здесь, по нашему мнению, уместно напомнить о том, что международное сообщество выработало своеобразные стандарты, которые предъявляются к тем, кто поддерживает правопорядок. Речь идет о Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, который был принят на 106 Пленарном заседании генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 1979 года. В одной из статей указанного международно-правового документа сказано: «Должностные лица по поддержанию правопорядка не совершают какие-либо акты коррупции. Они также всемерно препятствуют таким актам и борются с ними» [7]. А в комментарии к этому говорится, что любой акт коррупции несовместим со статусом должностного лица по поддержанию правопорядка [8]. Естественно, это предписание адресовано в первую очередь судьям, прокурорам, следователям. В противном случае происходит как бы раздвоение в функционировании государственного аппарата, деятельности должностных лиц и просто служащих.

На основании изложенного представляется вполне обоснованным внести следующие два предложения к законодательству:

во-первых, назрела уже необходимость довольно серьезного пересмотра и изменения по существу Закона Украины о борьбе с коррупцией. Эти изменения должны преследовать цели: уточнения субъектов коррумпированных деяний; более широкого перечня коррумпированных деяний; установления в этом законе не только административной, дисциплинарной и гражданско-правовой, но также и **уголовной** ответственности; определение порядка привлечения к этой ответственности; изложения основных направлений и конкретных путей предупреждения коррупционных деяний;

во-вторых, поскольку еще не принят новый уголовный кодекс Украины, а его проект обсужден только в первом и втором чтениях в Верховной Раде страны, представляется необходимым дополнить ныне действующий УК Украины, а также проект нового УК страны новой самостоятельной главой **«Коррупционные преступления»**. В этой главе - предусмотреть не только саму терминологию «Коррупционная преступность», но также подробно изложить диспозиции и предусмотреть санкции об уголовной ответственности за коррупционные преступления. Помимо ныне содержащихся в действующем УК Украины статей об ответственности за дачу взятки, за получение взятки, за посредничество о взяточничестве, за провокацию взятки, изложить еще целый ряд статей из приведенного нами перечня коррупционных деяний, о которых подробно указывается в Концепции борьбы с коррупцией на 1998 - 2005 г.г. №367/98.

Позвольте мне в заключение высказать твердое убеждение в том, что если наше уголовное законодательство будет изменено и дополнено должным образом, то это во многом будет способствовать решительному усилению борьбы не только с коррупцией во всех ее проявлениях, но также с организованной преступностью, которую она постоянно подпитывает, а также с транснациональной преступностью, с которой она тесно взаимосвязана и переплетается.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дашков Г.В., Артамонова М.А., Ф. Склафани - Социально-политические изменения делинквентностей и организованная преступность в России и на Украине. // Гос. и право, 1995. - № 6 - С. 151.
2. Клименко В.А. и др. Комментарий к Закону Украины «О борьбе с коррупцией». – К., 1996 - С. 165.
3. Збірник статистичної звітності щодо результату боротьби зі злочинністю в Україні за 1998 р. – К., 1999. - С. 4.
4. См.: Камлик М., Невмержицький С. Корупція в Україні. – К.: Знання, 1998 - С.195; Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. – К.: "Школяр", 1999 - С.477; Клименко В.А. и др. Комментарий к Закону Украины «О борьбе с коррупцией». - Киев, 1996.
5. Закон Украины «О борьбе с коррупцией» // Ведомости ВС Украины. – 1995 - № 42.
6. Раздел первый - «Общие положения» упом. Концепции.
7. Закон и жизнь. - 1992 - №3 - С. 46.
8. Там же, С. 46.