УДК 328.185

МОИСЕЕВ В.В.,
НИЦЕВИЧ В.Ф.

Коррупция как глобальная проблема: история и современность

Статья посвящена исследованию причин коррупции в Российской Федерации и возможностей противодействия ей. В статье приводятся примеры массовой коррупции в современной России, показываются ее негативные последствия для общества и государства, формулируются предложения по противодействию этому явлению. На фактическом материале авторы показывают формы и методы антикоррупционной деятельности, анализируют передовой опыт Финляндии, Сингапура и других государств, которые в мировом рейтинге борьбы с коррупцией занимают ведущее место. Аргументируя собственные позиции, авторы обращаются к зарубежному и отечественному опыту борьбы с коррупцией.

Ключевые слова: противодействие коррупции, бюрократия, контроль, государственное управление, государственная антикоррупционная политика.

Коррупция – это довольно сложное и неоднозначно понимаемое понятие, которое имеет исторический характер, развивается во времени и существенно зависит от социальных условий и традиций той или иной страны. Коррупция – это социальная болезнь, уничтожающая доверие между людьми, препятствующая развитию государств, подрывающая доверие народов к демократическим институтам и способствующая экспансии транснациональной преступности. Термин «коррупция» применяется чаще всего по отношению к бюрократическому аппарату и политической элите. Коррупции может быть подвержен любой человек, обладающий дискреционной властью – властью над распределением каких-либо не принадлежащих ему ресурсов по своему усмотрению. Коррупцию в разных странах нередко определяют национальные, этнические, религиозные и правовые традиции. Например, в некоторых странах преподнести небольшой подарок чиновнику на день рождения или на праздник считается естественным действием, тогда как в других странах факт получения такого подарка будет восприниматься как грубое нарушение норм общественной морали.

На первой сессии Совета Европы по проблемам коррупции (1995 г.) коррупция была определена как “подкуп (взятка), а равно любое иное поведение в отношении лиц, наделенных полномочиями в государственном или частном секторе, которое нарушает обязанности, вытекающие из этого статуса должностного лица”. В дополнение к этому Конвенция от 4 ноября 1999 г. “О гражданско-правовой ответственности за коррупцию” определяет коррупцию как продажность и подкуп публичных должностных лиц при условии ненадлежащего исполнения обязанностей или поведения получателя взятки, предоставления ненадлежащих выгод или их обещания[1].

Российская “Политическая энциклопедия” дает следующее определение этому понятию: “Коррупция – испорченность, развращенность, продажность политических и общественных деятелей, должностных лиц государственного аппарата. Ее характер, масштабы и следствия определяются как особенностями политических систем в целом, так и местом и функциями бюрократии в государственном управлении. Коррупция – общий термин, обозначающий корыстное использование своего положения в обществе в личных целях”[2].

Таким образом, из приведенных выше определений следует, что политическая сущность коррупции заключается в подкупности и продажности государственных чиновников, политических и общественных деятелей, должностных лиц органов власти и управления разного уровня, которые за деньги, другие блага принимают решения, наносящие вред государству, его национальной безопасности. Главным стимулом к коррупции является возможность получения экономической прибыли, связанной с использованием властных полномочий, а основным сдерживающим фактором – риск разоблачения и наказания.

Коррупция существует как в бедных, так и в богатых странах мира. Масштабы ее распространения и усиление внимания международного сообщества к этому негативному явлению превратили коррупцию в глобальную проблему современности.

Согласно исследованиям, наиболее остро проблемы, связанные с коррупцией, проявляются в политической жизни, в правоохранительных органах, включая судебную систему, в сфере медицинских услуг, в экономике и других сферах человеческой деятельности. Согласно опросам, проведенным международной организацией Transparency International, более всего озабочены коррумпированностью политических партий граждане Аргентины (58,2%). Затем следуют Япония (51,9%), Турция (42,5%), Великобритания и Индия (по 41,2%), а также США (39,1%). Традиционно за политикой следуют такие сферы общественной жизни, как деятельность полиции, судов, систем здравоохранения.

Наименее затронутыми коррупцией граждане считают образование, таможенную и налоговую службы, лицензирование бизнеса, паспортные органы, частный сектор (очевидно, что в России данная картина другая). Самая продажная полиция, как показал опрос, работает в Мексике (36,6%), Сянгане (бывший Гонконг, 35,4%), Нигерии (32,1%) и Малайзии (32%). Самые продажные судьи – в Перу, Индонезии и Камеруне. Самые продажные медики – в Хорватии, Грузии и Польше. 30% респондентов в ходе опроса выразили уверенность, что коррупция будет расти (наибольшие пессимисты проживают в Индии, Камеруне, ЮАР и Турции), в ее сокращение верят лишь 20%. Оптимистами являются граждане Колумбии, Хорватии и Индонезии.

Экономист Паоло Мауро, проанализировав влияние коррупции на экономику в 94 странах мира, пришел к выводу, что уменьшение уровня коррупции в стране на 25% обычно приводит к росту инвестиций на 4% от величины валового внутреннего продукта (ВВП). Это, в свою очередь, приводит к тому, что доля ВВП на душу населения увеличивается на 0,5%.

Международная некоммерческая организация “Transparency International”, проводящая исследования коррупции и борьбы с ней в десятках стран мира, подготовила в 2013 г. очередной доклад о коррупции в мире. По данным авторов исследования, в подавляющем большинстве стран мира люди считают, что положение дел в этой сфере ухудшается. К такому мнению пришли более половины из 114 тысяч людей, опрошенных в 107 странах. В докладе сказано, что более четверти всех опрошенных (27 процентов) за последний год хотя бы раз давали взятку для получения доступа к государственным услугам. На основании этих данных авторы приходят к выводу, что никаких улучшений в этой сфере не наблюдается. При этом во многих странах мира граждане не доверяют организациям и институтам, призванным бороться с коррупцией. Так, в 36 государствах особо коррумпированной структурой считается полиция, в 20 странах такой репутацией пользуется судебная система. Большинство респондентов, принимавших участие в опросе, также заявили, что их правительства не предпринимают достаточных усилий в борьбе с этим злом. Такого мнения, в частности, придерживаются 59 процентов граждан стран “Большой двадцадки”, очередной саммит которой проходил в сентябре 2013 г. в Санкт-Петербурге.

Правительства и политики в целом теряют доверие со стороны граждан. В 51 государстве политические партии названы самым коррумпированным институтом, а 55 процентов опрошенных считают, что “деятельность правительств направляется группами, отстаивающими

свои собственные особые интересы". Что примечательно: если в 2008 году 31 процент респондентов отмечали эффективность государственных мер по борьбе с коррупцией, 2013 году этот показатель снизился до 22 процентов.

Вместе с тем авторы исследования обнаружили, что сами граждане готовы поддержать искоренение взяточничества. 9 из 10 опрошенных заявили о том, что будут бороться с коррупцией, а две трети респондентов, от которых требовали взяток, отказались платить[3]. По мере усложнения государства, появления аппарата управления появились профессиональные чиновники, которые, по замыслу правителей, должны были довольствоваться только фиксированным жалованием. На практике чиновники стремились воспользоваться своим положением для тайного увеличения своих доходов. В странах СНГ средний размер выплат, связанных с административной коррупцией, в конце 90-х годов оценивался в среднем в 3,7% от валового годового дохода компании. Аналогичный показатель для малых компаний оказался почти в три раза больше. Разновидностью административной коррупции является бытовая коррупция, которая порождается взаимодействием рядовых граждан и чиновников. В нее входят различные подарки от граждан и услуги должностному лицу и членам его семьи. К этой категории также относится кумовство (непотизм).

Деловая коррупция возникает при взаимодействии власти и бизнеса. Например, в случае хозяйственного спора стороны могут стремиться заручиться поддержкой судьи с целью вынесения решения в свою пользу. Результаты различных научных исследований свидетельствуют, что в мире нет государства, где вера в чиновника была бы абсолютной. Проведенные в конце 90-х годов социологические исследования и опросы о распространенности коррупции в различных странах и среди различных категорий сотрудников дают весьма показательные печальные результаты.

В частности, в возможность того, что ваш непосредственный начальник хотя бы раз в жизни брал взятку, в Италии верили 100% опрошенных, во Франции – 75, в Нидерландах – 70, в Германии – 68, США – 56, Японии – 43, Норвегии – 30%. В Германии, согласно официальной полицейской статистике, в середине 90-х годов прошлого столетия в получении взяток были уличены около 2 тыс. государственных чиновников. Разновидностью коррупции в мировой практике считается действие отдельных лиц, групп или фирм как в государственном, так и в частном секторе с целью воздействия на формирование законов, законодательных актов и других инструментов государственной политики. Тем самым обеспечиваются определенные преимущества в процессе перераспределения государственной собственности и финансовых ресурсов в свою пользу. Особой разновидностью коррупции на международной арене является политическая коррупция. Эту форму коррупции активно используют США для продвижения своего имперского влияния во многих странах мира. Они создали достаточно эффективный коррупционный механизм продвижения своих национальных интересов, в том числе в Сербии, Польше, Черногории, Грузии, Казахстане, Киргизии, на Украине.

В Германии громкий скандал разгорелся в конце 90-х годов вокруг многих политиков, в том числе в отношении финансовых злоупотреблений бывшего канцлера ФРГ Гельмута Коля. Во Франции уголовное расследование проводили судебные органы и в отношении французского президента Франсуа Миттерана. После ухода в отставку президента Франции Жака Ширака против него возбуждено дело за финансовые нарушения, допущенные им в период, когда он был мэром Парижа и председателем партии «Объединение в поддержку Республики». В Японии в 1994 году в связи с обвинением в финансовых нарушениях был отправлен в отставку премьер-министр Японии Морихиро Хосокава.

В Израиле в конце 90-х годов ушел в отставку президент Эзер Вейцман. Прокуратура этой страны уведомила его о том, что он находится под следствием по обвинению в коррупции: в получении подарков от своего друга, французского миллионера Эдуарда Сарусси в период между 1988 и 1993 гг., когда Вейцман был министром науки Израиля. Вслед за этим в коррупции был обвинен бывший премьер-министр

Израиля Ихуд Барак. Одновременно проводилось расследование по фактам нарушений служебной этики в отношении предыдущего премьер-министра Израиля Натаньяху. Такие же обвинения выдвигаются и против нынешнего премьер-министра Израиля Олмерта.

По оценкам специалистов, самыми коррумпированными политиками высшего эшелона власти прошлого столетия были: президент Индонезии Д. Сухарто, который за 31 год своего правления ограбил страну примерно на 15–20 млрд. долл.; президент Филиппин Фердинанда Маркое, правивший страной в 1972–1986 гг., сколотил состояние, которое оценивалось в 5–10 млрд. долл.; президент Заира Мобуту Сесе Секо, который за 32 года пребывания у власти присвоил около 5–6 млрд. долл.; президент Нигерии Сани Абача, который за период своего правление присвоил от 2 до 5 млрд. долл.; президент Югославии Слободан Милошевич, состояние которого после 11 лет правления оценивалось в 1 млрд долл.; бывший диктатор Гаити Ж.К. Дювалье вывез из страны и разместил на банковских счетах в США, Канаде и Франции около 1 млрд. долл.[4].

Во второй половине XX века коррупция все больше начала становиться международной проблемой. Подкуп транснациональными 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.

Как показывает исторический опыт и современная практика, ни одному государству не удалось полностью решить проблему коррупции. До сих пор многие весьма скептически относятся к возможности победить коррупцию. Во многих странах антикоррупционные кампании неизменно начинались со всеобщего энтузиазма и заканчивались всеобщим цинизмом.

В конце прошлого века коррупция превратилась в *глобальную проблему*. Это связано как с масштабами распространения самого явления, так и с усилением внимания мирового сообщества к данной проблеме. В конце прошлого – начале этого века был создан ряд международных организаций для противодействия глобальной коррупции. Отметим, что наша страна вошла почти во все подобные организации и обязалась исполнять их решения. Так, Россия подписала Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.), Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.). Конвенция ООН против коррупции (2003 г.) была подписана 31 октября 2003 г. и ратифицирована в 2006 г., ратификационные грамоты переданы в секретариат Совета Безопасности ООН в мае 2006 г.

В 2000 г. Правительство России приняло Постановление о вступлении в Рабочую группу Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по проблеме подкупа при заключении международных коммерческих сделок, однако работа в группе долгое время ограничивалась формальным участием в заседаниях. В октябре 2007 г. была принята «дорожная карта» по запуску официальных переговоров по вступлению России в ОЭСР. В рамках этой «дорожной карты» Россия берет на себя обязательство по выполнению около 40 юридически обязывающих решений Совета ОЭСР, в том числе и присоединение к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок. Это весьма непростой вопрос, требующий на первоначальном этапе, до фактического присоединения, создания действенного механизма борьбы с подобными явлениями.

Кроме того, Россия по непонятным причинам не участвовала в подписании Конвенции Совета Европы по гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999 г.)[5].

То есть российское законодательство в этой сфере не приведено в соответствие с международными нормами. Ратификация подписанных законов может стать начальным реальным шагом в борьбе с коррупцией. Это первое, что необходимо сделать, поскольку в Конституции РФ закреплен приоритет норм международного права.

Противостояние коррупции требует наличия жесткого контроля со стороны парламентов, правоохранительных органов, независимых средств массовой информации и сильного гражданского общества. В

случае, если такие институты недостаточно сильны, коррупция выходит из-под контроля, что приводит к ужасающим последствиям. Реальные перемены, которые смогут привести к действительному улучшению антикоррупционной практики, наступят только в результате внедрения соответствующих обязательств как во внутренние документы всех предприятий, независимо от их размеров, так и в законодательство развитых и развивающихся стран. В мировом масштабе усиление институтов контроля, укрепление правовой базы и более строгое регулирование смогут обеспечить снижение уровней коррупции, что позволит любому гражданину играть более значимую роль в делах своего общества, приведет к росту темпов развития и повышению уровня жизни наименее защищенных групп населения, отмечается в одном из аналитических докладов Transparency International[6].

Многие страны приняли законы против коррупции, однако это только начало борьбы, поскольку непорядочные чиновники и их клиенты придумывает новые способы самообогащения. Очевидно, что законы должны согласованно и решительно применяться на практике. В уголовных кодексах, вообще говоря, должны быть не только ослаблены побудительные мотивы коррупции, но и ужесточены карательные меры за нее. Проблема коррупции трудноразрешима до тех пор, пока законы не отражают гражданское чувство справедливости.

Независимая, заслуживающая доверия судебная власть важна для правильного применения законов. Даже несколько скомпрометированных судей могут опорочить честную деятельность других и подорвут доверие как к государству, так и к и суду. Судебная система Индии, когда-то воспринимавшаяся как объект политических манипуляций, была реформирована и возглавила разоблачение и расследование наиболее громких случаев коррупции. Судебная реформа должна включать меры по улучшению информированности населения, а также меры по обучению журналистов умению писать о судебных разбирательствах. Требование, предъявляемое к государственным чиновникам задекларировать свое имущество и доходы, может помочь антикоррупционной работе. Некоторые законодательства предусматривают предъявление обвинения представителям власти только потому, что они владеют имуществом, которое несовместимо с их легальными доходами; в подобных случаях обычно сами представители власти должны доказать, что имущество было приобретено честным путем. Колумбия с успехом использовала закон о декларировании против наркобаронов. Мали и Уганда задействовали политику декларирования в случае обвинения в растрате и незаконном обогащении, а Мали добилась успеха при возвращении активов, размещенных в швейцарских банках. Многие из тех, кому известно о коррупции, неохотно становятся свидетелями, потому что опасаются мести. Следовательно, меры по защите тех, кто сообщает о коррупции, имеют важное значение. США обеспечивают такую защиту, так же поступают некоторые другие страны. Здесь следует соблюдать осторожность, чтобы не позволить коррумпированным или неспособным чиновникам использовать те же гарантии для сохранения собственного места, сообщая о незначительных или воображаемых оплошностях других.

Закупки, осуществляемые за счет государственных средств и фондов, – основная область коррупции. Здесь решительные и заслуживающие доверия реформы могут принести исключительно большие дивиденды, потому что посылают всем ясный сигнал, что коррупция более недопустима. Порядок осуществления закупок должен быть публичным, понятным и открытым для проверки извне. Реформа государственной службы также важна. Один из подходов заключается в том, чтобы связать проведение сокращения служащих с ускорением введения в действие законов, повышением зарплаты, восстановлением статуса государственного служащего и соответствующей морали. Так можно избавиться от коррупции и плохих работников; одновременно тем, кто остался, можно увеличить зарплату и придать чувство достоинства. Ясно, что там, где зарплата должностного лица не позволяет чиновнику платить за питание и жилье для себя и своей семьи, вероятным результатом является коррупция. Однако из

этого не следует, что более высокая зарплата будет прямо вести к снижению коррумпированности, позволяя чиновникам заменить законными доходами незаконные. Финансовый менеджмент и система контроля неотъемлемы от хорошего управления. Предписание прозрачности и публичной открытости ни к чему не приведет, если такой контроль слаб или недостаточен.

Чрезвычайно полезными могут стать заимствования отработанных за рубежом правовых механизмов и институтов, делающих работу государственных органов открытой и подконтрольной обществу, препятствующих чиновному произволу, нарушению гражданских прав и свобод. Если же такой реальной борьбы с коррупцией не будет, то мздоимство окончательно переломит хребет российской экономике даже без очередного обвала цен на нефть. Именно эта дилемма и стоит сегодня и перед властью, и перед обществом.

За последние двадцать лет лишь в Соединенных Штатах был принят закон, который устанавливает, что подкуп иностранных чиновников и политиков является уголовным преступлением. Закон о коррупции за рубежом 1977 года считает преступлением любую попытку вручения взятки иностранному официальному лицу для достижения каких-либо бизнес-интересов.

Успешная борьба с коррупцией возможна лишь при наличии объединенных усилий судебных органов, правительств, частного сектора, СМИ и гражданского общества. Президент США Барак Обама в своей речи в Гане отмечал: “Никто не хочет жить в обществе, в котором жестокость и взяточничество преобладают над законом. Это не демократия, это – тирания, и сейчас настало время положить этому конец”[7].

Таким образом, коррупция в последние десятилетия приобрела ярко выраженный глобальный характер, поэтому успешно противодействовать ей в мировом масштабе возможно только при объединении усилий всех государств и на основе опыта, показавшего наивысшие результаты в противодействии этому негативному явлению.

---

[1] См.: Жданов Ю.Н., Лаговская Е.Н. Европейское уголовное право. Перспективы развития. М., 2001. С. 32.

[2] Политическая энциклопедия. В 2-х т. Т.1. Рук. проекта Г.Ю.Семигин. М.,1999. С. 585.

[3] http://abiyev.kz/7898-transparency-international-zafiksirovala-globalnoe-nastuplenie-korrupcii.html. Дата обращения – 06.09.2013 г.

[4] См.: Катасонов В.Ю. Бегство капитала из России. М.: Анкил, 2002. С. 118–120.

[5] Сайт “Финансовая аналитика. Код доступа: http://finanal.ru/003-004/korruptsiya-kak-globalnaya-problema-sovremennosti.

[6] Уровень восприятия коррупции в 180 странах мира – исследование Transparency International// Сайт pb.ru Код доступа: http://www.rb.ru/inform/95437.html. Обращение 08.09.2013 г.

[7] Борьба с коррупцией – глобальный масштаб //Сайт “Национальная безопасность”. Код доступа: http://www.nacbez.ru/akmonitor/print-article.php?id=97. Дата обращения – 01.09.2013 г.