

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Расулова М.А. Email: Rasulova1165@scientifictext.ru

*Расулова Мадина Асхатовна – старший преподаватель,
кафедра философии и национальной идеи,
Ташкентский государственный технический университет, г. Ташкент, Республика Узбекистан*

Аннотация: в статье анализируется, что наиболее ярко 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. 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. Мировое сообщество значительное внимание уделяет борьбе с коррупцией и ее предупреждению.

Ключевые слова: коррупция, мировое сообщество, государство, предупреждение.

HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE FIGHT AGAINST CORRUPTION

Rasulova M.A.

*Rasulova Madina Askhatovna - Senior Lecturer,
DEPARTMENT OF PHILOSOPHY AND NATIONAL IDEA,
TASHKENT STATE TECHNICAL UNIVERSITY, TASHKENT, REPUBLIC OF UZBEKISTAN*

Abstract: the article analyzes that the most strikingly moderate tolerance for corruption is noticeable in the countries of the pre-colonial East. So, in the Middle Ages, corruption in China was legalized and strictly regulated from above. Officials fed from the population, under the supervision of imperial emissaries.

The modern concept of corruption begins to take shape at the turn of the modern era with the beginning of the formation of centralized states and the current legal systems. An important impulse to understanding the political aspect of corruption is given by the works of Niccolo Machiavelli. He compared corruption with a disease, for example, consumption. It is difficult to recognize at first, but easier to treat. If it is running, then it is easy to recognize, but difficult to cure. The world community pays considerable attention to the fight against corruption and its prevention.

Keywords: corruption, world community, state, warning.

УДК 32:001.12/18

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 Урукагином весьма остро стояла проблема пресечения злоупотреблений судей и чиновников, вымогавших 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 мздоимство чиновников.

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.

В течение следующих почти тысячи лет — в период средневековья, понятие «коррупция» приобретает исключительно церковное, каноническое значение — как обольщение, соблазн дьявола. Ведущие мировые религии из всех видов коррупции осуждают в первую очередь подкуп судей: «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.

Наиболее ярко 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

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.

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»

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».

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.

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.

В «третьем мире» появились клептократические 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».

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; подотчетность — 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 жизни².

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

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.

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: попустительство коррупции дает возможность теневым и криминализованным секторам экономики достигнуть могущества, соизмеримого с государственным. Спыхавившаяся 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.

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.)¹.

В целях ограничения распространения коррупции мировое сообщество выработало множество форм и методов борьбы с ней: Чистки и кампании, Административно-правовые меры. Создание специализированных органов, предназначенных для расследования нарушений законности в сфере государственной службы, Идеино-нравственное возрождение общества, 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 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. 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. 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».

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 лиц³.

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.

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.

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.

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 нарушителей⁴.

Итак, было рассмотрено исторический опыта противодействия коррупции той или иной эпохе и в частности в некоторых странах в наши дни.

Список литературы / References

1. Сборник международных договоров и законодательства Республики Узбекистан в сфере борьбы с коррупцией. 2-е издание. Т.: Центр повышения квалификации юристов, 2013. 496 с.
2. Антикоррупционная политика. Учебное пособие для вузов. / Под ред. Г.А. Сатарова. М., 2004.
3. Антикоррупционные документы и инструменты: международный и национальный опыт борьбы с коррупцией. М., 2004.
4. Коррупция и борьба с ней: Роль гражданского общества / Под ред. М.Б. Горного. СПб., 2000.