

ProAcademy

Volume 1 | Issue 2

Article 7

7-1-2018

CONCEPT OF CORRUPTION AND SOME PREVENTION MEASURES

R Zufarov

Tashkent state university of Law

Follow this and additional works at: <https://uzjournals.edu.uz/proacademy>

 Part of the [Criminal Law Commons](#)

Recommended Citation

Zufarov, R (2018) "CONCEPT OF CORRUPTION AND SOME PREVENTION MEASURES," *ProAcademy*: Vol. 1 : Iss. 2 , Article 7.

Available at: <https://uzjournals.edu.uz/proacademy/vol1/iss2/7>

This Article is brought to you for free and open access by 2030 Uzbekistan Research Online. It has been accepted for inclusion in ProAcademy by an authorized editor of 2030 Uzbekistan Research Online. For more information, please contact brownman91@mail.ru.

Rustam Zufarov¹¹Tashkent State University of Law, Department of Criminal Law, Professor, Doctor of Law

ПОНЯТИЕ КОРРУПЦИИ И НЕКОТОРЫЕ МЕРЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ

CONCEPT OF CORRUPTION AND SOME PREVENTION MEASURES

Abstract. В статье анализируется понятие коррупции и меры ее предупреждения. К тому же, освещены международные и национальные правовые основы коррупции и взяточничества, методы противодействия и опыт зарубежных стран в данной сфере.

Abstract. Мақолада коррупция тушунчаси ва уни олдини олиш чоралари таҳлил қилинди. Шунингдек, коррупция ва порахўрликнинг халқаро ва миллий ҳуқуқий асослари, уларга қарши курашишнинг услублари ҳамда хорижий давлатларнинг мақур соҳадаги тажрибаси ёритилди.

Abstract. The article analyzes the concept of corruption and measures to prevent it. Besides, international and national legal bases on corruption and bribery, methods of counteraction and experience of foreign countries in this sphere are covered.

Ключевые слова: коррупция, взяточничество, служебное положение, государственный служащий, должностное преступление, сговор.

Таянч сўзлар: коррупция, порахўрлик, хизмат мавқеи, давлат хизматчиси, мансабдорлик жинояти, тил бириктирмоқ.

Keywords: corruption, bribery, official position, public servant, malfeasance, collusion.

Коррупция является одной из глобальных проблем, разработано множество международных документов по противодействию ей. Большинство этих международных документов ратифицировано нашей страной, словом, создана прочная правовая база по борьбе с коррупцией и связанными с ней преступлениями, их профилактике. В частности, важным руководством к действию в данном направлении служат вступивший в силу 4 января 2017 года Закон Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» и постановление главы нашего государства «О мерах по реализации положений Закона Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» от 2 февраля нынешнего года.

В соответствии с данным постановлением была принята Государственная программа по противодействию коррупции на 2017-2018 годы, создана Республиканская межведомственная комиссия по противодействию коррупции, что имеет важное значение для последовательного и системного выполнения положений законодательства о противодействии коррупции.

Начавшаяся реформа уголовного законодательства предполагает необходимость переосмыс-

ления устоявшихся уголовно-правовых норм, затрагивающих интересы личности, общества и государства. Практическим подтверждением этого является тот факт, что главной идеей Стратегии действий¹, рассчитанной на 2017-2021 годы, является обеспечение прав и интересов человека. Ведь коррупция не только препятствует прогрессу, но и совершившее коррупционные действия лицо нарушает права других.

Как отмечалось в докладе Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева на торжественном собрании, посвященном 25-й годовщине принятия Конституции Республики Узбекистан, мы мобилизуем все силы и возможности для широкого внедрения в обществе принципа «Наш приоритет — закон и справедливость, наказание за преступление неизбежно». Наряду с весомой работой в данном направлении следует особо отметить создание целостной системы противодействия коррупции.

Понятие коррупция достаточно легко вошло в оборот речи и в повседневную жизнь. Появилось множество научных исследований и проблемных статей, касающихся коррупции.

Возникает вопрос: существовала ли ранее

коррупция, или она как явление, зародилась на переходном этапе общества.

Достоверные факты и исторические материалы свидетельствуют, что коррупция имела место и до эпохи «нового мышления»². «Старое мышление» прежнего строя допускало это явление в порядке вещей, если хотите, «в плановом порядке» с установлением негласных норм, где заметные отклонения как правило, карались. Много говорилось о «западной» модели «беловоротничковой» преступности, продажности чиновников. Однако обюрокрачивание партийного и государственного аппарата привело к соединению в одном лице функций власти, хозяйственной деятельности и владения собственностью.

Социально-экономические преобразования показали, что госаппарат, который вроде бы обновился, так и продолжал удерживать власть, теперь уже присвоив собственность. Взяв на себя функции руководителя, он стал диктовать свои условия формирующимся хозяйствующим субъектам. Новая маска демократических преобразований была натянута на старую бюрократическую физиономию.

Ситуация усугублена относительным обнищанием государственных служащих, происходящих на фоне значительного «удорожания» государственных властных полномочий по распределению и контролю за материальными средствами и духовными ценностями, а также «цены той информации, которой в силу своего положения располагает государственный аппарат»³. Размер оплаты труда государственного служащего стал качественно несоразмерным с «ценой» тех объектов, которыми он в той или иной мере управляет.

Впервые в криминологии была предпринята попытка дать понятие коррупции путем обозначения наиболее значимых признаков коррупции.

Не вызывает сомнения, что коррупция связана, с одной стороны, со злоупотреблением должностным лицом своим служебным положением, а с другой — обязательно с подкупом. Многие криминалисты отмечают, что, чем выше рост экономических преступлений, тем больше должностных лиц вовлекаются в сферу их совершения.

В литературе вопросы коррупции рассматриваются часто в контексте с проблемами организованной преступности, пустившей свои корни в сферу экономики. Понятно, что усиление экономического влияния преступных группировок связано в первую очередь со стремлением к получению сверхприбыли, а затем и укреплению и легализации нажитых преступным путем материальных ценностей. Одним из механизмов деятельности таких групп является подкуп должностного лица. Например, сговор с таможенными службами дает возможность осуществления контрабанды наркотиков, оружия, нефти и т.д.

Однако не исключаются случаи, когда наоборот должностное лицо властных структур, входя в преступный сговор, само фактически становится руководителем преступного сообщества, облагая данью более мелкие группировки либо занимаясь нелегальной коммерческой деятельностью.

Термин *коррупция* имеет несколько значений. В переводе с латинского — слово *corruptio* означает «подкуп». Поэтому чаще всего под коррупцией понимается подкупаемость и продажность чиновников (государственных должностных лиц), а также общественно-политических деятелей.

В Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятом Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 17 декабря 1979 года, сказано, что коррупция «охватывает совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие». В вышеназванном Кодексе отмечается, что понятие коррупции должно определяться в соответствии с национальным законодательством.

Возникает вопрос: чем же отличается коррупция от взяточничества либо это идентичные понятия? В международных документах различается понятие коррупции от понятия взяточничества.

В руководстве, подготовленном секретариатом Восьмого конгресса ООН, по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, 1990 г.) под названием «Практические меры борьбы с коррупцией» предлагаются следующие признаки коррупции.

а) противозаконный характер использования своего служебного положения субъектом коррупционного правонарушения;

б) многоотраслевой характер коррупционных правонарушений (дисциплинарные, административные и уголовные правонарушения);

в) ограничение круга субъектов коррупционных преступлений государственными должностными лицами;

г) деление наиболее опасных проявлений коррупции на два больших вида:

— коррупционные хищения государственного или общественного имущества;

— злоупотребление государственными служащими своим служебным положением в целях незаконного получения каких-либо преимуществ при отсутствии признаков хищения.

Интересно, что в уголовном законодательстве стран с так называемой развитой рыночной экономикой в главе о должностных преступлениях расположены статьи, касающиеся хищения иму-

щества, но совершенные государственными служащими⁴. В нашей системе уголовного законодательства предпочтение отдано объекту посягательства, и в этой связи все виды хищения расположены в главе «Преступления против собственности». Возможно, вышеназванное обстоятельство побудило мировое сообщество отнести к коррупционным правонарушениям и хищения, совершаемые должностными лицами.

Таким образом, основными признаками коррупционных деяний на основании названных международных документов являются:

- должностное (служебное) положение лица;
- служебное (незаконное) действие или бездействие;
- получение вознаграждения в виде материальных благ либо иных преимуществ;
- обогащение должностного лица.

Следует признать, что понятие коррупции не совпадает с понятием взяточничества. Современные тенденции преступности, особенно его организованные формы, дают возможность сформулировать уголовно-правовое понятие коррупции.

Такое положение было отмечено А.Н. Волобуевым что, если при взяточничестве должностное лицо, совершая преступление, остается членом конкретной государственной системы, где оно занимает определенное положение, то при коррумпировании, регулярно получая определенные материальные вознаграждения от преступников, должностное лицо включается в систему организованной преступности, не позволяющей ему односторонне отказаться от принятой на себя роли⁵.

Таким образом, к признакам, характеризующим коррупцию, следует также отнести:

- регулярность, систематичность получения вознаграждения;
- включение должностного лица в деятельность организованных преступных групп.

Хотелось бы отметить, что деятельность должностного лица в составе организованной преступной группы специфична и не входит в тему исследования данной работы.

Имеется еще один подход к определению собирательного понятия уголовно-наказуемой коррупции. К нему относится попытка отнести к коррупции совокупность должностных преступлений, а также те преступления, квалифицирующим признаком которых является совершение деяния должностным лицом⁶.

В юридической литературе высказано суждение, что коррупция находит свое выражение в конкретных актах преступного поведения⁷. Так, Н.Ф. Кузнецова пишет: «Представляется, что именовать коррупцией всю систему корыстных должностных преступлений, например, злоупотребление властью, превышение власти, подлоги, не

только нецелесообразно, но и несогласуемо с принципом дифференциации вины, ответственности и индивидуализации наказания. В уголовном праве это весьма осложнило бы законодательную регламентацию хозяйственных и должностных преступлений, внесло бы путаницу в квалификацию преступления и их наказуемость»⁸.

Б.В. Волженкин пишет, что в широком смысле слова коррупция — это явление, поразившее государственный и общественный аппараты управления, выражающееся в разложении власти, умышленном незаконном использовании должностными лицами своего служебного положения в корыстных целях для личного обогащения⁹.

В Законе Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» дано несколько иное понятие. Под коррупцией понимается незаконное использование лицом своего должностного или служебного положения с целью получения материальной или нематериальной выгоды в личных интересах или в интересах иных лиц, а равно незаконное предоставление такой выгоды.

На наш взгляд, следует исходить из понятия коррупции в широком, социальном смысле этого слова, а также в узком — уголовно-правовом. Хотя совершенно очевидно, что основные признаки обоих понятий должны совпадать.

Коррупция как социальное явление характеризуется использованием должностным лицом государства своего официального положения и иных возможностей для получения любых благ и преимуществ, а также предоставление благ и преимуществ физическим и юридическим лицам.

Уголовно-правовая формулировка коррупции представляет определенную сложность, так как до сих пор отсутствует теоретическое обоснование понятия. Однако, совершенно очевидно, единственный факт получения взятки должностным лицом еще не может свидетельствовать о наличии коррупции. Так, например, получивший незаконное вознаграждение за прекращение уголовного дела, совершает должностное преступление — получение взятки. Если тот же следователь вошел в сговор с какой-либо преступной группировкой и систематически оказывал какую-либо помощь (извещал о возможных операциях, помогал уходить от уголовной ответственности, оказывал содействие в отмывании преступных денег) и получал за это вознаграждение (услуги), то подобное деяние уже перестает быть одной лишь взяткой, а становится коррупционной деятельностью. Такое обеспечение «крыши» как преступным группировкам, так и непотопным является более общественно опасным, так как свидетельствует не только о даче и получении взятки, о злоупотреблении служебным положением, но и состоит в совершении ряда других противоправных действий, носящих устойчивый,

системный характер, свидетельствующий о сращивании государственного чиновника с преступными элементами.

Чем же отличается коррупция от взяточничества?

Понятно, что суть коррупции и взяточничества — подкуп должностных лиц. Но подкуп этот должен быть не единичным, а, по крайней мере, неоднократным, систематическим. Поведение должностного лица при этом может быть как активным, так и выражаться в форме бездействия. Например, оказание покровительства, обнадеживание, прикрытие именем, авторитетом, занимаемой должностью. Чаще всего коррупция проявляется в активных действиях. Примером могут служить случаи, когда работники внутренних дел входили в сговор с организованными преступными группами и оказывали содействие в транспортировке товаров, продукции и т.д.

Коррупция в свою очередь заключается не только в подкупе должностного лица, но и в его продажности. Речь идет о случаях, когда при подкупе инициатива исходит от заинтересованного взяткодателя. В тех же случаях, когда активные действия порождены самим чиновником, и он находится в состоянии поиска лиц, кому за взятки он сможет распределить кредит, осуществить приватизацию, государственные закупки, подрядные работы и т.д., то такого рода действия являются уже не подкупом, а продажностью должностного лица. Поэтому суть коррупции и заключается в создании устойчивой преступной связи.

Коррупция очень часто проявляется в сфере теневой экономики, когда государство активно внедряется в процесс регулирования рынка, когда создаются определенные преграды в сфере развития предпринимательства и свободы экономической деятельности. А. Яковлев, рассматривая организованную преступность, отмечал, что «противозаконная деятельность, естественно, возникает там, где больше законных преград, т.е. чем больше государство вторгается в сферу экономики, тем более благоприятные условия для коррумпирования государственных структур, если они препятствуют удовлетворению определенной общественной потребности. Чем больше государство регулирует экономику, тем больше потенциальных возможностей подкупить чиновника. Там, где производитель и потребитель остаются один на один, некого подкупать, нет почвы для преступности»¹⁰.

В условиях тотального подкупа выживает не индивидуальный предприниматель, а более организованные группы с ярко выраженной криминальной направленностью. Поэтому борьба с экономическими преступлениями — это шаг к предотвращению коррупции.

Таким образом, коррупция — это всегда сис-

тема поведения (действия или бездействия) лица, в то время как для взяточничества это нехарактерно. Должностное лицо при коррупции может быть поощрено как материальными, так и нематериальными благами (продвижение по службе, устройство родственника на работу, в поликлинику и т.д.), услугами имущественного или неимущественного характера.

Борьба с коррупцией не может рассматриваться только с позиции «силового» привлечения лиц к уголовной ответственности. Коррупция — это явление, борьба с которой должна проходить через проводимые экономические реформы, а также через создание мер социальной защиты самих государственных служащих.

Кроме этого, коррупция подрывает экономическую безопасность общества и приобретает устойчивый и системный характер. Желание многих людей быть у власти связано с корыстной целью или незаконно завладеть имуществом и другими материальными благами, или сформировать собственность.

По утверждению исследователя проблемы коррупции В.В. Пашератова «...многоукладность экономики, возможность перехода права собственности из одной формы в другую с одновременным переходом от одного субъекта к другому и создают условия для:

- а) мощного непосредственного или лоббистского давления на чиновничьи структуры с целью оформления таких переходов и содействия им;
- б) прямого или косвенного участия самих чиновников в легальном или нелегальном «дележе пирога»;
- в) создание обстановки вязкой волокиты при решении вопросов, сулящих большие прибыли, и т.п., таким образом — вымогательства взяток на законное решение вопроса;
- г) возникновение длящихся возможностей, функциональных обязанностей, структурных звеньев, участвующих в дележе на долговременной основе»¹¹.

В. Щетинин в своей статье «Одолеем ли коррупцию?» приводит пример из одного авторитетного исследования, выпущенного в США под названием «Нарождающиеся стандарты международной торговли и инвестиций (многонациональные кодексы и поведение корпораций)», в котором говорится, что международные эксперты называют наиболее распространенными «способствующими» или «грязными» подношения: от платы таможенному чиновнику, пригрозившему задержать пропуск товара, до «подарка» правительственному клерку, придерживающему выдачу визы до тех пор, пока он не получит нужную «компенсацию». Также речь идет о так называемой «возвратной взятке», когда сумма выплачивается в расчете на получение взяткодателям

части ее в награду за «сотрудничество». Затем «по шкале взяточничества» следуют более существенные платы правительственным, государственным и партийным чинам с целью заручиться доброй волей и обязательствами создавать благоприятный режим на будущее. И, наконец, плата казенным людям с целью содействовать принятию необходимого фирме (или иностранным компаниям вообще) решения, одобрение заказа и т.д.

Можно ли предотвратить коррупцию путем повышения заработной платы должностным лицам? Опыт показывает, что, например, повышение заработной платы судьям всех уровней не может полностью исключить взяточничество в судебной системе. Только комплексная реализация принципа независимости судей может снизить данное негативное явление.

С другой стороны практика свидетельствует, что частая сменяемость должностных лиц ведет к тому, что, придя на должность, чиновник озабочен быстрым «набиванием своих карманов», а не проблемами общества или государства. Для этого необходимо верный подбор кадров, проведения аттестаций каждого служащего, установления хронометража на затрачиваемое рабочее время, подведение итогов ежедневной работы.

В этом отношении интересен опыт французов, которые провели проверку деятельности государственных служащих. Проверяющие установили множество нарушений: сокращенное рабочее время с сохранением зарплаты, незаконное на-

числение себе дополнительных отпусков и др. Проверкой также установлено, что немалая часть служащих проводят рабочий день за чтением газет, беготней по магазинам и бесконечными беседами за чашкой кофе.

Хотим отметить, что зарубежом имеется опыт по борьбе со взяточничеством. Так, например, Китай объявил амнистию тем должностным лицам, которые сообщат о принятых ими взятках. В отношении же тех, кто не сообщил об этом в установленные амнистией сроки, была применена смертная казнь. Мы не призываем к таким же неординарным мерам. Согласно статьи 211 УК Республики Узбекистан, лицо, давшее взятку, освобождается от ответственности, если в отношении него имело место вымогательство взятки и это лицо в течение тридцати суток после совершения преступных действий добровольно заявило о случившемся, чистосердечно раскаялось и активно способствовало раскрытию преступления.

Установление уголовной ответственности за коррупцию, взяточничество и иные должностные преступления — это лишь меры уголовно-правового характера, которые могут быть задействованы лишь при определенных условиях.

Но, по нашему взгляду необходима разработка большой программы по подготовке государственных служащих и формирование единой «команды», незапятнанной в криминальных структурах и которая сможет воздействовать и пресечь развитие коррумпированных сетей в органах власти.



REFERENCES

1. Ukaz Prezidenta Respubliki Uzbekistan «O strategii deystviy po dalneyshemu razvitiyu Respubliki Uzbekistan» (Sobranie zakonodatelstva Respubliki Uzbekistan, 2017 g., № 6, st. 70, № 20, st. 354, № 23, st. 448, № 29, st. 683, st. 685, № 34, st. 874, № 37, st. 982).
2. Avrex G., Ovchenskiy V. Mzdoimstvo i lixoimstvo na perexode k rinku // Nash sovremennik. 1992, №12. - S.106.
3. Aslaxanov A., Maksimov S. Zakon protiv korruptsii // Narodniy deputat 1992, № 15. - S. 65.
4. Otvetstvennost za doljnostnie prestupleniya zarubejnih stran. M.: 1994.
5. Volobuev A.N. Chto takoe organizovannaya prestupnost // Sots. zakonnost. 1988, № 9. - S. 27.
6. Abdiev K.M. Ponyatie korruptsii i sistema ugovovno-pravovix sredstv borbi s nimi // Avtoref. diss. Na soisk. uch. st. dokt. yurid. n. M.: 1995, S. 9-11.
7. Galperin I.I. Organizovannaya prestupnost, korruptsiya i ugovovniy zakon // Sots. zakonnost, 1989, № 4 -S. 37.
8. Kuznetsov N.F. Korruptsiya v sisteme ugovovnix prestupleniy // Vestnik MGU. Seriya 11. - Pravo. 1993, № 1. - S. 22.
9. Voljenkin B.V. Korruptsiya i ugovovniy zakon // Pravovedenie. 1991, № 6. - S. 64.
10. Yakovlev A. Organizovannaya prestupnost i perexod k rinochnim otnosheniyam, Sov. gos pravo. 1990, № 2.
11. Pasheratov V.V. Korruptsiya v kontekste otnosheniy sobstvennosti // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo. 1993, №1. - S. 36-