

ПРАВО

УДК 342.3

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ КАК ЦЕЛЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

© Ольга Алексеевна КУЗНЕЦОВА

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина,
г. Тамбов, Российская Федерация, кандидат юридических наук,
доцент кафедры уголовного права и криминологии, e-mail: vera1705@mail.ru

Феномен коррупции присущ обществу на всех этапах его развития, а также различным сегментам общественной жизни и имеет достаточно глубокие исторические корни, обусловлен социальными, экономическими и политическими факторами, а также характеризуется специфическими национально-государственными формами воплощения. Коррупция в сочетании с непрофессионализмом чиновников является одной из главных причин социально-экономических кризисов. Проблема противодействия коррупции никогда не теряла своей актуальности. Особое место занимает реализация правоохранительной политики, которая связана с применением мер государственного принуждения к правонарушителям, обеспечением исполнения назначенных мер наказания (взыскания), а также с реализацией мероприятий, направленных на предупреждение правонарушений в будущем, в данном случае, преступлений коррупционной направленности.

Цель исследования заключается в рассмотрении отечественного и зарубежного опыта реализации правоохранительной политики в сфере противодействия коррупции. Для достижения поставленной цели решаются задачи по раскрытию понятия правоохранительной политики, а также анализируются меры противодействия коррупции на зарубежном и отечественном уровне.

Исследование правоохранительной политики в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности основывается на анализе причин и условий развития коррупционных преступлений. Особенность исследования заключается в том, что анализируется богатый опыт, имеющийся в международном сообществе относительно противодействия коррупции.

Анализируется содержание антикоррупционной стратегии как комплекса правовых, политических, организационных мер, направленных на: 1) формирование антикоррупционной настроенности общества; 2) повышение осведомленности о вреде коррупции; 3) обеспечение международных стандартов квалификации коррупционных правонарушений, унификации юрисдикционных параметров; 4) создание атмосферы прозрачности, в первую очередь, в финансовой сфере для обеспечения возможности выявления коррупционных деяний; 5) соблюдение принципа неотвратимости наказания; 6) обеспечение справедливого возмещения ущерба от коррупционных преступлений пострадавшим субъектам.

Раскрывается опыт противодействия коррупции Финляндии, Дании, Новой Зеландии, Исландии, Сингапура, Швеции, Канады, Нидерландов, Люксембурга, Норвегии, Австралии, Швейцарии, Великобритании, Гонконга, Австрии, Израиля, США, Чили, Ирландии, Германии, Японии.

Важность исследования правоохранительной политики в сфере противодействия коррупции заключается в необходимости разработки своевременной и эффективной профилактической программы, направленной на предупреждение преступлений, коррупционной направленности.

Ключевые слова: детерминация коррупции; коррупция; преступление; противодействие коррупции.

Исследуя правоохранительную политику государства, необходимо отметить, что она представляет собой комплекс идей, мер, задач, программ, установок, реализуемых в виде стратегии и тактики государства в сфере властной реализации юридических норм, а также научно обоснованную, последователь-

ную и системную деятельность специальных субъектов, наделенных властными полномочиями, направленную на охрану норм права от каких бы то ни было нарушений [1, с. 14; 2, с. 35]. Реализация правоохранительной политики связана с применением мер государственного принуждения к правонаруши-

телям, обеспечения исполнения назначенных мер наказания (взыскания), а также с реализацией мероприятий, направленных на недопущение, предупреждение правонарушений в будущем [3].

Не последнее место в системе правоохранительной политики занимает антикоррупционный элемент. Феномен коррупции не является исключительным порождением XXI в. Он свойственен обществу на всех этапах его развития, а также различным сегментам общественной жизни и имеет достаточно глубокие исторические корни, обусловлен социальными, экономическими и политическими факторами, а также характеризуется специфическими национально-государственными формами воплощения.

Однако в настоящее время коррупция в сочетании с непрофессионализмом чиновников является одной из главных причин социально-экономических кризисов. В этой связи рассматривают коррупцию как угрозу национальной безопасности В.В. Колесников, В.Н. Быков, О.А. Борисов, обосновывают данное утверждение следующим: во-первых, наличием макросоциальных масштабов, которые приняло данное явление в России. По данным ФСБ, опубликованным в российской печати, доля теневого сектора экономики России составляет от 20 до 40 % ВВП. В среднем из России ежегодно с момента начала перестройки в 1985 г. вывозилось до 25 млрд долл., т. е. суммарно за все это время было вывезено до 500 млрд долл. По некоторым данным эта цифра занижена и в действительности может составлять около 1 трлн долл. или больше [4]; во-вторых, глубиной проникновения коррупционных явлений в ткань общественных отношений, мораль и психологию людей. Коррупция практически прошла стадию легитимации и стала для многих привычным, обыденным явлением. Это подтверждают данные многочисленных опросов населения [5, с. 50-51].

Обосновывают данные аргументы и проведенное нами социологическое исследование общественного мнения относительно коррупции как негативного социального явления и отдельных ее проявлений. Ответом на вопрос «Приходилось ли Вам предлагать неофициальную плату за бесплатные услуги (и иную деятельность) с целью ее скорейшего получения или решения вопроса с учетом

ваших интересов?» – стали положительные ответы 93,6 % опрошенных респондентов. Из них 38,4 % были сотрудниками правоохранительных органов, задача которых заключается в искоренении коррупции. Анонимность анкетирования выявила также, что 87,3 % опрошенных получали предложения о повышении их материального благосостояния в обмен на решение определенных вопросов, более того, 48,8 % из них принимали подобное предложение, в т. ч. и сотрудники правоохранительных органов. Данные показатели также подтверждают «уровень высокой «толерантности» общества к коррупции» [6, с. 10].

Эффективность правоохранительной политики возможна при детальном изучении причин и условий коррупции, с целью их нейтрализации, минимизации или полного искоренения.

Существует мнение, что само государство является причиной коррупции, т. е. различные ограничения, регулирующие и контролирующие правила, налагаемые на свободных экономических агентов. Предполагая, что каждый максимизирует свою прибыль, можно прийти к выводу, что коррупция – естественное экономическое явление, связанное с наличием государства. Государство, призванное исправить неэффективность и «провалы» рынка, само может вызвать коррупцию и неэффективность [6]. Отметим и другие детерминации коррупции.

Традиционно детерминирующие аспекты подразделяют на социально-экономические, социально-политические, правовые, организационно-управленческие, идеологические, воспитательные, нравственно-психологические и т. д. [7, с. 156].

Социально-экономические факторы коррупции включают в себя, прежде всего, наличие широкомасштабной теневой экономики, состоящей в т. ч. из незаконных доходов, которые курсируют между представителями бизнеса и чиновничьего аппарата с целью решения вопросов в обход интересов государства и общества в целом. К числу данных детерминантов С.С. Босхолов относит отсутствие цивилизованной рыночной экономики и нормальной конкуренции между ее субъектами, что позволяет с помощью коррупции монополизировать экономику, а также низкую оплату труда государственных и муниципальных служащих, в особенности в сред-

нем, самом массовом секторе обслуживания, провоцирующую их на поиск и создание дополнительных незаконных источников дохода [8, с. 60]. Большинство ученых одной из причин коррупции считают значительный разрыв между доходами большинства граждан страны и представителей бизнес-элиты.

Социально-политические факторы присущи многим категориям преступности, в т. ч. и коррупционной направленности. В их состав входит дестабилизация политического режима, представляющего гибрид авторитарного стиля руководства с отдельными элементами демократии, который ограничивается полумерами относительно коррупции как негативного социального явления. К данному фактору также относят и отстранение большей части населения от власти, и прежде всего, посредством проведения нечестных выборов в различные законодательные органы, что в дальнейшем приводит к лоббированию интересов узкого круга лиц. Специфика политических факторов включает также и активную легализацию деятельности представителей организованных преступных сообществ посредством проникновения их на руководящие посты в органы государственной власти и местного самоуправления. Нельзя не согласиться с мнением о том, что происходит необоснованное и некомпенсированное разрушение прежней системы негосударственного (общественного и народного) контроля деятельности государственных органов и должностных лиц [9].

К факторам коррупции в правовой сфере можно отнести предельно низкий уровень правового образования российских граждан, который является если не единственным, то, пожалуй, основным детерминирующим условием коррупции. Так, например, взятки даются не только за незаконное, но и за совершение абсолютно правомерных действий должностными лицами, которые, пользуясь правовой неграмотностью, вводят граждан в заблуждение.

Современное состояние правоохранительной системы страны также позволяет заявить, что она без поддержки всех государственных структур и общества не справится с задачей борьбы с коррупцией. Тому есть две причины.

Первая (объективная): одни меры уголовного преследования не в состоянии поколебать позиции масштабной коррупции.

Вторая (субъективная): профессиональная подготовка работников в общей массе не соответствует сложности проблем. К этому необходимо добавить такие важные обстоятельства, как слабость судебной системы (материальное обеспечение, кадры, исполнение судебных решений), «антисобственнические» стереотипы в сознании работников правоохранительной системы, трудности с финансированием правоохранительной системы.

В своем исследовании коррупции Н.С. Железняк акцентирует внимание на следующих причинах коррупции в органах внутренних дел:

- 1) наличие реальных возможностей использовать должностные полномочия в корыстных целях;
- 2) правовой нигилизм значительной части сотрудников;
- 3) систематически отстающий от достойного уровень жизни сотрудников;
- 4) назначение на руководящие либо «прибыльные» должности при наличии связей или за деньги;
- 5) значительная сменяемость и некомпетентность большинства руководителей органов внутренних дел и их структурных подразделений [10].

Немаловажное место среди правовых факторов составляют недостатки действующего законодательства, регулирующего различные сферы жизнедеятельности и возможность противодействия коррупции. На конкретные недостатки Федерального закона РФ «О противодействии коррупции» указывает и Н.В. Щедрин: «Предполагалось, что наконец-то будут сформулированы признаки коррупции, которые станут базовыми для всех отраслей законодательства и послужат ориентирами не только для специалистов, но и для населения. Однако предложенное в п. 1 ст. 1 Федерального закона определение не вполне оправдало ожидания. Даже попытка сделать это через перечисление конкретных способов извлечения выгоды («злоупотребление служебным положением, получение взятки...»), не сделало определение коррупции понятным и удобным для практического применения... Другой недостаток определения коррупции, предложенного в Федеральном законе «О противодействии коррупции»,

– отсутствие перечня лиц, которые могут быть субъектами коррупции. Закон не дает однозначной трактовки по поводу того, могут ли быть субъектами коррупции преподаватели, врачи, кандидаты на избираемые должности, избиратели, лица, осуществляющие управленческие функции в негосударственных структурах. В ст. 1 речь идет только о физических лицах, даже если они совершают коррупционные деяния «от имени или в интересах юридических лиц» (п. «б» ст.). Сами юридические лица, согласно определению, данному в первой статье, не являются субъектами коррупции, что противоречит последней статье (ст. 14) этого же закона, которая так и называется «Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения» [11].

Данные пробелы законодательного уровня не единственные в нормативно-правовых актах, регулирующих противодействие коррупции.

Организационно-управленческие факторы коррупции включают в себя отсутствие полной и объективной административной и уголовной статистики коррупционных правонарушений; отсутствие федерального и регионального регистров лиц, которым запрещено занимать государственные должности и должности на государственной и муниципальной службе; низкий уровень координации и взаимодействия различных органов, осуществляющих противодействие коррупции [12, с. 62].

Говоря о воспитательных факторах коррупции, акцентируем внимание на распространении в российском обществе преступной субкультуры, в частности, уголовная лексика занимает господствующее положение, постепенно вытесняя общепринятый язык. Повальная «приблатненность» становится своеобразной формой общения, нормой жизни, «хорошим тоном» демократии. Именно это определяет стиль жизни общества, возвращение новых идеалов. В обществе втихую утверждаются стандарты противоправного бытия, стандарты «пятой власти» [13].

Обращая внимание на нравственно-психологические детерминанты коррупции, отметим, что морально-психологическая атмосфера в обществе серьезно влияет на уровень коррупции. Важная особенность нравственно-психологического климата в обществе,

способствующая процветанию коррупции, – двойной моральный стандарт. С одной стороны, коррупция, особенно верхушечная, считается общественно неприемлемой. Это всячески поддерживается и обыденной моралью, и прессой, и политической практикой, эксплуатирующей антикоррупционную тематику. С другой стороны, коррупция, особенно низовая, является принимаемой «по умолчанию» частью быта. Продолжают существовать зоны, почти закрытые для действий правоохранительных органов, борющихся с коррупцией. Обвинения в коррупции стали настолько обыденными и расхожими, что грань между нормой и отклонением стирается [14]. Нами уже были предложены данные о вовлечении в коррупционные деяния значительной части населения страны, что также отражает уровень нравственно-психологического климата относительно данных преступлений.

Делая промежуточные выводы, отметим, что к числу детерминант рассматриваемых преступлений мы отнесли отсутствие со стороны государства и общества в целом общесоциальных мер, направленных на адаптацию российского общества к изменившимся социально-экономическим условиям жизнедеятельности, и их включение в позитивную деятельность социума. Кроме того, благоприятной для коррупции является общая негативная социальная ситуация в стране, которая характеризуется экономическим кризисом, социальной и политической нестабильностью, социальной незащищенностью большей части российского населения, неуклонным падением его жизненного уровня, криминализацией экономических отношений, коррумпированностью правоохранительных органов, глубокими деформациями правового и нравственного сознания населения [14].

Это лишь небольшая часть причин и условий, порождающих и способствующих возникновению и процветанию коррупции.

Помимо вышеобозначенных причин и условий коррупции с целью выработки средств и методов ограничения масштабов коррупции и введения ее в рамки контролируемого процесса рассматривают и проявления коррупции, к которым относят:

– коррупция как один из обязательных структурных элементов или атрибутивный признак другого, еще более опасного соци-

ально-правового явления – организованной преступности;

- коррупция как один из видов экономической или «беловоротничковой» преступности (криминального предпринимательства);

- коррупция как вид преступности, поразивший политическую систему общества или проявляющийся в политической сфере жизнедеятельности как закономерное следствие;

- коррупция как самостоятельный и довольно распространенный вид преступности и / или форма девиантного поведения в сфере социального управления [7, с. 140].

Данные проявления коррупции требуют самостоятельных специальных методов и средств борьбы с целью минимизации негативного воздействия коррупции на общество.

Для полноты исследования необходимо охарактеризовать последствия, порождаемые коррупцией:

- коррупция нарушает принцип эквивалентности обменных отношений в экономической жизни общества, за счет чего нарушает принципы равенства и социальной справедливости в обществе;

- коррупция перераспределяет ресурсы и риски в пользу носителей групп специальных интересов, минимизируя возможности государства по реализации его важнейшей аллокационной функции – функции воспроизводства чистых общественных благ «свободы», «безопасности», «равенства стартовых условий и возможностей» и др. и, соответственно, сокращая возможности равного доступа к их потреблению (со стороны отдельной личности, групп лиц, субъектов бизнеса и др.);

- коррупция подрывает правовые основы жизнедеятельности общества, воспроизводящие в пространстве социальных отношений непреходящие морально-нравственные императивы свободы, равенства и справедливости;

- коррупция генерирует и воспроизводит в возрастающих масштабах социально деструктивные нормы и стереотипы поведения, насаждая в обществе мораль беззакония, алчности и продажности, обеспечивая криминальную деформацию правосознания общества, разложение сферы духовного здоровья нации и т. д. [5, с. 53-54].

Коррупцированные отношения становятся нормой жизни, более того, они принимают системный характер, который трансформируется с развитием общества. Так, широко развиваются такие формы коррупции, как коррупционный лоббизм, коррупционный фаворитизм, коррупционный протекционизм, келейное проведение приватизации, акционирования, залоговых аукционов, необоснованное предоставление налоговых и таможенных льгот отдельным коммерческим структурам и т. д. [15, с. 22].

Акцентируя внимание на системности коррупции, а соответственно, и системности борьбы с проявлением коррупции в России, необходимо отметить, что до настоящего времени эта борьба велась (и ведется!) очень разрозненно. Каждый конкретный «борец», как правило, видит перед собой своего конкретного «коррупционера» и борется именно с ним, причем методы борьбы избирает тоже свои, ему доступные. В то же время и наукой, и практикой уже наработаны как методы, так и опыт изучения и борьбы с коррупцией, и знать их до начала «борьбы» было бы очень полезно.

Любые шаги по ограничению коррупции не должны носить символический либо фрагментарный характер, кроме того, задача усложняется еще и тем, что в данном случае государство борется с самим собой. То есть одни государственные (муниципальные) служащие вырабатывают стратегию и направления для выявления и пресечения коррупционных действий другими государственными (муниципальными) служащими. Поэтому важно разработать целенаправленную, всестороннюю программу борьбы с коррупцией, исходя из следующих предположений [16].

1. Абсолютная победа над коррупцией невозможна (что при этом не освобождает от обязанности и необходимости бороться с ней, при этом ставя задачу если не искоренения ее полностью, то, по крайней мере, сведения ее до минимума).

2. Не существует стран, априори обреченных на масштабную и хроническую коррупцию. Россия не является исключением из этого правила.

3. Ограничение коррупции не может быть разовой кампанией. За окончанием лю-

бой кампании всегда может последовать новый, более страшный виток коррупции.

4. Коррупцию нельзя ограничить только законодательными методами и борьбой с ее проявлениями. Более того, когда коррупция достигла больших масштабов и забралась на весьма высокие уровни власти, более эффективна борьба против условий, порождающих коррупцию, чем неподготовленная атака на ее проявления.

5. Борьба с коррупцией достигает успеха, если она всеохватна, комплексна, ведется постоянно, на это направлены все силы властей и общества.

6. Антикоррупционная программа должна реализовываться на высшем уровне политического руководства страны и при максимальном сотрудничестве с институтами гражданского общества.

7. Потери, которые несут от коррупции государство и общество в России, настолько велики, что любые разумные затраты на реализацию антикоррупционной программы обеспечат быструю отдачу, в несколько десятков раз превышающую вложения. Борьба с коррупцией – дело сложное, и антикоррупционная политика обязана стать постоянной частью государственной политики.

8. Противодействие коррупции в России, включающее организацию общественной активности, сталкивается с важным препятствием. Оно состоит в реальном информационном вакууме, касающемся коррупции как проблемы.

Получающий все большее распространение в России Интернет может стать определенным подспорьем в борьбе с коррупцией. Основным направлением его использования для решения поставленной проблемы (борьбы с коррупцией) является создание специализированных сайтов, посвященных противостоянию коррупции и содержащих: результаты научных исследований и разработок по проблеме; описание опыта борьбы с коррупцией конкретных общественных организаций разного уровня; описание опыта противостояния коррупции конкретных органов государственной власти разного уровня (включая органы местного самоуправления); законодательные и нормативные акты, направленные на предотвращение коррупции и предусматривающие наказание за нее; публицистические материалы с морально-эти-

ческой оценкой коррупционного поведения; учебные, методические, библиографические, справочные материалы по проблеме; контактные адреса «борцов с коррупцией» разного уровня и сфер деятельности и их спонсоров, готовых финансировать такую деятельность; описание конкретных фактов коррупции и, главное, наказания виновных; любые другие материалы по проблеме (например, анекдоты и карикатуры).

Говоря о проведении национальной антикоррупционной политики, мы, безусловно, не можем игнорировать богатый опыт, имеющийся в международном сообществе. Транснациональность коррупции на современном этапе исторического развития требует принятия глобальных мер на международном уровне для нейтрализации угрозы, которую она представляет для безопасности всего мирового сообщества. Необходима международная антикоррупционная стратегия как комплекс правовых, политических, организационных мер, направленных на: 1) формирование антикоррупционной настроенности общества; 2) повышение осведомленности о вреде коррупции; 3) обеспечение международных стандартов квалификации коррупционных правонарушений, унификации юрисдикционных параметров; 4) создание атмосферы прозрачности, в первую очередь, в финансовой сфере для обеспечения возможности выявления коррупционных деяний; 5) соблюдение принципа неотвратимости наказания; 6) обеспечение справедливого возмещения ущерба от коррупционных преступлений пострадавшим субъектам [17].

Сегодня, оценивая уровень коррупции в мире, можно говорить об условной градации всех стран на две большие категории – те, которые успешно справляются с этой проблемой, и те, для которых коррупция представляет неразрешимые трудности.

Идея вычленения антикоррупционных программ, доказавших на практике свою эффективность, представляет огромные перспективы для заимствования положительного зарубежного опыта, особенно в условиях отсутствия, как известно, отечественного реально действующего механизма борьбы с коррупцией.

Достаточно чистыми в отношении коррупции странами, которые входят в первую двадцатку сформированности на государст-

венном уровне антикоррупционной стратегии, являются Финляндия, Дания, Новая Зеландия, Исландия, Сингапур, Швеция, Канада, Нидерланды, Люксембург, Норвегия, Австралия, Швейцария, Великобритания, Гонконг, Австрия, Израиль, США, Чили, Ирландия, Германия, Япония.

Некоторые особенности организации антикоррупционной деятельности в вышеуказанных странах сводятся к следующему. Коррупция осознается правительствами этих стран как серьезная угроза национальной безопасности. При этом коррупция рассматривается как внешняя и внутренняя проблема. Поэтому усилия по ограничению коррупции в этих странах масштабны и, как правило, институционализированы.

Например, система борьбы с коррупцией в Нидерландах включает, в частности, следующие ключевые процедурные и институциональные меры:

- система мониторинга возможных точек возникновения коррупционных действий в государственных и общественных организациях и строгого контроля за деятельностью лиц, находящихся в этих точках. Система подбора лиц на должности, опасные с точки зрения коррупции;

- система наказаний за коррупционные действия, при этом основной мерой является запрещение работать в государственных организациях и потеря всех социальных льгот, которые предоставляет государственная служба;

- система поощрений позитивных действий должностных лиц, направленная на то, чтобы чиновнику было выгодно и в материальном плане, и в моральном вести себя честно и эффективно;

- создана система государственной безопасности по борьбе с коррупцией типа специальной полиции, обладающей значительными полномочиями по выявлению случаев коррупции.

В Израиле антикоррупционная атмосфера обеспечивается, наряду с аналогичными мерами, применяемыми в Нидерландах, системой «определенного дублирования мониторинга» за возможными коррупционными действиями. Он осуществляется правительственными организациями и специальными подразделениями полиции, ведомством Государственного контролера, обладающего

независимостью от министерств и государственных ведомств, и общественными организациями типа «Ведомства за чистоту правительства». Эти организации исследуют возможные коррупционные точки, а в случае их обнаружения информируют органы расследования. Причем полученная информация должна в обязательном порядке доводиться до общественности.

В Израиле, в силу значительных социальных льгот для чиновников и безжалостного их наказания при обнаружении коррупции, низовая коррупция практически отсутствует. Доведенных до суда коррупционных преступлений в Израиле не более 5 %, тем не менее, репутация человека, замешанного в коррупционном скандале, крайне нежелательна. Аналогичная ситуация в Ирландии. Дело в том, что в этих странах государство построено в результате многовековой борьбы. Поэтому государственный чиновник, уличенный в коррупции, рассматривается с точки зрения морали как враг государства.

В целом, это положение характерно и для Канады. Уголовный кодекс Канады приравнивает взяточничество к нарушению конституции и акту государственной измены. Уголовному наказанию подлежит как получившее взятку лицо, так и давшее ее. Нормы конституционного права Канады направлены как против зависимости парламента от бизнеса, так и против использования депутатами служебного положения в корыстных целях [18].

Существует довольно распространенное мнение, что коррупцию можно победить с помощью сильного государства, диктатуры, репрессий. Однако китайский опыт, где показательные расстрелы чиновников, уличенных в коррупции, давно стали «делом обычным», подтверждает обратное. Репрессивные меры при кажущейся эффективности вряд ли дадут желаемый результат – взяточников если и убавится, то ненамного, а суммы взяток автоматически взлетят до небес как плата за повышенный риск. Во всяком случае, в Китае дело обстоит именно так – всех не перестреляешь. Кроме того, репрессивные меры могут привести к резкому усилению одной из «корпораций чиновничества» – правоохранительных органов, которые получают монопольное право решать, кого казнить, а кого

миловать, со всеми вытекающими последствиями.

В ЮАР уровень коррупции сегодня ниже, чем в Греции или Чехии. Добились этого с помощью принятия новых законов (в частности, обязав правительство отчитываться перед парламентом), а также обязательной подачи чиновниками и депутатами имущественной декларации, вообще максимальной открытости государственной системы. Например, в ЮАР регулярно проводятся публичные заседания государственного комитета по контролю за расходованием государственных средств.

Другой пример – Ботсвана. Там с бурным ростом коррупции помогли справиться следующие меры: повышение заработной платы чиновникам с одновременным сокращением их числа и упрощением структуры государственных учреждений, а также немедленные и неотвратимые санкции за любые проявления коррупции [18].

Эталонным назвали закон Южной Кореи «О борьбе с коррупцией» от 2002 г., получивший широкое международное признание. В соответствии с ним право начинать расследование о коррупции фактически предоставлено любому совершеннолетнему гражданину страны: комитет по аудиту и инспекции (так называется в стране главный антикоррупционный орган) обязан начать расследование обвинений по любому заявлению.

Антикоррупционная политика Сингапура впечатляет своими успехами. Главная идея антикоррупционной политики Сингапура заключается в «стремлении минимизировать или исключить условия, создающие как стимул, так и возможность склонения личности к совершению коррумпированных действий». Это достигается за счет целого ряда антикоррупционных принципов, в частности: 1) оплата труда государственных служащих согласно формуле, привязанной к средней заработной плате успешно работающих в частном секторе лиц; 2) контролируемая ежегодная отчетность государственных должностных лиц об их имуществе, активах и долгах; прокурор вправе проверять любые банковские, акционерные и расчетные счета лиц, подозреваемых в нарушении Акта о предотвращении коррупции; 3) большая строгость в делах о коррупции именно в отношении высокопоставленных чиновников

для поддержания морального авторитета неподкупных политических лидеров; 4) ликвидация излишних административных барьеров для развития экономики. Борьба с коррупцией является одним из ключевых факторов экономического успеха Сингапура.

Японский опыт борьбы с коррупцией доказывает, что отсутствие единого кодифицированного акта, направленного на борьбу с коррупцией, не препятствует эффективному решению проблемы. Нормы антикоррупционного характера содержатся во многих национальных законах.

Особое значение японский законодатель придает запретам в отношении политиков, государственных и муниципальных служащих. Они, в частности, касаются многочисленных мер, которые политически нейтрализуют японского чиновника в отношении частного бизнеса как во время службы, так и после ухода с должности.

Как и в Сингапуре, японский законодатель устанавливает строгие ограничения финансирования избирательных кампаний, партий и иных политических организаций, вводит жестко регламентированный порядок осуществления пожертвований в пользу кандидатов на выборах, политических фондов, устанавливает порядок отчетности по поступающим к ним и расходуемым ими средствам. Нарушение положений закона влечет применение санкций, распространяющих свое действие на ответственные лица как представляющей, так и получающей политические пожертвования стороны, а также и на посредников между ними.

Японский законодатель квалифицирует как уголовное преступление действия политиков, пробивающих за вознаграждение от заинтересованного лица выгодное для него решение путем воздействия на государственных, муниципальных служащих, а также служащих юридических лиц с 50 %-ным капиталом государства или местного самоуправления.

На основе изложенного представляется, что современная политика Российской Федерации по борьбе с коррупцией должна проводиться по четырем основным направлениям: 1) превентивные меры; 2) репрессивные меры; 3) большая прозрачность деятельности администрации; 4) более тесное сотрудниче-

ство между частными лицами и государственными службами.

Превентивные меры заключаются в ослаблении государственного регулирования во всех административных сферах. Были либо отменены, либо упрощены избыточные нормы муниципального регулирования.

Чиновник, слишком долго сидящий в своем кресле, может в своем ведомстве установить систему «продавец-покупатель». Чтобы искоренить потенциальный тайный сговор, необходимо отменить давно установившуюся практику передачи определенного района под контроль одного чиновника, принимающего решения о выдаче разрешений, санкциях и контроле. Как нам представляется, более оптимальным является рассмотрение чиновником заявлений из разных районов.

Репрессивные меры вводятся в действие за каждый проступок, совершенный чиновниками, независимо от степени его общественной опасности. То есть должна быть реакция государства на любое неправомерное действие чиновника.

Однако, как верно отмечает С.С. Босхолов: «Меры уголовного преследования, применяемые в изолированном виде, не в состоянии поколебать позиции коррупции, т. к. коррупция, по большому счету, – не криминальная, а социальная и системная проблема. К тому же эффективность уголовной юстиции по борьбе с коррупцией находится на удручающе низком уровне» [19, с. 52]. Что в результате приводит к разочарованию общества как в работе правоохранительных органов, так и в правоохранительной политике в целом.

Для обеспечения большей прозрачности деятельности администрации необходимо создание интернет-технологий, делающих абсолютно открытой деятельность административных учреждений, подверженных коррупции.

Данные показатели будут служить стимулирующим средством, порождающим здоровую конкуренцию между органами власти.

Элементы сотрудничества между частными лицами и государственными службами должны проследиваться по всем вышеупомянутым направлениям.

В совокупности эти меры должны будут качественно дополнять друг друга, поддерживать взаимную действенность и обеспечи-

вать эффективность всей антикоррупционной системы в нашем обществе.

Вышеуказанный перечень мер борьбы с коррупцией является примерным и, естественно, не носит исчерпывающего характера. Очевидно, что ограничение коррупции должно проводиться комплексно, всесторонне и, поскольку антикоррупционная политика встретит сопротивление на разных уровнях властной иерархии, потребуются постоянный пересмотр мер борьбы с коррупцией на предмет выявления и отказа от неэффективных мер и замены их на более действенные. К сожалению, в сфере борьбы с этим негативным явлением пока больше неудач, чем успехов, но нельзя утешать себя тем, что коррупция является как бы «вечной категорией», что она родилась вместе с государством и может погибнуть только вместе с ним», т. к. представляется возможным сдерживать ее в определенных рамках, и примером тому служит позитивный опыт зарубежных стран.

Как показывает опыт, борьба с коррупцией может принимать две формы. Первый путь – это борьба с коррупцией на уровне разовой кампании, когда ведущие государственные деятели гневно осуждают коррупцию, проводится ряд показательных уголовных процессов. Однако подобные кампании редко дают результат, поскольку кампанией не охватывается вся структура действующей государственной власти и, что является определяющим, остается незатронутой элита власти, которая и существует благодаря тем негласным правилам поведения, которые являются благоприятной почвой для разрастания новых всходов коррупции [20].

Второй путь – структурное реформирование механизма власти, его законодательное регулирование, в ходе которого происходит сближение «негласного кодекса» и реформируемой разумными методами законодательной системы [21]. Одним из необходимых условий преодоления коррупции является «политическая воля». Если государство в лице его вышестоящих руководящих органов будет заинтересовано в выживании, то противостояние коррупции и ее искоренение – вполне реальная задача. Наглядным примером такой положительной амбициозности стал Сеул – столица Южной Кореи [22].

На сегодняшний день в России ни одна из этих форм борьбы с коррупцией не ведется. Видимо, это объясняется тем, что коррупция захватила практически полностью всю систему высшей государственной власти, которая определяет как политическое, так и экономическое развитие Российской Федерации.

Борьба с коррупцией – чрезвычайно сложная и многоплановая задача. Здесь нужны политическая воля и целенаправленные государственные усилия, реализуемые в т. ч. и посредством правоохранительной политики.

1. Матузов Н.И. Правовая политика как важнейшая проблема российской юридической науки // Правовая политика: от концепции к реальности / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004.
2. Матузов Н.И. Российская правовая политика: вызовы и угрозы XXI века // Правовая политика России: теория и практика / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2007.
3. Лопашенко Н.А. Криминологическая политика // Российская правовая политика / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 379-395.
4. Большаков В.В. Как лечат коррупцию в России // Преодоление коррупции – главное условие утверждения правового государства: межведомственный научный сборник. М., 2009. Т. 1.
5. Колесников В.В., Быков В.Н., Борисов О.А. Коррупция как угроза национальной безопасности: о специфике криминального подхода // Криминологический журнал. 2007. № 3-4 (2).
6. Кофанова Е.Н., Петухов В.В. Общественное мнение о коррупции в России // Мониторинг общественного мнения. 2000. № 1 (73).
7. Частная криминология / отв. ред. Д.А. Шестаков. СПб., 2007.
8. Босхолов С.С. Борьба с коррупцией: мифы и реальность, надежды и перспективы // Криминологический журнал. 2010. № 2.
9. Криминология / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. М., 2009.
10. Железняк Н.С. О факторах, детерминирующих коррупцию в органах внутренних дел // Криминологический журнал. 2008. № 4.
11. Щедрин Н.В. Определение коррупции в федеральном законе // Криминологический журнал. 2009. № 3.
12. Босхолов С.С. Борьба с коррупцией: мифы и реальность, надежды и перспективы // Криминологический журнал. 2010. № 2.

13. Шлаен А. Пятая власть или пятая колонна. URL: <http://www.zerkalonedeli.com/nn/show/129/11040>. Загл. с экрана.
14. Шеслер А. Детерминанты преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, совершаемых преступными группами, образованными на основе цыганских общин. URL: <http://irkceJSToter.isea.ru/rezult/granti/shesler.htm>. Загл. с экрана.
15. Лунеев В.В. Политические и правовые проблемы коррупции // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество: сборник статей. Н. Новгород, 2001.
16. По материалам сайта: <http://dostoinstvo.by.ru/publication/broshura3.htm>.
17. Гилевская М.А. Коррупция: национальные и международные средства противодействия. URL: <http://crime.vl.ru>. Загл. с экрана.
18. Гилевская М.А. Передовые национальные антикоррупционные стратегии. URL: <http://www.coruptie.net/ras/2.html>. Загл. с экрана.
19. Босхолов С.С. Борьба с коррупцией: мифы и реальность, надежды и перспективы // Криминологический журнал. 2010. № 2.
20. Водолеев Г.С. Коррупция. Хроника региональной борьбы. СПб., 1995.
21. Катаев Н.А., Сердюк Л.В. Коррупция. Уфа, 1995.
22. Гилевская М.А. Анализ антикоррупционной программы Сеула. URL: <http://www.coruptie.net/rus>. Загл. с экрана.

1. Matuzov N.I. Pravovaya politika kak vazhneyshaya problema rossiyskoy yuridicheskoy nauki // Pravovaya politika: ot kontseptsii k real'nosti / pod red. N.I. Matuzova, A.V. Mal'ko. M., 2004.
2. Matuzov N.I. Rossiyskaya pravovaya politika: vyzovy i ugrozy XXI veka // Pravovaya politika Rossii: teoriya i praktika / pod red. N.I. Matuzova, A.V. Mal'ko. M., 2007.
3. Lopashenko N.A. Kriminologicheskaya politika // Rossiyskaya pravovaya politika / pod red. N.I. Matuzova, A.V. Mal'ko. M., 2003. S. 379-395.
4. Bol'shakov V.V. Kak lechat korruptsiyu v Ros-sii // Preodolenie korruptsii – glavnoe uslovie utverzhdeniya pravovogo gosudarstva: mezhvedomstvennyy nauchnyy sbornik. M., 2009. T. 1.
5. Kolesnikov V.V., Bykov V.N., Borisov O.A. Korruptsiya kak ugroza natsional'noy bezopasnosti: o spetsifike kriminal'nogo podkhoda // Kriminologicheskij zhurnal. 2007. № 3-4 (2).

6. *Kofanova E.N., Petukhov V.V.* Obshchestvennoe mnenie o korruptsii v Rossii // Monitoring obshchestvennogo mneniya. 2000. № 1 (73).
7. *Chastnaya kriminologiya* / otv. red. D.A. Sheshtakov. SPb., 2007.
8. *Boskholov S.S.* Bor'ba s korruptsией: mify i real'nost', nadezhdy i perspektivy // Kriminologicheskij zhurnal. 2010. № 2.
9. *Kriminologiya* / pod red. V.N. Kudryavtseva, V.E. Eminova. M., 2009.
10. *Zheleznyak N.S.* O faktorakh, determiniruyushchikh korruptsiyu v organakh vnutrennikh del // Kriminologicheskij zhurnal. 2008. № 4.
11. *Shchedrin N.V.* Opredelenie korruptsii v federal'nom zakone // Kriminologicheskij zhurnal. 2009. № 3.
12. *Boskholov S.S.* Bor'ba s korruptsией: mify i real'nost', nadezhdy i perspektivy // Kriminologicheskij zhurnal. 2010. № 2.
13. *Shlaen A.* Pyataya vlast' ili pyataya kolonna. URL: <http://www.zerkalonedeli.com/nn/show/129/11040>. Zagl. s ekrana.
14. *Shesler A.* Determinanty prestupleniy, svyazannykh s nezakonnym oborotom narkoticheskikh sredstv, sovershaemykh prestupnymi gruppami, obrazovannymi na osnove tsynganskikh obshchin. URL: <http://irkceJSToter.isea.ru/rezult/granti/shesler.htm>. Zagl. s ekrana.
15. *Lunev V.V.* Politicheskie i pravovye problemy korruptsii // Korruptsiya v organakh gosudarstvennoy vlasti: priroda, mery protivodeystviya, mezhdunarodnoe sotrudnichestvo: sbornik statey. N. Novgorod, 2001.
16. Po materialam sayta: <http://dostoinstvo.by.ru/publication/broshura3.htm>.
17. *Gilevskaya M.A.* Korruptsiya: natsional'nye i mezhdunarodnye sredstva protivodeystviya. URL: <http://crime.vl.ru>. Zagl. s ekrana.
18. *Gilevskaya M.A.* Peredovye natsional'nye anti-korruptsionnye strategii. URL: <http://www.coruptie.net/ras/2.html>. Zagl. s ekrana.
19. *Boskholov S.S.* Bor'ba s korruptsией: mify i real'nost', nadezhdy i perspektivy // Kriminologicheskij zhurnal. 2010. № 2.
20. *Vodoleev G.S.* Korruptsiya. Khronika regional'noy bor'by. SPb., 1995.
21. *Kataev N.A., Serdyuk L.V.* Korruptsiya. Ufa, 1995.
22. *Gilevskaya M.A.* Analiz antikorruptsionnoy programmy Seula. URL: <http://www.coruptie.net/rus>. Zagl. s ekrana.

Поступила в редакцию 2.12.2013 г.

UDC 343.3

ANTI-CORRUPTION AS PURPOSE OF LAW ENFORCEMENT POLICY: DOMESTIC AND FOREIGN EXPERIENCE

Olga Alekseevna KUZNETSOVA, Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russian Federation, Candidate of Law, Associate Professor of Criminal Law and Criminology Department, e-mail: vera1705@mail.ru

The phenomenon of corruption is inherent to society at all stages of its development, as well as various segments of public life and has enough deep historical roots, due to social, economic and political factors, as well as characterized by specific national and state forms of embodiment. Corruption combined with the lack of professionalism of officials is one of the main causes of social and economic crises. The problem of anti-corruption has never lost its relevance. A special place is given to the implementation of law enforcement policy that is associated with the use of state coercion measures against offenders, enforcement of the imposed measures (sanctions), as well as the implementation of measures aimed at preventing crime in the future, in this case of corruption crimes.

The purpose of research is to explore the domestic and international experience in the implementation of judicial policy in countering corruption. To achieve this goal solves problems disclosure concepts of law enforcement policies and anti-corruption measures are analyzed in the foreign and domestic level.

The study of law enforcement policy in combating crimes of corruption is based on an analysis of the causes and conditions for the development of corruption crimes. Feature of the study is that analyzes the wealth of experience available in the international community on combating corruption.

The content of anti-corruption strategy as a set of legal, political and organizational measures aimed at: 1) the formation of the anti-corruption mood of society; 2) to raise awareness about the dangers of corruption; 3) international qualification standards corruption offenses, harmonization of jurisdictional parameters; 4) creation of transparency of the atmosphere, primarily in the financial sector to enable the identification of acts of corruption; 5) principle of inevitability of punishment; 6) ensuring fair compensation to victims of crimes of corruption factors, is analyzed.

The anti-corruption experience of countries such as Finland, Denmark, New Zealand, Iceland, Singapore, Sweden, Canada, the Netherlands, Luxembourg, Norway, Australia, Switzerland, United Kingdom, Hong Kong, Austria, Israel, USA, Chile, Ireland, Germany, Japan is disclosed.

Importance of the study of law enforcement policy in fighting corruption is the need for timely and effective prevention programs aimed at preventing crimes of corruption.

Key words: determination of corruption; corruption; crime; anti-corruption.