

УДК 343.35

ПЕРСПЕКТИВА ИМПЛЕМЕНТИРОВАНИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ПРАВОВОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

А. В. Кученев

адъюнкт кафедры теории государства и права,
международного и европейского права,
Академия права и управления ФСИН (Россия)
e-mail: KuAV64@mail.ru

***Аннотация.** Коррупционные и коррупциогенные отношения принимают глобализационный объем, выходя за границы определенного государства либо метода реализации власти. Коррупция эволюционирует наряду с развитием государства и мировых сообществ. В целях минимизации коррупционного поведения было проведено исследование, целью которого выступает изучение и сопоставление отечественного и зарубежного опыта борьбы с коррупцией, возможности применения либо трансформирования их к применению на существующем уровне, рассмотрение государством проблемы коррупции на законодательном уровне на основании имеющихся традиций, менталитета российского общества.*

***Ключевые слова:** антикоррупционное законодательство, государственная власть, государство, зарубежный опыт, коррупция, ответственность, противодействие коррупции, правосознание, преступность.*

***Annotation.** Corruption and corruptibility relationships take globalization volume beyond the boundaries of a particular state, or a method of implementing authorities. Corruption is transforming, evolving along with the development of the state and world communities. In order to minimize corruption behavior, work was prepared, which aims to study and compare domestic and foreign experience in the fight against corruption, to consider the urgent problem of combating corruption, the possibility of using or transforming them for use at the existing level, the state's consideration of the problem of corruption at the legislative level on the basis of existing traditions, the mentality of Russian society.*

***Keywords:** anti-corruption legislation, the government, the state, foreign experience, corruption, accountability, anti-corruption, legal, crime.*

Проблемность существующих и возникающих вопросов, связанных с выявлением и характеристикой основных элементов антикоррупционной политики, определяющих ее специфику, дальнейшее ее развитие и реализацию актуализирует затронутую нами тему.

Коррупция, став проблемой мирового масштаба, представляет серьезную угрозу для политического, финансового и духовного становления. Став практически одним из составляющих функционирования страны, коррупция породила несоответствие законодательной и исполнительных властей, привела к серьез-

ным сдвигам в сознании людей, которые практически потеряли доверие к власти, веру в справедливость.

Проблема коррупции состоит из комплекса правовых, экономических и социально-политических деструктивных отношений. В настоящее время российским государством принимаются различные антикоррупционные меры, среди которых предлагается секвестирование власти и засилья бюрократии, повышение самостоятельности бизнеса и свободы граждан, значимости антикоррупционного воспитания, проведение реформ в правоохранительной системе, усиление функции контроля над антикоррупционной деятельностью. Однако отсутствие ожидаемого результата в стране от проведения намеченной антикоррупционной политики делает актуальным анализ проблем и выработку перспектив ее реализации.

Целью работы является исследование проблем реализации и перспектив развития антикоррупционной политики в России на основе мирового опыта.

Для достижения поставленной цели предусматривается проанализировать опыт других государств по противодействию коррупции, исследовать дефиниционную сущность коррупции, механизм установления ее причин и форм проявления.

Постоянное реформирование социально-экономического сектора правовой жизни при отсутствии понимания, критической оценки таких изменений в обществе вызывает необходимость исследования проблем соотношения уровня развития социально-экономических отношений и уровня существующей правовой культуры, соответствия государственной политики уровню развития правосознания современного общества. Возникший диссонанс государства и общества во многом определяет восприятие основных элементов антикоррупционной политики, определяющих специфику и дальнейшее ее развитие, восприятие и поддержание всеми слоями населения вектора ее реализации.

Коррупция в России привела к серьезным сдвигам в сознании людей, которые практически потеряли доверие к власти, веру в справедливость, приоритеты правового поведения вытесняются «серыми» схемами, не исключая преступного поведения.

Необходимость борьбы с коррупцией безусловна. Победа над коррупцией одномоментно, как показал мировой опыт, невозможна, но существуют страны, в которых коррупция минимизирована. Ряду государств, где уровень коррупции был даже выше, чем в современной России, удавалось снизить ее уровень и добиться того, чтобы коррупционные явления не становились непреодолимым препятствием для эволюции общественных отношений.

Возможность достижения приемлемого уровня коррупции в России соотнесем с использованием опыта, предоставляемого мировой ареной, оставляя

возможность его корректирования. Своеобразный менталитет русского народа, ретроспективный опыт развития страны по реализации и планированию антикоррупционной политики в нашей стране не может производиться только с помощью слепого заимствования мер контроля и управления, копирования методики выстраивания частного бизнеса или формулы становления и работы общественных организаций, показавших свою эффективность. Коррупция проявляет огромный потенциал трансформационной активности в условиях изменения политических, экономических и социальных условий деятельности, имеет ментальные особенности и стереотипы восприятия. Поэтому меры, которые привели к снижению уровня коррупции в других странах мира, вряд ли будут эффективны без серьезной работы над их адаптацией для применения в нашей стране. Подчеркнем также, что для реального снижения уровня коррупции в российском государстве необходимо применять целый комплекс мер и условий, которые обеспечат эффективность противодействия коррупции.

Анализ позитивных антикоррупционных новелл, предоставленных опытом мировой арены, позволяет понять, что, во-первых, коррупция поддается минимизации и в более сложных условиях, чем в сложившихся в современной России; во-вторых, принципы и методы эффективного противодействия коррупции были построены и протестированы временем в других «лабораторных условиях», определены ингибиторы и катализаторы этих мероприятий, разработана система координат, позволяющая обоснованно строить график изменения уровня эффективности применяемых антикоррупционных мер.

Обратимся к опыту некоторых стран, таких как Швеция, Сингапур, Южная Корея, Китай, США, для того чтобы в виде обзора представить те комплексы мер, которые способствовали снижению уровня коррупции в данных государствах.

Так, в Швеции был выстроен и успешно реализован комплекс системных мер, направленных на полное исключение сребролюбивых соображений у чиновников. Государственное регулирование было основано на принципах честного и ответственного управления — через применение поощрений в виде уменьшения налогов, предоставления гарантированных льгот и субсидий, а не с помощью запретов и разрешений, получаемых из тех или иных органов власти. Граждане получили доступ к внутренним документам государственного управления. Это позволило гражданам государства понять и оценить работу государственных органов. Также важной мерой в борьбе с коррупцией явилось создание независимой и эффективной системы правосудия.

Одновременно Парламент и Правительство Швеции, установившие высокие этические стандарты для государственных служащих, стали строго контролировать исполнение этих норм. В результате честность стала престижной

нормой среди государственной бюрократии. И если зарплаты сотрудников органов государственной власти сначала превышали среднюю заработную плату в 12–15 раз, то со временем ситуация изменилась (разница сократилась до полутора кратной). Принципиально важную роль в борьбе с коррупцией сыграли религия и общественное мнение, благодаря которым в Швеции с недоверием относятся к бизнесмену, сумевшему за небольшой отрезок времени получить особо крупный доход, или к чиновнику, расходы которого превышают доходы.

Опыт Швейцарии был в некоторой части использован в программе антикоррупционной политики России. Были подняты ставки оплаты труда сотрудников органов государственной власти, повышается прозрачность работы государственного аппарата. Однако невысокий статус правового сознания части общества при существовании огромного количества нормативно-правовых актов делает сложной для понимания публичность деятельности властных структур, но наряду с этим стоит согласиться с положительной составляющей этой меры. Высокий уровень окладов госслужащих действительно снизил уровень низовой коррупции. Но иерархическая подчиненность структур власти создает предпосылки увеличения фактов протекционизма [1, с. 23–28].

Сингапур обратился к стратегии снижения коррупции, осуществляемой в комплексе, а именно: были регламентированы действия чиновников, конкретизированы правовые нормы, отменены многие процедуры получения разрешений и лицензирования, были последовательно и неукоснительно соблюдены принципы верховенства закона и равенства всех перед законом, упрощены процедуры деятельности органов власти, установлен жесткий контроль за соблюдением этических стандартов.

Центральной фигурой противодействия коррупции было определено независимое Бюро по расследованию случаев коррупции с широкими полномочиями, открытое для обращений граждан с жалобами на госслужащих и возможностью истребования причиненных им убытков. Добиваясь снижения уровня коррупции, Ли Куан Ю сумел продемонстрировать и доказать сингапурцам значимость и ценность квалифицированного труда, который всегда будет высоко оплачен и приведет к высокому уровню жизни.

Для поддержания достигнутого результата антикоррупционное законодательство Сингапура постоянно пересматривается с целью сокращения возможностей совершения коррупционных действий и ухода от ответственности тех, кто, несмотря ни на что, сумел их совершить. Одновременно с этим укрепляется судебная система, судьям, помимо наличия привилегированного статуса, были определены высокие должностные оклады. В стране были введены строгие меры ответственности экономического характера за взятки или отказ от участия в антикоррупционных расследованиях. Более того, государством были осу-

ществлены и неординарные акции, (например, увольнение всех сотрудников таможни и других коррумпированных государственных служб). Таким образом, в настоящее время государство Сингапур занимает лидирующее место в мире по отсутствию коррупции, экономической свободе и развитию [2].

В 1999 году подготовленная мэром столицы Южной Кореи антикоррупционная программа «OPEN» позволила гражданам этой страны реально контролировать работу государственных чиновников. С помощью Интернета в режиме онлайн все желающие могут наблюдать за процессом санкционирования или одобрения различных дел в государственном аппарате, выдвигать протесты в случае выявления определенных нарушений. В контракты всех работников мэрии мэр Сеула включил пункты, предусматривающие увольнение без объяснения причин в случае высказывания предпринимателем, обратившимся к ним, подозрений о затягивании решения его проблемы или о требовании взятки за ее решение. При несогласии чиновника с таким пунктом в новом контракте он подлежал увольнению [3].

В Китайской Народной Республике принцип борьбы с коррупцией заключается в установлении высокой планки ответственности дао-тай, применении суровых санкций за допущение коррупционного поведения. Китайское руководство не сомневается, что именно дао-тай является первоначальной корпускулой, рождающей поток коррупции. Частная собственность защищается китайским государством очень строго, поэтому любое преступное посягательство на собственность легального предпринимателя считается серьезным государственным преступлением. И любое затягивание дел, имеющих проявления такого рода посягательства, со стороны правоохранительных органов расценивается как содействие этому тягчайшему преступлению [4, с. 58–61].

Довольно интересной видится организация защиты права частной собственности, основой которой выступает ясность и однозначность сделок, производимых в этом сегменте, их незыблемость при возникающих изменениях политического, экономического курса или состояния страны.

Одним из принципов функционирования органов власти Китайской Народной Республики является их обязанность минимизировать мошеннические отношения в обществе, а достигнутый результат в бизнесе незыблем.

Гарантированным методом защиты бизнеса от чрезмерного государственного участия в их деятельности является наличие ответственности органов власти за причиненный ущерб, наступивший в результате неправомερных действий дао-тай. Так, например, этот метод предусматривает немедленное возмещение ущерба частному бизнесу в полном размере из бюджета при наличии доказательств факта причинения ущерба, наступившего в результате неправомερных действий или бездействия чиновника. И только после завершения этой

процедуры государство инициирует удержание материальных средств с чиновника, его семьи и всех родственников в компенсационных целях восстановления бюджета. Аналогично поступает государство и с чиновниками таможенной службы [5, с. 88–100].

Оставляя полную ответственность чиновничьего аппарата за осуществление контролирующих функций, государство дает оценку эффективности этой деятельности путем детерминации показателей развития тех территорий и отраслей, которые регулируются либо контролируются этим аппаратом. Важно также отметить, что государство не считает необходимым предусматривать какие-либо значимые поощрения за высокое процентное отношение объемов исполненных ими работ (например, за количество дел, по которым начато уголовное преследование, за минимизацию числа работников, получающих заработную плату на руки из-за отсутствия оформленных трудовых отношений). Честно работающие чиновники пользуются уважением общества и наделены множеством льгот.

Китайский опыт свидетельствует о том, что в некоторых случаях жесткие наказания могут быть эффективными в борьбе с коррупцией. Но нельзя не отметить и того факта, что применение жестких санкций в случае допущения коррупционного поведения в Китае, предусматривающие конфискацию собственности и даже не исключающие смертную казнь, не минимизировали уровень коррупционности высокопоставленных государственных чиновников.

Отметим один из способов проявления коррупционных отношений в КНР, который имел большую схожесть с коррупционностью в России периода приватизации, заключающаяся в аналогичности процессов капитализации власти, то есть превращения служебного положения в капитал, приносящий прибыль. Возможность перераспределения государственного имущества и природных ресурсов позволила чиновникам использовать свою власть, чтобы превращать общественное богатство в личное. Такие злоупотребления обрели самые разные формы от торговли квотами и лицензиями до фиктивного банкротства госпредприятий с целью последующей передачи их за бесценок в частные руки [6, с. 303–310].

Правительство Китая активно осуществляет меры по противодействию коррупции одновременно во всех ветвях государственной власти, регулярно осуществляется ротация кадров, благодаря которой чиновники не могут использовать уже сложившиеся служебные, родственные, дружеские и иные связи для совершения незаконных действий. Наряду с проводимыми антикоррупционными мерами в Южной Корее и Сингапуре, в Китае активно осуществляется работа по формированию у государственных служащих высоких моральных и нравственных принципов, а также повышению у них чувства долга и от-

ветственности за свою деятельность. Это следствие нравственно-этических традиций китайского общества, члены которого полагают, что общество должно управляться не только властью закона, но и нормами, правилами поведения, нравственными убеждениями, силой примера.

Традиции взяточничества в Гонконге удалось переломить благодаря проведению следующих мер:

1. Отмена презумпции невиновности для чиновников. Применяемый вместо него принцип «докажи, что купил имущество не на взятки» вынуждает чиновника доказывать законное происхождение находящихся на его счетах средств, имеющейся в собственности недвижимости и иного дорогостоящего имущества, иначе он будет осужден на лишение свободы сроком до 15 лет. Важно отметить, что эту правовую норму органы государственной власти стали последовательно и четко реализовывать. В частности, несколько крупных чиновников Гонконга оказались за решеткой [7].

Подобная мера проведения тотальной зачистки коррупционеров была успешно применена в Италии, дополненная проведением конфискации имущества, полученного коррупционным путем.

2. В 1974 году была создана Независимая комиссия по борьбе с коррупцией (далее — НКБК), которая подчиняется только генерал-губернатору Гонконга. Ни МВД, ни органы госбезопасности влиять на деятельность НКБК не могут. В число функций комиссии по борьбе с коррупцией входят как выявление коррупционеров, так и профилактика коррупции, т. е. деятельность по предотвращению взяток в наиболее подверженных коррупции сферах (например, в службах, выдающих различные разрешения на ведение бизнеса или каких-либо работ, в дорожной полиции, в следственных органах и судах).

НКБК постоянно выявляет и анализирует новые схемы коррупционеров. Полномочия комиссии объемны настолько, что включают инициацию проведения проверок любого ведомства при наличии подозрения в совершении коррупционных поступков. Работа комиссии подконтрольна только общественной организации, причем подконтрольной остается лишь сфера возникновения коррупционных отношений в деятельности НКБК, целью которой является устранение возможности применения сотрудниками комиссии коррупционного поведения методом двойного контроля.

Большой интерес для России из богатого опыта США в противодействии коррупции представляют правовые нормы, регламентирующие процедуры защиты свидетелей в делах о коррупции. Именно в США впервые в мире, еще в 1970 году, появился закон о контроле над организованной преступностью, содержащий нормы о защите свидетелей.

Квинтэссенция проведенного нами исследования успешных стратегий и тактик борьбы с коррупцией стран заключается в том, что при планировании проведения антикоррупционной политики в нашей стране необходимо учитывать ее специфичность. Исторически сложившаяся система норм поведения в России, массовая культура, формирующая снисходительное отношение к коррупции, особенности исторического развития, не только создавали трудности в борьбе с коррупцией, но и формировала предпосылки для ее укоренения и процветания. Реализацию борьбы с коррупцией необходимо осуществлять, не боясь действовать методом проб и ошибок, применяя опыт зарубежных государств, не забывая исторически подтвержденных перегибов в проводимой борьбе.

По нашему мнению, мировая арена предоставила ряд положительных новелл, применимых в части системы антикоррупционной политики.

Это системное применение мер правового, политического, социального и экономического характеров в целях реализации государственной антикоррупционной политики, выработанной на основе сформированного решения высших эшелонов власти государства.

Обеспечение увеличения роли общества, его гражданской позиции в социальном контроле проводимых мер властного администрирования, характеризующихся принципами понятности и прозрачности. Должное реагирование власти на общественные сигналы, включающее наказание правонарушителей в административном и уголовном порядке.

Проведение мониторинга введенной подотчетности госслужащих, невзирая на чины и звания.

Безапелляционное выполнение принципа неотвратимости наказания, равенства перед законом.

Активное участие СМИ в деле освещения событий, связанных с коррупцией.

Становление должного уровня правосознания населения, проведение пропаганды неприязни коррупционных проявлений.

Хотелось бы отметить еще одну проблему. Это наличие большого количества нормативно-правовых актов, которые порой не систематизированы, в некоторой части противоречивы друг другу. Что вызывает коррупционные предпосылки.

В завершение статьи мы считаем необходимым добавить, что наличие некоторых пробелов в системе наказаний за коррупцию является одной из причин глобализации коррупции. При этом не надо забывать, что уровень коррупции редко зависит от жестокости наказания: неотвратимость наказания и боязнь чиновника быть наказанным значительно важнее самого факта жестокости.

Список основных источников

1. Юрицин, А. Е. Актуальные вопросы противодействия коррупции: опыт российского и зарубежного регулирования / А. Е. Юрицин // Вестн. Омск. юрид. акад. – 2014. – № 4 (25). – С. 23–28. [Вернуться к статье](#)
2. Сиротин, А. А. Лечение заразной жадности: Борьба с коррупцией в Сингапуре. [Электронный ресурс] / А. А. Сиротин. – Режим доступа: <http://center.sudanet.ru/?tag=сингапур>. – Дата доступа: 12.05.2016. [Вернуться к статье](#)
3. Трегубова, Е. В. Зарубежное законодательство о законности административных действий на государственной службе / Е. В. Трегубова // Адм. и муницип. право. – 2009. – № 9. – С. 23–36. [Вернуться к статье](#)
4. Подолько, Е. О. Борьба с коррупцией — гарантия процветания Китая / Е. О. Подолько // Следователь. – 2009. – № 12 (140). – С. 58–61. [Вернуться к статье](#)
5. Брод, А. С. Угроза ИГИЛ: пути противодействия национально-религиозному экстремизму : сб. информационно-аналитических материалов / А. С. Брод, И. И. Алиев. – М. : Московское бюро по правам человека, 2016. – С. 88–100. [Вернуться к статье](#)
6. Тихомиров, С. А. Гипербола и феномен преувеличения: Лингвистика и политическая коммуникация (градуальный аспект) / С. А. Тихомиров. – Гамбург, 2012. – С. 303–310. [Вернуться к статье](#)
7. Зотов, Г. Самый удачный метод борьбы с коррупцией изобрели в Гонконге / Г. Зотов // Еженедельник «Аргументы и Факты». – 2010. – № 20. [Вернуться к статье](#)