

УДК 343.35

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ:
ОПЫТ РОССИЙСКОГО И ЗАРУБЕЖНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**
**Topical issues of anti-corruption:
experience of domestic and foreign regulatory**

А. Е. Юрицин – старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, кандидат юридических наук

A. E. Yuritsin – Assistant Professor of the Administrative Law and Administrative Activities of Internal Affairs Bodies Department of the Omsk Academy of the RF Interior Ministry, Candidate of Law Sciences



***Аннотация.** В статье исследуются вопросы социальной природы коррупции в современной России. На основе изучения отечественного и зарубежного опыта рассматриваются актуальные проблемы противодействия коррупции, предлагаются меры, направленные на совершенствование антикоррупционной политики в Российской Федерации.*

The article deals with the problems of social nature of corruption in modern Russia. On the basis of domestic and foreign experience the author considers the topical issues of anti-corruption and offers some measures directed to improve anti-corruption policy in the Russian Federation.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, государственная власть, муниципальная власть, государство, угрозы национальной безопасности, антикоррупционное законодательство, зарубежный опыт противодействия коррупции, преступность, юридическая ответственность.

Corruption, anti-corruption activities, state power, municipal government, state, threats to national security, anti-corruption legislation, international experience of anti-corruption activities, criminality, legal responsibility.

Если люди во власти не являются образцом честности, борьба с коррупцией невозможна.

Ли Куан Ю

Коррупция (от лат. corrumpere – растлевать) как явление, поразившее многие сферы общественной жизни, самым негативным образом влияет на развитие экономики, социальной инфраструктуры, поражая, прежде всего, органы государственной и муниципальной власти, снижает престиж государства в международных отношениях. Коррупционные процессы зачастую позволяют правонарушителям уходить от юридической ответственности, следствием чего является падение авторитета государствен-

ной власти в глазах населения. Кроме того, они «способствуют росту теневой экономики, сращиванию властных структур с криминалитетом, усилению организованной и экономической преступности... вызывают неизбежную моральную деградацию общества, обострение социальных противоречий» [7, с. 3]. Коррупционные преступления не только способствуют разрушению устоев общества и государства, но и взаимосвязаны с общеуголовной, организованной (терроризм, экстремизм, незаконный оборот оружия,

наркотиков и т. п.), экономической преступностью (рейдерство и т. п.) [18, с. 8] и нередко служат ее финансовой опорой.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ) «О противодействии коррупции» [12] «Президент Российской Федерации определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции», а также «устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции» (п. 1 ч. 2).

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [13], утвержденной Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 537 (в ред. Указа Президента РФ от 1 июля 2014 г. № 483), коррупция названа в числе основных источников угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности. Аналогичной точки зрения придерживаются многие ученые [8, с. 5].

Социальная природа коррупции проявляется в том, что в процессе общественного развития лица, выполняющие функции общественного управления, формируют выделившуюся из общества особую совокупность людей, у которых возникают особые интересы, отличные по содержанию и направленности от интересов всех иных членов общества. Для достижения личной выгоды они используют дискреционные властные полномочия в распределении по своему усмотрению не принадлежащих им ресурсов. Основным мотивом коррупции выступает возможность получения экономической прибыли, а главным сдерживающим фактором является риск разоблачения и привлечения к юридической ответственности.

Существует множество подходов к определению понятия коррупции. Применительно к теме исследования будем исходить из того, что в самом широком смысле под коррупцией понимается незаконное использование служащим государственного или муниципального органа властных полномочий в корыстных личных или корпоративных интересах.

Не вдаваясь подробно в вопросы классификации форм проявления коррупции, заметим, что с точки зрения уровня проявления ее целесообразно разделять на две формы [7, с. 9–10]: 1) коррупция индивидуальная, являющаяся, как правило, следствием завышенных индивиду-

альных потребностей отдельных членов управленческих структур. Она проявляется в стремлении удовлетворения личных интересов путем злоупотребления служебным положением во властных структурах; 2) коррупция институциональная (политическая), являющаяся самой опасной для общества и государства. Ее сущность проявляется в том, что властная элита, монополизировав основные разновидности общественного управления, направляет деятельность на удовлетворение собственных групповых или индивидуальных интересов. Часто данная форма является следствием коррупции индивидуальной.

4 июня 2013 г., выступая на Втором Евразийском антикоррупционном форуме «Финансовые механизмы против коррупции: международные стандарты и национальные решения», проводившимся под эгидой Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ при поддержке Счетной палаты РФ и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Председатель Следственного комитета РФ доктор юридических наук, профессор А. И. Бастрыкин сообщил, что за 2012 г. следователями Следственного комитета РФ расследовано более 25 тыс. уголовных дел о коррупции. Это почти на 80 % больше по сравнению с 2011 г. В суды направлено более 6,5 тыс. дел [15–16]. При этом особенностью таких дел является то, что они стали сложными, многоэпизодными. Фигуранты этих дел, обладая криминальными, медийными и другими возможностями, оказывают активное сопротивление следствию. Несмотря на, казалось бы, существенное увеличение раскрытия коррупционных преступлений, положение в этой сфере едва ли можно признать удовлетворительным. Подавляющее большинство коррупционных правонарушений остаются невыявленными и ненаказанными. По мнению исследователей, уровень латентности коррупционной преступности колеблется в районе 90–98 % [10, с. 5].

В Российской Федерации общий годовой рынок коррупции оценивается более чем в 240 млрд долл. США [9, с. 4]. Распределение коррупционных потоков, по оценкам специалистов, в РФ по уровням власти представлено следующим образом: федеральный уровень – 15 %, межрегиональный и региональный – 20 %, муниципальный – 65 % [3, с. 4]. Широко распространено мнение, что в настоящее время

«коррупция в России превратилась в выгодный «бизнес» для определенной части работников государственных и муниципальных органов власти и становится вынужденным образом жизни для общества, в результате чего многие россияне заражаются «вирусом недоверия» к власти, к способности государства обуздать коррупцию» [11, с. 113–114].

В. А. Закс, характеризуя состояние коррупции в современной России, сложности противодействия этому негативному явлению, отмечает, что подобные злоупотребления на практике не поддаются эффективному контролю, поскольку в их основе лежат неформальные, личные отношения – взаимная заинтересованность, обмен услугами, родственные и дружеские связи, симпатии и т. д. [4, с. 54].

В настоящее время нет единых общепризнанных методик определения уровня коррупции, зачастую они являются разными и противоречивыми. Например, Transparency International определяет уровень коррупции исключительно по восприятию данного явления населением. Согласно различным исследованиям международных организаций Российская Федерация является одной из наиболее коррумпированных стран. Так, согласно индексу восприятия коррупции (ИВК), опубликованному Transparency International в 2014 г., в 2013 г. Россия заняла 138-е место из 180 возможных [6]. Ежегодный ИВК измеряет уровень восприятия коррупции в государственном секторе той или иной страны и является составным индексом, основанным на данных опросов, проведенных среди экспертов и в деловых кругах. Количество набранных Россией баллов соответствует уровню таких государств, как Никарагуа, Пакистан, Бангладеш и др.

Мировая практика показывает, что наиболее эффективными инструментами противодействия коррупции являются гласность и контроль со стороны гражданского общества. В демократических странах, ответственно и эффективно работающих на общее благо, граждане имеют полноценную информацию о деятельности государственных и муниципальных органов власти, государство соблюдает законы, обеспечивает реальную защиту прав и свобод человека. Следствием этого является минимальный уровень коррупции. Для России значительный интерес представляет практика тех стран, которые получили наиболее значимые результаты

в сфере противодействия коррупции, позволили ограничить ее масштабами, не представляющими серьезной опасности для безопасности государства.

Рассмотрим опыт наиболее успешных в борьбе с коррупцией стран, таких как Сингапур и Китай. На момент обретения независимости в 1965 г. Сингапур был государством с колоссальным уровнем коррупции. Найти доказательства преступлений было крайне сложно из-за неэффективного законодательства и вовлеченности огромного количества чиновников в коррупционную практику. Многие из них использовали должностное положение в личных целях. Население имело очень низкий уровень образования и правовой культуры. Осознавая необходимость противодействия данному крайне негативному социальному явлению, руководитель Сингапура Ли Куан Ю (с 1959 по 1990 г.) сформулировал главные принципы для наиболее эффективного противодействия коррупции: 1) чистая центральная власть; 2) неотвратимость наказания; 3) хорошее вознаграждение за работу и стимулирование честной работы госслужащих. Ему принадлежит историческая фраза: «Начав бороться со взяточничеством, первым делом посади трех своих друзей. Вы точно знаете, за что, и они знают, за что» [5, с. 11].

Последовательная антикоррупционная кампания Сингапура включала 4 элемента:

1. *Создание независимой службы по борьбе с коррупцией.* От британского колониального правительства осталось созданное в 1952 г. Бюро по расследованию коррупции – БРК (Corrupt Practices Investigation Bureau), занимавшееся первоначально очень мелкими делами. После принятия в 1960 г. законодательного акта о пресечении коррупции БРК было наделено обширными полномочиями в расследовании, его директор подчинен напрямую премьер-министру страны. Таким образом, БРК стало независимым от полиции и других правительственных ведомств, включая чиновников в ранге министров.

2. *Фактическое введение презумпции виновности чиновника.* Всех чиновников и их семьи лишили неприкосновенности. БРК имеет исключительное право без решения суда задерживать и обыскивать подозреваемых в коррупционных деяниях, если на то есть законные основания, вести расследование не только в отношении подозреваемого, но также его родственников

и поручителей, проверять любые их банковские и иные счета и финансовые записи, вызывать на допрос свидетелей, а также расследовать любые правонарушения, вскрывающиеся в ходе изучения коррупционного дела. Бюро вправе инициировать судебное преследование любого гражданина, независимо от его статуса, ранга или вероисповедания. Исключений для высших госслужащих, как это имеет место в ряде других государств, не делается.

Произошло существенное ужесточение законодательства за получение и дачу взятки, а также за отказ от участия в антикоррупционных расследованиях. С 1989 г. была введена форма наказания, предусматривающая конфискацию имущества. При приеме на государственную службу кандидату необходимо указать все банковские счета, имущество родителей, супруга, братьев и сестер. На должность невозможно претендовать человеку с долгами и банковскими кредитами, так как должники, как правило, наиболее коррупционно уязвимы.

3. *Радикальное повышение зарплат чиновников.* С целью удержания чиновников от взяток со второй половины 1980-х гг. им значительно увеличили зарплаты. В результате создана система, позволяющая отбирать интеллектуальных, прогрессивно мыслящих молодых людей, которая способствует их образовательному и профессиональному росту. Государственный служащий, уличенный во взяточничестве, ставит под удар не только свое будущее, но и будущее своих потомков.

4. *Создание независимых средств массовой информации, освещающих факты коррупции.* Пойманный на взятках или чрезмерных расходах чиновник автоматически становится «героем» первых газетных полос.

Стратегия борьбы с коррупцией в Сингапуре, отличающаяся строгостью и последовательностью и направленная на минимизацию или исключение условий любых коррупционных проявлений, включает: упрощение бюрократических процедур; строгий надзор за соблюдением чиновниками высоких этических стандартов; четкую регламентацию действий представителей власти; проведение каждые три года переквалификации чиновников любого ранга, позволяющей оценить результаты и эффективность их работы; повышение независимости судебной власти, в том числе предоставление судьям высокого статуса и значительной заработной пла-

ты; наделение сотрудников БРК значительными полномочиями в сфере борьбы с коррупцией; возможность обращаться гражданам Сингапура в БРК с жалобами на коррупционные действия чиновников. Согласно данным социологического исследования, проведенного в конце XX в., почти 100 % опрошенных работников государственных учреждений верят в то, что их начальник никогда не преступал закона и не брал взяток [1, с. 63–64]. Таким образом, ликвидация коррумпированных чиновников сделала Сингапур богатой страной.

В основе антикоррупционной стратегии Китая лежит превалирование репрессивных мер воздействия, для чего в 2003 г. был создан антикоррупционный комитет, который занимается не только расследованием коррупционных преступлений, но и выполняет также исполнительные функции. С этого периода комитет подвел под расстрельную статью около 1 200 чиновников разного ранга, часть из них покончили жизнь самоубийством. Свыше 8 тысяч покинули страну [17, с. 23]. Ежегодно в Китае около 20 000 государственных служащих (в том числе из высших эшелонов власти) привлекаются к уголовной ответственности за коррупцию. Китайский опыт борьбы с коррупцией основан на двух фундаментальных принципах: 1) в правилах не бывает исключений (в том числе для высокопоставленных чиновников); 2) пусть будет примером для остальных (показательное приведение в исполнение смертной казни).

С целью противодействия коррупции Госсовет КНР распространил циркуляр, запрещающий чиновникам получать биржевые акции в качестве подарков, покупать дома и автомобили по удивительно низкой цене, отмывать взятки через азартные игры и договариваться об устройстве на хорошо оплачиваемую работу после отставки. Каждому гражданину, который представит информацию о коррупционной деятельности чиновника, выплачивается премия, размер которой зависит от объема конфискованного по уголовному делу о коррупции имущества.

В Китае также используют и профилактические меры. Например, с целью ограничения коррупции в высших эшелонах власти ЦК Коммунистической партии Китая запрещает заниматься бизнесом и выступать агентами или советниками в этой сфере детям и родственникам руко-

водящих работников. Действует горячая телефонная линия, по которой любой житель может анонимно сообщить о фактах взяточничества или злоупотребления служебным положением чиновников [2, с. 16]. Одним из способов борьбы с коррупцией, на практике подтвердившим свою эффективность, является ротация кадров во всех органах власти Китая.

Однако, несмотря на предпринимаемые жесткие меры, направленные на борьбу с коррупцией, в китайском обществе до сих пор считают, что «больше ловят мух, чем тигров»: мелкие коррупционеры подлежат уголовному преследованию, а крупные зачастую остаются на свободе, подтверждением чего является ставшим популярным высказывание: «Большие мошенники выступают с докладами о борьбе с коррупцией, средние производят ревизии, а мелкие попадают в тюрьму».

В мире нет ни одного государства, которому полностью бы удалось победить коррупцию. Однако во многих индустриально развитых странах создана и достаточно эффективно функционирует комплексная система противодействия коррупции, основанная на фундаменте нетерпимости общества к этому социально опасному явлению.

Опыт наименее коррумпированных государств свидетельствует, что для более эффективной борьбы с коррупцией в России необходимо создать структуру (специальную комиссию против коррупции), наделенную чрезвычайными полномочиями, состоящую из высококвалифицированных специалистов – сотрудников правоохранительных органов, подчиненную непосредственно президенту страны. Компетенцию данного органа необходимо сконцентрировать в отношении органов государственной власти, создать прочные гарантии независимости его сотрудников. Все выявленные факты коррупции в высших эшелонах власти необходимо предавать огласке посредством независимых средств массовой информации.

Противодействию коррупции в России будет также способствовать ослабление влияния государства на экономические процессы. Сокращение коррупции – это «сокращение избыточных функций государственных органов, передача их общественным структурам... Пока сохраняется

вариативность принятия решения по воле конкретного человека, коррупция будет процветать вопреки использованию самых жестких силовых методов» [7, с. 3].

Кроме того, необходимо привести отечественное антикоррупционное законодательство в соответствие с положениями международных договоров; совершенствовать систему подбора кадров для государственной и муниципальной службы с учетом передового зарубежного опыта; создать максимально прозрачный механизм принятия решений государственными и муниципальными служащими, а также эффективную систему финансового контроля за расходованием бюджетных средств.

В заключение отметим, что предпринимаемые в настоящее время в Российской Федерации меры антикоррупционного характера не в полной мере адекватны преступным проявлениям, результатом чего является «паразитирование» коррупции в социально-экономической и финансовой сферах, осуществляется дестабилизирующее влияние на ход социально-экономических преобразований. Как отметила руководитель центра Transparency International (Россия) Елена Панфилова, «чтобы победить коррупцию, мало преследовать отдельных коррупционеров. Нужно изменить систему госуправления так, чтобы заниматься самоуправством было заведомо трудно из-за прозрачности механизмов и общественного контроля. На это нужна политическая воля и время» [14]. Успешная борьба с коррупцией требует системного подхода, связана с качеством функционирования практически всех сфер управления государством, органов государственной власти, прокуратуры, судов, правоохранительных органов, которые должны стать максимально открытыми и подконтрольными гражданскому обществу.

В борьбе с коррупцией одной политической воли Президента Российской Федерации, принятия антикоррупционных законов и программ недостаточно. Необходима массовая общественная поддержка, однако реалии современной России заключаются в том, что общество разобщено. В этой связи добиться существенной позитивной динамики в борьбе с коррупцией в настоящее время будет сложно.

Библиографический список

1. Андрианов, В. Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность / В. Д. Андрианов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2011. – 271 с.

2. Бочарников, И. В. Зарубежный опыт противодействия коррупции / И. В. Бочарников // Гос. власть и мест. самоуправление. – 2008. – № 9. – С. 16–23.
3. Городилов, А. А. Документирование взяточничества и коммерческого подкупа : учеб.-метод. пособие / А. А. Городилов, А. В. Куликов, Б. А. Таранин. – 2-е изд., доп. и. перераб. – Калининград : Калинингр. юрид. ин-т МВД России, 2007. – 144 с.
4. Закс, В. А. Социокультурные предпосылки коррупции / В. А. Закс // Гос-во и право. – 2001. – № 4. – С. 52–55.
5. Зотов, Г. Сезон мертвых взяточников / Г. Зотов // Аргументы и факты. – 2014. – № 20.
6. ИВК–2013 [Электронный ресурс] // Центр антикоррупц. исслед. и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р». – Режим доступа: <http://www.transparency.org.ru/index-vospriiiaia-korruptcii/zastrali> (дата обращения: 09.04.2013).
7. Карпович, О. Г. Некоторые проблемы борьбы с коррупцией в государствах СНГ. Теоретические и практические аспекты : науч.-практ. пособие. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2011. – 175 с.
8. Карпович, О. Г. Полномочия подразделений органов внутренних дел (полиции) в противодействии коррупции : учеб.-практ. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» / О. Г. Карпович [и др.]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2013. – 245 с.
9. Карпович, О. Г. Финансовое мошенничество (преступления в кредитно-финансовой сфере) : науч.-практ. пособие / О. Г. Карпович. – М. : Юрист, 2010. – 276 с.
10. Латов, Ю. В. Коррупция чуждая и привычная. Образ коррупции в общественном сознании россиян и перспективы антикоррупционной борьбы / Ю. В. Латов. – М. : ВНИИ МВД России, 2008. – 176 с.
11. Мисюра, В. Ф. Гласность и открытость – «ахиллесова пята» коррупции / В. Ф. Мисюра // Преодоление коррупции – гл. условие утверждения правового гос-ва: методол., концепт.-теорет., правовой, аналитико-прогност. аспекты : межведомств. науч. сб. / гл. ред. А. И. Комарова. – М. : Па, 2010. – Т. 2 (40). – С. 113–118.
12. О противодействии коррупции : федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52, ч. 1. – Ст. 6228.
13. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 20. – Ст. 2444.
14. Панфилова Е. «Борьба с коррупцией – это борьба с системой» [Электронный ресурс] // Центр антикоррупц. исслед. и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р». – Режим доступа: <http://www.transparency.org.ru/smi-o-nas/panfilova-borbas-korruptciei-eto-borba-s-sistemoi> (дата обращения: 09.04.2013).
15. Показатели преступности России [Электронный ресурс] // Портал правовой статистики Генер. прокуратуры Рос. Федерации. – Режим доступа: <http://crimestat.ru/21> (дата обращения: 09.04.2013).
16. Состояние преступности [Электронный ресурс] // Офиц. сайт М-ва внутр. дел Рос. Федерации. – Режим доступа: <http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/> (дата обращения: 09.04.2013).
17. Трегубова, Е. В. Зарубежное законодательство о законности административных действий на государственной службе / Е. В. Трегубова // Адм. и муницип. право. – 2009. – № 9. – С. 23–36.
18. Уваров, В. Опять «двойка» / В. Уваров // Комсом. правда. – 2013. – 6 дек.