

### ЭФФЕКТИВНОСТЬ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

В статье рассматриваются вопросы, связанные с зарубежным опытом разработки наиболее эффективной антикоррупционной политики, прежде всего в скандинавских странах, показаны условия и факторы, необходимые для повышения ее эффективности.

**Ключевые слова:** эффективность, антикоррупционная политика, государство, условия, факторы, служебное положение, практика, меры, ответственность, объективность, борьба, зарубежный опыт.

Следует отметить, что попытки найти определение коррупции в различных словарях (большом советском, философском, политологическом, социологическом), выпущенных до 2000-х годов, не принесли нам успеха по той причине, что его там нет. Достаточно четкое определение коррупции представлено только в Федеральном законе № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции». Согласно первой статье данного закона, коррупция – это «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу третьими лицами» [7].

Опасность этого феномена для всего человечества увеличивается с каждым годом. Мировая практика показывает, что коррупция не знает государственных границ и уже давно считается международной, транснациональной, интернациональной проблемой. Сегодня она свойственна всем странам мира независимо от государственного устройства, уровня политического и экономического развития и различается только масштабами, глубиной проникновения в различные институты государства и сферы жизнедеятельности людей [1].

Именно поэтому государства стремятся к тому, чтобы разработать свою, наиболее эффективную антикоррупционную политику. Следует отметить, что в настоящее время определений понятия «антикоррупционная политика» немного. В данной статье мы придерживаемся определения этому понятию, которое дал один из видных российских ученых Г.А. Сатаров и который давно и успешно занимается исследованием коррупции. «Под проводимой государством антикоррупционной политикой следует понимать разработку и постоянное осуществление разносторонних и последовательных мер государства и общества в рамках проводимых данным государством основ конституционного строя с целью устранения причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах человеческой жизнедеятельности» [5].

---

\* © Гладов А.В., 2013

Гладов Алексей Васильевич (19051912@mail.ru), кафедра государственного и муниципального управления Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

Коррупция в международно-правовых документах сегодня трактуется как одна из глобальных проблем в сфере обеспечения международного правопорядка. Международное сообщество понимает опасность этого феномена и поэтому стремится к объединению усилий в деле его предупреждения и пресечения. Не претендуя на всеобщность охвата анализом всех документов, можно сказать, что в настоящее время основные меры по предупреждению и пресечению коррупции представлены в следующих международных антикоррупционных документах:

- Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию [6];
- Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию [1];
- Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности [3];
- Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств [4];
- Конвенция ООН против коррупции [2] и пр.

Следует отметить, что сегодня активное участие в изучении коррупции и разработке инструментов противодействия ей принимают некоторые организации, созданные при ООН. К этим организациям следует отнести: Центр по предупреждению международной преступности (Centre for International Crime Prevention), Управление по контролю за наркотиками и предупреждению преступности Секретариата Объединенных Наций (Office for Drug Control and Crime Prevention of the United Nations Secretariat), которые совместно с Институтом Объединенных Наций по межрегиональной преступности и исследованию правосудия (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute) разработали «Всемирную программу против коррупции» (Global Program against Corruption). Она разработана для того, чтобы помочь государствам-участникам международных отношений в их усилиях по борьбе с коррупцией [8].

К настоящему времени мировое сообщество в целях ограничения распространения коррупции выработало множество форм и методов борьбы с ней. В частности, к ним можно отнести [4]:

- 1) чистки и кампании;
- 2) административно-правовые меры, например, создание специализированных органов, предназначенных для расследования нарушений законности (в сфере государственной службы);
- 3) идейно-нравственное воспитание общества;
- 4) подотчетность правительства выборным представителям и массовому электорату.

О транснациональной борьбе с коррупцией можно также говорить как о системе взаимоотношений, складывающихся между государствами (в лице их органов), международными корпорациями и иными организациями по вопросам противодействия коррупции, а также международными, правительственными и неправительственными организациями. Разносторонний и плодотворный опыт подобного противодействия к настоящему моменту накоплен и используется в ряде стран, которые можно считать относительно «чистыми», с точки зрения уровня коррупции. Согласно результатам рейтинга Индекса восприятия коррупции в 2012 году, к этим странам можно отнести Финляндию, Новую Зеландию, Данию, Швецию, Сингапур, Швейцарию, Норвегию, Австралию, Нидерланды, Канаду и т. д. [9].

Статистика говорит о том, что низкий уровень коррупции присущ, прежде всего, скандинавским странам. Анализ показывает, что имеются некие чисто скандинавские факторы, которые объясняют данную ситуацию. Полагаем, что, прежде всего, к ним следует отнести то, что эти страны, как правило, небольшие, богатые, политически и экономически стабильные, имеют более или менее гомогенное общество, в котором люди разделяют относительно одинаковые ценности, главной из которых является

понятие «Good Governance» (новая концепция понимания государственного управления), которое переводится на русский язык как «хорошее управление» [4].

Следует подчеркнуть то, что доверие (в отличие от России) является одним из важнейших составляющих эффективного государственного управления во всех скандинавских странах. Причем доверие к государству находится на очень высоком уровне и ставится во главу угла в процессе построения и функционирования гражданского общества. Общественная уверенность в объективности, беспристрастности и законности правительства и государственных институтов очень высока, например в Финляндии. И наоборот, там, где доверие к государству вообще и к власти подорвано, например в Российской Федерации, имеется очень благоприятная почва для процветания коррупции.

В целом полагаем, для того чтобы эффективно бороться с таким страшным злом, как коррупция, надо многое. В первую очередь, считаем, что одним из средств, повышающих эффективность этой борьбы, является изучение опыта подобной борьбы в зарубежных странах. Для этого рассмотрим финский опыт борьбы с коррупцией, который представляется нам достаточно простым, понятным и наиболее эффективным [3].

Следует подчеркнуть, что основной принцип финской антикоррупционной политики – коррупция не является изолированным феноменом. Эта политика не требует специально выделенных законов, специальных органов, отдельной стратегии или плана действий, так как она интегрирована в общую политику финского государства. Именно поэтому коррупция там рассматривается и как часть преступного мира, и как часть неудовлетворительного руководства и управления [5].

Следует отметить также, что в Финляндии имеется формальная антикоррупционная сеть, основанная под эгидой Министерства юстиции и объединяющая не только государственные органы и органы местного самоуправления, но и частный сектор, исследовательские и негосударственные организации [8]. В этой стране так же, как и в Сингапуре, нет специального органа, который бы занимался предотвращением коррупции. Координацией практически любых действий, связанных с вопросами коррупции, занимается Министерство юстиции, а Министерство внутренних дел занимается антикоррупционной политикой в сфере сотрудничества с Европейским союзом [10]. Кроме того, Национальное бюро расследований Финляндии имеет в штате сотрудника, в чьи обязанности входит исключительно отслеживание всех вопросов, так или иначе связанных с коррупцией в стране. Расследованием правонарушений, преступлений, имеющих отношение к коррупции, занимаются органы полиции. Важнейшую роль в надзоре за принятием решений государственными чиновниками играют парламентский омбудсмен и канцлер юстиции [5]. Еще одним надзорным органом, непосредственно связанным с работой парламента и контролирующим работу всех государственных органов, является орган государственного аудита. Он занимается проверкой государственных финансов и управлением государственным имуществом.

Следует особо подчеркнуть, что в финском законодательстве также не существует как конкретного определения коррупции, так и отдельных законов, специально направленных на ее предотвращение. Основные положения, связанные с коррупцией, содержатся в уголовном праве [4]. Это нормы о взяточничестве в государственном и частном секторах. В эти нормы в 1989 году были внесены поправки и дополнения в связи с полным реформированием всей системы уголовного права. Впоследствии небольшие изменения были сделаны с целью приведения данных положений в соответствие с международными соглашениями, касающимися коррупции и взяточничества. Другие базовые нормы, имеющие отношение к коррупции, касаются легализации и правонарушений в сфере отчетности, но они также изменены и приведены в соответствии с антикоррупционной политикой Евросоюза. Закон о государственных служащих также запрещает получение любых видов взятки служащими государственных

учреждений. Наказание следует вне зависимости от того, повлияло ли принятие ценностей (услуг) представителем власти на выполнение его обязанностей [10].

Считаем, что опыт скандинавских стран, и прежде всего Финляндии, бесценен, прост в применении, не требует больших затрат и поэтому должен быть более подробно изучен, оценен и применен в нашей стране, как, впрочем, и опыт других стран, успешно борющихся с коррупцией.

Международная практика убедительно говорит о том, что современная коррупция — это не элементарный уголовно-правовой феномен, который можно классифицировать конкретной нормой уголовного кодекса как отдельный состав преступления [7]. Считаем, что сегодня коррупцию следует рассматривать как комплексное криминологическое и социально-экономическое явление, обладающее многоструктурным и многоуровневым содержанием. Причем в содержательный объем этого явления должен входить весь комплекс неоднородных видов общественно опасных деяний, так как, по сути дела, коррупция в настоящее время имеется во всех сферах общественной жизни.

Минимизировать (но не ликвидировать совсем, так как это невозможно) уровень коррупции можно путем взаимодействия трех факторов: гражданского общества, государства и мирового сообщества. В минимизации уровня коррупции должны находиться три основания, которые представляют стратегию противодействия коррупции [5]:

- а) постоянный контроль гражданского общества за всей системой государственного управления;
- б) единая государственная антикоррупционная политика и мощная политическая воля руководителей государств;
- в) жесткая подотчетность государственных и муниципальных служащих перед независимыми органами, которые должны быть наделены полномочиями по привлечению их к ответственности, невзирая на статус.

Считаем, что начинать борьбу с коррупцией необходимо, прежде всего, с создания благоприятной политической среды, то есть с наличия в стране оппозиции, реальной свободы слова и прозрачности власти. Как показывает практика, это три необходимых и важнейших условия, без которых всякая борьба с коррупцией будет фикцией. Другими, не менее важными условиями борьбы с коррупцией являются следующие: четкое законодательное определение функций государства и отдельных чиновников; сокращение сфер, где принятие решений зависят от воли отдельных людей; ясность, предельная простота и стабильность законодательства; создание реальных условий для формирования и развития гражданского общества; повышение образовательного, культурного и духовного уровня населения страны, в том числе и сфере правовой грамотности, нравственности и патриотичности [6].

Изучение мирового опыта и практики борьбы с коррупцией говорит о том, что коррупция со стороны органов власти проявляется тогда, когда государство вмешивается в общественную, частную экономическую жизнь. И там, где степень этого вмешательства высока, уровень коррумпированности также повышается [7].

Следует признать, что, создавая системы противодействия коррупционным проявлениям посредством принятия различных профилактических, предупредительных и карательных шагов, наше государство, как бы оно ни стремилось, в полной мере на сегодняшний день не может обеспечить должной политической устойчивости и экономической безопасности страны. Полагаем, что, приступая к искоренению коррупции, необходимо, прежде всего, позаботиться о том, чтобы минимизировать порождающие ее социально-экономические условия. Необходимо также, чтобы борьба с коррупцией самым тесным образом была связана с урегулированием всех сторон жизни самого общества. Мировая практика и здравый смысл говорят о том, что бороться с коррупцией силами самих коррупционеров невозможно и бессмысленно.

**Библиографический список**

1. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию ETS № 173. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/32615603/35003104>.
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. URL: [http://www.org/dokuments/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.org/dokuments/decl_conv/conventions/corruption.shtml).
3. Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. URL: [http://www.un.org/ru/documtnts/decl\\_conl/conventions/orgcrime.shtml](http://www.un.org/ru/documtnts/decl_conl/conventions/orgcrime.shtml).
4. Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?reg=doc;base=INT;n=7522>.
5. Антикоррупционная политика / под ред. Г.А. Сатарова. М.: Фонд Индем. 2004. URL: <http://www.indem.ru/corrupt/Uc2004/UcAK2004.htm>.
6. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию ETS № 174. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?reg=doc;base=INT;n=7783>.
7. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». URL: <http://base.garant.ru/12164203>.
8. Международно-правовая система антикоррупционных мер // Информационно-аналитические материалы Государственной Думы. URL: <http://pda.iam/duma.gov.ru/node/3/4739/17025>.
9. Россия в Индексе восприятия коррупции-2012: новая точка отсчета. Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р». URL: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vorpriatiia-korruptcii/rossia-v-indekse-vospriatiia-korruptcii-2012-novaia-tochka-otscheta>.
10. Харичева М.С. Контроль коррупции в Финляндии // Особенности теории и практики нормативно-правового регулирования общественных отношений и правоприменения в различных правовых системах мира в призме использования их рационального опыта в правовой системе России, в том числе и в МВД России: материалы международной научно-практической конференции (Калининград, 13 мая 2011 г.). Калининград: КЮИ, 2011. С. 131–147.

*A.V. Gladov\**

**EFFECTIVENESS OF ANTI-CORRUPTION POLICY:  
EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES**

In the article questions related with foreign experience of development of the most effective anti-corruption policy, primarily in Nordic countries are viewed; the conditions and factors needed to improve its efficiency are shown.

**Key words:** effectiveness, anti-corruption policy, state, conditions, factors, official position, practice, measures, responsibility, objectivity, fight, foreign experience.

---

\* *Gladov Alexey Vasilievich* (19051912@mail.ru), the Dept. of State and Municipal Management, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.