

УДК: 323:328.185

**Маринич Евгений Евгеньевич,**

*кандидат педагогических наук, преподаватель,*

*ФГБОУ ВО «Ивановская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России»,*

*г. Иваново, Россия*

**Фортова Любовь Константиновна,**

*доктор педагогических наук, кандидат юридических наук, профессор,*

*ФКОУ ВО «Владимирский юридический институт ФСИИ России»,*

*г. Владимир, Россия*

**Шипилов Роман Михайлович,**

*кандидат педагогических наук, доцент, заместитель начальника кафедры,*

*ФГБОУ ВО «Ивановская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России»,*

*г. Иваново, Россия*

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СТРАТЕГИЙ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

**Аннотация.** В данной статье предпринята попытка провести теоретический анализ стратегических подходов в борьбе с коррупцией. Учитывая, что сущность и направления антикоррупционных стратегий – ликвидация причин и условий для совершения коррупционных действий, авторы обращают внимание на последствия их внедрения в антикоррозионную политику страны, раскрывая их преимущества и недостатки.

**Ключевые слова:** коррупция, коррупционер, стратегия противодействия коррупции, антикоррупционная политика.

На всем историческом пути существования любого государства, как социально-политического института, коррупция является серьезной проблемой. Проанализировав мировой опыт борьбы с коррупцией на протяжении всей истории человечества, мы пришли к выводу, что, не каждое государство восприняло коррупцию, как проблему. Например, в Древней Индии коррупция воспринималась, как нечто естественное и необходимое. Однако, в других

## НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ: ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

государствах древности, таких как Древний Китай, коррупция была необходима только для правящего режима.

В России в период XIX века, взяточничество, как одно из проявлений коррупции, приобрело нелегальный характер, оно осталось одним инструментом своеобразного общественного договора между политической элитой и остальной массой российского чиновничества. Потворство коррупции в обмен на лояльность – еще один вариант коррупционной терпимости, свойственный не только России, но и другим зарубежным государствам той эпохи.

На современном этапе развития правовой культуры и правосознания субъектов правоприменительной политики, с одной стороны, граждан и институтов гражданского общества, с другой стороны, накопления широкой практики разработки и применения антикоррупционных программ. Одним из действенных результатов противодействия коррупции, является проведенная в 1887 году в США реформа государственной службы.

В XX веке на Востоке, прежде всего в Китае, появились программы противодействию коррупции, и они имели совершенно другую направленность – уничтожение не столько коррупционных практик, сколько коррупционеров, как участника в коррупционной деятельности.

В современной мировой практике сформировались два подхода к решению проблемы борьбы с коррупцией:

- проведение реформирования конкретной сферы государства за счет реализации кратко- или среднесрочных антикоррупционных программ;
- проведение антикоррупционной политики, как функция государства – разработка и постоянное осуществление разносторонних и последовательных мер государства и общества в рамках принятых данным государством основ конституционного строя с целью устранения (минимизации) причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни [3, с. 201].

## НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ: ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

Второй подход противодействия коррупции в отличие от первого, реализовывается в течение длительного времени. Он включает в себя реформирование всех сфер общественной жизни и затрагивает все потенциальные субъекты на всех уровнях антикоррупционной политики. При этом первым шагом к формированию в государстве антикоррупционной политики является создание универсальной национальной антикоррупционной программы [6, с. 17]. На основе накопленного антикоррупционного опыта, меры по противодействию ей можно разделить на две общие группы:

1 группа – меры борьбы с уже существующей коррупцией, с её внешними проявлениями и с определенными коррупционерами;

2 группа – меры борьбы с потенциальной коррупцией, с институциональными предпосылками обуславливающую ее и с безличным коррупционером.

Бондаренко С.В. (2002) выделяет три стратегических подхода к противодействию коррупции:

- а) общественное осознание опасности коррупции и ее последствий;
- б) предупреждение и предотвращение коррупции;
- с) верховенство закона и защита прав граждан [1, с. 337].

Но современное состояние и тенденция развития коррупции гораздо больше и шире выделенной типологии. Потому что основание содержания подходов устранения причин коррупции и конкретных коррупционеров, пусть даже и во фрагментарном виде – разные.

Рассмотрим основные международные стратегии противодействию коррупции.

### **1. Стратегия системного устранения причин коррупции.**

Основной акцент делается на устранение причин, порождающих коррупцию, а не на деятельности коррупционеров.

## НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ: ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

Итак, рассмотрим классификацию действий противодействию причинам коррупции в зависимости от их ведомственного и территориального местоположения в таблице 1.

Таблица 1

| <b>Классификация действий противодействия коррупции</b>   |   |  |  |
|---|---|--|--|
| <b>Национальные</b>   |   | <b>Региональные</b>  |  |
| <b>Универсальные программы</b>  | <b>Ведомственные программы</b>  | <b>Универсальные программы</b>   | <b>Ведомственные программы</b>   |
| Программы распространяющиеся на всю территорию страны, охватывающие большое количество органов государственной власти (например, глобальная антикоррупционная программа, принимаемая центральным правительством). | Программы затрагивающие одно ведомство, но распространяется на всю территорию страны (например, антикоррупционная программа в налоговом ведомстве). | Программы распространяющиеся на всю территориальную единицу и затрагивают большое число государственных органов на территории данного региона. | Локальные программы, носящие «точечный» характер воздействия. Программы направлены на противодействи коррупции в определенном государственном органе на территориальном уровне (например, Пилотные или пробные антикоррупционные мероприятия по конкретным видам коррупционных отношений в конкретных условиях). |

### *Универсальные национальные антикоррупционные программы.*

Сотрудники Всемирного Банка разработали единую многоцелевую стратегию борьбы с коррупцией. В данную стратегию были включены пять разделов – институциональные основы, политическая ответственность, расширение возможностей участия гражданского общества, конкурентный частный сектор и управление государственным сектором [8]. В результате системная стратегия, выработанная специалистами Мирового Банка в 2001 году, существенно обогатилась. На практике реализованным примером комплексной антикоррупционной борьбы являются Нидерланды и Израиль. Нидерландская антикоррупционная стратегия как раз сформирована на устранение причин коррупции.

## НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ: ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

Система борьбы с коррупцией в Нидерландах включает следующие процедурные и институциональные меры [4].

1. Постоянная отчетность и гласность в вопросах обнаружения коррупции и обсуждение последствий – наказаний за коррупционные действия.

2. Разработка системы мониторинга возможных точек возникновения коррупционных действий в государственных и общественных организациях и строгого контроля за деятельностью лиц, находящихся в этих точках.

3. Создание системы прав и обязанностей должностных лиц с указанием их ответственности за нарушение должностной этики, включая коррупцию.

4. Основной мерой наказания за коррупционное действие является запрещение работать в государственных организациях и потеря всех социальных льгот, которые предоставляет государственная служба.

5. Обязанность службы внутренней безопасности в министерствах является регистрация и выявление ошибок чиновников, их намеренных или случайных нарушений действующих правил и соответствующих последствий таких нарушений.

6. Организована система подбора лиц на должности, опасные с точки зрения коррупции.

7. Все материалы, связанные с коррупционными действиями, если они не затрагивают систему национальной безопасности, становятся доступными для общественности.

8. Каждый чиновник имеет право ознакомиться с информацией, характеризующей его как с положительной, так и с отрицательной стороны.

9. Действует специальная система обучения чиновников, разъясняющая политический, общественный вред коррупции и возможные последствия участия в ней.

10. Создана система государственной безопасности по борьбе с коррупцией (например, специальная полиция, обладающей значительными полномочиями по выявлению случаев коррупции).

## НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ: ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

11. Чиновники всех уровней обязаны регистрировать известные им случаи коррупции, и эта информация по соответствующим каналам передается в министерства внутренних дел и юстиции.

12. Большую роль в борьбе с коррупцией играют средства массовой информации, которые обнародуют случаи коррупции и часто проводят их независимые расследования.

В Израиле антикоррупционная борьба обеспечивается с аналогичными применяемыми в Нидерландах мерами – системой дублирования мониторинга за возможными коррупционными действиями. Следует отметить, что в Израиле, в силу значительных социальных льгот для чиновников и безжалостного их наказания при обнаружении коррупции, низовая коррупция практически отсутствует [4].

### Национальные ведомственные антикоррупционные программы.

Программы устранения причин коррупции данной типологии применяются для противодействия коррупции на таможнях и в налоговых ведомствах различных государств.

### Региональные универсальные программы противодействия коррупции.

В данную категорию включены самые разнообразные программы по противодействию коррупции, и они не выходят за рамки одного или нескольких административно-территориальных (территориальных) образований (например, программа Мирового Банка по снижению уровня коррупции в Венесуэле). В практике выделяют две региональных стратегий по борьбе с коррупцией:

1. Стратегия по противодействию коррупции разработана и принята к исполнению органами власти самого региона.

2. Региональная стратегия является частью национальной и представляет собой испытательную стадию реализации национальной антикоррупционной стратегии.

Если провести анализ технологических аспектов региональных универсальных программ противодействию коррупции, то обнаружим, что от

## НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ: ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

рассмотренных выше общенациональных программ существенных отличий не много. Так как региональные программы имеют дело с однородной средой, то в данном случае большое значение имеет их практический потенциал разработки неполного комплекса или частичной реализацией антикоррупционных мер принятой антикоррупционной стратегии. Следовательно, у борцов с коррупцией появляется больше возможностей тонкой подстройки стратегии под реальные нужды конкретного региона.

### Региональные ведомственные программы противодействия коррупции.

Это еще более узкая направленность (на одно или нескольких ведомствах на уровне административно-территориального образования) в реализации антикоррупционных программ (мероприятий). Такой небольшой объем мероприятий позволяет, во-первых, более подробно распланировать деятельность, а во-вторых, избежать ненужного резонанса по поводу реализуемой стратегии. Помимо это, для разработки и реализации данных стратегий не требуют значительных ресурсов достаточно лишь политической воли руководства ведомства.

### **2. Стратегия «войны» с коррупцией.**

В стратегии «войны» в отличие от выше описанной стратегии, акцент в противодействии коррупции делается не на ее причины, а на внешние коррупционные проявления, т.е. с конкретными коррупционерами. Особенность данной стратегии заключается в том, что антикоррупционное законодательство предполагает применение к коррупционерам самых жестких мер, вплоть до смертной казни (Китай, Сингапур и др.).

В независимости от того, что государство занимает активную позицию в искоренении коррупции и то, что данная стратегия показывает быстрые и видимые результаты действий для общества, для многих демократических государств является не перспективной, так как она не вписывается в институциональные рамки, заложенные их конституцией. Вследствие того, что стратегия «войны» носит карательный и циклический характер, борьба с

## НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ: ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

коррупцией сводиться к нулю. Во-первых, карательные меры приводят к новому витку коррупции, так же является одной из причин ее расцвета в развивающихся странах. Во-вторых, циклический характер искоренения коррупции обуславливает целью данной стратегии – борьба с коррупционерами, а не с причинами порождающие коррупцию (на место одного коррупционера придет другой и т.д.).

### **3. Стратегия противодействию коррупции смешанного характера.**

Данная стратегия подразумевает применение в реальных условиях, как стратегию системного устранения причин, порождающих коррупцию, так и борьбу с внешними (конкретные коррупционеры) ее проявлениями (стратегия «войны»). Но практика показывает, что использование в борьбе с коррупцией стратегии смешанного характера, всегда выделяется доминирующая та или иная стратегия в противодействии коррупции.

Смешанная стратегия борьбы с коррупцией применима и для государств с нестабильной политической системой, где наблюдается неуверенность в расстановке приоритетов в антикоррупционных реформах, а также частой сменой политических режимов (например, Нигерия).

### **4. Стратегия «сознательной пассивности».**

Главное утверждение, на котором базируется данная стратегия – «неэффективность, бессмысленность и бесполезность активных действий, направленных на борьбу с коррупцией». При этом сама коррупция не игнорируется и признается как глобальная проблема, имеющая пагубное влияние на государство и общество. В данном случае коррупция рассматривается как явление временное и в конечном счёте само по себе исчезнет в процессе проведения необходимых социально-политических и экономических реформ.

В мировой практике существуют и другие формы проявления стратегии «сознательной пассивности», такие как вовлечённость высшего руководства в коррупционные связи, тем самым толкая к пассивному отношению к данной

## НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ: ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

проблеме. В частности, противодействие коррупции может рассматриваться как слишком затратная. Явным дефектом данной стратегии следует признать возможность перехода коррупции в принципиально новую стадию развития, угрожающую превращением государства в клептократию, обрекающую всю политическую систему на активизацию необратимых процессов и ее полное разрушение [7, с. 157].

### **Вывод.**

На основе анализа научной литературы [1, 2, 3, 5, 7] мы изучили различные имеющиеся стратегии в борьбе с коррупцией. Также постарались провести сопоставление выше охарактеризованных стратегий с позиции обобщенной ситуации. Данное сравнение позволило нам на первоначальном этапе выбора непосредственной стратегии определить и выделить некоторые ориентиры в борьбе с коррупцией. Однако, проведя более глубокий анализ представленных стратегий мы пришли к выводу, что нет идеальной и универсально применимой системы стратегий по борьбе с коррупцией. Только созданные конкретные обстоятельства и условия могут быть единственным направлением в применении того или иного стратегического подхода, который и будет ориентирован на ближайшую перспективу.

Не смотря на все недостатки рассматриваемых подходов, весьма значительным и положительным потенциалом противодействию коррупции представляется стратегия системного устранения ее условий и причин. Во-первых, стратегии «войны» и «сознательной пассивности» не могут рассматриваться как долгосрочными концепциями противодействию коррупции. Чем больше периода времени применяются данные подходы, тем в большей степени есть возможность получить отрицательный результат. Следовательно, они могут быть применены только краткосрочными полумерами, например, краткосрочная полумера стратегии «войны» – наведение порядка для последующей качественной смены в антикоррупционной политике. Во-вторых, стратегия системного устранения причин коррупции – стратегия возможности и

## НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ: ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

перспективы длительного и последовательного воздействия на коррупционную ситуацию в государстве комплексно. Ведь предпочтительным в и принципиально преимущественным данной стратегии перед альтернативами, представляется именно воздействию на причины, а не симптомы коррупции. Но, конечно и эта стратегия требует соответствующей адаптации в общей концепции к определенным условиям. И эта задача определенно решается с учетом взвешенного отношения к теории и международному опыту.

### *Список литературы*

1. Бондаренко С. В. *Коррупцированные общества*. – Ростов-на-Дону: ОАО «Росиздат», 2002. – 368 с.
2. Понеделков А.В., Воронцов С.А. *Основные направления государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции // Вестник ПАГС*. – 2015. – № 46. – С. 4–11.
3. *Противодействие коррупции: учебник и практикум для академического бакалавриата / под общ. ред. Е. В. Охотского*. - 2-е изд., испр. – М.: Изд-во Юрайт, 2016. – 367 с.
4. *Россия и коррупция: кто кого?* – URL: <http://indem.ru/corrupt/whoww/> (режим доступа: 08.12.2019).
5. Роуз-Аккерман С. *Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы // Съезды Роуз-Аккерман; пер. с англ. О.А. Алякринского*. – М.: Логос, 2003. – 356 с.
6. Слатинов В.Б. *Промежуточные итоги административной реформы: от структурного хаоса к государственному менеджменту. // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество)*. – 2006. – № 4. – С. 10-22.
7. Хантингтон С. *Политический порядок в меняющихся обществах*. – М.: Прогресс-Традиция, 2004. – 480 с.
8. *Anticorruption in Transition. A contribution to the policy debate. The World Bank, Washington D.C., 2000.*