

Копачёв Владимир Пантелеевич

соискатель кафедры государственной политики
и государственного управления
Кубанского государственного университета
тел.: (861) 200-67-00

ФАКТОРЫ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ПРОГРАММ (ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН)

Аннотация:

В статье обобщается опыт реализации антикоррупционных программ в современных государствах. На основе компаративного анализа автор характеризует экзогенные и эндогенные факторы, способствующие и препятствующие эффективности антикоррупционных программ.

Ключевые слова:

антикоррупционная политика, факторы реализации антикоррупционных программ, антикоррупционные ведомства, международное законодательство.

Kopachev Vladimir Panteleevich

post-graduate student of the chair of
state policy and state administration
Kuban State University
tel.: (861) 200-67-00

IMPLEMENTATION FACTORS OF ANTI-CORRUPTION PROGRAMS (EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES)

The summary:

The article summarizes the experience in implementing anti-corruption programs in modern states. Based on comparative analysis the author characterizes the exogenous and endogenous factors promoting and impeding the effectiveness of anti-corruption programs.

Keywords:

anti-corruption policy, implementation factors of anti-corruption programs, anti-corruption agencies, international legislation.

Для современного социально-гуманитарного знания характерно интенсивное исследование коррупции, что обусловлено прежде всего практическим интересом мирового сообщества к поиску средств ее сдерживания. В связи с этим особый интерес представляют государства, достигшие определенных успехов в борьбе с коррупцией. Эффективная антикоррупционная деятельность в современных государствах осуществляется через антикоррупционные программы. Антикоррупционная программа представляет собой комплексный правовой документ, обеспечивающий согласованное применение правовых, экономических, организационно-управленческих, образовательных, воспитательных и иных мер, направленных на противодействие коррупции на различных уровнях власти [1, с. 8]. Обобщение опыта зарубежных стран позволяет выделить экзогенные и эндогенные факторы, способствующие и препятствующие реализации антикоррупционных программ (таб. 1).

Таблица 1 – Факторы реализации антикоррупционных программ

Факторы	Способствующие эффективности	Препятствующие реализации
Экзогенные	<ol style="list-style-type: none"> 1. Распространения типа политической культуры как «гражданское участие» 2. Демократический политический режим. 3. Формулирование проблемы коррупции в политической повестке дня. 4. Активная позиция государства. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Социокультурные нормы поощряющие коррупцию как формы социального обмена. 2. Политические ситуации «кризиса легитимности». 3. Конституционные ограничения.
Эндогенные	<ol style="list-style-type: none"> 1. Имплементация антикоррупционных норм международного права в национальное законодательство. 2. Антикоррупционный институционализм. 3. Системность стратегии, заложенной в программе. 4. Институирование в антикоррупционной программе в качестве субъектов ее реализации наряду с органами власти институтов гражданского общества. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Доминирование методов борьбы против конкретных коррупционеров, а не мероприятий, направленных на исправление недостатков системы. 2. Форсирование реализации программы в краткосрочный период. 3. Структурирование контента программы по принципу «новогодней елочки».

Системообразующим эндогенным фактором в формировании государственной стратегии противодействия коррупции является имплементация антикоррупционных норм международного права в национальное законодательство. Основы противодействия коррупции на международном уровне раскрыты в целом ряде международных правовых актов и рекомендациях Организации Объединенных Наций, Советом Европы и Евросоюзом – «антикоррупционных конвенциях» [2].

Антикоррупционный институционализм – эндогенный фактор [3], создающий условия не только для декларирования на законодательном уровне антикоррупционной деятельности, но ее реализации как функции государства посредством создания специализированных антикоррупционных ведомств. В мировой практике существует два вида специализированных антикоррупционных ведомств: а) обладающие исключительной компетенцией расследования коррупционных проявлений (Гонконг, Сингапур, Филиппины); б) делегирующие свои функции с иными ведомствами (Индия).

Так, в Сингапуре еще в 1952 г. британским колониальным правительством было создано специальное Бюро по расследованию коррупции, подчиняющееся непосредственно премьер-министру. Бюро несет ответственность за поддержание принципа честности и неподкупности в государственной службе. В его обязанности входит проверка случаев злоупотребления среди государственных чиновников и сообщение о них соответствующим органам для принятия необходимых мер. Бюро изучает методы работы потенциально подверженных коррупции государственных органов с целью обнаружения возможных слабостей в системе управления. Если выясняется, что подобные пробелы могут привести к коррупции злоупотреблениям, бюро рекомендует главам этих отделов принять соответствующие меры [4, с. 36–41].

Важно, чтобы организационная структура антикоррупционной деятельности «перекрывала» источники возникновения и распространения коррупции. Например, нидерландская институциональная система антикоррупционной политики демонстрирует свою эффективность благодаря трехуровневой организации борьбы с коррупцией. Первичный уровень неразрывно связан с функционированием государственных органов власти и управления. При каждом ведомстве существует собственный отдел безопасности, расследующий коррупционные случаи. Как правило, организации наказывают провинившихся по принципу «не выносить сор из избы»: смещением с занимаемой должности, взиманием компенсации за нарушение или увольнением. Так, все двадцать пять региональных полицейских подразделений и Национальное Полицейское Агентство имеют необходимые инструменты и штат сотрудников для отслеживания и борьбы с коррупцией внутри своих организаций, они варьируются от крупных отделов внутренних дел до одного полицейского офицера.

Вторым структурным уровнем в системе борьбы с коррупцией в Нидерландах является так называемая Служба Общественного Обвинения (The Public Prosecution Service). Служба общественного обвинения имеет девятнадцать региональных офисов, в каждом офисе имеется свой общественный обвинитель, ведущий дела по криминальным расследованиям. Если коррупционные дела попадают в зону внимания службы общественного обвинения, возможны два варианта развития событий. Общественный обвинитель имеет право не предъявлять обвинение, например, в случае если правительственная организация или служба имеет прозрачные правила, касающиеся принятия подарков, или, если служащий был уже подвергнут дисциплинарному взысканию своей организацией за нарушение правил. Если же региональный общественный обвинитель решает, что необходимо проведение более глубокого расследования, он докладывает об этом национальному общественному обвинителю, уполномоченному на борьбу с коррупцией.

Национальный общественный обвинитель, в свою очередь, делает заявку в генеральную прокуратуру, составляющую третий организационный уровень в системе борьбы с коррупцией. Генеральный прокурор дает указание государственной криминальной полиции («Rijksrecherche») о проведении независимого расследования. Это маленькая полицейская служба, которая проводит расследования, независимо и объективно, подчиняясь непосредственно генеральному прокурору, высшему государственному обвинителю [5, с. 259–260].

Однако эффективность деятельности антикоррупционных ведомств зависит от того, насколько в антикоррупционной программе были учтены системные причины возникновения коррупции, а также предложены соответствующие мероприятия по их нивелированию при главенствующей субъектной роли гражданского общества, как, например, при реализации национальной антикоррупционной программы в Венесуэле.

Таким образом, эндогенные факторы реализации антикоррупционных программ влияют на их внутреннее содержание, тогда как экзогенные факторы связаны с «состоянием» окружающей среды, которая активизирует или минимизирует антикоррупционный потенциал субъектов антикоррупционной политики.

Так, в странах англо-саксонской политической системы и континентальной Европы, для которых характерны культура «гражданского участия» и демократический политический режим локализация коррупции происходит преимущественно в сфере государственного управления и государственной службы в виде формы экономического обмена. В этих странах проблема коррупции актуализируется общественностью в политической повестке дня и реализуется через административные реформы. Здесь внедряются достаточно длительные, дорогостоящие и не дающие

быстрого эффекта программы профилактики коррупционного поведения. Классическим примером является США, где противодействие коррупции в системе государственной службы стало одним из приоритетных направлений внутренней политики еще в XIX в. и продолжается на сегодняшний день [6, с. 196]. Так, 17 октября 1990 г. был подписан исполнительный приказ Президента США № 12731, который воспроизвел в обновленном виде ранее принятые акты, содержащие обязательные для всех чиновников США общие принципы поведения членов правительства и государственных служащих. Данные принципы представляют собой конкретные юридические и морально-этические требования, предъявляемые к чиновникам всех уровней [7, т. 1, с. 304].

Несмотря на то, что причины возникновения и коррупционные формы имеют существенные различия в современных политико-общественных системах, трудности, с которыми сталкиваются при противодействии коррупции, одинаковы во всех странах. Среди факторов, препятствующих реализации антикоррупционных программ, доминирующим является система социальных отношений, характеризующейся высокой плотностью сетевых горизонтальных (этнические, родственно-семейные, земляческие) и иерархических (патрон-клиентарные) связей. Здесь коррупция рассматривается как «стандарт общественных норм», преодолеть которые невозможно без трансформации самого общества [8, с. 26–27].

Борьба с коррупцией часто возникает в условиях контекстуальных политических ограничений «кризиса легитимности» (политического скандала, предвыборной борьбы и поствыборной ситуации, политической модернизации и т.п.), когда правящие элиты реализуют антикоррупционные мероприятия, направленные в большей степени на повышения доверия к себе среди населения, а не на реальные изменения в системе государственного управления. Примером может служить кампания «Чистые руки» в Италии [9]. Кроме того, реализация антикоррупционных реформ зачастую включает в себя комплекс мер, направленных на повышение вероятности наказания коррупционеров, что требует тотального контроля над поведением государственных служащих, а это в свою очередь неприемлемо в рамках правового государства.

Сравнительный анализ реализации антикоррупционных программ в зарубежных государствах позволяет определить системообразующие основания для эффективной антикоррупционной политики: имплементация антикоррупционных норм международного права в национальное законодательство; антикоррупционный институционализм; системность стратегии, заложенной в программе, институирование в антикоррупционной программе в качестве субъектов ее реализации наряду с органами власти институтов гражданского общества; формулирование проблемы коррупции в политической повестке дня и активная позиция государства; распространение типа политической культуры как «гражданское участие».

Отдавая отчет в ограниченной эффективности переноса зарубежного опыта противодействия коррупции на российскую действительность, тем не менее, представляется важным, посредством тщательного анализа позитивного опыта зарубежных стран наметить для возможной имплементации в российскую национальную модель антикоррупционной политики полезные методологические, институциональные, политико-правовые нормы и стандарты.

Ссылки:

1. Бикмухаметов А.Э. и др. Коррупция и антикоррупционная политика: словарь-справочник. М., 2008.
2. См.: Глобальная программа против коррупции: принята Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) от 21 июня 2001 г. URL: <http://www.unodc.org/unodc> (дата обращения: 8.08.2010); Двадцать руководящих принципов по борьбе с коррупцией: приняты Комитетом министров Совета Европы от 6 ноября 1997 г. // Resolution (97) 24 on the twenty guiding principles for the fight against corruption URL: <http://www.coe.int> (дата обращения: 8.08.2010); Декларация Генеральной Ассамблеи ООН «О борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях» от 16 декабря 1996 г. URL: <http://aznocr Corruption.org/fce/001/0019/files/undeclaration.htm> (дата обращения: 8.08.2010); Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. Принята резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 40. Ст. 3882; Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 г. URL:

References (transliterated):

1. Bikumkhametov A.E., et al. Korruptsiya i antikorrupcionnaya politika: slovar'-spravochnik. M., 2008.
2. See: Global'naya programma protiv korruptsii: prinyata Upravleniem Organizatsii Ob'edinennykh Natsiy po narkotikam i prestupnosti (YUNODK) ot 21 iyunya 2001 g. URL: <http://www.unodc.org/unodc> (date of access: 8.08.2010); Dvadtsat' rukovodyashchikh printsipov po bor'be s korruptsией: prinyaty Komitetom ministrov Soveta Evropy ot 6 noyabrya 1997 g. // Resolution (97) 24 on the twenty guiding principles for the fight against corruption URL: <http://www.coe.int> (date of access: 8.08.2010); Deklaratsiya General'noy Assamblei OON "O bor'be s korruptsией i vzyatochnichestvom v mezhdunarodnykh kommercheskikh operatsiyakh" ot 16 dekabrya 1996 g. URL: <http://aznocr Corruption.org/fce/001/0019/files/undeclaration.htm> (date of access : 8.08.2010); Konventsiya OON protiv transnatsional'noy organizovannoy prestupnosti. Prinyata rezolyutsiyey 55/25 General'noy Assamblei ot 15 noyabrya 2000 g. // Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2004. No. 40. Att. 3882; Konventsiya Soveta Evropy o grazhdansko-pravovoy otvet'stvennosti za korruptsiyu ot 4 noyabrya 1999 g. URL:

- <http://coeural.ru/FILE/f000072.doc> (дата обращения: 8.08.2010) ; Конвенция Совета Европы об уголовно-правовой ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. // Совет Европы и Россия. 2002. № 2. С. 46–55 ; Модельный кодекс поведения государственных служащих: принят Комитетом министров Совета Европы 11 мая 2000 г. // Совет Европы и Россия. 2000. № 2. С. 10 ; Резолюция Экономического и Социального Совета «Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией» от 26 октября 2006 г. URL: <http://www.un.org/russian/document/ecosoc/2006/r2006-24.pdf> (дата обращения: 8.08.2010) ; Соглашение об учреждении Группы государств против коррупции: утверждено Комитетом министров Совета Европы, резолюцией (98) 7 12 мая 1999 г. // Agreement Establishing The Group of States Against Corruption (GRECO). URL: www.coe.int/greco/ (дата обращения: 8.08.2010).
3. См.: Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство: причины, следствия, реформы / пер. с англ. О.А. Алякринского. М., 2003.
4. Ефимов Г.В. Борьба с коррупцией в Сингапуре // Азия и Африка сегодня. 2002. № 9.
5. Чистякова Н.Г. Борьба с коррупцией по-голландски // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2009. № 14. С. 259–260.
6. Саломатин А.Ю. Борьба с коррупцией в США в XIX веке и государственная модернизация // Правоведение. 2001. № 3.
7. Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: монография в 2-х томах. М., 2008.
8. Скотт Д. Анализ коррупции в развивающихся странах // Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции. СПб., 2007.
9. См.: Anticorruption in transition. A contribution to the policy debate. The World Bank. Washington, 2000.
- <http://coeural.ru/FILE/f000072.doc> (date of access: 8.08.2010) ; Konventsiya Soveta Evropy ob ugovonno-pravovoy otvetstvennosti za korruptsiyu ot 27 yanvarya 1999 g. // Sovet Evropy i Rossiya. 2002. No. 2. P. 46–55 ; Model'niy kodeks povedeniya gosudarstvennykh sluzhashchikh: prinyat Komitetom ministrov Soveta Evropy 11 maya 2000 g. // Sovet Evropy i Rossiya. 2000. No. 2. P. 10 ; Rezolyutsiya Ekonomicheskogo i Sotsial'nogo Soveta «Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo v bor'be s korruptsiyey» ot 26 oktyabrya 2006 g. URL: <http://www.un.org/russian/document/ecosoc/2006/r2006-24.pdf> (date of access: 8.08.2010) ; Soglashenie ob uchrezhdenii Gruppy gosudarstv protiv korruptsii: utverzhdeno Komitetom ministrov Soveta Evropy, rezolyutsiyey (98) 7 12 maya 1999 g. // Agreement Establishing The Group of States Against Corruption (GRECO). URL: www.coe.int/greco/ (data obrashcheniya: 8.08.2010).
3. See: Rouz-Akkerman S. Korruptsiya i gosudarstvo: prichiny, sledstviya, reformy / transl. from Engl. by O.A. Alyakrinskiy. M., 2003.
4. Efimov G.V. Bor'ba s korruptsiyey v Singapore // Aziya i Afrika segodnya. 2002. No. 9.
5. Chistyakova N.G. Bor'ba s korruptsiyey po-gollandski // Vestnik Rossiyskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta. 2009. No. 14. P. 259–260.
6. Salomatin A.Y. Bor'ba s korruptsiyey v SSHA v XIX veke i gosudarstvennaya modernizatsiya // Pravovedenie. 2001. No. 3.
7. Sulakshin S.S., Maksimov S.V., Akhmetzyanova I.R., et al. Gosudarstvennaya politika protivodeystviya korruptsii i tenevoy ekonomike v Rossii: monograph in 2 vols. M., 2008.
8. Skott D. Analiz korruptsii v razvivayushchikhsya stranakh // Bor'ba s vetryanymi mel'nitsami? Sotsial'no-antropologicheskii podkhod k issledovaniyu korruptsii. SPb., 2007.
9. See: Anticorruption in transition. A contribution to the policy debate. The World Bank. Washington, 2000.