

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА: ПРАВА ЧЕЛОВЕКА, ПРАВА НАРОДОВ. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Ирина Александровна Пушкарева

*Преподаватель кафедры гуманитарных, социально-экономических
и естественно-научных дисциплин Кузбасского института
ФСИН России, кандидат филологических наук
E-mail: pushkareva-irina@mail.ru*

Любовь Николаевна Одинцова

*Доцент кафедры уголовно-исполнительного права и криминологии
Кузбасского института ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент
E-mail: lyizka77@mail.ru*

Правовая культура и опыт противодействия коррупции в мировом сообществе

Аннотация: борьба с коррупцией как негативным социально-правовым явлением во всем мире занимает одно из ведущих мест среди вопросов, интересующих современное гражданское общество и правовое государство, что обуславливает актуальность статьи. Особую значимость представляет такая мера противодействия коррупции, как антикоррупционное образование и подходы к нему. Рассматривается зарубежный опыт антикоррупционной борьбы, причины возникновения коррупции, ее негативных последствий, наиболее эффективные антикоррупционные меры. Авторами дано определение коррупции, проанализированы основные факторы, сдерживающие это негативное явление, приведен положительный опыт нескольких поколений антикоррупционных мер в рамках истории мировой борьбы с коррупцией. Установлено, что основные методы борьбы с коррупцией состоят в организации комплексной системы превентивных мер. В центре внимания исследователей находится антикоррупционное образование, воспитывающее культуру участия и сознательности, полное неприятие коррупции, а также популяризация антикоррупционных стандартов.

Предметом исследования выступили иностранные источники по проблемам борьбы с коррупцией за рубежом, переведенные на русский язык. Цель работы – освещение позитивной мировой практики противодействия коррупции, возможность заимствования положительного опыта в России. Методологическую основу исследования образуют традиционно применяемые в науке общенаучные и частнонаучные методы познания – диалектический, исторический, сравнительно-правовой, анализ, обобщение полученных данных.

На основе анализа зарубежных источников и литературы авторы приходят к выводу о том, что реализация мер по предупреждению и комплексной борьбе

с коррупцией должна являться центральным вопросом международного сотрудничества. Это подразумевает прозрачность и открытость активов, обмен исчерпывающей информацией о международной финансовой деятельности и развитие стимулов к коллективному действию и партнерству.

Существенной новизной настоящей работы является отражение современных проблем деятельности лидеров мировых держав, государственных органов, отдельно взятых граждан, общественности в борьбе с коррупцией. Основными результатами исследования выступили апробированные некоторыми зарубежными странами пути решения проблемы противодействия коррупции. В результате исследования авторы пришли к выводу о необходимости изучения как давших позитивные результаты мер борьбы с коррупцией, так и не давших такого результата применительно к России. Материалы статьи будут интересны ученым и практикам, занимающимся борьбой с преступностью вообще и с коррупцией в частности.

Ключевые слова: правовая культура, антикоррупционные меры, государственные органы, коррупция, правосознание, причины коррупции, противодействие коррупции, борьба с коррупцией.

Irina Alexandrovna Pushkareva

Tutor of the Department of Humanitarian, Socio-Economic, and Natural Sciences Disciplines, Kuzbass Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Candidate of Philological Sciences

Lubov Nikolaevna Odintsova

Associate professor of the Department of Criminal Procedural Law and Criminology, Kuzbass Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Candidate of Legal Sciences, Associate professor

Legal Culture and Anti-corruption Experience in the World Community

Annotation: *the relevance of the article is determined by the fact that the fight against corruption as a negative social and legal phenomenon throughout the world occupies one of the leading places among issues of interest of modern civil society and legal state. The authors believe that such measures of fight against corruption as anti-corruption education itself and its different approaches are factors of special significant value. The authors describe foreign anti-corruption experience, sources of origin of corruption, its negative consequences, and the mostly effective anti-corruption measures. The authors give the definition of corruption, analyze the main factors deterring this negative phenomenon, represent positive experience of several generations of anti-corruption measures in the history of world fight against corruption. It is established that the main measure of fight against corruption is to organize complex system of preventive measures. Researchers are focusing on anti-corruption education, which fosters a culture of participation and consciousness, the complete rejection of corruption, and the popularization of anti-corruption standards. The subject of the research is foreign sources on the problems of combating corruption abroad, translated into Russian. The purpose of the work is to highlight the positive global practice of combating corruption, the possibility of borrowing positive experience in Russia. The methodological basis of the article is formed by the general scientific and special scientific methods of cognition traditionally used in science – dialectical, historical, comparative legal, analysis, generalization of the data obtained. Based on the analysis of foreign sources and literature, the authors conclude that the implementation of measures to prevent and*

comprehensively combat corruption should be a central issue in international cooperation. This implies transparency and openness of assets, the exchange of comprehensive information on international financial activities and the development of incentives for collective action and partnership. The significant novelty of the present research is the reflection of modern problems of the activity of leaders of world powers, state bodies, individual citizens, and the public in the fight against corruption. The main results of the study are options of solving the problem of combating corruption tested in some particular countries. The authors conclude that it is necessary to study both anti-corruption measures that have yielded positive results, and that did not produce such a result in relation to Russia. The materials of the article can be interesting to scientists and practitioners involved in the fight against crime in general and corruption in particular.

Keywords: *legal culture, anti-corruption measures, governmental bodies, corruption, law awareness, sources of corruption, combating corruption, fight against corruption.*

Общепризнано, что понятие правовой культуры шире понятия правосознания, поскольку включает в себя юридически значимое поведение. Правовая культура отражает качественное состояние общества [1, с. 201], определяет уровень правовой грамотности населения, наличие/отсутствие нравственных ценностей и соответствующего противоправного поведения.

В настоящей статье проведен обзор зарубежного опыта борьбы с коррупционными правонарушениями, причинами возникновения коррупции, ее негативных последствий и наиболее эффективных антикоррупционных мер.

Под коррупцией понимаются различные формы экономического поведения, действия человека, нарушающие закон, использование служебного положения и общественных фондов для повышения личного и семейного благосостояния или использование государственной власти в личных целях. Иначе говоря, под коррупцией (в узком смысле слова) подразумевают ситуацию, когда должностное лицо принимает противоправное решение (иногда решение, морально не приемлемое для общественного мнения), из которого извлекает выгоду некая вторая сторона (например, фирма, обеспечивающая себе благодаря этому решению государственный заказ вопреки установленной процедуре), а само должностное лицо получает незаконное вознаграждение от этой стороны [2, с. 13].

Коррупция лежит в основе многих проблем современного мира. Среди негативных последствий проявления коррупции наиболее серьезными являются снижение качества государственных услуг, появление бюджетных проблем, потери от уплаты налогов, сокращение количества рабочих мест, сдерживание роста экономической активности и нецелевое распределение доходов населения стран, в результате чего мировая экономика теряет миллиарды долларов каждый год.

Убеждены, что в первую очередь необходимо признать масштабность проблемы, при которой ежегодно каждый четвертый человек в мире платит взятку, чтобы получить доступ к тем или иным социальным услугам. Негативные последствия коррупции могут распространяться от одной конкретной семьи, отчаянно пытающейся получить необходимое лечение для больного ребенка, до мира большого спорта.

На причины возникновения коррупции влияют фундаментальные, правовые, организационно-экономические, информационные, социальные и культурно-исторические факторы. Основными причинами возникновения

и процветания коррупции являются несовершенство экономики и экономических институтов, неадекватные меры наказания за коррупционное поведение, слабость системы контроля над распределением государственных ресурсов, непрозрачность государственного механизма и сложившаяся система норм бюрократического поведения [3].

Во многих странах мира борьба с коррупцией является политическим приоритетом. Согласно статистике свыше 75 % налогоплательщиков Евросоюза (далее – ЕС) не выполняют свои налоговые обязательства в полном объеме из-за отсутствия у стран – членов механизмов автоматического обмена финансовой информацией. Еврокомиссия отмечает, что до 20 % государственных расходов стран ЕС уходят в карманы чиновников. Таким образом, Евросоюз ежегодно теряет 904 млрд евро, что составляет свыше 5 % его суммарного ВВП, который оценивался в 2018 г. в 17 трлн евро [4].

Одним из решений проблемы коррупции американский политолог Ф. Фукуяма, в частности, считает составление коррупционного рейтинга стран Евросоюза, где высокое место страны в рейтинге будет обеспечивать жесткий контроль ее экономики и ассигнования в нее из бюджета Евросоюза [5].

Еще одно решение Европейская партия «зеленых» видит в контроле Еврокомиссией органов борьбы с коррупцией в странах ЕС, а также создании программы защиты свидетелей и информаторов [4].

Анализ литературы показал, что коррупция рассматривается с этической, экономической и юридической точек зрения. В рамках институционального подхода коррупция изучается как взаимодействие людей в социальной среде, в результате чего основными факторами, сдерживающими коррупцию, являются идеология, корпоративная культура, социальные нормы, правовая культура и профессиональная этика.

В первую очередь необходимо формировать антикоррупционное поведение в структурах власти. Этому способствует повышение этики в государственных учреждениях, разработка и осуществление правил и ограничений на государственной службе. Данные требования и правила должны усложнить процветание коррупционного поведения, создавая культуру, в которой коррумпированные чиновники чувствовали бы социальное клеймо, позорящее их за коррупционную деятельность. Указанные правила могут включать предотвращение конфликта интересов, декларирование доходов должностного лица и его самых близких родственников, проверку представленной информации и свободный доступ общественности к декларациям о доходах.

История мировой борьбы с коррупцией включает несколько поколений антикоррупционных мер. Первое поколение этих мер, принятых в середине 1990-х гг. учреждениями по финансированию развития, состояло из амбициозных усилий в перестройке системы государственной службы, которые включали стимулирование чиновников, увеличение дисперсии заработной платы и установление официальных критериев подбора кадров и продвижения по службе. Однако эти меры были недостаточно эффективны, т. к. ожидалось, что коррумпированное правительство сможет само себя контролировать и вести борьбу с существующей бюрократической системой, сложившейся за длительный период времени.

Дальнейшие усилия сосредоточились на борьбе с коррупцией посредством внедрения прозрачности и ответственности, а именно, увеличения контроля

поведения государственных служащих и создания положительных и отрицательных стимулов для лучшего соответствия целям государственных учреждений. Гражданское общество в лице неравнодушных журналистов, активистов и граждан с высокой степенью правосознания фактически наделено контролирующей функцией и мобилизовалось для привлечения коррупционеров к ответственности, создавая принцип «прозрачности» и делая его врагом коррумпированных чиновников и организованной преступности. К сожалению, несмотря на наличие в России Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», роль общественного контроля в части противодействия преступности вообще и коррупции в частности малоэффективна.

Такие механизмы, как антикоррупционные комиссии и специальные обвинители, имели, при наличии достаточной автономии, некоторый успех в антикоррупционной борьбе. Однако и эти более поздние усилия также характеризуются непостоянными положительными результатами, т. к. инициативы прозрачности не гарантируют изменений в поведении правительства.

Ф. Фукуяма утверждает, что успешными принятые меры по прозрачности и ответственности чиновников за коррупционную деятельность будут лишь в случае принятия и реализации политической стратегии преодоления этой проблемы, т. к. причины коррупции являются всегда политическими. Простое существование демократической политической системы не является гарантией искоренения этой проблемы [5].

Все вышеперечисленные попытки борьбы с коррупцией сопровождались одновременными усилиями модернизировать систему высшего образования, которая принесет пользу государственному управлению.

Эти общие наблюдения об исторических усилиях построить современные некоррумпированные администрации предполагают, что процесс будет расширенным, характеризующимся длительной политической борьбой.

Согласно социальному и культурно-историческому факторам возникновения коррупции рассматриваемое явление сконцентрировано в областях, где коррупционное поведение зависит от общих ожиданий. Там, где коррупция считается нормой, избавление от нее создает проблему в координации, т. е. согласовании и упорядочении усилий, объединенных общей целью и совместной деятельностью людей: если человек видит, что все вокруг продолжают вести коррупционную деятельность, то почему он должен изменить свое поведение? [6]

Тем не менее, по мнению ряда специалистов, коррупция существует не везде. Так, П. Коллиер, профессор экономики и политики Оксфордского университета, полагает, что она сконцентрирована только в определенных областях промышленности, в определенных обществах и лишь в определенное время. К таким склонным к коррупции сферам относятся сырьевые (горнодобывающие) и строительные отрасли. Из-за этого одни и те же наиболее коррумпированные институты и сферы остаются коррумпированными постоянно, а одни и те же общества — многие десятилетия [7].

Одним из возможных шагов в борьбе с коррупцией является социальный престиж и личное удовлетворение, что, в первую очередь, проявляется в одной возрастной и социальной группе. Иными словами, большинство людей хотят, чтобы их уважало их окружение, они находят удовлетворение в соблюдении

норм и правил этой группы, что подтверждает существование воздействия группы и общества на поведение индивида и процесса адаптации индивида к окружающей социальной среде.

Поэтому следующий ключевой шаг должен коснуться вышеупомянутой проблемы координации: почему я должен изменить свое поведение, если никто больше не собирается его менять? По свидетельствам социальных психологов, успешная координация зависит от создания «общепринятой истины» — распространения новой культуры, суждения, взгляда на определенное явление, что является конвенциональной теорией истины, когда истина есть результат соглашения, договора между людьми [8].

Идеальным способом создать общепринятую истину, чтобы «вчера» поведение не продолжилось «завтра», состоит в том, чтобы закрыть все государственные ведомства и нанять новых сотрудников, которые обладают инициативой, социальной солидарностью, беспристрастностью по отношению к своим обязанностям, соблюдают законы и действуют исключительно в пределах правового поля [7].

Основные методы борьбы с коррупцией состоят в организации комплексной системы превентивных мер, целью которых является формирование у граждан отчетливого понимания сути коррупции и последствий ее существования для развития государства и, как следствие, негативного отношения к этому социальному явлению.

Многие страны мира считают, что эффективным способом борьбы с коррупцией будет организация специализированных органов по предотвращению коррупции и борьбе с ней. Конвенция ООН против коррупции от 31.10.2003 требует от каждого государства — участника наличия двух видов учреждений по противодействию коррупции, а именно органов, предотвращающих коррупцию, и учреждений, специализирующихся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранительных органов.

В создании таких комитетов (бюро/государственных комиссий/межведомственных служб при Минюсте по предотвращению коррупции) по борьбе с коррупцией преуспели такие наименее коррумпированные страны с развитой экономикой, как Великобритания, Голландия, Казахстан, Сингапур, Тайланд, Франция, Швейцария и др. Российской Федерации среди этих стран, как известно, нет.

Как предупреждение, так и комплексная борьба с коррупцией включают разработку антикоррупционной политики, научные исследования этого явления, мониторинг существующей ситуации и происходящих изменений и координацию всех действий по ее осуществлению. Все эти меры призваны проанализировать тенденции, динамику, уровни коррупции и дать оценку эффективности антикоррупционной деятельности правительства, которая оценивается на основе анализа факторов экономического роста и развития качества социальных услуг, систем социальных гарантий и инвестиционного климата страны.

Другая важная антикоррупционная мера заключается в том, чтобы сделать предупреждение и борьбу с коррупцией центральным вопросом международного сотрудничества. Борьба с коррупцией на международном уровне включает прозрачность и открытость активов, обмен исчерпывающей информацией о международной финансовой деятельности и развитие стимулов к коллективному

действию и партнерству. Коррупционные схемы должны раскрываться и подвергаться преследованию в суде. Это будет способствовать справедливой и честной глобальной конкуренции. Кроме того, борьба с коррупцией включает меры, направленные на предотвращение коррупции посредством государственного финансового контроля, антимонопольные меры по борьбе с отмыванием денег, правила в области государственных закупок, системы лицензирования и т. д.

Другими словами, необходимо бросить вызов коррумпированному поведению глобально, охватывая налоговые органы, казначейства и государственные службы, и постепенно начать строить общую культуру, основанную на честности и прозрачности.

Указанные меры будут действительно работать в случае, если широкая коалиция политических, деловых лидеров и гражданского общества будет иметь мужество объединиться против коррупции, чтобы обнародовать то, что ранее замалчивалось, и требовать укрепления международных организаций, необходимых для выведения борьбы с коррупцией во главу международной повестки дня.

Сегодня в мире уделяется большое внимание просвещению и повышению осведомленности общества о результатах всех вышеперечисленных мер. В центре внимания находится антикоррупционное образование. В зависимости от целевой аудитории в методике антикоррупционного образования выделяют формальный и неформальный подходы.

Формальный подход включает проведение международных конференций по вопросам борьбы с коррупцией, а также разработку и внедрение образовательных программ и практик. Неформальный подход подразумевает проведение интерактивных занятий, на которых рассматриваются разнообразные коррупционные модели поведения и пути выхода из этих ситуаций. Многообразие форм образовательных программ и практик рассчитано на разные возрастные группы, от начального звена школы до высших государственных учреждений и государственных служащих. Таким образом, антикоррупционное образование является одним из ключевых элементов всей антикоррупционной стратегии, т. к. именно восприятие коррупции как явления обыденного, привычного и, по мнению многих, неизбежного делает ее неискоренимой.

Проведение информационно-пропагандистских кампаний, просветительской работы в средствах массовой информации, некоммерческих организациях, бизнесе и среди представителей широкой общественности также способствует просвещению населения, т. к. осведомленные и нетерпимые к коррупционным проявлениям граждане могут противостоять коррупционному поведению не менее эффективно, чем антикоррупционное законодательство.

Пропаганда антикоррупционного образования, воспитывающего правовую культуру, активное участие и сознательность, а также полное неприятие коррупции, позволяет человеку в противоречивых ситуациях принимать грамотные решения, опираясь на этический, нравственный и ценностный уровни. Таким образом, знание гражданами законов является основным фактором выравнивания коррупционной ситуации.

Резюмируя изложенное, отметим следующее. Мировой опыт показывает, что полностью избавиться от коррупции не удастся ни в одной стране, но существенно снизить ее уровень вполне возможно. Во многих развитых странах мира уровень коррупции был сравним с нынешним российским и даже превышал

его, но им удавалось и снизить его, и добиться того, чтобы явления коррупции не становились непреодолимым препятствием для модернизации этих стран, развития их экономик и социумов [9].

Анализ зарубежного опыта противодействия коррупции по этим причинам может помочь не столько выбрать из мирового опыта набор антикоррупционных мер, сколько понять, во-первых, что коррупции можно противодействовать и в более сложных условиях, чем в сложившихся в современной России; во-вторых, что существуют проверенные опытом принципы и методы эффективного противодействия коррупции, а также показатели, позволяющие обоснованно судить об уровне эффективности применяемых антикоррупционных мер.

Воспитание неприятия коррупции с самого раннего возраста позволяет вырастить граждан с повышенным чувством ответственности, людей, отдающих себе отчет в пагубных последствиях взяточничества, экономических преступлений и других форм коррупции.

Популяризация антикоррупционных стандартов поведения должна стать неотъемлемой частью работ по изменению коррупционной ситуации в регионе и стране в целом. Населению необходимо регулярно предоставлять сведения о проводимых антикоррупционных мероприятиях и их результатах. Кроме того, в их сознании должна быть сформирована четкая установка на то, что борьба с коррупцией является делом не только государственных и правоохранительных органов, но и каждого гражданина. Каждый индивид должен чувствовать свою сопричастность с деятельностью общества в борьбе с коррупцией. Длительное и последовательное решение проблемы коррупции странами в сотрудничестве, антикоррупционное образование и вынесение этой борьбы на международный уровень способны победить причины ее возникновения.

Пристатейный библиографический список

1. *Рассказов Л. П.* Теория государства и права : учебник для вузов. 8-е изд. М. : ИЦ РИОР, НИЦ ИНФРА-М, 2018.
2. *Одинцова Л. Н.* Преступления коррупционного характера : курс лекций. Новокузнецк : ФКОУ ВПО Кузбасский институт ФСИН России, 2013.
3. *Рак А. В.* Коррупция и государство: причины, следствия, меры противодействия. URL: <https://rep.bntu.by/bitstream/handle/data-9819/%D0%A1.%20136-145.pdf?sequence=1>.
4. Доклад Европейской партии «зеленых»: Евросоюз теряет свыше €900 млрд в год из-за коррупции. URL: <https://tass.ru/ekonomika/5885494>.
5. *Fukuyama F.* What is a corruption? // Policy paper Against Corruption: a collection of essays. 12 May 2016. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays>.
6. Координация как функция управления. Сущность координации. URL: https://studme.org/1651121219377/menedzhment/koordinatsiya_kak_funktsiya_upravleniya.
7. *Collier P.* How to change cultures of corruption? // Policy paper Against Corruption: a collection of essays. 12 May 2016. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays>.

8. *Kyle T.* Common knowledge, coordination, and the logic of self-conscious emotions // *Evolution and Human Behavior*. 2017. № 39. URL: https://www.researchgate.net/publication/321634640_Common_knowledge_coordination_and_the_logic_of_self-conscious_emotions.

9. Зарубежный опыт противодействия коррупции. Доклад Московского бюро по правам человека. URL: <http://www.nocorruption.biz/wp->

References

1. *Rasskazov L. P.* Teoriya gosudarstva i prava : uchebnik dlya vuzov. 8-e izd. [The theory of state and law: textbook for universities.] М. : IC RIOR, NIC INFRA-M, 2018.

2. *Odincova L. N.* Prestupleniya korrupcionnogo haraktera : kurs lekcij. [Crimes of corrupt nature: course of lectures.] Novokuzneck : FKOU VPO Kuzbasskij institut FSIN Rossii, 2013.

3. *Rak A. V.* Korrupciya i gosudarstvo: prichiny, sledstviya, mery protivodejstviya. [Corruption and the state: causes, effects, countermeasures.] URL: <https://rep.bntu.by/bitstream/handle/da-ta/9819/%D0%A1.%20136-145.pdf?sequence=1>.

4. Doklad Evropejskoj partii «zelenyh»: Evrosoyuz teryaet svyshe €900 mlrd v god iz-za korrupcii. [Report of the European Green Party: The European Union is losing over € 900 billion a year due to corruption.] URL: <https://tass.ru/ekonomika/5885494>.

5. *Fukuyama F.* What is a corruption? // Policy paper Against Corruption: a collection of essays. 12 May 2016. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays>.

6. Koordinaciya kak funkciya upravleniya. Sushchnost' koordinacii. [Coordination as a function of management. The essence of coordination.] URL: https://studme.org/1651121219377/menedzhment/koordinatsiya_kak_funktsiya_upravleniya.

7. *Collier P.* How to change cultures of corruption? // Policy paper Against Corruption: a collection of essays. 12 May 2016. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays>.

8. *Kyle T.* Common knowledge, coordination, and the logic of self-conscious emotions // *Evolution and Human Behavior*. 2017. № 39. URL: https://www.researchgate.net/publication/321634640_Common_knowledge_coordination_and_the_logic_of_self-conscious_emotions.

9. Zarubezhnyj opyt protivodejstviya korrupcii. Doklad Moskovskogo byuro po pravam cheloveka. [Foreign experience in combating corruption. Report of the Moscow Bureau of Human Rights.] URL: <http://www.nocorruption.biz/wp->