

УДК 343.9:328.185

URL: <http://hdl.handle.net/11435/2151>

Филоненко Т. В., Гайворонская Я. В.

С. 109–119.

Т. В. ФИЛОНЕНКО,
прокурор отдела государственных обвинителей
Прокуратура Приморского края, г. Владивосток, Россия,

Я. В. ГАЙВОРОНСКАЯ,
кандидат юридических наук
Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СИСТЕМЕ МЕР ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

Цель: определить научно-методологические основы антикоррупционной политики.

Методы: диалектический подход к познанию социальных явлений позволяет исследовать совокупность объективных и субъективных факторов, влияющих на формирование и осуществление антикоррупционной политики. Авторская модель антикоррупционной политики строится на арсенале логических методов обработки информации: моделирования, абстрагирования, анализа, аналогии. Используются научная гипотеза и формально-юридический анализ.

Результаты: на основе сопоставления последних теоретико-правовых, уголовно-правовых и криминологических исследований в области правовой и антикоррупционной политики раскрыты научно-методологические основы антикоррупционной политики. Авторы предпринимают попытку систематизировать научные представления об антикоррупционной политике. Рассматриваются понятие правовой политики, ее формы, средства, субъекты и виды. В результате становится возможным описать современную антикоррупционную политику с использованием терминологии из теории правовой политики. Такой подход является одним из способов повышения эффективности современной антикоррупционной политики, так как позволяет явственно увидеть пробелы и недоработки в право-творческой и правореализационной формах осуществления антикоррупционной политики.

Научная новизна: в статье предпринята попытка описать современную антикоррупционную политику с использованием терминологии и модели, разработанных в теоретико-правовых исследованиях для характеристики правовой политики в целом и отдельных ее направлений.

Практическая значимость: основные положения и выводы статьи могут быть использованы в научной и педагогической деятельности при рассмотрении вопросов о сущности и тенденциях развития современной антикоррупционной политики. Использованный авторами подход позволяет сблизить уголовно-правовые, криминологические и теоретико-правовые исследования антикоррупционной политики.

Ключевые слова: правовая политика; антикоррупционная политика; средства; методы; субъекты; формы правовой политики; виды правовой политики; коррупция; антикоррупционное законодательство.

Введение

Категория правовой политики начала активно изучаться правовой наукой с начала 2000-х гг. Такие понятия, как *уголовно-правовая политика* и (чуть позже) *антикоррупционная политика* вошли в лексикон отечественной науки задолго до того, как стало разрабатываться общее понятие *правовой политики* [1, с. 6]. Можно сказать, что антикоррупционная политика разрабатывалась в отрыве от общей системы правовой политики. В работах по правовой политике в основном рассматривались проблемы определения коррупции, вред, причиненный ею, и меры борьбы с коррупцией. Эти вопросы, несомненно, важнейшие и образуют содержание антикоррупционной политики

государства, однако сама антикоррупционная политика как термин, научная категория и социальная реальность оставалась неизученной. Термин использовался достаточно произвольно. Отдавая должное исследователям конца 1990-х – начала 2000-х гг., мы все же считаем необходимым сделать некоторые существенные оговорки методологического характера. По нашему мнению, должна быть пересмотрена сама методология исследования антикоррупционной политики. На сегодняшний день *правовая политика* – это отдельное, активно развиваемое направление изучения правовой действительности. Необходимость правовой политики как научной категории и научно обоснованной деятельности по комплексному раз-

витию правовой системы сегодня признана и в юридической науке, и на уровне органов государственной власти. В последнее десятилетие правовая политика оформилась как научная категория с большим эвристическим потенциалом, была разработана (пусть и не до конца устоявшаяся и еще дискуссионная) методология исследования правовой политики. В научный аппарат юриспруденции вошли такие понятия, как *формы правовой политики, средства правовой политики, виды и направления правовой политики*. С этих позиций представляется необходимым изучать (и развивать) антикоррупционную политику с использованием методологии и понятийного аппарата, используемых для исследования правовой политики в целом. Наиболее плодотворным в научном и практическом плане будет рассмотрение антикоррупционной политики в системе правовой политики современного российского государства как ее составной части.

Результаты

Правовая политика – одно из новых, динамично развивающихся направлений в современной юридической науке. Она позволяет связать воедино доктрину, правотворчество и юридическую практику, обеспечив тем самым научно обоснованный характер государственной деятельности. Понимаемая в качестве продуманного комплекса мероприятий правовая политика нацелена на целостное реформирование правовой системы общества и с этой точки зрения является инструментом обеспечения правового прогресса. Кратко правовую политику можно определить как систему научно обоснованных приоритетов развития государства в правовой сфере [2, с. 10]. В настоящее время сформулировано множество определений правовой политики. Например, по мнению В. С. Нерсисянца, правовая политика – это государственная политика в области развития права (внутреннего и международного), стратегии и тактики правового пути развития общества, государства, страны; система идей, принципов, норм, форм и процедур признания, осуществления и развития начал и требований господства права в общественной и государственной жизни [3, с. 3].

К. В. Шундилов подразумевает под правовой политикой совокупность правовых идей, установок, принципов, целей, задач, приоритетов, а также правовых средств, направленных на обеспечение оптимального уровня развития и функционирования общественных отношений [4, с. 149]. Н.В. Путило определяет правовую политику как стратегию деятельности государства в сфере правового регулирования, а также

деятельность, отражающую интересы общества в перераспределении сфер влияния различных социальных регуляторов [5, с. 132].

Термином правовая политика нередко обозначается политика в сфере (области) права (т. е. для права, ради права). Например, как политику государства в области права определял юридическую (правовую) политику А. М. Яковлев [6, с. 43]. И. М. Приходько максимально обобщенно обозначил правовую политику как систему мероприятий, осуществляемых государственными органами от имени государства в связи с правом [7, с. 156]. В. К. Бабаев предлагает понимать под правовой политикой «стратегию и тактику правового регулирования» [8, с. 43]. Н. И. Матузов пишет, что «правовая политика – это особая форма выражения государственной политики, средство юридической легитимации, закрепления и осуществления политического курса страны, воли ее официальных лидеров и властных структур» [9, с. 78]. А. П. Коробова определяет правовую политику «как политику государства в сфере действия права, как политику в правовом пространстве, правовой реальности, или, если говорить конкретнее, как стратегию деятельности государства в сфере правового регулирования» [8, с. 164].

При определении понятия правовая политика необходимо учитывать, что не всякая политика является государственной, так как в обществе имеется множество различных негосударственных, неправительственных структур (политические партии, общественные движения и объединения, коммерческие образования, органы местного самоуправления и т. д.), которые в то же время проводят определенную политику, но не от имени государства. Это сфера функционирования гражданского общества. Соотношение здесь такое: политика вообще – государственная политика – правовая политика.

А. В. Малько в своем исследовании условно разделил все существующие мнения по поводу понимания правовой политики на три подхода: идеологический, идеолого-деятельностный и деятельностный [10, с. 29]. При идеологическом подходе под правовой политикой понимается совокупность идей, взглядов, целей, программ и т. д. Идеолого-деятельностный подход включает в себя не только идеи, цели и программы, но и практическую часть – деятельность соответствующих субъектов. Например, в учебниках правовая политика обычно определяется как комплекс идей, мер, задач, целей, программ, методов, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права [11, с. 356].

Сам А. В. Малько придерживается деятельностного подхода, считая, что правовая политика – это, прежде всего, деятельность соответствующих субъектов в юридической сфере. А идеи, взгляды, замыслы, программы, установки являются лишь основой правовой политики, элементом правовой идеологии. А. В. Малько определяет правовую политику как научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности [12, с. 26].

Действительно, можно признать, что правовая политика – это научно обоснованная, последовательная, целеполагающая, системная деятельность всех субъектов права (прежде всего, государства), осуществляемая соответствующими правовыми средствами и направленная на развитие правовой системы, повышение уровня правовой культуры, формирование правового государства, укрепление законности и правопорядка, искоренение негативных черт права, иначе – на правовой прогресс общества [13, с. 104]. Однако необходимо учитывать, что правовая политика имеет два аспекта: идеологический и практический. Идеологический аспект – комплекс целей, мер, задач, программ, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права. Практический аспект – разносторонняя деятельность субъектов, направленная на совершенствование правовой системы, повышение эффективности правового регулирования, укрепление законности и правопорядка, становление должного правосознания и правовой культуры.

Кроме этого, следует различать правовую политику как концепцию и правовую политику как реальность. Эти два состояния далеко не всегда совпадают. «Концепция отвечает на вопрос, какой должна быть правовая политика, а реальность — на вопрос, какой она является в действительности. В соединении указанных начал и заключается один из «каменных преткновения» любой науки, ибо разрыв между той или иной теорией и ее претворением в жизнь всегда сохраняется и требует преодоления» [14, с. 86].

Возвращаясь к классификации подходов к пониманию правовой политики, предложенной А. В. Маль-

ко, представляется оптимальным остановиться на идеолого-деятельностном подходе. Он в большей мере соответствует общему пониманию политики как комплексу приоритетов и направлений развития государства и общества на определенном этапе. К тому же такой подход наиболее приемлем с точки зрения целей настоящего исследования, ибо в большей мере отражает специфику собственно антикоррупционной политики.

Итак, правовая политика представляет собой комплекс приоритетов развития, идей, мер, задач, целей, программ, методов, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права.

Обобщая, можно назвать следующие характерные черты правовой политики. Во-первых, правовая политика связана с государственной деятельностью. Проводником и организатором правовой политики является государство, хотя в ее реализации участвуют и негосударственные субъекты. В первую очередь правовая политика обслуживает интересы государства, а через государство – интересы общества и отдельных индивидов. Во-вторых, правовая политика всегда связана с принуждением. В-третьих, внешне правовая политика всегда выражается в форме активных целенаправленных действий людей. В-четвертых, она является системной, структурированной, организованной. В-пятых, правовая политика носит устойчивый, длительный характер. Правовая политика, в отличие от правовых реформ, должна осуществляться постоянно, она создает основу для этих реформ, обозначает их характер, пределы, сроки, эффективность. В-шестых, она нормативна, выступает в виде правил поведения. В-седьмых, правовая политика всегда является официально признанной, публичной. Наконец, она ориентирована на общественный интерес, освобождена от личностных предпочтений, основана на определенном плюрализме (вероисповедания, идеологии, политических убеждений).

В современной науке сложилась определенная методология исследования правовой политики в целом и отдельных ее разновидностей. Эта методология предполагает описание правовой политики по определенным элементам, а именно: цели и задачи правовой политики, направления, формы, методы, средства, субъекты и виды правовой политики.

Целями правовой политики являются повышение уровня и качества правовой жизни российского общества и его структурных подразделений, обеспечение гарантированного осуществления прав человека и гражданина, интересов личности. Задачами правовой

политики являются оптимизация механизма правового регулирования и правовой системы в целом, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, повышение правовой культуры государственных служащих и граждан. Другими словами, если цель включает в себя определенный будущий результат, какие-то важнейшие идеи, ценности правовой политики государства, то задачи, будучи обусловленными названными целями, – это цивилизованные этапы, пути и формы достижения провозглашенных целей, некие сугубо юридические ориентиры, конкретизирующие цели.

Средства же правовой политики обусловлены не только целями, но и задачами и направлены на обеспечение провозглашенных целей и задач. В качестве юридических средств выступают различные инструменты (установления) и деяний (технология), которые способны достигнуть поставленных высоких идеалов правовой политики. Под средствами правовой политики понимаются инструменты и деяния, используемые для достижения целей и задач правовой политики, для реального осуществления стратегических правовых идей [10, с. 107]. В теории правовой политики к инструментам как средствам правовой политики относят различные нормативные установления, отличающиеся субстанциональностью и статичностью. В частности, к инструментам правовой политики относятся права и обязанности, льготы и запреты, поощрения и наказания, правовые режимы и правовые основы, правовые акты и институты права и т. д. При этом инструменты правовой политики подразделяются на первичные (простые) и комплексные (сложные). Первичные выступают в качестве элементарных, наиболее простых инструментов (дозволения, запреты, приостановления и др.). Комплексные правовые инструменты складываются из элементарных, первичных и представляют собой сложносоставные юридические образования (это правовые режимы, правовые акты и т. д.). К деяниям как средствам правовой политики относятся те или иные технологии, разнообразные акты практического воплощения нормативных установлений в жизнь (вынесение решения судом, отвод судьи, подписание договора, подача жалобы, издание приказа о назначении на должность, внесение законопроекта на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации и т. п.) [10, с. 108].

Методами проведения правовой политики являются убеждение и принуждение в различных их формах, проявлениях и сочетаниях. Оба эти метода охватывают широкий арсенал средств воздействия на

сознание и поведение людей: воспитание, наказание, ответственность (позитивная и негативная), санкции (поощрительные и отрицательные), превенция, запреты, дозволения, юридическое просвещение, внедрение правовой культуры, повышение правосознания и т. д. Формы реализации права (соблюдение, исполнение, использование и применение) по своей сути представляют собой и формы осуществления правовой политики [9, с. 81].

С точки зрения субъектов правовая политика в нашей стране вырабатывается Президентом РФ, Госдумой, Советом Федерации, правительством, депутатским корпусом, парламентскими комитетами, научными учреждениями, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Федерации, всеми, кто обладает правом законодательной инициативы. В формировании этой политики принимают участие политические партии, общественные организации, движения, объединения, ученые, а также граждане, но не непосредственно, а через официальные каналы и институты, через прессу.

Большую роль в данном процессе играют судебные, прокурорские, следственные и иные юрисдикционные органы с их правоохранительной, правоприменительной, и правоисполнительной практикой, особенно Конституционный суд РФ.

Все перечисленные выше субъекты формирования правовой политики выступают также и субъектами ее осуществления. Но главным проводником правовой политики, ее организатором и координатором является все же государство с его мощным управленческим аппаратом и властными функциями.

Несмотря на основательную разработанность правовой политики в современной отечественной науке, наблюдается терминологическая неопределенность в части использования понятий направления, формы и виды правовой политики.

Здесь нужно помнить, что рассмотренная выше методология описания правовой политики может относиться, во-первых, в целом к правовой политике всего государства; во-вторых, к конкретному виду правовой политики (например, поощрительной, антикоррупционной, судебной и т. д.).

Если говорить в целом о правовой политике в масштабах государства, то можно выделить следующие основные направления, которые вполне могут считаться формами ее реализации: 1) правотворческая; 2) правоприменительная; 3) интерпретационная; 4) доктринальная; 5) правообучающая и т. п. [14, с. 18].

Эти формы уже традиционно признаются в большинстве исследований по правовой политике [15, с. 118].

Правотворческая форма воплощается преимущественно в принятии, изменении и отмене нормативных актов и договоров. Главная проблема заключается не в количестве нормативных актов и договоров, а в том, чтобы они были увязаны в единую систему. Здесь многое зависит от умения законодателя гармонично сочетать новые и ранее принятые нормативные акты, от грамотной стратегии творцов права.

Правоприменительная форма преимущественно воплощается в правоприменительных актах, документах индивидуального, персонифицированного характера. Особенностью данной формы является и то, что в современных условиях значительно расширился субъектный состав правоприменения. Теперь активно, но не всегда, к сожалению, законно применяют право и негосударственные структуры: органы местного самоуправления, руководители частных фирм, банков, общественных объединений и т. п.

Правоинтерпретационная форма преимущественно воплощается в актах толкования правовых норм (интерпретационных актах), которые принимаются компетентными государственными органами и должностными лицами и содержат разъяснение норм права. Особенностью данной формы является то, что после создания Конституционного суда РФ и соответствующих судов субъектов Федерации (конституционных либо уставных) названное направление правовой политики вышло на новый уровень развития, так как, возможно, связано с формированием прецедентного права.

Доктринальная форма преимущественно воплощается в проектах правовых актов, в научном предвидении развития юридических ситуаций.

Юридическая наука – важнейшее направление правовой политики, так как именно здесь разрабатывается идеология права как социального института, его цели, функции, принципы, дух и смысл, формируются новые отрасли, институты и нормы права, новые юридические конструкции, понятия, инструменты, прогнозируется эволюция юридических технологий и правовой жизни. Юридические воззрения и концепции чрезвычайно значимы для формирования модели правового регулирования, для совершенствования законодательства, для оптимизации методологии толкования юридических норм, для правореализационного процесса.

Правообучающая форма проявляется в подготовке юристов нового поколения, готовых творчески действовать в новой политико-правовой ситуации.

Сейчас, как никогда, повышается роль высшего юридического образования, которое должно включать в себя и воспитательный элемент, в чем огромная роль принадлежит преподавательскому составу. Его не сможет заменить компьютер, ведь образование – это не простая передача учебной информации, это синтез учебного и духовно-нравственного воздействия.

Есть и более подробные перечни форм реализации правовой политики. Например, О. Ю. Рыбаков и С. В. Тихонова выделили десять форм реализации правовой политики: 1) правозащитная, 2) правотворческая, 3) правоприменительная, 4) надзорно-контрольная, 5) правовое обеспечение функционирования государства, его органов, 6) организация деятельности правоохранительных органов, 7) подготовка дипломированных юристов в учебных заведениях, 8) организация научной деятельности, 9) доктринальная, 10) правовое просвещение [16, с. 23].

С другой стороны, надо помнить и о другом аспекте понятия формы реализации правовой политики. Каждый отдельный вид правовой политики также может быть реализован в названных формах. С этой позиции мы будем говорить о правотворческой форме антикоррупционной политики, правореализационной и правоприменительной форме реализации антикоррупционной политики, ее доктринальной форме, воспитательной форме и т. д. Думается, что четкого перечня форм реализации правовой политики нет, он может быть расширен в зависимости от тех форм деятельности, которые становятся востребованными и необходимыми для развития правовой системы в той или иной сфере на разных этапах развития общества.

Еще один методологически важный момент состоит в том, что применительно к правовой политике надо говорить не только об ее реализации, но и об ее формировании. Формы выражения деятельности по формированию правовой политики могут быть различны, и в науке на настоящий момент не упорядочены. Например, правотворчество, правотолкование, правоприменение, правовая пропаганда могут быть формами формирования правовой политики. отдельные элементы названных видов деятельности тоже можно рассмотреть как конкретные формы выражения деятельности по формированию правовой политики. Например, такой формой можно признать правотворческую инициативу органа, которая хотя и является частью правотворчества как более широкого понятия, тем не менее имеет самостоятельное значение в плане формирования правовой политики государства.

Методология и систематизация – это направления теоретико-правовых исследований. Мы не ставим себе целью дать исчерпывающие классификации форм, видов, средств и методов осуществления правовой политики. В рамках нашего исследования мы ограничимся сделанными методологическими пояснениями, которые помогут нам описать конкретные проявления формирования и реализации антикоррупционной политики российского государства.

Правовая политика весьма разнообразна по своей природе, соответственно, нелишним будет выделить ее виды [14, с. 34].

Так, в зависимости от предмета правового регулирования (от отраслей права) она может быть конституционной, гражданской, уголовной, административной, финансовой, налоговой и т. п. В зависимости от уровней своего осуществления может быть международной; в сфере СНГ; общефедеральной; в субъектах РФ; муниципальной; локальной. В зависимости от области юридической деятельности может подразделяться на законодательную, исполнительную, судебную, прокурорскую, нотариальную и т. д. В зависимости от целей – на текущую и перспективную; в зависимости от функций – на праворегулятивную и правоохранительную; в зависимости от своего содержания – на дисциплинарную, информационную и иную. В зависимости от субъектов формирования правовую политику классифицируют на президентскую, законодательную, правительственную, судебную, научно-исследовательскую и т. д. В зависимости от доминирующих в ней юридических средств правовую политику можно делить на льготную, поощрительную (в том числе и наградную), рекомендательную, запретительную и т. п. В зависимости от сферы ее реализации в нашей жизнедеятельности – на правовую политику в сфере лоббизма, правовую политику в сфере противодействия терроризму, коррупции и т. п.

Несомненно, при формировании правовой политики ставятся первоочередные задачи, проблемы, вопросы, которые необходимо незамедлительно решать сейчас и в ближайшей перспективе. В настоящее время в Российской Федерации среди них особое значение приобретает борьба с коррупцией, которая, по нашему мнению, превратилась из «бытовой» в «институциональную», т. е. в реальный социальный институт, молчаливо признаваемый властью.

Искоренение этого зла – важнейший приоритет современной правовой политики, как и политики государства в целом. Воровство, коррупция — настоящая социальная чума, причем собственного, российского

происхождения, корни ее уходят глубоко в историю. Ситуация экстремальная, требующая незамедлительных мер [9, с. 93].

Таким образом, важно правильно проложить курс, определить цели, конечную гавань при формировании и реализации антикоррупционной политики, иначе, как давно было сказано, ни один ветер не будет попутным.

Масштабы коррупции в современном мире таковы, что требуют комплексного и системного воздействия. Отдельных мер, фрагментарного правового регулирования этих вопросов уже давно недостаточно. В этом плане полезность антикоррупционной политики состоит в том, что в ее основе лежит система целей, концептуальных идей по организации социальных отношений. В стратегическом плане правовая политика вполне способна решать масштабные задачи, например, такие как: проведение комплекса социально-правовых реформ, общая демократизация общественной жизни, обеспечение стабильности и правопорядка в стране, усиление роли государства на международной арене и др. При этом правовая политика может решать и задачи тактического характера, одной из которых, например, является борьба с преступностью и, прежде всего, с коррупцией.

Масштабность коррупции вызвала к жизни и широкий подход к пониманию антикоррупционной политики. Бывший советник первого президента России Г. А. Сагаров в своем интервью констатировал, что противодействие коррупции невозможно простыми методами, поскольку «она настолько проникла в систему социально-экономических, политических связей, что ее грубое уничтожение обрушит всю эту систему ... операция уже невозможна, так как болезнь запущена настолько, что если вы попытаетесь удалить ее – организм погибнет. Это как рак, пустивший метастазы. Остается только лечить организм, а не резать» [17, с. 61].

Итак, антикоррупционная политика – это обособленный вид и неотъемлемая часть общей правовой политики современного российского государства. Она является частью общегосударственной правовой политики и должна реализовываться во взаимодействии с иными видами правовой политики. При этом антикоррупционная политика реализуется в тех же формах, что и правовая политика в целом. С другой стороны, антикоррупционная политика будет иметь свою специфику в субъектах осуществления, приоритетных формах и методах реализации, в используемых правовых средствах.

Под антикоррупционной политикой в широком смысле понимается научно обоснованная, последовательная и системная деятельность институтов государства и гражданского общества, связанная с профилактикой и сокращением негативного влияния коррупции, а также с устранением причин и условий, способствующих ее возникновению¹.

Иными словами, антикоррупционная политика – это система взаимосвязанных приоритетов и мер борьбы с коррупцией, включающих политические, организационные, экономические, идеологические и правовые компоненты [18, с. 542].

Наиболее широко на сегодняшний день реализована правотворческая форма антикоррупционной политики, что выражается в большом объеме ратифицированных международных документов и принятых национальных нормативных правовых актов. Остальные же формы формирования и реализации антикоррупционной политики должны еще быть изучены и сформулированы, так как на сегодняшний день очевидно, что невысокий уровень эффективности антикоррупционного законодательства связан не с плохим качеством законов, а с трудностями в их реализации.

Антикоррупционная политика не сводится к формально-юридическому воздействию на общественные отношения. Противодействие коррупции – это системная деятельность, которая охватывает совершенно различные и неожиданные области общественной жизни. Сам расцвет коррупции в обществе – это показатель системного социального кризиса, основными проявлениями которого являются кризис морально-этических ценностей общества и идеологии. Поэтому и антикоррупционная политика в современном мире должна рассматриваться как воздействие на различные сферы общественной жизни.

С юридической точки зрения в антикоррупционной политике существуют три уровня: 1) концептуальный; 2) законодательный; 3) правоприменительный.

Концептуальный уровень – это поиск оптимальной теоретической модели государственно-властной деятельности, которая бы обеспечила бы эффективную борьбу с коррупцией [19, с. 139]; законодательный – уголовное правотворчество; правоприменительный – применение норм уголовного права за совершение коррупционных преступлений.

С социально-правовой точки зрения эту схему необходимо расширить. Основа правовой политики

(и антикоррупционной в том числе) – концептуальный уровень, выработка общей модели эффективного социально-правового развития конкретного социума. Концептуальный уровень политики не ограничивается проектами правовых реформ. Он должен включать в себя перечни мер по развитию экономики, оздоровлению общественного сознания, преодолению правового нигилизма в обществе, патриотическому воспитанию населения.

Исследователи на основе анализа мирового опыта выделяют четыре основные модели борьбы с коррупцией [20, с. 45].

1. **Тоталитарная модель** предполагает всеобъемлющий контроль со стороны государства за поведением должностных лиц и жесткое реагирование на любые отклонения от принятых норм. И хотя недостатком такого подхода является нарушение прав человека, в то же время эта модель борьбы с коррупцией обеспечивает корреляцию между уровнем властных полномочий должностного лица и степенью его ответственности. При этом риск быть привлеченным к уголовной ответственности и понести наказание возрастает для лиц, которые находятся ближе к вершине власти. Такая модель характерна для современного Китая.

2. **Авторитарная модель** предполагает выборочную реализацию уголовной ответственности должностных лиц, так как выход должностного лица на определенный уровень властных полномочий фактически означает для него правовой иммунитет. При этом у денег как таковых в этой модели лишь второстепенное значение, так как мотивация стремления вхождения людей во власть – соображения собственной безопасности безнаказанности. В этой модели борьбы с коррупцией заложены процессы деградации власти и ее последовательного коррумпирувания. Многие элементы этой модели были присущи России в середине 1990-х гг. прошлого столетия.

3. **Олигархическая модель** предполагает реализацию уголовной ответственности в соответствии с клановым подходом – «свой-чужой», т. е. власть защищает «своих» от привлечения к уголовной ответственности всеми доступными способами, а на «чужих» собирают компрометирующий материал и стремятся дать ему законный ход. При этом в России огромную роль играют деньги, с помощью которых решаются многие вопросы, а сама борьба с коррупцией становится орудием борьбы за власть.

4. **Либеральная модель**, характерными признаками которой выступают полная безответственность, безнаказанность и вседозволенность. Такая модель

¹ Словарь юридических терминов. М., 2000, С. 24.

борьбы с коррупцией складывается в период революционных потрясений, когда новая власть еще не овладела функциями управления и сознательно провоцирует разрушительные процессы. Такая модель борьбы с коррупцией существовала в первые годы становления современной России (1992–1998 гг.).

Ценность антикоррупционной политики как и правовой политики в целом состоит в том, что на концептуальном уровне ее формирования модель борьбы с коррупцией может (и должна) быть выбрана сознательно. А системный подход в борьбе с коррупцией позволит совместить удачные элементы различных моделей.

Правоприменительный уровень необходимо заменить на правореализационный – это подчеркнет роль институтов гражданского общества в противодействии коррупции. С этой проблемой государство не может справиться самостоятельно, юридическими и административно-репрессивными методами. Иными словами, для формирования антикоррупционной политики, равно как и для ее реализации, требуется системный подход.

По мнению В. Д. Зорькина, разработка государственной антикоррупционной политики является составной частью конституционной безопасности и одним из основных направлений внутренней политики (составной частью высшего уровня государственной политики) [21, с. 7]. В настоящее время коррупция становится достаточной устойчивой системой, базирующейся на постоянных связях, контактах определенной группы людей и даже многих групп для достижения своих целей. При этом, как верно отмечают исследователи данной проблемы, далеко не всегда используется механизм прямых взяток. Характерной чертой современной коррупции является тот факт, что интересы коммерческих, финансовых, торговых структур сращиваются с интересами лиц, принимающих управленческие решения. В результате формируется система влияния неправительственных структур на принятие решений [22, с. 74]. Коррупция, являясь сложной, комплексной социально-правовой проблемой, требует к себе и соответствующего отношения, т. е. комплексного подхода. В этом смысле, как пишет А. В. Чуманов, нужны целенаправленные усилия со стороны государства гражданского общества, соответствующая антикоррупционная политика [23, с. 61].

Элементы антикоррупционной политики были разработаны наукой еще в начале 2000-х гг. Это:

– формирование понятия, целей и принципов антикоррупционной политики;

– деятельность по охране прав и свобод человека и гражданина;

– установление приоритетных сфер и системы мер предупреждения коррупции, а также определение системы субъектов реализации антикоррупционной политики;

– определение компетенции органов публичной власти в формировании и реализации антикоррупционной политики;

– определение и проведение антикоррупционных начал в правотворческой и правоприменительной деятельности, формирование общественного правосознания в соответствии с антикоррупционными стандартами [24, с. 25].

Выводы

Таким образом, государственная политика в области борьбы с коррупцией должна предусматривать комплексное осуществление правовых, политических, организационных, технических и финансовых мероприятий, обеспечивающих развитие необходимых механизмов, реализация которых позволит создать серьезные предпосылки для коренного изменения в сфере противодействия масштабным проявлениям коррупции и антиобщественным действиям связанной с ней преступности [25, с. 27].

Можно констатировать, что в России началось формирование антикоррупционной политики. Концептуальный уровень, доктринальная и правотворческая формы антикоррупционной политики в России в значительной мере уже сформированы. Есть опыт реализации антикоррупционного законодательства в течение ряда лет. Это позволяет оценить эффективность избранной модели и говорить уже о совершенствовании антикоррупционной политики.

Исходя из накопленного опыта противодействия коррупции, меры по активному противодействию ей можно подразделить на две достаточно общие группы. В первую группу входят меры борьбы с внешними проявлениями коррупции (взятки конкретным чиновникам), с уже существующей коррупцией, конкурентными коррупционерами.

Вторую группу образуют меры борьбы с институциональными предпосылками, обуславливающими коррупцию, с потенциальной коррупцией, с тем безличным коррупционером, в которого может, при некоторых условиях, превратиться чиновник. Таким образом, второе направление включает в себя предупреждение коррупции, формирование и проведение активной антикоррупционной политики как само-

стоятельной функции государства [26, с. 36]. Предупреждение коррупции должно иметь безусловный приоритет перед иными мерами борьбы с этим явлением (в частности, репрессивными), и это направление антикоррупционной деятельности наиболее трудное, затратное, оно не может быть реализовано в короткий срок.

Очевидно, что российский законодатель выбрал вторую группу мер как основу национальной модели борьбы с коррупцией. На пути ее реализации в современной российской стратегии противодействия коррупции, безусловно, возникают проблемы. Так, например, становятся очевидными пробелы в законодательстве – сверхконтроль рядовых госслужащих, в то время как основные объемы реальной коррупции тяготеют к высшим эшелонам власти; использование не всех методов правовой политики на практике; отсутствие мер антикоррупционной политики в частном секторе и многие др.

Однако сам факт выбора модели и мер, которые реализуются в данном направлении государством в настоящее время, дают основания верить в то, что такая политика рано или поздно принесет свои результаты.

Список литературы

1. Молодцов А.С., Благов Е.В. Понятие и основные направления уголовной политики и участие общественности в борьбе с преступностью: текст лекций. Ярославль: ЯрГУ, 1987. 50 с.
2. Костенко М.А. Правовая политика Российского государства как фактор стабильности общества // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. № 2. С. 10–14.
3. Нерсисянц В.С. Правовая политика и совершенствование законодательства: теоретико-методологические проблемы // Актуальные проблемы совершенствования российского законодательства на современном этапе: мат-лы Всерос. науч.-практ. конф., 4–5 ноября 2003 г. М., 2003. С. 3.
4. Шундилов К.В. Юридические средства реализации правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 149–150.
5. Путило Н.В. Правовая политика современного демократического государства // Социология права / под ред. В.М. Сырых. М., 2004. С. 132.
6. Яковлев А.М. Уголовная политика и проблемы криминализации // Проблемы советской уголовной политики / Отв. ред. А.И. Коробеев. Владивосток. 1985. 196 с.
7. Приходько И. М. Роль юридических ограничений в осуществлении правовой политики в России // Правоведение. 1997. № 4. С. 156–157.
8. Коробова А.П. О многозначности понятия правовая политика // Правоведение. 1999. № 4. С. 156–165.
9. Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А. В. Малько. М.: Норма, 2003. 528 с.
10. Малько А.В. Теория правовой политики. М.: Юристинформ, 2012. 325 с.
11. Матузов Н.И. Правовая политика // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. 776 с.
12. Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А.В. Малько. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. 276 с.
13. Барсуков А.Ю. Правовой прогресс как юридическая категория: учеб. пособие / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2006. 128 с.
14. Малько А.В. Льготная и поощрительная правовая политика. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. 231 с.
15. Правовая политика в современной России: проблемы формирования (обзор «круглого стола» журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь») // Государство и право. 2011. № С. 119–125.
16. Правовая политика как научная категория в историко-правовых исследованиях / под ред. О.Ю. Рыбакова. М.: Статут, 2011. 408 с.
17. Сагаров Г. Россия во мзде // Новая газета. 2000. № 89. 4 декабря.
18. Номоконов В.А. Проблемы формирования антикоррупционной политики в России // Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: мат-лы Всерос. науч. конф. М., 2007. С. 542.
19. Егорова Н.А. Об антикоррупционной уголовной политике России на современном этапе // Российский криминологический взгляд. 2007. № 4. С. 138–142.
20. Коваль А. Государственная политика в области противодействия коррупции // Законность. 2010. № 10 (912). С. 43–47.
21. Зорькин В.Д. Об угрозах конституционному строю в XXI в. и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал российского права. 2004. № 6. С. 3–17.
22. Гаврилов М.В. Моделирование в антикоррупционной политике // Правоведение. 2006. № 2. С. 74–85.
23. Чуманов А.В. Антикоррупционная политика России и ее приоритеты // Закон и право. 2007. № 1. С. 61–63.
24. Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7. С. 23–35.
25. Козлов В.А. К вопросу о государственной политике в сфере противодействия коррупции // Государственная политика в России в сфере противодействия коррупции: сб. науч. тр. / отв. ред. А.Н. Сухаренко. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 2007. С. 27.
26. Корякин В.М. Коррупция в вооруженных силах: теория и практика противодействия. М.: За права военнослужащих, 2009. 336 с.

В редакцию материал поступил 25.05.15

© Филоненко Т. В., Гайворонская Я. В., 2015

Информация об авторах

Филоненко Татьяна Викторовна, прокурор отдела государственных обвинителей, прокуратура Приморского края
Адрес: 690091, г. Владивосток, ул. Фонтанная, 51, тел.: (423) 240-44-60
E-mail: tanya.f-vlad@mail.ru

Гайворонская Яна Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, Юридическая школа Дальневосточного федерального университета
Адрес: 690090, г. Владивосток, о. Русский, п. Аякс 10, кампус ДВФУ, каб. D 563
E-mail: yanavl@yandex.ru

Как цитировать статью: Филоненко Т. В., Гайворонская Я. В. Антикоррупционная политика в системе мер правовой политики // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 3. С. 109–119.

T. V. FILONENKO,

*Prosecutor of the Department of Public Prosecutors,
Prosecutor Office of Primorskiy krai, Vladivostok, Russia,*

YA. V. GAYVORONSKAYA,

*PhD (Law),
Far East Federal University, Vladivostok, Russia*

ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE SYSTEM OF LEGAL MEASURES

Objective: to determine the scientific-methodological foundations of anti-corruption policy.

Methods: dialectical approach to cognition of social phenomena allows to explore the combination of objective and subjective factors influencing the formation and implementation of anti-corruption policy. The author's model of anti-corruption policy is based on the wide range of logical methods of information processing: modeling, abstraction, analysis, analogy. Scientific hypothesis and formal legal analysis were also used.

Results: basing on comparison of the recent theoretical-legal, criminal-legal and criminological research in the field of legal and anti-corruption policy, the scientific-methodological foundations of anti-corruption policy are disclosed. The authors attempt to systematize the scientific interpretation of anti-corruption policy. The concept of legal policy, its forms, tools, subjects and types are discussed. As a result, it becomes possible to describe the current anti-corruption policy using terminology from the theory of legal policy. This approach can increase the effectiveness of modern anti-corruption policy, as it allows to clearly see the gaps and shortcomings in law-making and law enforcement during the anti-corruption policy implementation.

Scientific novelty: the article makes an attempt to describe the current anti-corruption policy with the use of terminology and models developed in the theoretical and legal research for the characterization of legal policy and its particular directions.

Practical significance: the main provisions and conclusions of the article can be used in scientific and pedagogical work when considering questions about the nature and trends of the modern anti-corruption policy development. The applied approach allows to bring together criminal law, criminology and theoretical-legal research of anti-corruption policy.

Keywords: legal policy; anti-corruption policy; tools; techniques; subjects; forms of legal policy; types of legal policy; corruption; anti-corruption legislation.

References

1. Molodtsov, A.S., Blagov, E.V. *Ponyatie i osnovnye napravleniya ugolovnoi politiki i uchastie obshchestvennosti v bor'be s prestupnost'yu: Tekst lektsii* (Notion and main directions of criminal policy and participation of the community in struggling against crime. Text of lectures). Yaroslavl: YarGU, 1987, 50 p.
2. Kostenko, M.A. Pravovaya politika Rossiiskogo gosudarstva kak faktor stabil'nosti obshchestva (Legal policy of the Russian state as a factor of social stability). *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*. 2009, no. 2, p. 10–14.
3. Nersesyants, V.S. Pravovaya politika i sovershenstvovanie zakonodatel'stva: teoretiko-metodologicheskie problemy (Legal policy and improving legislation: theoretical-methodological problems). *Aktual'nye problemy sovershenstvovaniya rossiiskogo zakonodatel'stva na sovremennom etape: mat-ly Vseros. nauch.-prakt. konf. Moscow, 4–5 November 2003*, p. 3.
4. Shundikov, K.V. Yuridicheskie sredstva realizatsii pravovoi politiki (Juridical means of implementation of legal policy). *Pravovedenie*, 1997, no. 4, p. 149–150.
5. Putilo, N.V. Pravovaya politika sovremenno demokraticeskogo gosudarstva (Legal policy of the modern democratic state). *Sotsiologiya prava*. Moscow, 2004, p. 132.
6. Yakovlev, A.M. Ugolovnaya politika i problemy kriminalizatsii. Problemy sovetskoj ugolovnoi politiki (Criminal policy and issues of criminalization. The problems of Soviet criminal policy). Vladivostok, 1985. 196 p.

7. Prikhod'ko, I. M. Rol' yuridicheskikh ogranichenii v osushchestvlenii pravovoi politiki v Rossii (The role of the legal restrictions in the implementation of legal policy in Russia). *Pravovedenie*, 1997, no. 4, pp. 156-157.8.
8. Korobova, A.P. O mnogoznachnosti ponyatiya pravovaya politika (On the multiple meanings of the notion "legal policy"). *Pravovedenie*, 1999, no. 4, p. 43.
9. Rossiiskaya pravovaya politika: kurs leksii (Russian legal policy: course of lectures) / pod red. N.I. Matuzova, A. V. Mal'ko. Moscow: Norma, 2003, 528 p.
10. Mal'ko, A.V. Teoriya pravovoi politiki (Theory of legal policy). Moscow: Yurlitinform, 2012, 325 p.
11. Matuzov, N.I. Pravovaya politika (Legal policy). *Teoriya gosudarstva i prava: kurs leksii*. Moscow, 2001, 776 p.
12. Pravovaya politika: slovar' i proekt kontseptsii (Legal policy: dictionary and draft conception). Saratov: Izd-vo GOU VPO «Saratovskaya gosudarstvennaya akademiya prava», 2010, 276 p.
13. Barsukov, A.Yu. Pravovoi progress kak yuridicheskaya kategoriya (Legal progress as juridical category). Saratov, 2006, 128 p.
14. Mal'ko, A.V. L'gotnaya i pooshchritel'naya pravovaya politika (Incentive and motivative legal policy). Saint Petersburg: Izdatel'stvo R. Aslanova «Yuridicheskii tsentr Press», 2004, 231 p.
15. Pravovaya politika v sovremennoi Rossii: problemy formirovaniya (obzor «kruglogo stola» zhurnalov «Gosudarstvo i pravo» i «Pravovaya politika i pravovaya zhizn'») (Legal policy in modern Russia: issues of formation (review of the Round Table of Journals "State and Law" and "Legal policy and legal life")). *Gosudarstvo i pravo*, 2011, no. 6, pp. 119–125.
16. *Pravovaya politika kak nauchnaya kategoriya v istoriko-pravovykh issledovaniyakh* (Legal policy as a scientific category in historic-legal research). Moscow: Statut, 2011. 408 p.
17. Satarov, G. Rossiya vo mzde (Russian bribes). *Novaya gazeta*, 2000, no. 89.
18. Nomokonov, V.A. Problemy formirovaniya antikorrupcionnoi politiki v Rossii (Issues of forming the anticorruption policy in Russia). *Gosudarstvennaya politika protivodeistviya korrupsii i tenevoi ekonomike v Rossii: mat-ly Vseros. nauch. konf. Moscow, 2007*, p. 542.
19. Egorova, N.A. Ob antikorrupcionnoi ugolovnoi politike Rossii na sovremennom etape (On the anticorruption criminal policy in Russia at the modern period). *Rossiiskii kriminologicheskii vzglyad*, 2007, no. 4, p. 139.
20. Koval', A. Gosudarstvennaya politika v oblasti protivodeistviya korrupsii (State policy in the sphere of corruption counteraction). *Zakonost'*, 2010, no. 10 (912), p. 45.
21. Zor'kin, V.D. Ob ugrozakh konstitutsionnomu stroyu v XXI v. i neobkhodimosti provedeniya pravovoi reformy v Rossii (On the threats to constitutional system in the 21st century and the necessity to implement a legal reform in Russia). *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2004, no. 6, p. 7.
22. Gavrilov, M.V. Modelirovanie v antikorrupcionnoi politike (Modelling in anticorruption policy). *Pravovedenie*, 2006, no. 2, p. 74.
23. Chumanov, A.V. Antikorrupcionnaya politika Rossii i ee priorityety (Anticorruption policy in Russia and its priorities). *Zakon i pravo*, 2007, no. 1, p. 61.
24. Lopatin, V.N. O sistemnom podkhode v antikorrupcionnoi politike (On the systematic approach in anticorruption policy). *Gosudarstvo i pravo*, 2001, no. 7, p. 25.
25. Kozlov, V.A. K voprosu o gosudarstvennoi politike v sfere protivodeistviya korrupsii (On the issue of state policy in the sphere of corruption counteraction). *Gosudarstvennaya politika v Rossii v sfere protivodeistviya korrupsii: sb. nauch. tr. / otv. red. A.N. Sukharensko. Vladivostok: Izd-vo Dal'nevostochnogo un-ta, 2007*, p. 27.
26. Koryakin, V.M. *Korrupsiya v vooruzhennykh silakh: teoriya i praktika protivodeistviya* (Corruption in the armed forces: theory and practice of counteraction). Moscow: «Za prava voennosluzhashchikh», 2009, 336 p.

Received 25.05.15

Information about the authors

Filonenko Tatyana Viktorovna, Prosecutor of the Department of Public Prosecutors, Prosecutor Office of Primorskiy krai
Address: 51 Fontannaya Str., 690091, Vladivostok, tel.: (423) 240-44-60
E-mail: tanya.f-vlad@mail.ru

Gayvoronskaya Yana Vladimirovna, PhD (Law), Associate Professor of the Chair of the Theory and History of State and Law, Law School of Far East Federal University
Address: D 563 FEFU campus, Ayaks settlement, Russkiy island, 690090, Vladivostok
E-mail: yanavl@yandex.ru

For citation: Filonenko T.V., Gayvoronskaya Y.V. Anti-corruption policy in the system of legal measures. *Aktual'niye problemy ekonomiki i prava*, 2015, no. 3, pp. 109–119.

© Filonenko T. V., Gayvoronskaya Y. V., 2015. Originally published in Actual problems of economics and law (<http://apel.ieml.ru>), 15.09.2015; Licensee Tatar Educational Centre «Taglimat». This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/2.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work, first published in Actual problems of economics and law, is properly cited. The complete bibliographic information, a link to the original publication on <http://apel.ieml.ru>, as well as this copyright and license information must be included.