

Зарубежный опыт противодействия коррупции в системе «власть-бизнес»

Шпаковский Ю.Г., доктор юридических наук,
профессор, зав.кафедрой РАП
Чистов А.А., Главное управление
МВД России г.Москвы

Проблему коррупции в современный период можно обнаружить практически в любой стране мира, а также в любой международной организации.

По данным социологических опросов, в ряде развитых стран сокращается число людей, считающих, что они получают от государства достаточно за те налоги, которые они платят, и напротив, возрастает мнение, согласно которому государство нерационально расходует деньги налогоплательщиков. Признается, что существующие системы управления «оказались полностью неадекватны для решения как политических, так и управленческих задач». В то же время процент опытных профессионалов, ежегодно покидающих государственную службу, в некоторых странах исчисляется двузначными числами, а найти им квалифицированную замену становится все сложнее. В связи этим падает уровень административной морали, и как следствие, увеличивается уровень коррупции в системе государственной службы.

В ряде зарубежных государств разработан комплекс административных средств, направленных на предупреждение и пресечение коррупции в сферах государственного управления. Данные нормы основываются на признании и защите прав и свобод личности и на четком исполнении государственными служащими своих должностных обязанностей. В интересах предупреждения и пресечения коррупции разрабатываются комплексные меры. В некоторых странах приняты специальные законы, содержащие подобные нормы, своего рода этические кодексы или кодексы чести чиновников.

Так, в частности в США в целях предупреждения и пресечения коррупции принят ряд нормативных правовых актов: Принципы этического поведения правительственных чиновников и служащих от 17 октября 1990 г., Закон «Об этике в правительственных учреждениях» 1978 г., в ФРГ — Федеральный закон «О государственных служащих», Федеральный закон «О дисциплинарном режиме государственной службы» и Закон «О федеральных кадрах», во Франции — Генеральный статус государственной службы 1946 г.

В этих актах подчеркивается престижность государственной службы и моральная ответственность лиц, стоящих на службе перед обществом. Помимо этого, государственная служба в некоторых зарубежных государствах рассматривается как особый вид деятельности со своими четко определенными границами, а корпус государственных служащих обязан подчиняться жестко контролируемым этическим и дисциплинарным нормам. Так, в США и Канаде приняты специальные законы, содержащие подобные нормы, своеобразные этические кодексы или кодексы чести чиновников, в которых содержатся нормы, направленные на противодействие процессу коррумпирования государственного аппарата, путем детальной регламентации способов удовлетворения государственными служащими своих частных интересов таким образом, чтобы это не противоречило служебным обязанностям и не наносило материального и, что не менее важно, морального ущерба конкретному государственному органу и в целом государству.

Необходимость защищать органы государственной власти от разлагающего влияния коррупции заставила правительство США сделать борьбу с коррупцией одним из приоритетных направлений своей государственной политики еще в XIX в. Первой страной, которая в 1977 г. ввела уголовную ответственность за коррупцию за рубежом, были США.

Глобализация коррупции требует транснационализации борьбы с ней. Американские эксперты оценивают объем международного взяточничества в

1998 г. в 30 млрд. долл. И это только по 60 крупным международным сделкам, которые ими анализировались.

В современный период коррупция проникла во многие сферы общественной жизни США и составляет характерную черту деловой активности американцев. Коррупция охватила органы власти, полицию, суд, бизнес, средства массовой информации, оказывает сильное влияние на отношения администрации с потребителями, избирателями, профсоюзами и общественными организациями, включая незаконные действия должностных лиц и корыстное манипулирование интересами населения.

Термин «коррупция» употребляется в США для обозначения продажности общественных, государственных и политических деятелей, государственных служащих. Американские исследователи проблемы коррупции определяют это явление как уклонение политических деятелей, сотрудников государственного аппарата, бизнесменов и других лиц от выполнения ими своих официальных обязанностей и государственных функций ради личных, семейных или групповых интересов с целью обогащения и повышения своего социального статуса. В американском законодательстве разработано определение понятия коррупции, ее сущности, содержания, особенностей и разновидностей, определены меры по ее предупреждению. За различные виды коррупции — взятка, кикбэкинг (выплата части незаконных денег участнику сделки) и др. — предусмотрены штрафы в тройном размере взятки или тюремное заключение от 15 лет либо то и другое одновременно, при отягчающих обстоятельствах — до 20 лет.

В США создана стройная система надзора за правонарушениями коррупционной направленности. С 1946 г. действует Закон о федеральном регулировании лоббистской деятельности, в соответствии с которым любая организация, оказывающая давление на конгресс, обязана регистрировать своих лоббистов и сообщать о своих интересах в законодательной сфере. Каждый лоббист обязан ежеквартально публиковать отчет о своей деятельности в «Ведомостях конгресса». Нарушители закона могут быть

подвергнуты штрафу в размере до 10 тыс. долл. или тюремному заключению на срок до пяти лет.

Исследование показывает, что наиболее заметные усилия в борьбе с коррупцией США демонстрируют с середины XX в. Так, конгресс США в 1962 г. рассмотрел вопрос о создании официальных норм поведения выборных должностных лиц, в частности членов палат. В конгрессе рассматривался также вопрос о необходимости законодательно запретить «публичным должностным лицам» органов исполнительной власти, в частности государственным служащим, включая их близких родственников: иметь финансовую заинтересованность в делах, на успех которых могут повлиять принимаемые этими лицами официальные решения; использование информации, которой они обладают вследствие исполнения своих служебных обязанностей.

Для более эффективного претворения в жизнь этих предписаний в 1965 г. президент США Л. Джонсон издал распоряжение, в соответствии с которым государственные органы власти должны были установить стандарты поведения, этические нормы, определяющие условия поведения должностных лиц в их деятельности, для правомерного, честного и должного выполнения ими публичных функций. Данное распоряжение обязывало правительственных чиновников высшего уровня периодически докладывать соответствующему правительственному органу о состоянии своих «финансовых интересов». На основании распоряжения президента Комиссия по гражданской службе определила круг должностных лиц, обязанных предоставлять финансовые декларации, содержание которых не подлежало разглашению до тех пор, пока имелись достаточные на то основания.

В США придают очень большое значение проблеме этики и чести государственных чиновников. В ряде случаев этот аспект обозначают как проблемы административной морали. Впервые Кодекс этики правительственной службы появился в 1958 г. в форме резолюции конгресса,

в общей части которой было закреплено, что каждое лицо, находящееся на правительственной службе, должно:

- 1) преданность высшим моральным принципам и государству ставить выше преданности лицам, партии или государственным органам;
- 2) поддерживать Конституцию, законы США, постановления всех органов власти и никогда не поддерживать тех, кто уклоняется от их исполнения;
- 3) работать весь трудовой день за дневную плату, прилагая необходимые усилия и мысли для выполнения своих обязанностей;
- 4) стараться находить и применять наиболее эффективные и экономичные способы решения поставленных задач;
- 5) никогда не осуществлять дискриминации путем предоставления кому-либо специальных благ или привилегий как за вознаграждение, так и без него и никогда не принимать для себя либо для своей семьи благ или подарков при обстоятельствах, которые могут быть истолкованы как воздействие на исполнение должностных обязанностей;
- 6) не давать никаких обещаний, касающихся должностных обязанностей, поскольку государственный служащий не может выступать как частное лицо, когда дело касается государственной должности;
- 7) не вступать ни прямо, ни косвенно в коммерческие отношения с правительством, если это противоречит добросовестному исполнению должностных обязанностей;
- 8) никогда не использовать конфиденциально полученную при исполнении должностных обязанностей информацию для извлечения личной выгоды;
- 9) вскрывать случаи коррупции при их обнаружении;
- 10) соблюдать эти принципы, сознавая, что государственная должность является выражением общественного доверия.

Кроме того, в США существует строгое распределение обязанностей, прав и функций между законодательной, исполнительной и судебной

властями. Конгресс разрабатывает и принимает соответствующие законы и осуществляет надзор за их выполнением. Обе палаты обладают сильными рычагами влияния на политику администрации путем выделения или ограничения бюджетных ассигнований на государственные расходы, включая борьбу с коррупцией. Контроль за правонарушениями осуществляется Конгрессом через постоянные и специальные комитеты его палат. Проблемами коррупции занимаются специальный сенатский Комитет по этике и Комитет по стандартам служебного поведения должностных лиц палаты представителей. Правонарушения, связанные с коррупцией, заслушиваются также в ее комитетах по правительственным операциям, делам почтового ведомства и гражданской службы, науке, космосу и технике, доходам и расходам. Комитеты поддерживают контакты с федеральными министерствами и ведомствами, проводят слушания и расследования деятельности правительственных органов. Иногда слушания по делам о коррупции проводятся на объединенных комитетах обеих палат по налогообложению и экономическим вопросам. Конгресс имеет право приглашать и заслушивать на заседаниях комитетов руководителей министерств.

Согласно уголовному законодательству Канады должностными преступлениями являются: «подкуп должностных лиц», «обман правительства», «злоупотребление доверием, совершенное должностным лицом», «торговля влиянием». Наряду с этим в 1985 г. в Канаде принят Кодекс, содержащий правила поведения, которыми обязаны руководствоваться все государственные служащие в случае возникновения конфликта между их служебными обязанностями и личными интересами. По мысли законодателя, цель указанных правил — «повышение доверия общества к государственному аппарату и веры в честность его служащих». Кроме того, правила направлены на профилактику перечисленных выше преступлений, установление четких норм поведения всех государственных служащих в части «конфликта интересов» на государственной службе и

после ее оставления, на «минимизацию возможности их возникновения и разрешения в случае возникновения в интересах общества».

Кодекс содержит конкретные требования повседневной деятельности государственного служащего. По мысли законодателя профилактика «конфликта интересов» — это процедурные и административные требования, которым должен подчиняться государственный служащий, цель этих требований — максимально снизить вероятность возникновения «конфликта интересов» и разрешать их в интересах общества. В соответствии с Кодексом государственный служащий в течение 60 дней после назначения на службу обязан представить уполномоченному на то должностному лицу конфиденциальный подробный доклад о своем имуществе и обо всех прямых и существенных обязательствах, способных противоречить его должностным интересам. К перечисленным видам имущества и обязательствам относятся: свободно продающиеся акции и облигации корпораций; владение или контроль над акциями этих компаний или различных частных компаний, в том числе выполняющих государственные заказы; некоторые виды землевладений, а также имущество, которое используется с целью извлечения прибыли; оборудование и товары, иностранная валюта, если ими владеют или торгуют с целью извлечения прибыли; займы, выданные любому лицу, кроме членов семьи; другое имущество или обязательства, способные послужить поводом к реальному или потенциальному «конфликту интересов»; прямые и существенные обязательства, а также ответственность по любому из вышеперечисленных видов имущества.

Вместе с тем собственность некоммерческого характера, а также предназначенная для личного пользования не подлежит включению в представляемый конфиденциальный доклад. К ней Кодекс относит: жилье, дачи и фермы, предназначенные для отдыха государственного служащего и членов его семьи; оборудование жилья, мебель и личные вещи, произведения искусства, антиквариат и коллекции, автомобили и другие личные средства

передвижения; наличные деньги, а также финансовые вложения в ценные бумаги.

Все государственные служащие в Канаде вправе заниматься различными видами деятельности параллельно с государственной службой, за исключением тех, которые могут вызвать «конфликт интересов». В конфиденциальном докладе государственные служащие обязаны объективно сообщить о всех своих занятиях, в том числе и тех, которые могут потребовать от служащего совершения действий, несовместимых с его должностными функциями либо ставящих под сомнение его способность исполнять служебные обязанности беспристрастно. Если уполномоченным должностным лицом ведомства установлено, что какая-либо деятельность государственного служащего может привести к указанным выше последствиям, оно вправе потребовать от него ограничить, изменить или прекратить эту деятельность.

Кодекс содержит и требования к поведению служащего после оставления государственной службы. Цель требований свести к минимуму возможности возникновения у него еще на государственной службе реального, потенциального или явного «конфликта интересов». При этом имеется в виду: будущее трудоустройство за пределами государственной службы; получение после увольнения предпочтительного положения или возможности доступа в правительственные учреждения от имени негосударственной организации; извлечение личных выгод из обладания информацией, ставшей ему известной как государственному служащему; использование должности как несправедливого преимущества в поисках трудоустройства после оставления государственной службы.

Бывшему государственному служащему категорически запрещается выступать от имени любого лица либо негосударственной организации в отношении любой процедуры, сделки или переговоров, в которых одна сторона — правительственное учреждение, в том случае, если он, будучи государственным служащим, выступал по этому делу от имени

правительственного учреждения или действовал как его советник. В течение года после оставления государственной службы бывший государственный служащий не имеет право: принимать предложения о трудоустройстве в организацию, с которой он в течение года перед увольнением вел дела от имени государственного ведомства; представлять любое лицо или организацию в делах с любым другим правительственным учреждением, если в течение года перед увольнением он официально сотрудничал с этим учреждением; консультировать с коммерческой целью любую организацию, ведущую дела с правительственным учреждением, в котором он ранее работал, либо с учреждением, с которым вел дела от имени правительственного органа в течение года перед увольнением со службы.

Резюмируя вышеизложенное, необходимо отметить, что законодательство США и Канады, регламентирующее порядок прохождения государственной службы, включает в себя правовые меры, не допускающие конфликта интересов в системе «власть-бизнес» и требующие достижения самого высокого уровня профессионализма и честности среди сотрудников. В число эффективных методов предупреждения и пресечения коррупции в США и Канаде входят:

а) наложение запретов или ограничений на участие должностных лиц в официальных мероприятиях, в отношении которых у этих лиц имеется существенная прямая или косвенная финансовая заинтересованность;

б) наложение запретов или ограничений на участие должностных лиц в мероприятиях, являющихся предметом финансовой заинтересованности со стороны физических или юридических лиц, с которыми эти должностные лица ведут переговоры о поступлении на работу;

в) наложение ограничений на деятельность бывших государственных служащих;

г) наложение запретов и ограничений на получение подарков и других благ;

д) установление ограничений на неправомерное использование государственного имущества и ресурсов в частных интересах и др.

Таким образом, законодательство США и Канады содержит ряд норм, которые могут быть использованы в ходе реализации программы борьбы с коррупцией в Российской Федерации.

Литература

1. Волженкин Б.В. Коррупция . — 1998. — СПб., — С. 17.
2. Саломатин А.Ю. Борьба с коррупцией в США в XIX веке и государственная модернизация. //Правоведение — 2001 — № 3. — С. 196.
3. Предупреждение и борьба с коррупцией. Выводы и рекомендации международной научно—практической конференции. //Российская юстиция — 1999. — № 12. — С. 7.
4. Михайлов Л.В. Борьба с коррупцией в США (80—е годы). //Вопросы истории. — 1994. — № 5. — С. 149.
5. Jonson M. The Political Consequences of Corruption. — Comparative Politics. — New York, June 1986. — p. 459—477.
6. Николайчик В.М. Правовое регулирование этики официальных лиц в США. //США. Экономика. Политика. Идеология. — 1998. — № 5—6. — С. 89—93.
7. Ермилин И. Законодательство Канады: что такое «конфликт интересов»? //Советская юстиция. — 1990. — № 23. — С. 28.
8. Kettl D., Ingraham P., Sanders R., Horner C. Civil Service Reform Building a Government That Works. Washington. — 1996. — P. 9.
9. Shamsul M. Haque. Legitimization Crisis: a Challenge for Public Service in the Next Century //International Review of Administrative Sciences. — 1998. — Vol. 64. — No. 1. — P. 13—26.