

УДК 343.35

П.Н. КОБЕЦ,

доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник

*Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России,
г. Москва*

О НЕОБХОДИМОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ПРЕСЕЧЕНИЯ КОРРУПЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ АППАРАТЕ

В статье рассматривается одна из наиболее актуальных проблем современного российского общества – противодействие коррупции, опасность которой очевидна, а меры, принимаемые российским государством, – малоэффективны. Понимание и применение зарубежного опыта противодействия коррупции – важнейшая задача и законодателей, и правоприменителей.

Причины возникновения коррупции в зависимости от исторической эпохи и фазы социально-экономического развития стран весьма различны, а потому разработать некие универсальные правовые и организационные средства по ее предупреждению и пресечению представляется малореальным.

В современный период тема борьбы с коррупцией находится в центре внимания научной общественности России не случайно. Коррупционность аппарата государственного управления приобрела глобальный и системный характер.

Коррупция – это не результат отсутствия репрессий, а прямое следствие ограничения экономических свобод. Любые административные барьеры преодолеваются взятками.

Объективная оценка российской действительности позволяет сделать вывод об отсутствии реальных механизмов по противодействию росту коррупции в органах государственной власти. Как показывает практика, борьба с коррупцией осуществляется преимущественно мерами уголовного характера, которые не только не эффективны, но и способствуют выработ-

ке мер противодействия им со стороны коррумпированных чиновников, повышают общий объем средств, находящихся в коррупционном обороте, и суммы разовых выплат за незаконные услуги госчиновников. Меры уголовного противодействия не решают проблему профессиональной и моральной подготовки госслужащих, а также разработку методов по минимизации коррупционного поведения должностных лиц аппарата государственного управления.

В отличие от России, в зарубежных странах основные усилия по противодействию коррупции сосредоточены в плоскости использования административно-правовых и организационных средств предупреждения и пресечения коррупции.

Обобщение положительного опыта и изучение имеющихся наработок в области борьбы с этим социальным явлением в ряде зарубежных государств (США, Канада, Франция, Германия и др.) в связи с изложенным может представлять интерес и выборочно использоваться в практической деятельности российских правоохранительных органов.

В зарубежных странах практически нет расхождений в восприятии и юридической оценке коррупционного поведения госслужащих. Оно включает в себя весь комплекс злоупотреблений: в личных целях, целях третьих лиц или групп должностных лиц государственных органов и может фиксироваться при нарушении административного, финансового, трудового, гражданского законодательства. В некоторых странах коррупцией признается и нарушение этических норм государственным служащим.

Исследование зарубежного опыта показывает, что наиболее существенные усилия по предупреждению и пресечению коррупции в государственном аппарате предпринимают Соединенные Штаты Америки, которые создали не только целую систему мер административно-правового характера, направленных на предупреждение и пресечение коррупции, но и выступают с рядом важных международных инициатив в рассматриваемой сфере.

В этой стране действуют комитеты Сената и Палаты представителей Конгресса США, Комитет по этике при правительстве. Главным координирующим ведомством по борьбе с коррупцией является Министерство юстиции.

В соответствии с законодательством США должностные лица обязаны руководствоваться этическими нормами поведения, специально разработанными для каждой из трех ветвей государственной власти. Так, для служащих органов исполнительной власти это – "Кодекс этики правительственной службы" (United States Code – USC), нормы которого вправе устанавливать государственный секретарь США от имени Президента страны.

Каждое ведомство, входящее в систему органов исполнительной власти, имеет специально назначенного сотрудника, который координирует и контролирует соблюдение должностными лицами норм этики внутри ведомства и осуществляет связь данного ведомства с Главным контрольно-финансовым управлением США и с Управлением по этике при правительстве. Для предупреждения и пресечения коррупции законодательство об этике в правительстве обязывает должностных лиц всех трех ветвей

власти информировать соответствующие государственные органы о своем финансовом состоянии и происходящих в нем изменениях, регулярно подавая финансовые декларации.

Особое место в предупреждении и пресечении коррупции в США отведено Федеральному бюро расследований, помимо этого, в мероприятиях по предотвращению коррупции и наказанию преступников участвуют также прокуратура, полиция, суд. Названные органы правопорядка активно используют так называемый закон о "свистунах", в соответствии с которым любой сотрудник фирмы, предприятия или организации может сообщить в Министерство юстиции об известных ему фактах коррупции и получить часть суммы по возмещению ущерба или штрафа, наложенного на нарушителя.

В борьбе с коррупцией существует строгое распределение компетенции между законодательной, исполнительной и судебной властями. Конгресс разрабатывает и принимает соответствующие законы и осуществляет надзор за их выполнением. Обе его палаты обладают сильными рычагами влияния на деятельность исполнительной власти путем выделения или ограничения бюджетных средств на государственные расходы, включая борьбу с коррупцией.

Контроль за правонарушениями в системе государственной службы осуществляется конгрессом через постоянные и специальные комитеты его палат. Проблемами коррупции занимается Специальный сенатский комитет по этике и Комитет по стандартам служебного поведения должностных лиц палаты представителей. Правонарушения, связанные с коррупцией, заслушиваются также в комитетах по правительственным операциям, делам почтового ведомства гражданской службы, науке, космосу, технике, расходам и доходам.

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 заслуши-

вать на заседаниях комитетов руководителей министерств.

Несмотря на главенствующую роль парламентского контроля за исполнительной и судебной властью в сфере противодействия коррупции, в США существуют средства контроля и над деятельностью законодательных органов. Так, с 1946 г. действует Закон о федеральном регулировании лоббистской деятельности, в соответствии с которым любая организация, оказывающая влияние 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". Важность действия данного закона объясняется тем, что неурегулированный лоббизм в любом развитом обществе неизбежно ведет к принятию законодательных решений, выгодных для ограниченного круга лиц или политических групп, и как следствие, к коррупции в аппарате законодательных органов.

Помимо перечисленных мер, важным профилактическим потенциалом обладает федеральное законодательство США, предусматривающее ограничение деловой деятельности бывших государственных должностных лиц после их ухода из органов государственной власти. Например, если государственный служащий, находясь на службе, лично участвовал в разрешении конкретных проблем, он не имеет права после выхода в отставку официально и в любой форме представлять чьи-либо интересы для разрешения органами исполнительной власти таких же проблем в последующем. Кроме того, если бывший государственный служащий "лично или косвенно" не занимался данной процедурой, хотя она "фактически относилась к его официальной ответственности в течение одного года до ее прекращения", такой бывший служащий теряет право заниматься практикой указанного рода на период в два года.

Характерной особенностью является и то, что бывший государственный служащий не имеет права в течение двух лет после выхода в отставку осуществлять предпринимательскую деятельность при разрешении органами испол-

нительной власти конкретных проблем, которые относились к официальному ведению этого государственного служащего в течение года, предшествовавшего прекращению его службы в органе исполнительной власти. Такой же двухлетний запрет распространяется также и на бывших "старших чиновников" исполнительной власти¹.

В Канаде, как и в США, также отработана система норм, направленных на противодействие процессу коррумпирования государственного аппарата. В том числе 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 государству в целом. В связи с этим в 1985 г. в Канаде был принят кодекс, содержащий правила поведения, которыми обязаны руководствоваться все государственные служащие в случае возникновения противоречий между их служебными обязанностями и личными интересами. Данный кодекс состоит из четырех частей.

В первой части сформулированы общие принципы поведения, которыми обязаны руководствоваться государственные служащие. Так, государственный служащий обязан делать все необходимое, чтобы исключить реальную возможность возникновения "конфликта интересов", а также создания условий для его возникновения.

Вторая часть кодекса содержит конкретные требования повседневной деятельности государственного служащего. Например, 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 обстоятельствах, способных противоречить его должностным интересам.

¹ Перечень дан 18 USC 207 (d). К ним относятся, например, сотрудники аппарата президента и вице-президента США.

Третья часть рассматриваемого документа содержит требования к поведению служащего после оставления им государственной службы, цель которых – свести к минимуму возможности возникновения у него еще на государственной службе реального, потенциального или явного "конфликта интересов". Здесь имеется в виду его будущее трудоустройство после окончания государственной службы и получения при этом предпочтительного положения или возможности доступа в правительственные учреждения от имени негосударственной организации, извлечение личных выгод из многолетнего опыта работы в качестве государственного служащего, приоритет в трудоустройстве по отношению к другим гражданам.

Четвертая часть кодекса устанавливает минимальные отличия в порядке приема на работу и увольнения со службы некоторых категорий государственных служащих, а также определяет права и обязанности сторон по соблюдению правил о "конфликте интересов".

Правила, изложенные в кодексе, подкреплены дисциплинарными мерами воздействия в случае их нарушения.

Западноевропейское законодательство и связанные с ним организационные меры профилактики коррупции в органах государственной власти имеют существенное отличие от моделей противодействия рассматриваемым видам правонарушений в США и Канаде.

Исследование позволило выявить в странах Западной Европы несколько основных моделей коррупции (от разновидности коррупции зависят и средства борьбы с ней):

- систематическая коррупция (Франция, Италия, Испания, Бельгия);
- проявляющаяся систематическая коррупция (Германия, Греция);
- спонтанная коррупция (Португалия, Ирландия, Австрия);
- случайная коррупция (Нидерланды, Финляндия, Швеция, Дания).

По мнению исследователей, модель коррупции, существующей во Франции, во многом сходна с настоящей ситуацией в Российской Федерации. В результате определенных просче-

тов в государственном управлении, послуживших стимулом для злоупотреблений со стороны должностных лиц органов государственной власти, сложилась ситуация, которая позволила отдельным группам людей в силу их должностного или общественного положения получать неконтролируемые дополнительные доходы.

В настоящее время основными сферами распространения коррупции во Франции являются: деятельность политических партий, прибегающих к незаконным способам привлечения средств для финансирования избирательных кампаний, функционирование государственных служащих, принимающих политико-административные решения, взаимоотношения между органами власти различных уровней и предпринимателями в ходе заключения подрядных контрактов на проведение общественных работ.

Одной из приоритетных форм противодействия коррупции во Франции была признана профилактика, включающая в себя комплекс законодательных мер, связанных с образованием, воспитанием государственных служащих и менеджеров, формированием антикоррупционной профессиональной этики, функционированием сдерживающих и контролирующих государственных структур, кадровой политикой и ротацией руководящих кадров.

В целях предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате с начала 60-х годов было введено в действие несколько нормативных актов, обязывающих всех государственных служащих и кадры общественной службы, которые подвержены риску коррупции, поскольку от них зависит принятие решений, сообщать о своем имуществе и доходах в независимые инстанции. Помимо этого, созданы правовые и организационные основы, обеспечивающие широкую гласность деклараций о доходах и имуществе высокопоставленных работников государственного аппарата. Разработаны формы подачи информации широкой общественности о соглашениях, подписанных административными учреждениями или о разрешениях, выданных ими. Введены запреты на непосредственную оплату штрафа на месте за нарушение правил дорожного движения. В це-

лях повышения эффективности государственного контроля как способа предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате было принято решение увеличить численность и повысить квалификацию работников префектур, занятых в службах контроля за соблюдением законности, а также предоставить службам префектур право отсрочки актов, содержание которых провоцирует риск коррупции. Правительством Франции было принято решение расширить компетенцию Счетной палаты, а также поддерживать стремление предприятий проводить внутренние аудиты и контрольные мероприятия для защиты от риска коррупции своих работников. Помимо вышеизложенного правительством Франции было принято решение создать в Министерстве юстиции Центральную службу для борьбы с коррупцией.

В целях контроля за трудовым перемещением сотрудников, находящихся на государственной службе, и ограничения их влияния на решение каких-либо вопросов, связанных с деятельностью данного ведомства после их увольнения, правительством Франции создана Комиссия по деонтологии государственной службы. Данная комиссия призвана оценивать совместимость будущей работы государственного служащего с его функциями на службе. Комиссия по деонтологии играет роль своего рода "фильтра", не позволяющего государственным служащим злоупотреблять своим служебным положением в интересах частных или государственных компаний.

Серьезные проблемы с коррупцией испытывает и Германия.

Из отчета Федерального управления криминальной полиции "О положении с коррупцией" от 26.08.02, в котором было проанализировано состояние дел с коррупцией в течение десяти лет, предшествующих отчету, следует вывод, что, начиная с 1992 г., процесс коррупции непрерывно усиливался. Особенно значительно возросло количество случаев подкупа государственных служащих – с 258 эпизодов в 1992 г. до 1243 в 2002 г. (в настоящее время данная тенденция сохраняется), в результате почти в три раза увеличилось количество подозреваемых и обвиня-

емых в совершении преступлений рассматриваемой направленности².

Одним из основных правовых средств борьбы с коррупцией в Германии являются соответствующие нормы Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов. Так, в п. 108е УК Германии предусмотрена ответственность депутата, в случае если он на сессии голосует в соответствии с предшествующим сговором, сулящем ему выгоду. Кроме того, согласно п. 299 УК служащие и доверенные лица хозяйственного объекта подвергаются наказанию, если они при получении товаров и оказании промышленных услуг предпочитают в обход конкурентных правил иметь дело с выгодным клиентом. Также УК предусматривает ответственность за действия чиновников по отмыванию денег (активный и пассивный подкуп – п. 332, 334 УК соответственно) и извлечение противозаконной выгоды, добытой путем преступления или ради преступления (конфискация замены ценности), если у пострадавшего от преступления есть право на компенсацию (п. 73 абз. 1 предл. 2 УК). Всего в УК Германии содержится 37 составов преступлений коррупционной направленности (п. 108е, 299, 300, 301-335 УК). Степень тяжести данных правонарушений определяется при их соотношении с п. 100а № 1 УПК Германии.

Отдельные составы правонарушений меньшей степени тяжести, которые впоследствии могли бы повлечь коррупционные преступления, закреплены в п. 30 и 130 Закона об административных правонарушениях Германии.

Неудержимый рост коррупции, как в сопредельных с Германией государствах, так и внутри страны, обусловили принятие в августе 1997 г. Закона "О борьбе с коррупцией". Согласно данному закону в Германии ограничивается возможность государственных служащих заниматься дополнительной деятельностью, ужесточены меры наказания за недекларирование получаемых доходов, подарков. Строгая регламентация

² Переводы материалов о практике деятельности правоохранительных органов зарубежных стран № 28. ГИЦ МВД России. – М., 2004. – С. 15.

поведения государственных служащих была подкреплена подконтрольностью их действий со стороны соответствующих органов.

Опыт Германии показывает, что наиболее эффективными административно-правовыми методами предупреждения коррупции могли бы стать: определение сфер, наиболее подверженных угрозе коррупции; создание в Центральном банке страны базы данных физических и юридических лиц, избалованных в подкупе государственных служащих, что не позволит им под новым именем (названием) или иным прикрытием получать государственные заказы; осуществлять ротацию управленческих кадров; создать вневедомственные подразделения внутреннего контроля деятельности управленческого персонала.

В Португалии – стране, в которой коррупция носит не глобальный, а спонтанный характер, рассматриваемая проблема не стоит столь остро, как в странах с иным типом коррупции. Несмотря на это, органами законодательной и исполнительной власти созданы административные барьеры для подобных правонарушений со стороны государственных служащих.

Одной из эффективных мер, предпринятых правительством по борьбе с коррупцией, явилось создание в системе прокуратуры специализированного подразделения – Центрального управления по ведению следствия и уголовному преследованию. Данный орган наделен широкими полномочиями и ориентирован на расследование наиболее опасных и сложных преступлений, связанных с деятельностью высокопоставленных должностных лиц. Важное место в деле предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате отводится укреплению взаимодействия правоохранительных органов и расширению партнерских связей с аналогичными институтами других государств.

В Нидерландах в целях предупреждения и пресечения коррупции были ужесточены санкции в отношении государственных служащих, уличенных в коррупционном поведении, включая взяточничество и злоупотребление служебным положением. Кроме того, в целях предупреждения проникновения во властные структу-

ры представителей организованных преступных сообществ выработаны дополнительные меры. В частности, Служба национальной безопасности получила право осуществлять проверку отдельных кандидатов в депутаты парламента страны, в отношении которых имеются обоснованные подозрения в связях с организованной преступностью.

Обобщая зарубежный опыт предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате, необходимо отметить, что преодолеть такое явление одними карательными мерами невозможно, в связи с этим для предупреждения и пресечения коррупции в сфере государственного управления следует выработать систему контроля всех органов государственной власти за деятельностью чиновников. Наиболее передовым в этом отношении представляется опыт США и Канады. Законодательство этих стран, направленное на противодействие коррупции в государственном аппарате, включает в себя административные кодексы и этические нормы поведения, не допускающие "конфликта интересов", обеспечивающие надлежащее использование государственных ресурсов и требующие достижения самого высокого уровня профессионализма и честности среди сотрудников государственного аппарата.

В качестве эффективных мер предупреждения и пресечения коррупции, которые могли бы быть использованы в российской законодательной практике, следует выделить:

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

2) контроль над участием должностных лиц в мероприятиях, являющихся предметом заинтересованности со стороны физических или юридических лиц, с которыми эти должностные лица ведут переговоры о поступлении на работу;

3) наложение запретов на деятельность бывших государственных служащих, если они представляют частные или личные интересы в

сфере или государственных органах, в которых они раньше работали, а также на использование информации, ставшей им доступной в связи с деятельностью в органах государственной власти;

4) наложение запретов и ограничений на получение подарков и других благ, контроль за имуществом и финансовым статусом членов семьи и близких родственников;

5) внедрение в административную практику контроля со стороны специально уполномоченных органов за фактами неправомерного использования государственного имущества и ресурсов в частных интересах и др. и применение соответствующих санкций за данные правонарушения.

В редакцию материал поступил 17.12.08.

Ключевые слова: предупреждение и пресечение коррупции, государственный аппарат, коррупционное поведение, коррумпированность, государственный служащий.
