



МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВЫХ МЕТОДОВ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ПРЕСЕЧЕНИЯ КОРРУПЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ

ТУЛИ Хайдер Абдунаби – аспирант кафедры административного и хозяйственного права ОНУ им. Мечникова

Адміністративно-правові засоби запобігання та протидії корупції. Аналіз міжнародного досвіду протидії корупції.

Ключевые слова: государственные органы, коррупция, методы предупреждения и пресечения коррупции, международный опыт.

Исследование административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы невозможно без рассмотрения норм международного и европейского права.

В ряде актов Организации Объединенных Наций, Всемирного банка, Международного валютного фонда, Всемирной торговой организации, Европейского союза, СНГ и других международных организаций отмечается, что коррупция представляет собой явление, которое в настоящее время выходит за пределы национальных границ и затрагивает все общества и экономические системы. Поэтому международное сообщество заинтересовано в реализации унифицированных административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы.

Коррупция в международно-правовых актах определяется как одна из глобальных проблем в сфере обеспечения международного правопорядка. Поэтому актуальным остается стремление к объединению усилий в методах предупреждения и пресечения коррупции. Для предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы необходимы эффективные национальные

судебные и правоохранительные органы. В этой связи целесообразно расширение международного сотрудничества в сфере предупреждения и пресечения коррупции.

В научной литературе отмечается, что сотрудничество государств, в сфере предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, является составной частью международных отношений (А. Х. Абашидзе, Ю. Н. Жданов, И. И. Лукашук, В. Я. Пекарев и др.).

Анализ международных документов позволяет сделать достаточно очевидный вывод о том, что коррупция представляет угрозу режиму законности, правам и законным интересам физических и юридических лиц, подрывает устоявшуюся систему публичного управления, ведет к монополизации товарных рынков, наносит серьезный урон экономике, общественной морали, а также национальной безопасности.

В настоящее время меры по предупреждению коррупции представлены в международных и европейских антикоррупционных программах: Глобальной программе против коррупции ООН, Декларации ООН «О борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях», Конвенции ООН «Против коррупции», Конвенции «Об уголовной ответственности за коррупцию», «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию», Конвенции «О защите финансовых интересов Европейских сообществ», Международном кодексе поведения государственных должностных лиц» и др.

Практически во всех международно-правовых актах по вопросам предупреждения и пресечения коррупции содержится значительное количество норм административного права, которые регламентируют организационно-управленческие аспекты реализации этих соглашений.

Для предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы международным организациям (ООН, Совету Европы, СНГ, Интерполу и др.) необходимо усилить контроль за соблюдением принятых государствами обязательств в сфере предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы.

Контроль за выполнением взятых на себя государствами обязательств в сфере предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы был бы гарантией того, что государства будут соблюдать взятые на себя обязательства в рассматриваемой сфере.

В настоящее время необходимо формировать более эффективные административно-правовые механизмы реализации Конвенции ООН «Против коррупции» в части применения ее предписаний, касающихся незаконного обогащения государственных служащих. Согласно Конвенции, публичное должностное лицо, имеющее активы, превышающие его законные доходы, которые оно не может разумным образом обосновать, признается виновным в коррупции.

В последние десятилетия международные и региональные экономические организации уделяли большое внимание выработке документов, направленных на борьбу с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях.

Взяточничество в международной практике обычно носит скрытый характер, и доказать факт взятки достаточно сложно. Одним из распространённых способов взяточничества является оплата услуг разного рода консультантов, агентов, посредников, а также официальных лиц за рубежом. ТНК расходует на такие выплаты огромные суммы из общекорпоративных средств с целью получения конкурентных преимуществ на международном рынке. ТНК авиакосмической и военной отраслей США тратят на таких консультан-

тов 4-6% от суммы сделок. Взяточничество в законах многих западных стран является уголовным преступлением. Единообразного толкования этого понятия в уголовном праве не существует. Одни страны относят к взяточничеству все случаи дачи взятки, когда целью было извлечение выгоды или пользы для взяткодателя; другие – лишь случаи, где приманкой были деньги или собственность. В США определение взяточничества связывается лишь с нарушением административной этики госслужащими в законодательной, исполнительной и судебной областях. При этом в случае доказательства факта взятки, если деньги или другие блага были предложены или получены с незаконной целью, не имеет значения, было ли действительно совершено действие, ради которого давалась взятка или нет. Под наказание попадает также получение взятки, которую дали конкуренты или правоохранительные органы с целью проверки должностных лиц на честность.[1]

В изданном в США исследовании «Разрабатываемые стандарты международной торговли и инвестиций» (многонациональные кодексы поведения корпораций) приводится классификация различных видов платежей, относящихся к разряду взяток:[2]

1. Плата за услуги должностным лицам – вымогателям («способствующие», «грязные» подношения). К ним относятся: плата таможенному чиновнику; «подарки» правительственному служащему (клерку); «возвратная взятка» в награду за «сотрудничество».

2. Выплаты правительственным, государственным высшим должностным лицам с целью заручиться их поддержкой и обязательством создавать благоприятный режим на будущее.

3. Выплаты чиновникам с целью содействовать принятию необходимого фирме (национальной или иностранной) удовлетворительного решения по сделке или заказу.

Историко-правовые исследования доказывают, что коррупция существовала в обществе всегда, как только возник управленческий аппарат. Однако размеры коррупции в разное время и в разных странах далеко не одинаковы, что определяется рядом обстоятельств.

Общественная опасность коррупции чрезвычайно велика. В международных докумен-

тах подчёркивается, что коррупция оказывает исключительно вредное влияние на экономику, подрывает эффективность всех видов правительственных решений и программ, наносит ущерб состоянию морали в обществе, расшатывает доверие граждан к правительству и другим конституционным органам, авторитет власти, разрушает принцип справедливости и беспристрастного правосудия. Делается вывод, что коррупция как явление в настоящее время выходит за пределы национальных границ и затрагивает все общества и экономические системы.[3]

Корпус государственных и муниципальных служащих обязан подчиняться особо жестко контролируемым этическим и дисциплинарным нормам. В ряде стран приняты специальные законы, содержащие подобные нормы. Например, в США такими нормативными актами являются Принципы этического поведения правительственных чиновников и служащих (Principles of Ethical Conduct for Governments officers and employees), введенные в действие 17 октября 1990 года, Закон об этике в правительственных учреждениях 1978 года (The Ethics in Government Act); в Великобритании – Статус Гражданской службы (The Civil Service order in Council), Кодекс условий службы и оплаты государственных чиновников (The Civil Service Pay and Conductions Code), Общие принципы поведения государственных служащих (General Principles of Conduct); в ФРГ – Федеральный закон о государственных служащих, Федеральный закон о дисциплинарном режиме государственной службы и Закон о федеральных кадрах; во Франции – Генеральный статут Государственной службы 1946 года.

В этих нормативных актах подчёркивается престижность государственной службы и моральная ответственность лиц, состоящих на службе, перед обществом. «Федеральный служащий, – говорится в Принципах этического поведения США, – должен уважать и соблюдать фундаментальные принципы этического поведения, с тем, чтобы каждый гражданин мог быть полностью уверенным в моральной чистоте и честности своего правительства. Служба обществу предполагает доверие со стороны общества и требует, чтобы служащий ставил преданность Конституции, законам и

этическим принципам выше личной выгоды». В силу этого указанные нормативные акты говорят о необходимости добровольного ограничения чиновника, отказа от некоторых прав и преимуществ по сравнению с рядовым гражданином. Положение государственного служащего обязывает его «согласиться на определённые ограничения и особые правила поведения не только в рабочее время, но и вне его», – говорится в английских Общих принципах поведения.

В нормативных документах, определяющих статус государственных служащих в США, Великобритании, Франции, ФРГ, ряде других стран, выработаны и закреплены такие обязательства и ограничения, определены органы контроля за их соблюдением. В Украине в настоящее время требования, предъявляемые к лицам, состоящим на государственной службе, и налагаемые на них в связи с этим ограничения наиболее полно сформулированы в законах «О государственной службе», «О службе в органах местного самоуправления», «О принципах предотвращения и противодействия коррупции». В Ираке, главным Законом, устанавливающим требования, ограничения и запреты для государственных служащих, а также предусматривающим ответственность за несоблюдение ими этих предписаний, является Commission for Integrity.

Анализируя существующие и действующие международные нормативные акты напрашивается вывод о том, что борьбу с коррупцией необходимо начинать в первую очередь с повышения прозрачности управления финансами – начиная со сбора доходов и заканчивая расходованием средств, а также усиления надзора за деятельностью и безнаказанностью коррумпированных государственных служащих. Наличие независимой и профессиональной судебной системы является ключевым условием, позволяющим положить конец безнаказанности и внедрить верховенство беспристрастного закона, повысить доверие к стране со стороны общества, доноров и инвесторов.

Кроме того, мировые финансовые центры играют ключевую роль в том, что коррумпированные чиновники располагают возможностями по переводу, сокрытию и инвестиро-

ванию своих богатств, нажитых незаконным путём. Так, например, оффшорное финансирование сыграло основную роль в выводе многомиллионных сумм из таких стран, как Нигерия и Филиппины, способствуя злоупотреблением со стороны коррумпированных руководителей этих государств и обнищанию их населения.[4]

В зарубежной социологии сформировалась концепция, которая с позиций структурного анализа объясняла и фактически оправдывала коррупционное поведение, которое детерминируется не качествами личности (полицейский с неустойчивой моралью), а определяется потребностями общества и поэтому выполняет положительные функции, способствуя сохранению социума. Утверждалось, что коррупция, способствующая удовлетворению потребностей человека, не может расцениваться как негативный фактор.[5]

Отечественные исследователи также в ряде случаев рассматривают её не как временную и внешнюю болезнь нашего общества, а как стержень системы функционирования государства. Утверждается, что граждане живут и действуют не в правовом поле, черченном позитивным законодательством, а в рамках нарушений законов, не пресекаемых ближайшими контролирующими органами, которым передаётся плата за пропорциональное её размеру расширение этих рамок. Работать же в рамках официального законодательства просто невозможно, нужен определённый люфт для некоторого выбора вариантов действия. Сложившаяся внутри государственного аппарата система «кормлений» создаёт определённую стабильность и предсказуемость действий чиновников для тех, кто понимает реальные правила поведения.[6]

Выявление факторов, влияющих на коррупционное поведение государственных служащих, а также изучение личности данной категории служащих выступает необходимым условием целенаправленной борьбы с опасными, подрывающими авторитет власти преступлениями. Борьба с коррупцией государственных служащих не может быть сведена только к выявлению и наказанию виновных. Акцент, прежде всего, должен быть сделан на разработке и осуществлении системы мер предупредительного характера.

Международный опыт показывает, что разовые, пусть даже очень жестокие меры бесперспективны.

Борьба с коррупцией должна отвечать всем требованиям борьбы с преступностью. Крайне важным является положение о криминализации незаконного обогащения. Статья 20 Конвенции ООН против коррупции[7] предусматривает следующее: «При условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы каждое государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, то есть значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать».[8]

Большое значение придаётся участию общества, разных его структур и отдельных граждан в предупреждении коррупции, а также расширению и распространению знаний по вопросам предупреждения коррупции (ст. 6 Конвенции ООН против коррупции).

Правоохранительная деятельность должна неуклонно осуществляться только в рамках и на основе закона, при соблюдении презумпции невиновности, индивидуализации уголовной ответственности и наказания, с использованием всего арсенала правовых средств (дисциплинарных, административных, гражданско-правовых, уголовно-правовых).

Статья 31 Конвенции ООН против коррупции предусматривает приостановление операций (замораживание), арест и конфискацию:

а) доходов от преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, или имущества, стоимость которого соответствует стоимости доходов;

б) имущества, оборудования и других средств, использовавшихся или предназначенных для использования при совершении преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией.[9]

Борьба с преступностью коррупционного характера требует создания специализиро-

ванных субъектов борьбы, их высокой специальной профессиональной квалификации, взаимодействия и координации усилий. Статья 6 Конвенции против коррупции предусматривает, что каждое государство-участник в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, в надлежащих случаях обеспечивает наличие органа или органов, осуществляющих предупреждение коррупции; обеспечивает им необходимую самостоятельность, с тем, чтобы они могли выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния; обеспечивает необходимые материальные ресурсы и специализированный персонал, а также такую подготовку персонала, которая может потребоваться для выполнения возложенных на него функций; сообщает Генеральному секретарю Организации Объединённых Наций название и адрес органа или органов, которые могут оказывать другим государствам-участникам содействие в разработке и осуществлении конкретных мер по предупреждению коррупции.

В свое время, известный экономист, лауреат нобелевской премии по экономике 1992 года Гэри Стэнли Беккер сказал: «Если мы ликвидируем государство, мы ликвидируем коррупцию».

На эту тему написано великое количество работ, и сложно выделить какие-либо определенные «рецепты» против коррупции, тем более что пакет мер по борьбе с этим явлением зависит, как выше было изложено, прежде всего от специфики страны – ее уровня экономического благосостояния, институциональных, исторических, географических, культурных факторов. В этой связи целесообразным представляется привести примеры удачных стратегий по борьбе с коррупцией – и извлечь из них определенные уроки.

Так например, Сингапурская стратегия. [10] Получив независимость в 1965 г., Сингапур оказался страной с одним из высочайших уровней коррупции во всем мире. Для борьбы с коррупцией были предприняты следующие шаги:

- строгая регламентация действий чиновников, упрощение бюрократических процедур, жесточайший надзор над соблюдением высоких этических стандартов;

- создано автономное Бюро по расследованию случаев коррупции (СРІВ), основными функциями которого были: 1) получать и расследовать жалобы, содержащие обвинения в коррупции в общественных и частных сферах; 2) расследовать случаи халатности и небрежности, допущенные государственными служащими; 3) проверять деятельность и операции, проводимые государственными служащими с целью минимизировать возможность совершения коррумпированных действий;

- ужесточено законодательство, повышена независимость судебной системы (с высокой зарплатой и привилегированным статусом судей), введены экономические санкции за дачу взятки или отказ от участия в антикоррупционных расследованиях, а также предприняты жесткие акции вплоть до поголовного увольнения сотрудников таможни и других госслужб.

Было осуществлено дерегулирование экономики. Повышение зарплат чиновникам и подготовка квалифицированных административных кадров.

Примечательно, что коррупционеры, помимо исполнения обычного судебного приговора, обязаны возместить стоимость полученной взятки. Для тех, кто не в состоянии произвести полное возмещение, выносятся более строгий судебный приговор. Если же обвиняемый в коррупционных отношениях уже умер, конфискуется его имущество.

Благодаря этой стратегии Сингапур стал одним из наименее коррумпированных государств мира и занял в 2008 году 4е место в Corruption Perception Index, опубликованным Transparency International.

Однако движущей силой, обеспечившей столь высокую эффективность антикоррупционных реформ в этой стране изначально бала политическая воля[8].

Другой пример шведской стратегии.[10] В шведской стратегии акцент был перенесен на систему стимулов, побуждающих население к противодействию коррупции. Ее отличительные черты: 1) основные инструменты – налоги, льготы и субсидии; 2) свободный доступ к внутренним государственным документам; 3) независимая и эффективная система правосудия; 4) установление высоких этических стандартов для государственных чиновников; 5)

высокие зарплаты госслужащим.

Спустя всего несколько лет после начала антикоррупционной кампании в Швеции честность стала социальной нормой среди чиновников. Что же касается высоких зарплат, то поначалу они превышали зарплату рабочих в 12 – 15[11] раз, однако со временем эта разница снизилась до 2-3 раз.

На сегодняшний день Швеции присвоен первый ранг в Corruption Perception Index. Секрет стратегии кроется в выполнении следующих задач: повышение экономического благосостояния, достижение социального равенства, борьба с бедностью и, что также немаловажно – восприятие честности как нормы поведения чиновника.

Меры по борьбе с коррупцией, перечисленные в этих примерах, в той или иной форме нашли отражение и в стратегиях других государств. Не вдаваясь в дальнейшие детали, отметим, что наиболее эффективными являются комбинированные методы «кнута и пряника»; применяемые по отдельности, они вряд ли приведут к значительным результатам, если и вовсе не ухудшат ситуацию. Одними лишь благими намерениями, к сожалению, обойтись не удастся – и пакет антикоррупционных законов и подзаконных нормативно-правовых актов, принятые украинским парламентом и правительством по противодействию коррупции, явное тому подтверждение.

По мнению польского политолога Александра Смолара «есть три уровня борьбы с коррупцией: легальные организации, активность в плане демонстрирования общественного мнения, потому что тогда коррупция недопустима, и указывание на конкретные случаи коррупции».

«Потом масс-медиа, популяризация антикоррупционной борьбы – это четвертый отдельный уровень, который может что-то сделать. Как правило, большая часть экономики построена, на коррупционных принципах. И когда политики коррумпированы, очень сложно, обществу противостоять этому».

Но есть методы, которые используются даже в тех странах, где меньше демократии, чем в Украине, к примеру, в Китае. Там проблема коррупции очень важна, она может дестабилизировать власть, поэтому с ней активно борются.

Важнее всего в решении этой проблемы – это давление населения, организация общественного мнения, работа независимых медиа.

Анализируя разные предупредительные методы, стратегии борьбы с коррупцией и международный опыт в этой сфере можно подитожить, что

во-первых, задача борьбы с коррупцией в значительной мере сводится к задаче формирования честной и неподкупной верхушки чиновничества, руководствующейся не своими личными интересами, а благом государства и общества;

во-вторых, наиболее успешные государства в истории, и в особенности наиболее успешные и стабильные демократические государства, применяли один и тот же набор принципов формирования своей чиновничьей верхушки, к которым относятся: 1) единая альтруистическая идеология, приверженность которой служит одним из критериев селекции правящего слоя; 2) добровольно-принудительный отказ правящего слоя от владения крупным личным имуществом и от получения крупных личных доходов; 3) частая и принудительная ротация чиновников, особенно в высшем звене, ограничение срока пребывания чиновника на одном месте самое большее несколькими годами; 4) строгое наказание за нарушение установленных правил – изгнание из государственного аппарата, конфискация имущества – и суровые наказания при обнаружении фактов, уличающих чиновника во взятках и воровстве; 5) создание независимого органа по расследованию случаев коррупции и осуществляющего антикоррупционную экспертизу нормативных актов.

Причина, по которой данные меры оказываются наиболее эффективными в борьбе с коррупцией, заключается в том, что введение системы этих мер делает бессмысленным вхождение во власть для тех, кто стремится к богатству и власти как таковой, а также противодействует образованию устойчивых коррумпированных групп. Соответственно, внедрение указанной системы мер открывает дорогу во власть тем, кто готов служить обществу относительно бескорыстно (за достойное, но не чрезмерное, вознаграждение), не пре-

АННОТАЦИЯ

Административно-правовые методы предупреждения и пресечения коррупции. Анализ международного опыта противодействия коррупции.

следуя властных амбиций и целей обогащения.

в-третьих, современный западный опыт борьбы с коррупцией применим, но лишь в дополнение к указанным выше принципам, поскольку западные антикоррупционные меры оказались недостаточно эффективными и не смогли ни в прошлом, ни в настоящем, воспрепятствовать как росту коррупции так и искоренению коррупции на самом Западе. Среди таких мер, которые целесообразно взять для эффективного противодействия коррупции, можно отметить: запрет на ведение чиновниками и членами их семей личного бизнеса, конкурирующего с деятельностью чиновника («конфликт интересов»); запрет на владение оффшорными компаниями и контакты с ними; декларирование доходов и расходов чиновников; публичность и открытость всех процедур, осуществляемых властями; правила финансирования выборной кампании: запрет финансирования со стороны компаний, работающих по государственным контрактам; установление общего «потолка» сумм пожертвований для каждого политика и «потолка» суммы пожертвования от каждого его сторонника[7]; создание независимого органа по осуществляющего антикоррупционной экспертизы нормативных актов и по расследованию случаев коррупции.

И сегодня актуальными остаются слова канцлера Германской империи Отто Фон Бисмарка – «Возможно управлять страной с плохими законами, но невозможно управлять страной с недисциплинированными чиновниками».

Несмотря на то, что коррупцию часто сравнивают с гидрой, существуют достаточно эффективные методы борьбы с этим явлением, о чем успешно свидетельствует мировая практика. Не бороться с коррупцией – значит поддерживать ее, а учитывая, какие разрушительные последствия такого бездействия возникают во всех сферах жизни общества, проблема противодействия этому «внутрен-

нему врагу» стоит в любом государстве. Поэтому сегодня особенно актуальным является изучение причин коррупции и внедрение результативных средств предупреждения и пресечения коррупции. Понимая, что из себя представляет коррупция, исследуя это явление и опыт других стран по сопротивлению ему, мы получаем знания и возможные варианты борьбы с ней. Для того чтобы все это нашло себе должное применение необходима как политическая воля так и поддержка со стороны всего общества.

Литература

- Куракин А. В. Правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы в Российской Федерации: Монография А. В. Куракин. – М., 2004. С. 24
- Мелешко Н. П., Тарло Е. Г. Уголовно-правовая система России и зарубежных стран. – М.: «Юрлитформ». 2003. – С. 216
- Рочева Е. А. Криминологическая характеристика злоупотребления властью или служебными полномочиями как одного из криминальных проявлений коррупции // Смирнов А. Ю. Актуальные проблемы квалификации получения взятки. 2007. № 1
- Яни П. С. Взятничество и должностное преступление: уголовно-правовая ответственность. – М. ЗАО Бизнес-школа «Интел-Синтез», 2002. – С 198
- Буланже М. Коррупция – дочь протекции // Служба кадров. 1999, № 10
- Сухаренко А. Н. Коррупция в правоохранительных органах // Следователь. 2006, № 6
- В. Begovic «Corruption: concepts, types, causes and consequences», CADAL, 2005
- Бродман Г. и Риканатини Ф., «Корни коррупции. Важны ли рыночные институты?», World Bank, 2008 г.
- Розенко С. В. Проблема коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Чиновник. 2004, № 2
- Douglas A. Houston, “Can corruption ever improve an economy?”, The Cato Journal, 2007
- Номоконов В.А., «Организованная преступность: тенденции, перспективы борьбы», Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1998 г.
- Водько Н. Г. Уголовно-правовая борьба с организованной преступностью: научно-практическое пособие. – М.: Юриспруденция, 2000. – С. 65