УДК 328.185(100)

МОИСЕЕВ В.В.

Международный опыт противодействия коррупции

Статья посвящена актуальной теме – мировому опыту борьбы с коррупцией. Рассматриваются итоги борьбы с коррупцией в тех странах, где проблемы решены достаточно успешно. На фактическом материале автор показывает формы и методы антикоррупционной деятельности, анализирует передовой опыт Финляндии, Сингапура и других государств, которые в мировом рейтинге борьбы с коррупцией занимают ведущее место.

Ключевые слова: Послание Президента РФ, борьба с коррупцией, Конвенция ООН против коррупции, формы и методы эффективной борьбы.

Коррупция в нашей стране поразила своими метастазами не только средний управленческий персонал, но и высший эшелон власти. Об этом свидетельствуют многочисленные аресты высших чиновников, замешанных в коррупции, «откатах» и взятках. Для противодействия коррупции необходимы системные, комплексные, согласованные меры. Немалую роль в усилении борьбы с коррупцией в России может сыграть международный опыт.

В современном мире известны примеры, когда действия, направленные на снижение коррупции, привели к значительным успехам: Сингапур, Дания, Новая Зеландия, Финляндия и др. Финляндия по противодействию коррупции в 2010 г. заняла почетное 4-е место в мире, в отличие от России, которая в этом рейтинге стояла на 154-м, отставая от своей бывшей территории на 150 позиций. Напомним, что в 1918 г. Финляндия вышла из состава России, воспользовавшись правом наций на самоопределение, вплоть до отделения.

Мировой опыт противодействия коррупции дает нам широкие возможности для исследования стратегий и механизмов снижения проявлений коррупции. Азиатский опыт борьбы с коррупцией интересен российскому читателю прежде всего тем, что он очень разнообразен по формам и методам достижения цели. Наиболее результативной оказалась антикоррупционная политика стран Юго-Восточной Азии: Индонезии, Австралии, Новой Зеландии, Сингапура[1].

Опыт борьбы с коррупцией **в Японии** также подтверждает тот факт, что её низкий уровень во многом благоприятствует экономическому и социальному развитию страны.

Особое значение законодательство Японии придаёт запретам в отношении политиков, государственных и муниципальных служащих. Они, в частности, касаются многочисленных мер, которые политически нейтрализуют японского чиновника в отношении частного бизнеса как во время службы, так и после ухода с должности.

Законодательство Японии квалифицирует как преступление действия политиков, лоббирующих за вознаграждение от заинтересованного лица выгодное дня него решение путём воздействия на государственных и муниципальных служащих, а также служащих юридических лиц с 50-процентным капиталом государства или органов местного самоуправления.

Как и во многих странах, в Японии одним из важнейших направлений борьбы с коррупцией является кадровая политика. Государственное администрирование построено здесь на принципе меритократии и ориентировано на службу. Японским чиновникам гарантирована достойная оплата труда. До Сингапура далеко, но заметно выше, чем в других азиатских государствах.

Большое внимание законодательство Японии уделяет этичному поведению политиков и служащих. С апреля 2000 г. в стране действует Закон «Об этике государственных служащих», а также утверждённые правительственным указом этические правила государственного служащего и нормы административных наказаний за их нарушение. В этических правилах государственного служащего даются развёрнутое определение «заинтересованного лица» и подробный перечень неэтичных действий, что исключает произвольное толкование норм Закона.

В 2001 г. в Японии вступил в силу Закон «О раскрытии информации». Этот акт гарантирует гражданам право доступа к официальной информации, имеющейся у правительственных учреждений, и возможность подать апелляцию в Совет по контролю за раскрытием информации в том случае, если правительство откажется её обнародовать.

В Японии, в соответствии с законом, ведётся реестр лиц, против которых выдвинуты обвинения в коррупции или причастности к организованной преступности. Этот факт доводится до сведения общественности через средства массовой информации и может повлечь за собой установление контроля за поведением конкретного лица, применение к нему ряда ограничений.

Японское законодательство устанавливает строгие ограничения в отношении финансирования избирательных кампаний, партий и иных политических организаций. Прежде всего это касается порядка пожертвований в пользу кандидатов на выборах, политических фондов. Нарушение положений Закона влечёт за собой применение санкций, распространяющихся на ответственных лиц как предоставляющей, так и получающей пожертвования стороны, а также на посредников.

Антикоррупционная политика Японии предполагает подотчётность политического руководства, реформу финансирования политических партий и избирательных кампаний; поддержание престижа государственной службы; обеспечение гражданских свобод.

В Южной Корее приоритетным направлением антикоррупционной государственной политики является внедрение «культуры прозрачности». На практике она реализуется посредством программы «OPEN» – онлайновой системы контроля за рассмотрением заявлений граждан чиновниками городской администрации, которая произвела настоящую сенсацию среди национальных антикоррупционных программ.

Свободный доступ к информации о состоянии дел исключает необходимость личных контактов с чиновниками или предложения им взяток за ускоренное принятие решений. В результате реализации этой программы коррупция среди чиновников в столице уменьшилась в несколько раз.

Новый Закон Республики Корея «О борьбе с коррупцией», вступивший в силу 1 января 2002 г., получил широкое международное признание. В соответствии с ним право начинать расследование о коррупции фактически предоставлено любому совершеннолетнему гражданину страны. Комитету по аудиту и инспекции (так называется в стране главный антикоррупционный орган) вменено в обязанность начинать расследования соответствующих обвинений по любому заявлению граждан.

Существенно отличается от рассмотренных выше антикоррупционных программ стратегия Китая. В её основе лежит превалирование репрессивных мер воздействия. С этой целью в 2003 г. был создан Антикоррупционный комитет, который занимается расследованием преступлений такого характера. За некоторые из видов коррупции в Китае предусмотрена смертная казнь. Достаточно сказать, что этот Комитет «подвёл под расстрельную» статью около 1200 чиновников разного ранга, часть из них покончила жизнь самоубийством. В качестве яркого примера борьбы с коррупцией в этом государстве можно привести казнь государственного чиновника (министра) в июле 2007 г. Свыше 8 тысяч китайцев,

боясь физической расправы за коррупционные действия, покинули страну.

Кроме самых жёстких мер в Китае используют и профилактические. Например, ЦК Коммунистической партии Китая запрещает заниматься бизнесом и выступать агентами или советниками в этой сфере детям и родственникам «руководящих работников». Такая мера призвана ограничить коррупцию в высших эшелонах власти. Этой категории лиц категорически запрещено содержать увеселительные заведения, которые «противоречат интересам общества». Помимо этого в КНР действует «горячая» телефонная линия, по которой любой житель может анонимно сообщить о фактах взяточничества или злоупотребления служебным положением тех или иных чиновников.

Мировой опыт подсказывает, что начинать следует с введения в практику трех главных принципов – незапятнанности федеральной власти, неотвратимости наказания, хорошего вознаграждения за честную работу.

Во **Франции** антикоррупционное законодательство направлено на борьбу с должностными преступлениями государственных чиновников, принимающих политико-административные решения. Ряд правовых норм противодействует политической коррупции, сдерживая деятельность политических партий, применяющих незаконные методы финансирования и проведения избирательных кампаний (подкуп избирателей и т.п.).

Еще в 1919 г. в Уголовный кодекс была включена статья, запрещающая государственным чиновникам в течение пяти лет после отставки работать в компании, которую они контролировали, находясь на государственной службе. Неисполнение этого требования наказывалось лишением свободы до двух лет и штрафом в размере 200 тыс. франков. В 1946 г., а затем в 1992 г. (в связи с принятием Устава о государственной службе) ответственность по данной статье была ужесточена.

Французское законодательство уделяет больше внимания административным, а не уголовным мерам наказания. В 1995 г. был принят Закон Сегена, дающий Счетной палате право контролировать процесс назначения на госслужбу. При этом преследуется главная цель – предотвращение "недолжного соединения личных финансовых интересов и исполнения должностных функций государственного служащего". От чиновников не требуется соблюдения ограничений на профессиональную деятельность после увольнения с государственной службы, да и контролируется их работа по должности менее строго.

Особенность французского антикоррупционного законодательства заключается в том, что государственные чиновники могут участвовать в выборах, не утрачивая своего статуса. Им разрешается совмещать свою работу с выборной должностью на местном уровне. Если же они избраны в общенациональный парламент, то обязаны уйти в отпуск со службы, но по истечении срока депутатских полномочий вправе вернуться на прежнюю должность без каких-либо ограничений.

Особый статус устанавливается для министров, к которым относятся все члены правительства независимо от ранга. По Конституции правительственным чиновникам запрещено совмещать свою должность с депутатским или сенатским мандатом и любой другой профессиональной деятельностью в общественном или частом секторе. После отставки министры в течение шести месяцев не имеют права занимать руководящие посты в государственных или частных компаниях. Это не относится к лицам, которые до назначения на министерский пост уже работали в указанных сферах.

Среди актов, направленных на борьбу с коррупционными преступлениями, следует назвать решение правительства страны от 11 марта 1988 г. о публикации данных о расходах на проведение избирательных кампаний, а также об обязательном декларировании доходов министров и парламентариев.

По правилам, принятым **в Англии**, все подарки, предлагаемые служащему в связи с исполнением официальных обязанностей, должны им отвергаться. Исключение делается для рождественских подарков, если они "представляют собой календари, записные книжки, предметы канцелярского обихода скромной стоимости и имеют

на себе название или знак компании, что делает возможным рассматривать их в качестве рекламных материалов". Государственный служащий может оставить с разрешения руководителя ведомства подарок от иностранного представителя, чтобы не показаться невежливым.

Британское законодательство рассматривает в качестве самостоятельного преступления подкуп судей и судебных чиновников. Лица, которые предлагают или дают судебному чиновнику какой-либо дар или денежное вознаграждение с целью повлиять на его служебное поведение или действие, и судебный чиновник, принимающий вознаграждение, совершают преступление, наказуемое штрафом или лишением свободы до двух лет.

В Великобритании существует практика контроля за служебными расследованиями фактов недостойного и противоправного поведения работников полиции. В системе МВД страны действует Управление жалоб на действия полиции, сотрудники которого не являются работниками полиции, более того, они вообще не являются юристами, но назначаются на свои посты министром внутренних дел из числа наиболее авторитетных и уважаемых в стране лиц. Этот своеобразный совет старейшин осуществляет контроль за рассмотрением жалоб на действия полиции с тем, чтобы дела такого рода рассматривались объективно и добросовестно.

Что касается коррупции на финансовых рынках, то британская правовая система обязывает финансистов сообщать в правоохранительные органы обо всех подозрительных операциях. Если банкир этого не сделает, его привлекут к уголовной ответственности в качестве соучастника.

Как показывает анализ, в **США** выстроена достаточно эффективная система, создающая условия для действенной борьбы с коррупцией. Антикоррупционное законодательство США чрезвычайно жесткое. Так, 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, а при отягчающих обстоятельствах – лишение свободы до 20 лет.

Юридическая ответственность существует как за активный, так и пассивный подкуп должностных лиц, учреждений или организаций. Причем уголовная ответственность наступает даже за предложение, обещание и дачу взятки в обмен на совершение незаконных действий должностным лицом (так называемый активный подкуп).

Коррупционными признаются сделки между любыми лицами по поводу устройства на федеральную государственную службу. Так, уголовно наказуемым является требование денег или имущественных благ либо их получение для содействия в устройстве на государственную службу.

Немаловажным фактором снижения коррупции является отсутствие иммунитетов у должностных лиц: любой чиновник, включая президента, конгрессменов и сенаторов, может быть привлечен к уголовной ответственности, хотя и в особом порядке, после отстранения его от должности.

Одним из направлений антикоррупционной стратегии США является профилактика коррупции **в системе государственной службы**. Она основывается на внедрении так называемой административной морали, представляющей собой комплекс этических и дисциплинарных норм.

Кроме того, в США для государственного служащего действует ограничение на побочный (по совместительству) заработок, размер которого не должен превышать 15% оклада по должности. Это ограничение распространяется на должностных лиц всех ветвей власти, за исключением членов Сената США. Чиновники, назначаемые президентом, вообще не могут получать "какой бы то ни было доход в течение всего срока службы за услуги и деятельность, выходящую за рамки непосредственных служебных обязанностей"[2].

Что касается бывших госслужащих, то ограничение на их деловую деятельность действует в течение двух лет после выхода в отставку. Им запрещается выполнять представительские функции при разрешении органами исполнительной власти конкретных дел, которые относились к ведению этого государственного служащего в

течение года, предшествовавшего прекращению его службы. Двухлетний запрет распространяется и на бывших "старших чиновников" исполнительной власти. Они не должны поддерживать контакты с прежним местом работы, не могут представлять чьи-либо интересы по любому вопросу перед тем ведомством, в котором они служили, или каким-либо госслужащим этого ведомства.

Еще одним важнейшим положением антикоррупционной стратегии США являются единые для всех ветвей государственной власти правила. Так, сенатор США, а также сотрудники его аппарата не должны принимать подарки от частных физических и юридических лиц, которые могут оказаться заинтересованными в одобрении Сенатом конкретных законов. Стоимость подарков, получаемых сенатором из других источников (исключая родственников) в течение календарного года, не должна превышать в совокупности 300 долл.

Эти и другие антикоррупционные меры, применяемые в США, говорят о системности антикоррупционного американского законодательства. Оно регламентирует все стороны лоббистской, банковской, биржевой и иных видов деятельности. И хотя это не является гарантией полного искоренения коррупции, ее уровень в США значительно ниже, чем в других государствах. По сравнению с Россией ее уровень в 5–6 раз ниже, если судить по рейтингу, опубликованному международной независимой организацией "Transparency International".

Таким образом, России есть чему поучиться у передовых стран в противодействии коррупции.

---

[1] Моисеев В.В. Как использовать международный опыт борьбы с коррупцией в России // Среднерусский вестник общественных наук. 2011. № 1. С. 116–119.

[2] Моисеев В. Европейский опыт борьбы с коррупцией //Человек и труд. 2011. № 10. С. 32–33; № 11. С. 43–44.