

Лекция 2.

Международные подходы в борьбе с коррупцией и система национального законодательства

1. Мировой опыт антикоррупционной борьбы и динамика международного сотрудничества в борьбе с коррупцией.

2. Система национального законодательства Республики Беларусь

1. Мировой опыт антикоррупционной борьбы и динамика международного сотрудничества в борьбе с коррупцией.

Необходимость бороться с коррупцией в органах власти признают государственные структуры, бизнес, организации гражданского общества по всему миру. Специфика данной проблемы, теоретическая и практическая сложность борьбы с ней заключаются в отсутствии единого критерия оценки коррупции и общепризнанных методов измерения ее уровня в том или ином государстве. Также по очевидным причинам уровень коррупции в стране невозможно объективно оценить путем сбора только эмпирических данных. Для повышения эффективности мероприятий, проводимых в рамках борьбы с коррупцией на национальном и, особенно, международном уровнях, необходимо уметь распознавать коррупцию, понимать степень ее воздействия на государство и общество.

9 декабря 2003 года, в мексиканском городе Мерида на политической конференции высокого уровня была открыта для подписания Конвенция ООН против коррупции (принята Генеральной ассамблеей ООН 31 октября 2003 года).

Документ предусматривает меры по предупреждению коррупции, наказанию виновных, а также механизмы международного сотрудничества в борьбе с ней. Он обязывает государства-члены проводить политику противодействия коррупции, одобрить соответствующие законы и учредить специальные органы для борьбы с этим явлением.

В соответствии с конвенцией, каждое государство-участник стремится устанавливать меры, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах.

Конвенция ООН против коррупции вступила в силу в декабре 2005 года. В настоящее время число к ней присоединились 186 участников.

Коррупция — это серьезное преступление, которое подрывает социально-экономическое развитие во всех обществах. Ни одна из стран, ни один регион, ни одно общество не обладают иммунитетом от коррупции.

Коррупция имеет много разновидностей: взяточничество, незаконное присвоение товаров и услуг, предназначенных для общественного потребления, кумовство (когда при приеме на работу предпочтение отдается

членам семьи), оказание влияния при выработке законов и правил в целях получения личной выгоды – все это распространенные примеры правонарушений и должностных преступлений.

Коррупция мешает бизнесу, который не может успешно развиваться в коррумпированной системе, что ведет к сокращению общего богатства страны. Она влечет за собой сокращение объема денежных средств, которые правительство должно выплачивать трудящимся. Коррупция приводит к тому, что деньги, выделяемые государством на оказание социальных услуг, не используются должным образом. Коррупция подрывает доверие к правительству.

Согласно оценкам Всемирного банка, ежегодно в мире расточительно расходуется один триллион долларов.

По данным Международного валютного фонда, коррупция ежегодно стоит мировой экономике порядка 1,5 триллиона долларов, или 2% от глобального ВВП.

Выработка международно-правовой основы борьбы с коррупцией

Потребность в единой антикоррупционной политике определяет развитие международно-правовой базы в сфере борьбы с коррупцией. Основная масса международных документов по данной проблематике была принята в последнее десятилетие. Международное антикоррупционное нормотворчество осуществляется на нескольких уровнях.

Глобальный уровень представлен главным образом документами Организации Объединенных Наций, играющей ведущую роль в формировании глобальной антикоррупционной политики.

В поле зрения ООН проблема коррупции находится уже более двух десятилетий. О важности проблемы коррупции и необходимости противостояния ей упоминается еще в материалах V Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Женева, 1975). В дальнейшем на форумах ООН данная проблема обсуждалась неоднократно. В то же время коррупция рассматривалась в документах тех лет как проблема национальная, во многом зависящая от культурных особенностей и традиций той или иной страны. Понимание международного, глобального характера феномена коррупции пришло несколько позже, с интенсификацией интеграционных процессов в мировой экономике.

В резолюции VIII Конгресса ООН (Гавана, 1990 г.) «Коррупция в сфере государственного управления» отмечалось, что «проблемы коррупции в государственной администрации носят всеобщий характер и что, хотя они оказывают особенно пагубное влияние на страны с уязвимой экономикой, это влияние ощущается во всем мире». Помимо вышеупомянутой резолюции, в 90-е годы на уровне ООН были приняты: Резолюция Генеральной Ассамблеи «Борьба с коррупцией», Международный кодекс поведения должностных лиц (1996) и Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (1996). Важной вехой стало принятие Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (2000), содержащей ст. 18 о криминализации

коррупции. В 1999 г. Центр по международному предупреждению преступности Управления по контролю над наркотиками и предупреждению преступности ООН совместно с Исследовательским Институтом ООН по преступности и правосудию (ЮНИКРИ) разработал Глобальную программу против коррупции, предусматривающую план действий на национальном и международном уровнях по противостоянию коррупции. Программа дополняется регулярно обновляемым вышеназванными институтами объемным руководством-инструментарием (anti-corruption toolkit).

Несмотря на многочисленные антикоррупционные инициативы ООН, подкрепленные документами региональных международных организаций (Совета Европы, ОАГ и др.), сохранялась потребность в разработке единого специального акта, который бы заложил основы глобальной антикоррупционной политики в новом столетии. В Венской декларации о преступности и правосудии «Ответы на вызовы XXI века», принятой X конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (апрель 2000 г.), подчеркивалась «настоятельная необходимость разработать эффективный международный документ против коррупции». В связи с этим в своей резолюции 55/61 от 4 декабря 2000 года Генеральная Ассамблея признала целесообразность разработки эффективного международно-правового документа против коррупции, независимого от Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и постановила учредить специальный комитет по разработке такого документа в Вене в штаб-квартире Центра по международному предупреждению преступности Управления по контролю над наркотиками и предупреждению преступности.

Специальный комитет по разработке Конвенции завершил работу в обозначенные сроки и представил проект на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН. Конвенция ООН против коррупции была принята 31 октября 2003 года, а в декабре того же года подписана представителями государств на конференции в г. Мериде (Мексика).

Важную роль в формировании антикоррупционной международно-правовой базы также призваны сыграть документы ассоциированных с ООН организаций, таких как Международный Фонд и Всемирный Банк, Всемирная Торговая Организация.

Примером выработки глобальных антикоррупционных документов является принятие в 1997 г. Конвенции Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при заключении международных коммерческих сделок. Разработанная в значительной степени под влиянием американского законодательства, Конвенция предписывает осуществить криминализацию транснационального подкупа, содержит ряд рекомендаций, в частности о принятии мер ответственности к компаниям, участвующим в коррупционной деятельности, устранении возможных налоговых преференций для взяточдателей.

Первым шагом в оформлении правовых основ борьбы с международным взяточничеством стало принятие в 1977 г. Закона США о коррупционной деятельности за рубежом (Foreign Corrupt Practice Act). История появления данного закона связана с тем, что в 1976 г. Федеральная комиссия США по ценным бумагам и биржам опубликовала отчет, содержащий информацию о том, что более 450 американских компаний, включая 177 компаний, входящих в рейтинг журнала «Форчун-500», признали факт совершения ими сомнительных платежей иностранным должностным лицам. Принятие указанного закона, безусловно, означало переход борьбы с коррупцией на новую качественную ступень, так как по существу были созданы условия как для пресечения коррупционной деятельности американских компаний за рубежом, так и для создания определенных барьеров в незаконной деятельности должностных лиц зарубежных государств. Закон был разработан в кратчайшие сроки и принят Конгрессом единогласно в 1977 г.

После принятия Закона о практике иностранной коррупции американская администрация настаивала на принятии аналогичных мер и другими членами ОЭСР. Представители США ссылались на то, что закон 1977 г. ставит американские компании в невыгодное положение. Из членов ОЭСР только Швеция и Норвегия поддержали идею принятия международно-правового акта о криминализации актов коррупции, совершаемых за рубежом. Большинство европейских стран, включая Францию, Великобританию и ФРГ, а также Япония заявили, что они не могут позволить себе это.

Тем не менее, в 90-х годах XX века страны ОЭСР пришли к выводу о необходимости принять коллективные меры по противодействию международному взяточничеству. Совет ОЭСР создал рабочую группу по вопросам борьбы с подкупом при заключении международных коммерческих сделок. Одной из главных задач Группы был систематический анализ действий государств-членов ОЭСР по применению Рекомендаций ОЭСР в этой области. 27 мая 1994 г. Совет ОЭСР принял Рекомендации о борьбе с подкупом при заключении международных коммерческих сделок. В 1997 году данные рекомендации были пересмотрены и усовершенствованы. На основе рекомендаций был подготовлен проект Конвенции, принятый 21 ноября 1997 г. В декабре 1997 года Конвенция была подписана 28 странами-членами ОЭСР и пятью странами, не входящими в эту организацию. По состоянию на июнь 2003 года участниками Конвенции являются 35 государств.

Уголовно-правовое значение данного документа состоит в том, что Конвенция дает определение международного взяточничества и предписывает его криминализацию. В статье 1 Конвенции говорится: «Каждая сторона будет принимать все необходимые меры к тому, чтобы установить, что в соответствии с национальным законодательством сознательное предложение, обещание или предоставление прямо или через посредников любых материальных, денежных или иных преимуществ со стороны любого юридического или физического лица в пользу должностных

лиц иностранных государств, или для таких должностных лиц или для третьих лиц в обмен на определенные действия или бездействие данного должностного лица в связи с выполнением своих служебных обязанностей в целях получения или сохранения деловой выгоды, а также получения ненадлежащих преимуществ при осуществлении международных деловых операций образует состав уголовно наказуемого преступления».

Положения Конвенции подкреплены переработанными Рекомендациями Совета ОЭСР по борьбе со взяточничеством в международных деловых операциях от 23 мая 1997 г. Рекомендации содержат обширный перечень профилактических мер по борьбе с транснациональным подкупом. Реализация данных рекомендаций осуществляется прежде всего в налоговом, банковском и гражданском законодательстве. Особое внимание уделено сфере государственных закупок и независимого аудита.

Региональный уровень представлен документами региональных международных организаций, таких как Совет Европы, Европейский Союз, Организация Американских Государств (ОАГ), СНГ, Шанхайская организация сотрудничества и др. Для Республики Беларусь наибольшее значение имеют антикоррупционные инициативы в рамках СНГ и европейских организаций.

С сожалением следует отметить то обстоятельство, что в рамках СНГ не проводится работа по выработке совместной антикоррупционной политики, отсутствуют многосторонние конвенции и декларации по данному вопросу. Данный факт тем более удивителен, если учитывать остроту проблемы коррупции для стран СНГ и наличие у ряда государств Содружества (Украины, Казахстана и др.) специального антикоррупционного законодательства.

Исключительное значение для Республики Беларусь имеют антикоррупционные документы европейского сообщества. Интеграции Республики Беларусь в общеевропейское пространство в исторической перспективе нет альтернативы. Предпосылкой интеграции также являются экономические обстоятельства: Европейский Союз является одним из крупнейших торгово-экономическим партнером Республики Беларусь, на страны ЕС приходится большинство туристических, личных и деловых поездок белорусских граждан.

Среди представляющих интерес для Республики Беларусь антикоррупционных документов ЕС следует назвать «Конвенцию о защите финансовых интересов Европейского Сообщества» 1995 г. Конвенция и прилагаемые к ней протоколы определили понимание Сообществом понятий мошенничества, коррупции и отмывания капиталов. Коррупция понимается в Конвенции как взяточничество, и определяет должностное злоупотребление, отражая, таким образом, широкое понимание коррупции. Протокол №1 к Конвенции Евросоюза «О защите финансовых интересов Европейского Сообщества» определил понятие уголовно-наказуемой коррупции, и основания ответственности за коррупционные преступления. Так, в протоколе дается предельно широкое определение понятия «служащий

сообщества». Его расшифровка дается в статье 1-1 б, которая гласит, что это «любое лицо, исполняющее должность служащего или агента, нанятого по контракту в соответствии со статусом государственного служащего Сообщества, а также лица, направленные в распоряжение Сообщества странами-членами Европейского Сообщества, а равно (в порядке ассимиляции) члены органов, созданных во исполнение договоров, учредивших Европейское Сообщество, и сотрудники этих органов, в том случае, если статус служащих Сообщества к ним неприменим». Столь широкое определение понятия государственного служащего Евросоюза приводит к тому, что ответственными за преступления, предусмотренные данной Конвенцией, будут практически все лица, работающие в аппарате, обеспечивающем работу Союза. Причем критерием определения должностного лица служат не исполняемые этим лицом функции, а место его работы и способ его найма. Исследователи считают, что под действие данных нормы подпадают сотни тысяч человек.

Среди мер, принимаемых ЕС для укрепления своей антикоррупционной политики, отметим также принятие Конвенции «О борьбе против коррупции среди функционеров Европейского Сообщества и функционеров стран-участниц Европейского Союза». Данная Конвенция была подписана в 1997 г. в рамках межправительственного сотрудничества на базе Маастрихтских соглашений. Охват этой Конвенции шире, чем у Протокола №1 Конвенции «О защите финансовых интересов ЕС». Конвенция 1997 года включила в понятие европейской коррупции те деяния, которые причиняют вред не только финансовым интересам Сообщества. В преамбуле Конвенции сказано: «в целях усиления судебного сотрудничества в уголовной области между государствами-участниками необходимо продвинуться далее упомянутого протокола (Протокола №1 Конвенции 1995 года) и принять Конвенцию, согласно совершаемым актам коррупции...».

Учитывая нарастающий объем экономических, политических культурных контактов с Европейским Союзом, имеющих цель формирование «Большой Европы» без разделительных линий, восприятие европейских антикоррупционных стандартов представляется актуальной для Республики Беларусь задачей.

Совет Европы придает большое значение гармонизации законодательства его членов в разных областях, входящих в сферу компетенции организации. Достигается это путем принятия соответствующих норм как рекомендательного характера (резолюции, рекомендации, декларации), так и юридически обязательного (конвенции, соглашения, протоколы). Борьба с преступностью и, в частности, с коррупцией является одной из главных сфер деятельности Совета Европы. На 19 Конференции министров юстиции европейских стран (Ла Валлетта, Мальта, 1994 г.) было отмечено, что коррупция представляет собой угрозу демократии и правам человека. Совет Европы призвал государства-члены адекватно отреагировать на эту угрозу. В свете этих рекомендаций в сентябре 1994 г. Комитет министров Совета Европы создал Междисциплинарную

группу по проблемам коррупции (МАС), которой было поручено изучить соответствующие меры, которые могут быть включены в Международную программу действий по борьбе с коррупцией. Результаты работы группы легли в основу Программы действий по борьбе с коррупцией, одобренной Комитетом министров в 1996 г. Комитет министров 6 ноября 1997 г. на 101 сессии принял Резолюцию (97) 24 о двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией, в которой подчеркивалась необходимость оперативно завершить разработку международно-правовых документов во исполнение Программы действий по борьбе с коррупцией. В той же резолюции названы 20 принципов борьбы с коррупцией на общеевропейском пространстве. Как всякий набор принципов, упомянутые положения лишь определяют те отправные точки, которыми должны руководствоваться государства-члены при построении своей антикоррупционной политики. На их основе были выработаны два значительных международно-правовых документа, заложивших во многом основы общеевропейской антикоррупционной политики.

Речь идет, во-первых, об уголовно-правовой Конвенции о борьбе с коррупцией, которая была принята в 1999 году и уже подписана подавляющим большинством стран-членов Совета Европы. Россия подписала данную конвенцию в январе 1999 г., но до сих пор не ратифицировала.

Во-вторых, это гражданско-правовая Конвенция о борьбе с коррупцией, принятая в сентябре 1999 года. Этот документ предусматривает гражданско-правовые меры компенсации ущерба, причиненного актами коррупции. Подписание этой Конвенции странами-участницами проходит медленнее, чем подписание уголовно-правовой Конвенции. Связано это во многом с тем, что многие государства, где уровень коррупции чрезвычайно высок, не имеют даже примерных навыков определения размера вреда, причиненного коррупцией, а их гражданское законодательство не имеет механизмов для взыскания подобного рода ущерба. Рассматривая меры, принятые Советом Европы для борьбы с коррупцией, следует упомянуть о модельном кодексе поведения для публичных должностных лиц, который был одобрен Советом Европы в 2000 году. Он определяет этические условия, в которых должна осуществляться государственная служба, устанавливает стандарты этического поведения для публичных должностных лиц и стандарты информирования общественности об их поведении.

У мирового сообщества имеется ряд инструментов, позволяющих успешно противодействовать и бороться с коррупцией в органах власти. К ним относятся:

1) Создание антикоррупционных институтов (усиление правительственных антикоррупционных органов; создание специализированных антикоррупционных ведомств по типу Независимой Комиссии против коррупции в Гонконге; усиление правовых институтов; создание и применение кодексов поведения должностных лиц; деятельность

омбудсменов; создание национальных антикоррупционных стратегий; реформирование гражданской службы и др.);

2) Средства профилактики коррупции (декларирование государственным служащими доходов, расходов и состояния имущества; повышенное внимание к потенциальным актам коррупции в сфере государственных закупок; мониторинг контрактов в государственном секторе; снижение бюрократизации, упрощение административных процедур; создание электронных правительств; использование правильных стимулов для мотивации государственных служащих и повышения качества их деятельности и др.);

3) Профилактика коррупции путем повышения осведомленности населения (общественный доступ к информации; расширение прав участия гражданского общества в расследованиях коррупции; взаимодействие правительства и институтов гражданского общества; участие СМИ и журналистов в расследованиях коррупционных преступлений; создание кодексов антикоррупционного поведения гражданина; выработка механизма заявлений граждан по коррупционным делам и др.);

4) Силовые средства борьбы с коррупцией (выработка основных принципов для успешного расследования коррупционных преступлений; проведение финансовых расследований, мониторинг движения активов; выработка стандартов борьбы с отмытием доходов, полученных от коррупционной деятельности; национальные и международные правовые инструменты; защита осведомителей и др.);

5) Мониторинг и оценка антикоррупционных мер (оценка государств ООН; самооценка государств и отчет перед мировой общественностью; мониторинг принимаемых мер по профилактике и борьбе с коррупцией и др.);

6) Международные финансовые и правовые операции (экстрадиция лиц, совершивших коррупционные преступления; взаимная юридическая поддержка между государствами; возвращение незаконно приобретенных активов и др.). Международное сотрудничество по борьбе с коррупцией проводится непосредственно по последним двум направлениям и опосредованно – по всем остальным. Одной из наиболее эффективных мер международного сотрудничества является экстрадиция должностных лиц, которые подозреваются в совершении коррупционных преступлений. Ярким примером удачного сотрудничества стал арест во Франции бывшего министра финансов Московской области А. Кузнецова, обвиняемого в коррупционных преступлениях, поставивших Подмоскowie на грань банкротства. В январе 2014 года французский суд принял решение об экстрадиции А. Кузнецова в Россию. Анализирую имеющиеся случаи экстрадиции и проблемы при ее осуществлении, необходимо отметить, что часто экстрадиция осложняется задержками, вызванными политическими

мотивами, а также напряженностью в отношениях между государствами, осуществляющими эту процедуру. Особого внимания требует проблема незаконного вывоза денежных средств за рубеж, полученных коррупционными путем. По этому направлению международное сотрудничество представляется единственно возможным способом решения проблемы.

Ряд антикоррупционных инициатив Совет Европы осуществляет совместно с Еврокомиссией. Под эгидой этих двух организаций в 1996 году была учреждена структура, названная проектом «Спрут». В рамках этого проекта осуществляются меры по противодействию не только коррупции, но и организованной преступности. Основной задачей является информационный обмен между участниками проекта (а в эту программу входят почти два десятка стран) в области борьбы с организованной преступностью, техническое обеспечение сотрудничества между государствами в этой области, организация семинаров и учебных визитов для повышения квалификации работников судов и других правоохранительных органов. Также в рамках данного проекта осуществляется подготовка рекомендаций и даже законопроектов для оптимизации мер по противодействию организованной преступности и коррупции в государствах-членах проекта.

В сфере сотрудничества в борьбе с коррупцией в рамках Совета Европы наиболее актуальными на данном этапе являются следующие задачи:

- скорейшая ратификация Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию
 - участие в деятельности Группы государств против коррупции (GRECO).
 - дальнейшая интенсификация сотрудничества в этой сфере в рамках Совета Европы, в том числе укрепление механизмов контроля за выполнением государствами-членами общеевропейских антикоррупционных норм и принципов.
- международное сотрудничество коррупция
- б) Унификация антикоррупционного законодательства.

Международно-правовые нормы по борьбе с преступностью и коррупцией без их адекватного восприятия национальным законодательством являются мертворожденными. Необходимо с сожалением отметить, что процесс унификации антикоррупционного законодательства различных государств и имплементация международных антикоррупционных норм проходит медленно, со значительными трудностями. Так, Российская Федерация до сих пор не ратифицировала крупнейшие международные соглашения по борьбе с преступностью: Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Помимо объективных трудностей, вызванных различием правовых систем различных государств, необходимостью отказа от ряда традиционных для той или иной страны правовых концепций и внедрения новых, не знакомых правовой доктрине и правоприменительной практике институтов, существуют и иные обстоятельства, затрудняющие данный процесс. Прежде всего - это боязнь многих государств утратить те или иные экономические

преимущества в случае установления строгих правил игры на международных рынках, исключая коррупционные проявления. Кроме того, в ряде случаев опасения вызывает возможность «двойных стандартов» и ущемление суверенитета государств при осуществлении антикоррупционных мер. Во многих случаях, данные обстоятельства являются ничем иным, как проявлением инстинкта самосохранения коррумпированных элит, не имеющих никакого отношения к подлинным интересам стран и народов мира. Следует подчеркнуть, что суверенитет принадлежит государству, а не коррупционерам и не должен выступать коррупционным щитом от международно-правовой ответственности.

Особо следует отметить, что унификация законодательства и проведение в жизнь на национальном уровне международно-правовых антикоррупционных инициатив должны происходить не только и не столько в сфере уголовного права. Не меньшее, а порой и большее значение имеет приведение в соответствие с международными требованиями банковского, налогового, административного и др. законодательства. Наиболее перспективным в данной сфере является выработка комплексных профилактических антикоррупционных законов, отражающих общую тенденцию политики в борьбе с преступностью: приоритет профилактических мер перед мерами уголовной репрессии.

в) Сотрудничество в рамках неправительственных организаций

Общепризнанным в условиях современной демократии является значение гражданского общества для цивилизованного развития стран и народов. Именно на гражданское общество в современных условиях ложится основная нагрузка и в деле противостояния коррупции. В развитии международного сотрудничества в этой сфере значительная роль принадлежит международным неправительственным организациям.

Среди них следует выделить организацию Transparency International («Международная Гласность») - единственную некоммерческую неправительственную организацию, посвятившую себя делу повышения ответственности и обуздания коррупции как на международном, так и на национальном уровне. Организация была создана в 1993 году и сегодня имеет филиалы в 60 странах, в том числе и в России. Штаб - квартира организации находится в Берлине. Transparency International проводит широкую исследовательскую работу в разных странах мира, вырабатывает рекомендации по борьбе с коррупцией. Организация издала специальную книгу-пособие по организации противодействия коррупции путем серьезных политических и экономических реформ. Книга была в 1999 г. переведена на русский язык и представляет огромный интерес для ученых и практических работников. Доктор Петер Айген, Председатель Совета директоров Transparency International говорит во введении в данное пособие, что подход его организации основан на философии целостности, и «вовлекая всех действующих лиц в процесс реформ, направленных против коррупции, страна или сообщество могут добиться того, что коррупция будет сведена до управляемого уровня. Однако необходимыми условиями для решения этой

задачи являются: наличие просвещенного и решительного политического руководства, высокий уровень общественного сознания и общественная поддержка, а также хорошо организованный и заинтересованный в результатах своей деятельности частный сектор».

К сожалению следует указать, что в современной реальности данных условий не наблюдается. Главной проблемой, препятствующей по большому счету и эффективной профилактике коррупции, является неразвитость гражданского общества, этических стандартов в бизнесе, отсутствие политической воли. Но объективные трудности не должны снимать данный вопрос с повестки дня. Развитие гражданских механизмов противодействия коррупции - важнейшая задача стран на длительную историческую перспективу.

Некоторые аспекты зарубежного опыта противодействия коррупции в публичной сфере

Законодательство и практика противодействия коррупции в зарубежных странах имеют общие черты с таковыми в нашей стране, но при этом отмечается определенная дифференциация. Общность подходов в значительной степени обуславливается влиянием международных документов, направленных на противодействие коррупции, в том числе на борьбу с ней. В юридической литературе в связи с этим говорится об унификации правовых механизмов в данной сфере. Различия вызваны историческими, национальными и культурными особенностями развития страны, традициями национальной правовой системы.

Справедливо обращается внимание на то, что в разных странах имеются различия в определении понятия «коррупция»: одни и те же деяния в одних государствах расцениваются как преступления, в других - как административные правонарушения, в третьих - как безнравственные действия.

Значительные усилия в зарубежных странах сосредоточены на подборе государственных служащих на работу, особенно на коррупциогенные должности, усилении контроля за их деятельностью. С целью обеспечения прозрачности деятельности государственных служащих на них возлагается обязанность декларирования сведений об имуществе, производимых расходах.

В Германии проводится регулярный мониторинг наиболее уязвимых в коррупционном отношении отраслей и сфер. Ответственность за такой мониторинг несут руководители. У нас из года в год выявляются нарушения при осуществлении государственных закупок, но, видимо, необходимый анализ должностными лицами не ведется. На коррупциогенные должности в Германии стало практикой принимать устойчивых в морально-этическом отношении лиц. Но и в этом случае ротация происходит раз в пять лет. Наблюдается тенденция к отказу от привлечения так называемых независимых экспертов для оценки проектов закона: это диктуется интересами противодействия лоббизму.

Минимизация и ликвидация последствий коррупционных правонарушений также характерна для развития законодательства зарубежных стран. Это проявляется в усилении эффективности восстановительных мер.

Специалистами подчеркивается необходимость существования системы «подотчетности применительно к размещению и использованию государственных средств», что «прозрачность и доступность информации об управлении государственными расходами является одним из основных факторов обеспечения контроля и надзора за деятельностью государственных органов». Высока роль административной юстиции в разрешении конфликтов с участием органов государственной власти, что также оказывает позитивное влияние на состояние законности. Тем самым обеспечивается защита прав граждан и организаций от незаконных решений публичной администрации.

Много внимания уделяется программам обучения государственных служащих по противодействию коррупции. На формирование законопослушного поведения нацелены кодексы этики государственных служащих.

Нами уже отмечалось, что отношение к nepотизму за рубежом также оценивается по-разному, в отдельных странах он допускается. Но в Российской Федерации коррупционный протекционизм, nepотизм рассматриваются как злоупотребление властью.

Конвенция ОЭСР от 17 декабря 1997 г. «О борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных деловых операций» предусматривает преследование виновных в даче взяток иностранному должностному лицу независимо от того, подписала данную Конвенцию соответствующая европейская страна или нет.

Справедливо замечание, что противодействие коррупции не может сводиться к улучшению правоприменительной практики, принятию антикоррупционного законодательства, т. е. актов, направленных на борьбу с этим явлением, принятию превентивных мер. Важны также усилия по предотвращению коррупционности законодательства.

Для борьбы с коррупцией предлагается выработать для чиновников общие поведенческие правила при осуществлении ими властных функций. Важным фактором противодействия коррупции является публичная отчетность. Согласно Конвенции ООН против коррупции, с учетом необходимости борьбы с коррупцией каждое государство-участник принимает в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства такие меры, которые могут потребоваться для усиления прозрачности в его публичной администрации, в том числе применительно к ее организации, функционированию и, в надлежащих случаях, процессам принятия решений. Такие меры могут включать, среди прочего, следующее: а) принятие процедур или правил, позволяющих населению получать, в надлежащих случаях, информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации и, с должным учетом соображений защиты частной жизни и

личных данных, о решениях и юридических актах, затрагивающих интересы населения; б) упрощение административных процедур, в надлежащих случаях, для облегчения публичного доступа к компетентным органам, принимающим решения; в) опубликование информации, которая может включать периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации (ст. 10).

Таким образом, важнейшим фактором влияния на государственных служащих, обеспечения соблюдения ими законодательства является прозрачность их деятельности. Например, в Великобритании еще в 1974 г. предусмотрено создание доступного для всеобщего ознакомления Реестра доходов, получаемых членами Палаты общин. Он свидетельствует о любых финансовых поступлениях и доходах. Аналогичные правила установлены и для чиновников органов местного самоуправления [94, с. 577]. Полезность такой меры очевидна. Однако, на наш взгляд, проблема заключается в большей степени в выявлении доходов теневого характера. То, что поступает публичным образом и подконтрольно общественности, вряд ли будет нелегальным.

В поле зрения законодательных органов за рубежом находится проблема конфликта интересов лиц, осуществляющих властные функции в публичной сфере. Ориентиром выступает независимость, объективность и беспристрастность указанных лиц. Поэтому лицам, занимающим публичные должности, запрещается состоять в советах директоров коммерческих организаций, владеть ценными бумагами, средствами в каких-либо проектах. В этих целях нормы о предотвращении конфликта интересов могут быть предусмотрены в законах о государственной службе, кодексах поведения должностных лиц либо могут приниматься соответствующие законы, как, например, в Латвии Закон «О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц». В Конституции Сербии даже есть положение о недопустимости конфликта интересов.

Иммунитеты еще сохраняются для таких категорий лиц, как судьи, депутаты, некоторых иных лиц, но в связи с их профессиональной деятельностью. В Конституции США указано, что члены Конгресса США не могут быть арестованы во время сессии или во время следования на сессию, если только они не совершат измену, тяжкое преступление и нарушение общественного порядка (разд. 6 ст. 1).

Сдерживающим фактором совершения коррупционных правонарушений является активная работа средств массовой информации, проведение журналистских расследований. В данной сфере наблюдается сужение пределов вторжения в частную жизнь.

Существует внутренний и внешний контроль за декларированием доходов и расходов лиц, замещающих должности в публичном секторе. Особое внимание уделяется декларированию доходов и расходов выборных лиц. Направлены на предотвращение конфликта интересов нормы по ограничению дополнительной занятости, ограничению на занятие должностей после ухода с государственной службы. Отмечается тенденция к

расширению возможностей возмещения ущерба, причиненного коррупционными правонарушениями.

Организируются постоянно действующие программы обучения государственных служащих по антикоррупционной тематике.

Вместе с тем требуется совершенствование законодательства о статусе государственных служащих. Поддерживаем ряд идей, высказанных в российской юридической литературе. Так, критически оценивается совмещение работы на государственной службе с пребыванием в органах управления в коммерческих организациях даже на общественных началах (после окончания государственной службы нередко эти лица идут работать в соответствующие коммерческие организации); необходима постоянная ротация государственных служащих, особенно в исполнительной власти; законодательство должно содержать не только нормы карательного характера, но и поощрительные меры для честно исполняющих свою работу чиновников. Заметим, что объект коррупционных деяний за рубежом в целом совпадает с тем, что и в нашей практике. Так, упоминавшийся уже французский профессор Жерар Марку отмечает такие области коррупции, как «государственные заказы и договоры о предоставлении публичных услуг населению частными предприятиями; градостроительные разрешения; исполнение функции полиции; использование или продажа государственной собственности. Кроме того, коррупция может быть источником финансирования политической деятельности».

В абсолютном большинстве современных государств проводится экспертиза проектов нормативных правовых актов на предмет выявления в них положений, содержащих потенциал для коррупционных деяний. Обычно такая экспертиза осуществляется в рамках юридической экспертизы. Специально такую стадию, как антикоррупционная экспертиза, в западных странах не выделяют. Она свойственна государствам постсоветского пространства, а также странам Азии и Африки. В постсоветских странах данная экспертиза проводится соответствующим подразделением (органом). Например, в Азербайджане и России экспертиза законопроектов на коррупциогенность осуществляется в аппарате Президента, в Армении - в Министерстве юстиции. В Литве систематическую экспертную оценку нормативных правовых актов на коррупциогенность обеспечивает Служба специальных расследований Литовской Республики. В Китае в последние годы также получила широкое развитие (на центральном и местном уровнях) практика оценки законодательства.

Менее оптимистичным на сегодняшний момент является отношение к лоббизму. В частности, более критично оценивается деятельность так называемых независимых экспертов, так как они, как правило, представляют чьи-то интересы. В юридической литературе отмечается, что экспертизу законопроектов в Германии, Канаде, Нидерландах, Франции проводит Министерство юстиции этих стран собственными силами.

Существуют и другие механизмы помимо антикоррупционной экспертизы, благодаря которым выявляется коррупция в законодательном процессе. В

нашей стране и Конституционный Суд при осуществлении предварительного конституционного контроля мог бы акцентировать на этом внимание.

Характерной чертой законодательства зарубежных стран, направленного на противодействие коррупции, является широкий подход к этой проблеме, т. е. соответствующие нормы содержатся не только в каком-то одном специальном комплексном акте, но и в иных правовых актах, касающихся деятельности или статуса должностных лиц - актах об органах публичной власти, государственной службе, об административных процедурах, в налоговом и финансовом законодательстве, правилах парламентской процедуры, кодексах поведения для различных категорий лиц, осуществляющих публичные функции

Специалисты довольно часто относят к коррупционным рискам именно недостатки подготовки проектов нормативных правовых актов, их введения в действие. В связи с этим правильно обращается внимание на целесообразность принятия в нашей республике Управленческого кодекса, в котором были бы сосредоточены все нормы, касающиеся статуса государственных служащих, порядка подготовки, рассмотрения и принятия нормативных правовых актов органов исполнительной власти, требования к законодательству, свидетельствующие о его высоком качестве.

Совершенствование административных процедур способствует эффективной борьбе с коррупцией. При этом речь идет не только о порядке взаимоотношений между лицами, работающими в публичной сфере, и гражданами, но и о порядке подготовки и принятия управленческих решений, заключения договоров, форм контроля за административной деятельностью, функционированием омбудсменов, административной юстиции и т. п.

Порядок подготовки и принятия административных актов нередко регулируется специальными законами. В ряде стран предусмотрены согласительные процедуры, т. е. обсуждение проекта административного акта с консультативными органами, привлечение общественности к обсуждению проекта, опубликование проектов в ведомственных изданиях с целью получения замечаний и предложений. Возрастает роль контрольных служб, включая те, которые осуществляют финансовый контроль. Важна оценка деятельности омбудсменов, как общей компетенции, так и специализированных, созданных для осуществления контроля в отдельных сферах (отраслях).

С целью усиления эффективности реализации норм законодательства создаются специализированные органы по борьбе с коррупционными правонарушениями, суды, которые рассматривают дела, связанные с коррупционными преступлениями. Такая специализация, на наш взгляд, также весьма полезна.

Неотвратимость ответственности является важнейшим фактором противодействия коррупционным правонарушениям. При этом может быть использован широкий спектр санкций - от мер дисциплинарного характера до гражданско-правовых, уголовных. Этим могут заниматься дисциплинарные комиссии, органы по этике, правоохранительные органы.

Все большая транспарентность в деятельности парламента и правительства в современных условиях обеспечивается применением электронных технологий. В зарубежных странах действуют программы «открытое общество», которые, в частности, позволяют иметь доступ к проектам нормативных актов, начиная от стадии их первоначальной разработки вплоть до опубликования.

Достижение успеха в противодействии коррупции в публичной сфере возможно при комплексном подходе, системном использовании всей совокупности мер.

2. Система национального законодательства Республики Беларусь

Наличие коррупции в стране препятствует не только экономическим процессам (существует нечестная конкуренция; поддерживаются неэффективные проекты; финансируются завышенные сметы; деформируется структура государственных расходов; сдерживается развитие и реализация макроэкономической политики в целом), но и негативно влияет на социально-политические процессы (подрыв доверия к государственной власти; дискредитация правосудия; создание угрозы демократии в целом). Поэтому борьба с коррупцией является одной из самых важных задач каждой страны, в том числе Республики Беларусь. Коррупция – это не только явление, присущее современным государствам, но и имеющее свою историю борьбы с ней, которая требует с каждым годом новых подходов и решений. Попытки власти бороться с использованием государственными должностными лицами ВКЛ своего служебного положения в корыстных целях нашли свое отражение как в законодательных актах, так и в работах виднейших государственных и общественных деятелей XVI века (М. Литвин, С. Будный, А. Волан. Е. Волович и т.д.). На уровне законодательства одним из способов борьбы со злоупотреблением власти было наделение городов Магдебургским правом. Статуты 1529, 1566, 1588 года также придавали большое значение данной проблеме, особенно Статут 1588 года (Раздел 4, Раздел 9) . Со временем изменялось содержание термина «коррупция», что находило поэтапное отражение как в национальном, так и международном праве. Этимология термина «коррупция» - от латинского «corruption» (подкуп). Такое же содержание понятия «коррупция» получило закрепление и в Кодексе Поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. Впервые в законодательстве Республики Беларусь понятие «коррупции» было закреплено в Законе Республики Беларусь от 15 июня 1993 г. «О борьбе с преступностью в сфере экономики и коррупцией». Содержание данного термина составлял подкуп представителей власти, а также лиц, находящихся

на государственной службе, использующих свое 86 положение для противоправного получения благ (имущественных и неимущественных) и преимуществ в любой форме. Корректировка понятия «коррупция» была осуществлена в Законе Республики Беларусь от 26 июня 1997 г. «О мерах борьбы с организованной преступностью и коррупцией». В данном нормативном правовом акте нашло отражение более широкое содержание понятия «адресат подкупа» (не только субъекты коррупции, но и их родственники) и уточнено понятие «субъект коррупции» (под ними понимались лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, приравненные к ним). Что касается норм международного права, то в большинстве конвенций не было закреплено цельного понятия «коррупция», однако в них отражены основные признаки данного явления и действия, охватываемые этим понятием. К последним можно отнести Европейскую Конвенцию, Палермскую Конвенцию, Конвенцию ООН против коррупции. Исключением является Конвенция «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию». В статье 2 данной Конвенции коррупция определяется как «просьба, предложение, дача или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового». Республикой Беларусь были ратифицированы такие основные международные акты по борьбе с коррупцией, как Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, подписанная в г. Страсбурге 27 января 1999 г.

В 2000-2005 гг. Республика Беларусь ратифицировала ряд важнейших международных конвенций: Конвенцию ООН против коррупции и транснациональной организованной преступности, Конвенцию Совета Европы об уголовной и гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Последующее совершенствование законодательства Республики Беларусь в сфере борьбы с коррупцией осуществлялось с учетом положений, содержащихся в нормах международного права. В Законе Республики Беларусь от 20.06.2006 г. «О борьбе с коррупцией» было закреплено содержание понятия «коррупция», в которое имплементированы признаки данного понятия, закрепленные на международном уровне. В данном нормативном правовом акте получили расширенное толкование как объективные признаки, так и субъект коррупции.

К субъекту коррупции относятся в соответствии с указанным законом:

- 1) государственное должностное лицо;
- 2) лицо, приравненное к государственному должностному лицу;
- 3) иностранное должностное лицо.

Следует обратить внимание на соотношение терминов «государственное должностное лицо» и «должностное лицо». По мнению А.М. Клима «термин «государственное должностное лицо» употребляется лишь в рамках правоприменения Закона о борьбе с коррупцией. Данный Закон устанавливает правовые основы государственной политики в сфере борьбы с коррупцией и др. Что касается определения «должностное лицо», то оно не является универсальной дефиницией для законодательства Республики Беларусь. Поскольку по законодательству Республики Беларусь существуют два понятия должностного лица, поэтому, когда речь идет о правонарушении, то при определении признаков должностного лица необходимо руководствоваться нормами административного законодательства, а при определении признаков специального субъекта преступления — Уголовного кодекса Республики Беларусь». К действиям, охватывающим коррупцию, в соответствии с Законом Республики Беларусь от 20.06.2006 г. «О борьбе с коррупцией» относились:

1) использование субъектом коррупции своего служебного положения и связанных с ним возможностей, сопряженное с противоправным получением имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещание преимущества для себя или для третьих лиц;

2) предоставление субъекту коррупции имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещание преимущества для себя или для третьих лиц с тем, чтобы субъект коррупции совершил действия или воздержался от их совершения при исполнении своих служебных (трудовых) обязанностей.

Несмотря на совершенствование законодательства, и после введения в действие Закона Республики Беларусь от 20.06.2006 г. «О борьбе с коррупцией» осталась неосуществимой ответственность такой категории лиц как «лица, приравненные к государственным должностным лицам», «граждане, зарегистрированные в установленном порядке кандидатами в Президенты Республики Беларусь, кандидатами в депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, кандидатами в члены Совета Республики Беларусь Национального собрания Республики Беларусь, кандидатами в депутаты местных Советов депутатов», так как указанные лица не попадали ни под одну из категорий должностных лиц, названных в ч. 4 и 5 статьи 4 Уголовного 88 Кодекса Республики Беларусь. Следовательно, осталась необходимость корректировки законодательных дефиниций различных категорий должностных лиц и лиц, не являющихся должностными, но отнесенных законодателем к субъектам коррупционной деятельности. Несовершенство законодательства отражалось и на

деятельности органов, осуществляющих борьбу с коррупцией. К основным недостаткам можно отнести следующие аспекты их деятельности:

1) погоня за количественными показателями, которая влечет подмену борьбы с наиболее тяжкими формами коррупции на пресечение менее опасных преступлений и бытовой коррупции;

2) отсутствие должного внимания коррупционным процессам в сфере приобретения, аренды и отчуждения объектов республиканской и коммунальной собственности, строительства жилья и лицензирования отдельных видов деятельности 15.07.2015 г. принят Закон Республики Беларусь № 305-З «О борьбе с коррупцией».

В соответствии с указанным законом к субъектам коррупционных правонарушений относятся:

1) государственные должностные лица;

2) лица, приравненные к государственным должностным лицам;

3) иностранные должностные лица;

4) лица, осуществляющие подкуп государственных должностных или приравненных к ним лиц либо иностранных должностных лиц. Сравнительный анализ Закона Республики Беларусь от 20.06.2006 г. «О борьбе с коррупцией» и Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» от 2015 года позволяет отметить следующие недостатки механизма борьбы с коррупцией до принятия нового Закона: 1. Закрепление узкого содержания антикоррупционной политики, которая предусматривала лишь применение мер, предусмотренных уголовным и административным правом, и исключала меры по предпосылок коррупции в сфере экономики и государственного управления. В результате антикоррупционная политика направлена не на причины, а на последствия коррупционных преступлений. 2. Отсутствие механизмов общественного контроля. В Законе Республики Беларусь № 305-З «О борьбе с коррупцией» от 15.07.2015 г. закреплены нормы, которые частично устранили недостатки механизмов борьбы с коррупцией, которые были в предыдущем Законе. Так, в нем нашли отражение инструменты общественного контроля, несколько мер, направленных на снижение коррупционных предпосылок, таких как сокращение и упрощение административных процедур. Однако несмотря на закрепление вышеуказанных норм, в настоящее время нет условий, позволяющих эффективно реализовывать закрепленные механизмы борьбы с коррупцией.

Таким образом, в настоящее время эффективность борьбы с коррупцией в Республике Беларусь не столько связана с несовершенством антикоррупционного законодательства, сколько со степенью реализации указанных норм на практике. Важным является также концентрация всех

усилий в первую очередь на предотвращение формирования тех условий в политических и экономических процессах, которые способствуют осуществлению коррупции. Поэтому совершенствование борьбы с коррупцией в Республике Беларусь видится по следующим направлениям:

I. Гласность, публичность и усиление форм общественного контроля в борьбе с коррупцией.

Реализация данного направления может быть в следующих формах:

1) постоянный отчет органов прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности по вопросам обнаружения и пресечения коррупционных преступлений;

2) рассмотрение уголовных дел в открытых выездных заседаниях по месту работы лица, обвиняемого в коррупции;

3) осуществление парламентского контроля, контроля местных представительных органов государственной власти и др. формы.

II. Совершенствование системы государственной службы.

Реализация данного направления может быть следующими мерами:

1) осуществление проверки кандидатов на полиграфе до принятия решения о назначении на должность;

2) создание системы прав и обязанностей должностных лиц с указанием их ответственности за нарушение должностной этики, включая коррупцию и отражение их в рамках Этических правил должностных лиц той или иной отрасли;

3) закрепление мер материального и морального поощрения за неукоснительное соблюдение норм должностной этики, включая коррупцию;

4) создание антикоррупционных подразделений во всех министерствах, государственных комитетах и организациях.

III. Совершенствование экономических механизмов:

1) обеспечение равных условий для субъектов государственного и частного сектора;

2) упрощение налоговой системы и др.