

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Александр Митин*
Петр Кузнецов**

DOI 10.24833/2073-8420-2019-2-51-60-71



***Введение.** Статья посвящена исследованию проблем коррупции в зарубежных странах. Коррупция рассматривается как неэффективность государственного управления, связанная с нарушением в отношениях принципала и агента: первый – получает услуги, второй – их предоставляет.*

Отмечается, что коррупция – это злоупотребление государственной и муниципальной властью ради частной выгоды. Резкий всплеск коррупции был отмечен исследователями в XIX веке. Одновременно появились и первые попытки противодействия ей на законодательном уровне. В конце XX века (17 декабря 1979 г.) Генеральная ассамблея ООН принимает Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. Правовой основой определения коррупции послужило принятие в 2003 г. Конвенции ООН против коррупции, а тремя годами ранее – Конвенции против транснациональной организованной преступности. Впервые был озвучен тезис, что противодействие коррупции – это обязанность государств, а для ее эффективности необходим комплексный междисциплинарный подход. В этой связи исследователями принято отмечать множественность причин коррупции, выделяя правовые, экономические, институциональные и социально-культурные факторы, а также подразделяя коррупцию на белую, серую и черную. По географической классификации и при утверждении, что не бывает некоррупционных стран, выстраивают несколько моделей коррупции: азиатскую, африканскую, латиноамериканскую, европейскую.

Исследователи сходятся во мнении, что уровень коррупции во всех странах зависит от институциональной среды и социальных условий, она остается важным политическим феноменом.

***Материалы и методы.** Методическую основу исследования составил комплекс общенаучных методов, специальные методы познания международной практики, явлений и процессов (аналитическое обследование, обобщение, си-*

* **Митин Александр Николаевич**, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и практики управления Уральского государственного юридического университета, Россия.

e-mail: idom@usla.ru

ORCID: 0000-0003-1788-6736

** **Кузнецов Петр Уварович**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой информационно-права Уральского государственного юридического университета.

e-mail: IPT@usla.ru

ORCID: 0000-0001-8451-0283

стемно-ориентированный и функционально-аналитический подходы, толкования и характеристики правовых норм, сравнительно-правовой анализ).

Результаты. В процессе аналитического исследования охарактеризованы ресурсы, вовлекаемые в орбиту коррупции, термины и определения этого опасного явления, правовая основа таких определений, предложенная международным сообществом. Рассмотрены международные документы рекомендательного характера, касающиеся борьбы с коррупцией, государственные антикоррупционные программы отдельных стран, сформированы некоторые рекомендации антикоррупционного характера.

Обсуждение и заключение. Обосновано применение комплексного междисциплинарного подхода к формированию и реализации системных мероприятий, в которых демократизация общественной жизни, прозрачность деятельности всех органов власти очевидны и необходимы.

Исследование

Отрицательные последствия коррупции сложно переоценить. Она всегда имеет более глубокие последствия, отложенный негативный эффект, когда игнорируются нормы антикоррупционного законодательства, подрывается экономика, от коррупционных механизмов становится зависимым все население, нарушаются международные связи в экономической, политической сферах. Вместе с тем, усиливается коррупционная преступность.

История свидетельствует, что не бывает некоррупционных стран. В елизаветинской Англии (XVI-XVII века) министр был гораздо более коррумпирован, чем сегодняшние высокопоставленные чиновники развивающихся государств. Чтобы понять, что творилось тогда в Англии, достаточно почитать Свифта... Или взять Америку XIX века.

Частая смена должностных лиц в США порождала чудовищную коррупцию. Каждый чиновник, зная, что его скоро переизберут или уволят, занимался только тем, что опустошал казну своего штата.

В середине XIX века вся казна города Нью-Йорка была похищена мэром, который сбежал вместе с деньгами. Тогда это считалось в порядке вещей. И сегодня в США присутствует коррупция, особенно в высших эшелонах власти. Получается, что коррупция – это неэффективность государственного управления, связанная с нарушением в отношениях принципала и агента. Принципал – это тот, кто получает услуги, агент – тот, кто их предоставляет. В этих терминах (теория принципал-агентских отношений в рамках институциональной экономики) государство является принципалом для чиновников,

а они – его агентами. При этом не следует забывать: в идеальной модели принципалом государства, в свою очередь, является общество. В исследовании приводится сравнение, что попустительство коррупции превращает государство в «территорию» [1. С. 69-75].

Как известно, государство обладает определенными ресурсами, которыми чиновники должны управлять в его интересах. Такое распределение ролей – это гарантия стабильности системы государственного управления, главная цель которой – достижение общественного блага и качества жизни населения.

Однако, когда в силу различных причин коррупция, словно раковая опухоль, выросла в систему государственного управления, агенты используют ресурсы принципала не для удовлетворения его потребностей, а в собственных интересах, отличных от интересов принципала. Это ресурс государственной или муниципальной должности, ресурс административного давления (злоупотребление правом государства на легитимное насилие); финансовый ресурс (реализующийся в перераспределении финансовых потоков и через механизм «отката»); нормативный правовой ресурс (отсутствие нормативного правового регулирования всех процессов, связанных с продвижением интересов бизнес-субъектов и лоббистской деятельностью); информационный ресурс (утаивание или продажа конфиденциальной информации, вторжение в семейную, личную тайну); шантажный ресурс («посадить на взятку» по аналогии с более известными выражениями наркодельцов и алкоголиков «посадить на иглу», «посадить на стакан»); посреднический ресурс (действия подкупающей и подкупаемой стороны через пособ-

ников); ментальный ресурс (коррупция как стиль жизни и смазочный материал для экономики).

При описании разновидностей коррупции исследователи часто прибегают к построению ее отдельных типов, хотя на практике они могут иметь и другие формы¹.

По географической классификации и при утверждении, что не бывает некоррупционных стран, выстраивают несколько моделей коррупции.

Западно-европейская модель, для которой характерен низкий уровень коррупции, высокая доля гражданской культуры и скрытые от общества коррупционные связи в форме теневых услуг.

Азиатская модель, где коррупция – привычное и общественно-приемлемое культурное и экономическое явление. Ее обозначают как коррупцию социальную, поскольку коррупционные отношения крепко переплетены с семейными, земляческими, этническими и другими отношениями.

Африканская модель позволяет экономическим кланам купить власть «на корню», а демократические процедуры ее приобретения представить в закамуфлированном виде. Результаты действий такой модели – примитивная экономика и послушные политики.

При Латиноамериканской модели попустительство коррупции позволяет теневым и криминализированным секторам экономики достичь могущества, соизмеримого с государственным. Экономическое благополучие населения и страны остается недостижимым.

Не менее интересна классификация по агентам, вступающим в коррупционные сделки. Их различение осуществляется на основании управленческого уровня должностных лиц, принимающих управленческие решения, их масштабов. Высокие должностные лица, распоряжающиеся государственными, муниципальными ресурсами находятся на уровне верхушечной коррупции. Другие же, занимающие менее значимые государственные и муниципальные должности, находят «места кормления» в сфере государственных и муниципальных услуг: здравоохранение, социальное обеспечение, деятельность в правоохранительных органах и др. Все они, вместе с деловой коррупцией, формируют коррупционный рынок с девизом «ты мне – я тебе», а заодно реализуют несколько социальных функций: сокра-

щение бюрократических и административных барьеров, ускорение принятия управленческих решений, внедрение регулярных или долговременных социальных практик «воспитания коррупционного поведения». По существу, коррупция высвечивает неэффективность государственного управления, неэффективную экономическую и социальную политику государства, разложение власти и недоверие к ней. В обществе постепенно складывается убеждение, что невозможно реализовать никакой проект, не взяв «в долло» чиновника, не оплатив покровительство власть имущих.

Здесь следует заметить, что в любом государстве формируется бюрократический аппарат. Администрирование необходимо для эффективной реализации управленческих решений, принятых политическими лидерами. Это наиболее рациональный институт, в котором профессиональные работники в соответствии с определенными правилами (принципами) решают управленческие задачи.

Вместе с тем, бюрократический аппарат имеет и негативный потенциал, который при соответствующих условиях проявляет стремление противоправно получить административную ренту, использовать ресурсы государства для удовлетворения своих потребностей в собственных интересах. В этом случае смыслом служебной деятельности становится борьба за контроль над источниками ренты, т.е. за коррупционные источники дохода. Австрийский экономист Людвиг фон Мизес отмечал, что «бюрократическая система по сути своей является антилиберальной, недемократичной...она проникнута фанатичной враждебностью к свободному предпринимательству и частной собственности; она парализует бизнес и снижает производительность труда» [2. С. 10-11].

Известный в науке психолог Эрих Фромм оценил: «Хотя бюрократы вызывают не меньший ужас, чем садисты, они на самом деле страшнее, потому что они даже не ощущают противоречия между совестью и долгом: совесть приказывает им выполнять свой долг, а человек как объект сострадания и доброты для них вообще не существует» [3. С. 283].

Действительно, законы в этом случае – вторичное явление.

Термин коррупция трактуется многозначно. Изначально (в пер. с латинского) коррупцию трактовали как «подкуп», «со-

¹ Социологический анализ коррупции //Электронный ресурс: www.indem.ru/corrupt/Uc2004/Glava2.pdf

вращение», «разложение» [4. С. 34, С. 30], «порчу» [5. С. 5], и даже как злоупотребление служебным положением в корыстных целях [6. С. 1]. Разложение заключается в корыстном использовании должностным лицом служебного положения и полномочий для незаконного личного обогащения [7. С. 2], что формирует в системах государственного и муниципального управления коррупционную преступность.

Как здесь не обратиться к известному латинскому изречению «*corruptio optimi pessima*», которое в переводе на русский язык звучит как «совращение доброго – наибольший грех». Таким образом, основным признаком коррупции выдвигается подкуп – продажность, что существенно отличает коррупционные преступления от многих должностных преступлений.

Исследователи предложили в связи с этим определение коррупционной преступности. «Это антисоциальное, общественно опасное явление, составляющее целостную совокупность преступлений, совершенных должностными лицами с использованием ими своего служебного положения, имеющихся у них должностных полномочий, а также иными лицами, вопреки законным интересам граждан, общества, государства, государственной, муниципальной службы, коммерческих и иных организаций, для личного обогащения или в иных личных, узкогрупповых и корпоративных целях, либо выразившихся в предоставлении им возможностей и средств для достижения указанных целей, а также совокупность таких лиц» [8. С. 28].

Правовой основой такого определения послужила принятая в 2003 г. Конвенция ООН против коррупции, хотя в ней и не дается термина «коррупция»² в той ее части, в которой говорится не только о Кодексах поведения публичных должностных лиц (ст. 8), но и о публичных закупках и о управлении публичными финансами (ст. 9), публичной отчетности (ст. 10), не только о подкупе публичных должностных лиц (ст. 15, 6), но и о хищении, неправомерном присвоении или ином нецелевом использовании имущества публичным должностным лицом (ст. 17), злоупотреблении влиянием в корыстных целях (ст. 18), злоупотреблении служебным положением (ст. 19), незаконном обогащении (ст. 20).

ООН считает, что противодействие кор-

рупции – это обязанность государств, и для ее эффективности необходим комплексный междисциплинарный подход: борьба с коррупцией не может сводиться только к мерам уголовного преследования, хотя в ст. 14, 24, 25 вышеназванной Конвенции эти меры предусмотрены.

Регулированию отношений государств-участников при сотрудничестве в борьбе с коррупцией в процессе международных контактов посвящены гл. 4–6, ст. 43–62 Конвенции ООН. Они содержат призывы оказания технической помощи в расследовании фактов коррупции и возвращении финансовых средств, полученных в результате коррупционных операций, в страны, которым они принадлежат.

Ранее, в 2000 г., ООН приняла Конвенцию против транснациональной организованной преступности³. Акт требует от стран-участниц признать коррупцию преступлением (ст. 8) и принимать меры для ее предотвращения (ст. 9).

Коррупция для организованных преступных сообществ – это средство реализации не только личного, но и политического интереса: обеспечить свои высокие доходы и влияние на представителей власти через «откаты» и систему высокоорганизованных преступных формирований. Поэтому коррупция прямо оценивается как явление, угрожающее безопасности государства, национальной безопасности, а вышеназванная Конвенция требует признать коррупцию преступлением (ст. 8) и принимать меры для предотвращения и борьбы с ней (ст. 9).

Это касается, в частности, криминализации не только дачи и получения взятки, но и «обещания и предложения» (the promise and offering) дать взятку, а также настойчивых требований дать взятку в виде любого «незаконного блага» (any undue advantage).

Актом коррупции так же, как в документе ООН, считается не только дача и получение взятки, но и предложение или обещание ее в Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях⁴. В отличие от уголовного законодательства Российской Федерации (ст. 204, 290, 291 УК РФ) в этом документе к взятке относится не только материальная ценность, но любая выгода

² Электронный ресурс: A/rec/58/4 // <http://www.un.org/russian/document/conventions/corruption.pdf>.

³ Электронный ресурс: GA/res/55/25, приложение от 15 ноября 2000.

⁴ Электронный ресурс: DAFFE/IME/BR(97) 20 <http://www1.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm>

должностного лица. Легализация денежных средств, полученных от коррупции, должна рассматриваться как преступление, которое в обиходе называется «отмыванием денежных средств» (money laundering).

Конвенция сегодня активно поддерживается. Модельный Закон СНГ «Основы законодательства об антикоррупционной политике» содержит нормативное определение понятия «коррупция», под которым понимается «подкуп... любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и/или преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу».⁵

Особое внимание проблемам противодействия коррупции уделит Европейский союз.

В 1995 г. он принимает «Конвенцию по защите своих финансовых интересов» и к ней два протокола (1996 и 1997 гг.) [Документы Европейского Союза 495A1127(03), с. 49-57, Официальный журнал С316, 27/11/1995 (Конвенция), 496A1023(01), с. 2-10, Официальный журнал С313, 23/10/1996, 497A0719(02), с. 12-22 Официальный журнал С 221, 19/07/1997], в которой уголовно наказуемым признается и пассивный подкуп, т. е. получение взятки, ее вымогательство или даже предложение ее дать.

В развитие второго протокола Конвенции, касающегося ответственности за отмывание денег, полученных в результате коррупции, Европейский союз в 1997 г. принимает Конвенцию по борьбе с коррупцией, в которую вовлекаются должностные лица европейских сообществ и государств-членов этих сообществ⁶.

22 декабря 1998 г. Совет Европейского союза принимает документ, призванный защитить свободу конкуренции внутри самого Европейского союза. Он получает название «Совместные действия против коррупции в частном секторе»⁷, а чуть позднее

принимается текст «Уголовно-правовой конвенции о коррупции», а затем уже, в 1999 г., «Гражданско-правовая конвенция против коррупции»⁸.

Важным международным документом остается Межамериканская Конвенция против коррупции, принятая Организацией американских государств в 1996 году⁹. В нее включены многие элементы противоправной коррупции, не сводящейся только к подкупу: неправильное использование государственного имущества должностными лицами; злоупотребление конфиденциальной информацией; попытки добиваться от публичной власти любых решений для незаконной цели; неправильное распоряжение государственными деньгами или мерами безопасности.

Роль международных документов, не имеющих обязательной юридической силы, в противодействии коррупции играют декларации и резолюции, которые содержат политические заявления, призывы и рекомендации. К ним относится «Декларация ООН против коррупции и подкупа в международных коммерческих трансотношениях»¹⁰, призывающая все страны мира криминализировать подкуп иностранных должностных лиц.

В документе, имеющем название «Двадцать руководящих принципов борьбы против коррупции»¹¹, закрепленном в Резолюции 24⁹⁷ и принятом Комитетом министров Совета Европы 6 ноября 1997 г., содержится призыв к развитию междисциплинарного подхода к решению проблем коррупции. Задача по предупреждению коррупции (принцип 1), независимость органов, осуществляющих предупреждение, расследование и привлечение к ответственности за коррупцию (принцип 3), создание специализированных органов по борьбе с коррупцией (принцип 7) – таков далеко не полный перечень рекомендаций для стран, входящих в Совет Европы (т. е. обращен в том числе и к России).

Многие европейские государства приняли вышеназванную Резолюцию за основу

⁵ Основы законодательства об антикоррупционной политике: модельный закон принят в Санкт – Петербурге 15.11.2003 г. постановлением 22-15 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ // Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. Информационный бюллетень. 2004. №33. С. 225-260// СПС КонсультантПлюс.

⁶ Документ 497A0625(01), Официальный журнал С195, 25/06/1997. Электронный ресурс С. 2-11.

⁷ Совет Европы и Россия. 2002. № 2. С. 46-55.

⁸ Электронный ресурс: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/html/174.htm>

⁹ Электронный ресурс: www.law.vl.ru

¹⁰ Электронный ресурс: GA/res/51/191 от 16 декабря 1996 г., приложение.

¹¹ Электронный ресурс: <http://www.greco.coe.int>

при подготовке и принятии специальных законов и некоторых правовых норм: о доступе граждан к информации, хранящейся в государственных органах; о создании препятствий для коррупции при финансировании партий и избирательных кампаний; об ограничении имущества высших должностных лиц государства для обеспечения расследования и привлечения к ответственности виновных в совершении коррупционных преступлений до уровня, необходимого в демократическом государстве.

Особого внимания заслуживают международные документы рекомендательного характера, касающиеся моделей поведения публичных должностных лиц (высшие должностные лица государства, государственные и муниципальные служащие). Это «Международный кодекс поведения публичных должностных лиц», принятый Генеральной Ассамблеей ООН в 1996 г.¹², а также Модельный кодекс для поведения публичных должностных лиц Совета Европы (2000 г.). Акты требуют от публичных служащих и других должностных лиц быть преданными общественным (а не государственным) интересам, не допускать конфликта интересов, в соответствии с действующим законодательством регулировать вопросы конфликта партийной принадлежности государственного или муниципального служащего и его обязанностей на государственной или муниципальной службе.

Существуют и другие международные структуры. Создана и активно действует антикоррупционная Сеть ОЭСР в борьбе с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, которая имеет и другое название – Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией.

Начиная с 2000-х гг. Сеть стала служить центром субрегиональных инициатив в Эстонии, Латвии, Литве, Албании, Боснии и Герцоговине, Македонии, Молдове и Румынии. Россия присоединилась к Сети в сентябре 2003 г. Планирование заседания в Сети ОЭСР проходят ежегодно.

В противодействии коррупции принимает активное участие и Группа государств по

борьбе с коррупцией (ГРЕКО).

Не менее важны независимые межправительственные организации, популяризирующие принципы устранения угроз отмывания денег. Речь идет о ФАТФ¹³.

Поскольку во всех международных документах отмечается, что проблемы коррупции могут решаться только при активном участии членов гражданского общества, это реализуется с помощью различных заинтересованных в этом организаций.

В частности, Центр по предупреждению международной преступности при ООН (Centre for international Crime Prevention)¹⁴ Управления по контролю за наркотиками и предупреждению преступности, Секретариата Объединенных Наций (Office for Drug Control and Crime Prevention of the United Nations Secretariat)¹⁵ совместно с Институтом Объединенных Наций по межрегиональной преступности и исследованию правосудия (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute) предложили «Всемирную программу против коррупции» (Global Program against Corruption)¹⁶, в которой присутствуют комплексные мероприятия не только по ее профилактике, противодействию, но и активной борьбе с ней (fight against corruption; combat corruption).

Этот же Центр разработал «Руководство ООН по антикоррупционной политике» (United Nations Manual On Anti-Corruption Policy)¹⁷ и «набор антикоррупционных инструментов» (Anti-Corruption Tool Kit), который постоянно обновляется и доступен для отечественных исследователей¹⁸. Предлагаемый набор антикоррупционных инструментов основывается на современном опыте борьбы с коррупцией в разных странах мира.

Все программы международного масштаба по борьбе с коррупцией предусматривают демократизацию общественной жизни, усиление прозрачности деятельности всех государственных и муниципальных органов. Для стран Западной Европы и США эти идеи самоочевидны, связаны с их традиционными гуманистическими ценностями. В странах, не имеющих демократических тра-

¹² Электронный ресурс: GA/res/51/59 от 12 декабря 1996 г., дополнение.

¹³ FATF GAFI. Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). Электронный ресурс: www.fatf-gafi.org (дата обращения: 25.06.2019 г.).

¹⁴ Электронный ресурс: <http://www.odccp.org/crime.prevention.html>.

¹⁵ Электронный ресурс: <http://www.odccp.org>.

¹⁶ Электронный ресурс: <http://www.unicri.it/Projects%20corruption.htm>.

¹⁷ Электронный ресурс: <http://www.unodc.org/pdf/crime/grocpublication/manual.pdf>

¹⁸ Электронный ресурс: Версия 1. http://www.nobribes.org/russuin/Document/Toolkit_UN_RU.doc на русском языке.

диций, приходится доказывать неспособность авторитарных режимов решать проблемы коррупции без ущерба для общества.

Анализируемые и предлагаемые в отдельных странах антикоррупционные программы основаны на концепциях и резолюциях ООН; резолюции ООН, Совета Европы содержат требования по развитию служебного права. Целью этих предложений является: обеспечение подотчетности (accountability) и прозрачности (transparency) деятельности государственных и муниципальных органов власти; организация государственной и муниципальной службы на основе закона, в том числе переход от службы конкретным руководящим лицам к службе на благо общества; контроль за доходами публичных должностных лиц и даже декларирование доходов их родственников; создание этических кодексов поведения для государственных и муниципальных служащих; криминализация коррупционных деяний; ограничение иммунитета должностных лиц, совершающих коррупционные преступления [9. С. 121].

На основе базовых международных рекомендаций и другие отраслевые сообщества стали формировать свои стратегии борьбы с коррупцией.

В частности, Всемирная таможенная организация (ВТО) изложила в июне 2003 г. свои десять основных направлений в так называемой Арушской декларации: четкое управление и приверженность идее противодействия коррупции; наличие регулятивных стандартов; открытость и прозрачность; автоматизация; реформирование и модернизация службы; аудит и расследование; кодекс чести; управление кадрами; моральная и организационная культура; взаимодействие с бизнесом.

Тогда же специалистом в сфере антикоррупционной деятельности Робертом Клитгордом (ВТО) было предложено полезное аналитическое решение для понимания коррупции. Он отмечает, что коррупция чаще всего возникает в случае, когда посредники (отдельные лица и / или группы лиц) имеют монопольную власть над клиентами, имеют свободу действий над представлением товаров или услуг и когда уровень их подотчетности низок.

В Российской Федерации в основном сформирована система специального законодательства, направленного на борьбу с коррупцией, в том числе в управленческой сфере. Ей требуется придать динамичное развитие, а методически, с учетом докумен-

тов, принятых международным сообществом, рассматривать коррупцию как разложение управленческого аппарата.

При этом необходимо представлять, что пространством действия детерминант коррупции является вся социальная и правовая реальность [10. С. 10]. Коррупция в России связала все общество, стала частью государственного и муниципального управления, определенной нормой общественно-политической жизни и даже распространенным противоправным способом выживания, что объясняет восприятие условий жизни преимущественно через негатив.

Во-многом это сложилось исторически, поскольку власть в народе ассоциируется с ее злоупотреблением: именно поэтому для России характерна психологическая готовность большей части населения к подкупу государственных служащих [11. С. 381]. Восприятие индивидом возможности устранения собственной жизненной проблемы сквозь призму коррупции формирует и его соответствующее поведение.

Зарубежный опыт противодействия коррупции основан на признании международных конвенций и соглашений.

В США антикоррупционное законодательство имеет системный характер и характеризуется чрезвычайной жесткостью.

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 приотягачающих обстоятельствах – лишение свободы до 20 лет.

Законодательство США предусматривает наказание за дачу и получение вознаграждения за услуги, входящие в круг обязанностей должностного лица. Поощрения, по американскому праву, чиновник может получить только официально – от правительства. Наказание за нарушение этой нормы – штраф или лишение свободы до 2 лет, или совокупность наказаний.

Коррупционными признаются сделки между любыми лицами по поводу устройства на федеральную государственную службу.

Определение коррупции и ответственности за нее изложено в главе 11 «подкуп, незаконные доходы и конфликт интересов» титула 18 свода законов США. Статья 201 названной главы устанавливает уголовную ответственность за предложение, обещание и дачу взятки в обмен на совершение неза-

конных действий должностным лицом (так называемый «активный подкуп»). Пункт (b) данной статьи предусматривает ответственность публичного должностного лица, которое «прямо или косвенно требует в качестве подкупа, добивается, получает, принимает или соглашается получить или принять какую-либо ценность лично или для любого другого лица или организации» в обмен на какие-либо незаконные действия или бездействия по службе (пассивный подкуп).

Профилактика коррупции основывается на этических и дисциплинарных нормах, а Кодекс этики правительственной службы был принят в 1958 году.

В развитие Кодекса в 1962 г. Конгрессом США были приняты так называемые «официальные нормы» поведения выборных должностных лиц (членов обеих палат парламента) и публичных должностных лиц органов исполнительной власти».

В 1965 г. распоряжением президента Л. Джонсона были установлены стандарты поведения, этические нормы должностных лиц. В 1978 г. эти правила обрели форму Закона «Об этике служащих государственных органов».

С конца 80-х годов XX в. этические начала государственной службы стали объектом еще более жесткой правовой регламентации. В 1989 г. Конгрессом США был принят Закон «О реформе Закона об этике», который внес существенные изменения в нормы, регулирующие этику поведения должностных лиц, и распространил их на все ветви федеральной власти – законодательную, исполнительную и судебную.

В октябре 1990 г. Закон был подкреплен исполнительным приказом президента США №12731 «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих государственного аппарата». Эти принципы были распространены не только на чиновников высшего ранга, но и на рядовых госслужащих¹⁹.

Между тем, несмотря на системный характер антикоррупционного законодательства США, сама коррупция все же носит там всепроникающий характер. Однако информация о злоупотреблениях и коррупции в органах государственной власти практически не попадает в публичную сферу: продажа освобожденного Б. Обамой места в Сенате Губернатором штата Иллинойс; соз-

дание сайта по медицинскому страхованию HealthCare для одноклассницы Мишель Обамы, жены Президента США. В июле 2015 г. Б. Обама признал, что этот IT-проект США, куда было перечислено более 2 млрд. долларов, оказался «катастрофой»²⁰, а проверить куда ушли эти деньги невозможно.

Вывод здесь таков: даже институт «цивилизованной коррупции» - лоббизма в США, к сожалению, только «прикрывает» коррупционные преступления, особенно в сфере распределения бюджетных ресурсов. Поддержка же таких сомнительных проектов первыми лицами государства, которые все же есть, свидетельствует о серьезных правонарушениях.

Французское антикоррупционное законодательство больше сориентировано на применение административных мер наказания нежели чем уголовных. При этом преследуется главная цель – предотвращение «недолжного соединения личных финансовых интересов и исполнения должностных функций государственного служащего». Французские законодатели менее суровы, чем американские. От чиновников не требуется подача декларации о доходах, а соблюдение ограничений на профессиональную деятельность после увольнения чиновника с государственной службы контролируется менее строго.

Многие годы государственные служащие подают декларации о доходах.

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

В 1990 г. во Франции был принят Закон о финансировании политических партий, а через год создана Межведомственная комиссия по контролю за рынками государственных заказов и общественных работ. Закон Сегена действует с 1995 г., дающий Счетной палате право контролировать процесс назначения на государственную службу.

Вместе с тем, наличие официальных Концепций, Доктрин, решений международных организаций по вопросам борьбы с коррупцией во Франции не предотвращает коррупцию, она присутствует на различных

¹⁹ Зарубежный опыт противодействия коррупции. Электронный ресурс: <http://nic-pnb.ru/articles/zarubezhnyj-opyt-protivodejstiya-korruptcii/>

²⁰ Хаули П. Одноклассница Мишель Обамы в Принстоне является исполнительным директором компании, которая построила сайт ObamCare. Электронный ресурс: daily.caller.com (дата обращения: 26.06.2019 г.)

национальных уровнях управления.

Первое обвинение в использовании своего должностного положения в личных целях и злоупотреблении влиянием, в «торговле влиянием» было предъявлено бывшему французскому президенту Николя Саркози еще летом 2014 года. Тогда его обвиняли в использовании, якобы старческого слабоумия богатейшей жительницы Франции Лилиан Бетанкур, которая пожертвовала 150 тыс. евро на предвыборную компанию Саркози.

В 2007 году он же был заключен под стражу после допроса по уголовному делу о предполагаемом незаконном финансировании его предвыборной компании погибшим руководителем Ливии М. Каддафи.

Пока предполагаемые факты коррупции экс-президента подтверждаются обнаруженными следователями доказательствами передачи Саркози 5 млн. евро, которые политику передавали в чемоданах. Исследователи сегодня называют много оснований того, что суд по этим делам все же состоится.²¹

Анализ ст. 12 Конвенции совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. показывает, что под «злоупотреблением влияния в корыстных целях», фактически подразумевается особая разновидность подкупа – продажности – «торговля влиянием». Особо опасно, если эти деяния допускают первые лица государства.

ФРГ принимает Закон о борьбе с коррупцией в 1997 г. с одновременным внесением поправок в Уголовный кодекс. Особо стоит отметить статью о даче и получении взятки в частно-правовом обороте, которая ранее содержалась в Законе против неразрешенной конкуренции (подкуп служащего). Действуют Рекомендации по соблюдению «Кодекса антикоррупционного поведения».

У Финляндии сегодня один из высоких антикоррупционных рейтингов, что способствует соблюдению основных антикоррупционных принципов – прозрачность процесса отправления власти, обеспечение законности в государственной администрации, ответственность и добропорядочность государственных должностных лиц и служащих. Они закреплены в Конституции страны.

Аналогичные правовые нормы содержатся в законодательстве Великобритании, Японии, Республики Корея и других стран.

Результаты исследования

Изучение международных аспектов борьбы с коррупцией выявило заинтересованность исследователей и практиков по анализу международно-правовых документов, организационных мероприятий в этой сфере на глобальном и национальных уровнях. Делаются выводы о том, что коррупция подрывает основы демократии и верховенства права, приводит к нарушению прав человека, ухудшает качество жизни, влияет на безопасность личности.

Проведенное исследование дает основание утверждать, что велико значение универсальных международно-правовых актов юридически обязательного характера. К ним относится Конвенция ООН против коррупции.

Своеобразным компасом для совершенствования национального антикоррупционного законодательства является сама Конвенция, а также универсальные и региональные международные акты «ориентирующего права», к которым относятся конвенции, резолюции, декларации, методические рекомендации, руководства, кодексы поведения и др.

Страны, подписавшие и ратифицировавшие Конвенцию ООН, до настоящего времени в своем внутреннем законодательстве совершенствуют механизмы антикоррупционной направленности, конкретизируют перечень криминализируемых коррупционных деяний. Это свидетельствует о том, что коррупция как преступление международного характера подпадает под регулятивное воздействие международного права в качестве отдельного самостоятельного вида международного характера.

Аналитические исследования с изучением достижений различных наук, позволили систематизировать основные направления борьбы с коррупцией в международном сообществе, а также предложения по усилению борьбы с коррупцией через создание в ООН специального международного органа [30].

Выявлена правомерность сосредоточения международных обязательств в международных антикоррупционных конвенциях, принятых под эгидой международной универсальной организации ООН и на уровне

²¹ Саркози предстанет перед судом по коррупционному делу. Электронный ресурс: <https://versia.ru> (дата обращения: 25.06.2019 г.)

ряда специальных международных организаций.

Вместе с тем, по нашему мнению, Конвенция ООН против коррупции не содержит универсального понятия коррупции, ограничиваясь исключительно взяточничеством. Хотя это предоставляет возможность национальным государствам более широко трактовать предмет и субъектный состав коррупционных отношений.

Сделан вывод, что лучшие международные практики по борьбе с коррупцией позволяют и далее совершенствовать различные стандарты, являющиеся важными инструментами в борьбе с коррупцией. На их основе появляется возможность выявления, отслеживания, конфискации коррупционных доходов.

Заключение

Международные акты по противодействию коррупции, ратифицированные многими государствами, свидетельствуют, что борьба с коррупцией никогда не заканчивается. Их можно рассматривать как ключевые международные документы, воздействие существующих в них правовых норм велико. Конвенция ООН против коррупции оказала влияние на развитие коллективных действий, антикоррупционных соглашений во многих регионах.

В Африке – на создание Конвенции Африканского союза по предотвращению коррупции и борьбе с ней. В США – на принятие Международной конвенции по борьбе с коррупцией. В странах азиатско-тихоокеанского региона – на разработку плана действий ADB-OECD, который содержит жесткие формы наказания за коррупцию.

Европейский регион имеет Конвенции совета Европы по уголовному праву, граж-

данскому праву, соглашение о создании группы стран по борьбе с коррупцией, конвенции Европейского союза по защите финансовых интересов Европейских сообществ и о борьбе с коррупцией. Задействуются все юридические средства для правового регулирования, правового воздействия и запуска организационных механизмов антикоррупционного свойства.

Применение различных научных методов в процессе исследования позволило сформулировать некоторые предложения по совершенствованию международных антикоррупционных стандартов, опирающихся на императивные международно-правовые предписания. В частности, предлагается:

- создать под эгидой ООН специальную межведомственную комиссию, которая смогла бы сформулировать основные критерии, опираясь на которые стороны могли бы в национальных антикоррупционных законодательствах предусмотреть регулятивные механизмы выполнения международных договоров с учетом международно-правовых юрисдикций и принятых обязательств;

- развивать возможности «рекомендательного права», которые могут быть динамичными при создании в странах Методических рекомендаций по применению Международных антикоррупционных конвенций.

Совершенствование законодательства, реализация национальных планов противодействия коррупции должны носить комплексный характер, не ограничиваясь сферами государственного и муниципального управления, а распространяться на публично-правовую, частную сферу, подкрепляться механизмами антикоррупционной стандартизации, пропаганды и мониторинга.

Литература:

1. Митин А.Н. Попустительство коррупции превращает государство в «территорию» // Бизнес. Менеджмент. Право. 2008. №1(16).
2. Мизес Л. фон. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. М., 1993.
3. Фромм Э. «Иметь» или «быть». М., 2006.
4. Гальперин И.М. Организованная преступность, коррупция, уголовный закон // Социалистическая Законность. 1989. № 4.
5. Волженкин Б.В. Коррупция. СПб., 1998.
6. Россия и коррупция: кто кого? Аналитический доклад рабочей группы регионального общественного фонда «Информатика для демократии». М., 1998.
7. Коррупция и коррупционные преступления // Законность. 2000. № 6.

8. Максимов В.К., Наумов Ю.Г. Коррупция (социально-экономические и криминологические аспекты). М., 2006.
9. Кузнецов П.У., Митин А.Н. Коррупция в социальной, информационной и правовой реальности // Коррупция: коллективная монография с иностранным участием. Екатеринбург, 2017.
10. Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. СПб., 2005.
11. Криминология: учебник / Под. ред. В.Н. Кудрявцева и В.Э. Эминова. М., 2006.
12. Суханов В.А. Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией в органах власти. Дисс... канд. полит. наук. М., МГИМО, 2014.

INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION PRACTICES

Introduction. *The article is devoted to the study of problems of corruption in foreign countries. Corruption is seen as the inefficiency of public administration associated with a violation in relations between the principal and the agent: the first receives services, the second provides them.*

It is noted that corruption is the abuse of state and municipal authorities for private gain. A sharp rise in corruption was noted by researchers in the XIX century. At the same time, the first attempts to counter it at the legislative level appeared. At the end of the 20th century (December 17, 1979), the UN General Assembly adopted the Code of Conduct for Law Enforcement Officials. The legal basis for the definition of corruption was the adoption in 2003 of the UN Convention against Corruption, and three years earlier the Convention against Transnational Organized Crime. For the first time, the thesis was voiced that the fight against corruption is the responsibility of states, and for its effectiveness a comprehensive interdisciplinary approach is needed. In this regard, researchers decided to note the multiplicity of causes of corruption, highlighting the legal, economic, institutional and socio-cultural factors, as well as dividing corruption into white, gray and black. According to the geographical classification and the statement that there are no non-corruption countries, they build several models of corruption: Asian, African, Latin American, European.

Researchers agree that the level of corruption in all countries depends on the institutional environment and social conditions; it remains an important political phenomenon.

Materials and methods. *The methodological basis of the study was a set of general scientific methods, special methods of cognition of international practice, phenomena and processes (analytical examination, synthesis, system-oriented and functional-analytical approaches, interpretation and characteristics of legal norms, comparative legal analysis).*

Results. *In the course of the analytical study, the resources involved in the orbit of corruption, the terms and definitions of this dangerous phenomenon, the legal basis of such definitions proposed by the international community were characterized. International documents of a recommendatory nature relating to the fight against corruption, state anti-corruption programs of individual countries, formed some recommendations of an anti-corruption nature were considered.*

Discussions and conclusions. *The application of an integrated interdisciplinary approach to the formation and implementation of systemic activities in which the democratization of public life and the transparency of the activities of all authorities are obvious and necessary is substantiated.*

Alexander N. Mitin A. N.,
Doctor of Economic Sciences, Professor,
Head of the Department of Theory and Practice of Management, Ural State Law University

Peter Uv. Kuznetsov,
Doctor of Law Sciences, Professor, Head
of Department of Information Law, Ural State
Law University.

Ключевые слова:

Коррупция, модели коррупции, коррупционная преступность, Конвенция ООН, международные документы, антикоррупционные программы, зарубежный и отечественный опыт, рекомендации.

Keywords:

corruption, models of corruption, corruption crime, the UNO convention, international documents, anticorruption programs, foreign and domestic experience, recommendations.

References:

1. Mitin A.N., 2008 Popustitelstvo korrupcii prevrashchaet gosudarstvo v «territoriuu» [Conniving corruption turns the state into "territory"]. *Biznes. Menedzhment. Pravo* [Business. Management. Law]. №1(16).

2. Mizes L. fon., 1993. Biurokратиia. Zaplanirovannyi khaos. Antikapitalisticheskaia mentalnost [Bureaucracy. Planned chaos. Anti-capitalist mentality]. Moscow.
3. Fromm E., 2006. «Imet» ili «byt» [“To have” or “to be”]. Moscow.
4. Galperin I.M., 1989. Organizovannaia prestupnost, korrupctiia, ugovolnyi zakon [Organized crime, corruption, criminal law]. *Socialisticheskaya zakonnost' [Socialist Legality]*. № 4.
5. Volzhenkin B.V., 1998. Korrupctiia. [Corruption]. Saint-Peterburg.
6. Rossiia i korrupctiia: kto kogo? Analiticheskii doklad rabochei gruppy regionalnogo obshchestvennogo fonda «Informatika dlia demokratii» [Russia and corruption: who wins? Analytical report of the working group of the regional public fund “Informatics for Democracy”]. Moscow, 1998.
7. Korrupctiia i korrupctionnye prestupleniia [Corruption and Corruption Crimes]. *Zakonnost' [Legality]*. № 6. 2000.
8. Maksimov V.K., Naumov Iu.G., 2006. Korrupctiia (sotcialno-ekonomicheskie i kriminologicheskie aspekty) [Corruption (socio-economic and criminological aspects)]. Moscow.
9. Kuznetsov P.U., Mitin A.N., 2017. Korrupctiia v sotcialnoi, informatcionnoi i pravovoi realnosti [Corruption in the social, informational and legal reality]. *Korrupctiia: kollektivnaia monografiia s inostrannym uchastiem [Corruption: collective monograph with foreign participation]*. Ekaterinburg.
10. Golik Iu.V., Karasev V.I., 2005. Korrupctiia kak mekhanizm sotcialnoi degradatcii. [Corruption as a mechanism of social degradation]. Saint-Peterburg.
11. Kriminologiiia: uchebnik / Pod. red. V.N. Kudriavtceva i V.E. Eminova, [Criminology]. Moscow, 2006.
12. Sukhanov V.A., 2014. Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo v borbe s korrupctiei v organakh vlasti [International cooperation in the fight against corruption in government]. Diss... kand. polit. nauk. Moco, MGIMO.