

МОДЕЛИ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Наукові праці МАУП, 2008, вип. 1(17), с. 53–58

Анализируются причины, формы проявления коррупции в органах государственной власти зарубежных стран. Выделяются факторы, способствующие развитию коррупции во властных структурах, признаки для определения коррупционных действий должностных лиц, а также механизмы предупреждения и усиления борьбы с коррупцией. Обобщается международный опыт антикоррупционных действий, рассматриваются модели борьбы с коррупцией.

Коррупция как явление, связанное со злоупотреблением властью, появилась давно, в период возникновения государства, формирования институтов власти и социального расслоения общества. Она способна подрывать нормальное функционирование политической системы, деятельность органов государственной власти в различных сферах общественной жизни.

Актуальность изучения международного опыта борьбы с коррупцией диктуется необходимостью объединения усилий для успешной борьбы с ней, использования наиболее эффективных форм ее преодоления, выработанных в разных странах мира.

Рассмотрим наиболее распространенные в мире модели борьбы с коррупцией, обобщим мировой опыт для его внедрения во вьетнамском обществе.

Исторический опыт показывает, что коррупция есть во всех странах мира, независимо от формы политического правления. Дело только в степени ее проявления, а также в политических, экономических, морально-культурных последствиях для общества и государства.

Содержание и формы коррупции изменяются в зависимости от экономической, социально-политической ситуации, уровня развития демократии, отношения к ней общества. В зависимости от размаха коррупция способна приводить к социально-политической нестабильности, вызывать недовольство и массовые волнения среди населения.

Хотя понятие “коррупция” определяется не всегда однозначно, однако ее сущность сводится к использованию должностными лицами доверенной им власти в личных интересах [4, 43].

Коррупция определяется с помощью таких признаков:

1. Использование должностного положения и должностных обязанностей для совершения противозаконных действий.
2. Действия, предоставляющие кому-либо приоритетное положение или незаконные льготы.
3. Получение материальной выгоды в различных формах за противозаконные действия или бездействие при исполнении служебных обязанностей.

Коррупционными считаются следующие действия [4, 52]:

- присвоение, отчуждение государственного имущества должностными лицами;
- неофициальное использование официальных полномочий для извлечения незаконных выгод;
- противоречие и дисбаланс между исполнением общественных обязанностей и личными интересами.

В последнее время многие государства и международные организации принимают меры для усиления борьбы с коррупцией. Однако она приобретает более широкий размах, создавая организованные преступные группировки, связанные с политическими структурами, и уже выходит за

рамки отдельно взятого государства. По неполным данным коррупция приводит к обращению поддельных товаров, стоимость которых составляет 5–10 % общей суммы всех произведенных в мире товаров. Например, за последние 10 лет взятки в денежном выражении возросли от 5 до 20 % декларированной стоимости каждого инвестиционного проекта. Несмотря на неразглашение или невозможность подсчета ущерба от коррупции в некоторых государствах, специалисты оценивают его в 50 млрд дол. США. По данным ООН, торговцы оружием посредством коррупционных действий наносят отдельным странам экономический ущерб в 4,5 млрд дол. [6, 15].

Примеров коррупционных действий в высших эшелонах власти разных стран можно привести множество. Так, в Греции она процветает в прокуратуре и антинаркотических полицейских подразделениях, в Гонконге — преимущественно в полицейских кругах, а в Израиле — в политических организациях и экономических структурах. В Японии показательными были коррупционные действия в авиакомпании JAL, а также на Токийской фондовой бирже, в которые были вовлечены 44 парламентария, 75 должностных лиц, премьер-министр и несколько министров. Бывший президент Бразилии Фернандо Коллор за получение взятки в 4,7 млн дол. был отстранен от власти. По той же причине свой пост потерял бывший президент Венесуэлы, который присвоил 17 млн дол. государственных средств. За коррупционные преступления отбывает наказание в тюрьме Президент Республики Кореи Ро Де У [7, 31].

Эффективная борьба с коррупцией невозможна без выяснения причин ее возникновения, мотивов коррупционных действий лиц в различных ситуациях.

Слабость институциональных систем, обеспечивающих административное управление деятельностью государственных органов, позволяет должностным лицам использовать власть в личных целях. Кроме того, громоздкий административный аппарат с неоправданно низким бюджетом усиливает бюрократию, снижает контрольные функции соответствующих органов, что приводит к заинтересованности разного рода политических, коммерческих структур и чиновников госаппарата в коррупции.

Коррупционным действиям должностных лиц способствует нестабильная политическая и социально-экономическая ситуация в стране, приводящая к разносторонней стагнации в политике, экономике и социальном развитии общества. В

такие периоды развития государства в различных сферах общественной жизни законность соблюдается слабо, что дает чиновникам возможность злоупотреблять доверенной им властью. Благоприятную почву для коррупции создает также военное положение, приводящее к диктатуре определенной политической силы.

Благоприятной почвой для процветания коррупции нередко служат авторитаризм в политической системе, низкий уровень демократизации общества, бедность и отсталость страны. В таких странах не находится достаточных средств для содержания на надлежащем уровне государственной службы, что также способствует коррупции [3, 24].

Сильное лоббирование интересов крупных финансово-промышленных компаний в высшем политическом эшелоне государственной власти приводит к принятию решений, которые дают возможность определенным категориям служащих государственной службы получать личные материальные выгоды.

Государства мира реагируют неодинаково на коррупционные действия должностных лиц и применяют к ним разные меры наказания. По данной категории преступлений применяются дисциплинарные, экономические и уголовные наказания. В зависимости от степени нанесенного обществу ущерба и последствий совершенного преступления национальными законами устанавливаются определенные меры наказания. В Китае, например, присвоение до 2000 юаней (300 дол. США) и до 5000 юаней (750 дол.) с добровольным возвратом и искренним признанием вины наказываются в дисциплинарном порядке. За присвоение суммы от 2000 юаней, которое повлекло за собой серьезные последствия, предусмотрено лишение свободы сроком на 2 года. Присвоение от 2 тыс. до 10 тыс. юаней (1500 дол.) грозит виновному от 1 до 7 лет лишения свободы, а 50 тыс. юаней и более (в зависимости от тяжести последствий) наказываются от 7 лет лишением свободы до расстрела. На практике к этим категориям преступников, которые получили высшие меры наказания, обычно относились высокопоставленные должностные лица, высшие должностные руководители партии и государства, а также богатые бизнесмены [9, 25].

Во Вьетнаме чиновник лишается свободы за получение взятки от 500 тыс. донг (30 дол. США), а за взятку от 300 млн донг (18750 дол.) ее срок составляет 20 лет, пожизненное заключение или расстрел. Кроме того, преступник по коррупцион-

ным мотивам может лишиться частично или полностью своего имущества, а также возможности занимать административные должности в течение определенного законом срока в зависимости от характера совершенного им преступления [8, 73].

Законодательством Малайзии за коррупционные преступления предусмотрено наказание в 10 лет лишения свободы и денежный штраф в размере 10 тыс. дол. Малайзии с возможной конфискацией имущества. В Канаде максимальная мера наказания за коррупционные преступления составляет 6 лет лишения свободы [7, 32].

Борьба с коррупцией, направленная на обеспечение социально-политической стабильности, стала важной задачей многих государств мира. В зависимости от конкретных условий ими создаются и внедряются различные модели организации этой борьбы.

Модель 1. Она предусматривает создание специального органа по борьбе с коррупцией по вертикали: от правительства до низших эшелонов власти. Согласно этой модели при премьере или президенте страны создается независимый орган, который имеет широкие полномочия и возможность проверить, расследовать коррупционные действия любого должностного лица, независимо от его влияния и положения. Этот орган имеет свои центры в больших городах, а также специальные подразделения для выполнения заданий в налоговых и таможенных службах и на практике показывает эффективные результаты своей деятельности. Такую модель внедряют правительства Малайзии, Сингапура, Индонезии, Гонконга [5, 204].

Модель 2. В соответствии с этой моделью при правоохранительных структурах создаются специальные подразделения по борьбе с коррупцией. Например, в Тайване — управление коррупционных расследований при министерстве юстиции, а в Египте — антикоррупционное учреждение при управлении административного контроля. Кроме того, в отдельных населенных пунктах этих стран существуют независимые специальные отряды, имеющие возможность круглосуточно получать информацию и оперативно реагировать на коррупционные действия [5, 207].

Эти органы наделены правом подвергать аресту подозреваемых в коррупционных действиях лиц, их банковские счета и имущество, требовать декларации о доходах и другие объяснения с клятвенными обещаниями, выдавать различные санкции по приостановке деятельности учрежде-

ния либо организации во имя защиты государственных интересов.

В специализированных антикоррупционных подразделениях служат высококвалифицированные специалисты, которые при необходимости взаимодействуют с другими правоохранительными органами.

Модель 3. В отдельных государствах для борьбы с коррупцией создаются ревизионные и надзорные органы с расширенными полномочиями. Например, комиссия ревизии и аудита республики Кореи, министерство административного контроля Китая и др. Они проводят проверки доходной и расходной части годового бюджета, ревизии и аудиты центральных и местных органов власти, других учреждений и организаций, выявляют коррупционные признаки, предъявляют свидетельства для привлечения виновных к административной и уголовной ответственности [5, 68].

Члены комиссий наделены полномочиями требовать от ответчиков объяснений и декларации своих доходов, а также доходов и имущества их родственников. Они могут приостановить деятельность учреждений на срок, определяемый законом, арестовать банковские счета и имущество, приобретенные коррупционным путем. Член парламентской ревизионной комиссии Швеции, например, имеет полномочия прокурора и при наличии основания полагать, что преступление совершено по коррупционным мотивам, может возбудить уголовное дело по отношению к подозреваемому [5, 39].

Комиссии по ревизии и аудиту принимают участие в разрешении конфликтов и претензий населения к органам власти, должностным лицам, учреждениям и организациям.

Модель 4. Согласно этой модели не создается никаких специальных антикоррупционных органов, поскольку коррупционные преступления считаются составной частью уголовного кодекса. Такая модель существует во Франции, ФРГ и других развитых странах. В них разработаны детальные правовые нормы по предупреждению возникновения преступлений по коррупционным мотивам в деятельности административных, экономических и других учреждений и организаций [5, 24].

Сторонники этой модели считают, что причины коррупции кроются в слабости правовой системы, которая должна регулировать отношения в административной деятельности так, чтобы чиновник не мог злоупотреблять своим служебным положением в корыстных целях. В последнее вре-

мя в этих странах уделяется большое внимание проблемам упреждения лоббирования интересов политических партий и частных компаний в структурах власти.

Во многих странах мира в борьбе с коррупцией большую роль играют ревизионные органы. Существует три основных вида ревизии — парламентская, административная и ведомственная. В самом общем виде функции ревизии заключаются в осуществлении надзора и проверки законности административных действий должностных лиц и учреждений, в приеме и рассмотрении жалоб граждан и организаций на деятельность административных учреждений или отдельных его сотрудников. Такая деятельность ревизии необходима для предупреждения и ликвидации административных правонарушений, совершаемых представителями властных структур, и тем самым для улучшения качества их деятельности. Ревизия в результате своей проверки делает заключение и вносит предложение компетентным органам по существу проверяемых действий и организаций. Роль ревизии особенно важна в выявлении признаков коррупции в деятельности должностных лиц, поэтому правительства придают большое значение действиям ревизионных комиссий в очищении административных органов от правонарушений.

Ревизия является эффективным средством выявления просчетов и недостатков правового регулирования деятельности той или иной администрации, порождающей правонарушения и негативные последствия. На основании своих проверок она предлагает действенные меры для предупреждения правонарушений и улучшения правовых норм административной деятельности, что позволяет ограничить поле деятельности коррупционных действий должностных лиц административных органов. На практике ревизии многих стран предлагали важные правовые нормы в области купли-продажи общественного имущества посредством организации публичных тендеров, в финансовом управлении фискальных средств, в управлении бюджетом избирательных компаний.

Ревизии являются действенными инструментами борьбы с административными нарушениями и коррупцией во многих странах, способом оперативного выявления правонарушений, в том числе коррупции (Китай, Египет, Франция, Корея, Тайвань) [8, 91].

Важным фактором борьбы с коррупцией является предупреждение коррупционных действий.

Значительная роль в этом принадлежит действиям руководителя учреждения. Руководитель должен постоянно анализировать деятельность своего учреждения, проверять действия своих подчиненных и делать заключения по поводу возможности коррупционности административных действий своих подчиненных. Обычно коррупция появляется там, где недостаточно регламентируются обязанности сотрудников, а их работа слабо контролируется со стороны руководства. В связи с этим руководитель обязан в полной мере оценивать последствия возможных коррупционных действий во вверенном ему заведении, проводить политику, которая ограничивала бы личные расчеты сотрудников в выполнении служебных обязанностей. С этой целью он должен подбирать кадры с учетом их моральных качеств, использовать разного рода материальные и моральные стимулы к своим подчиненным, собирать из разных источников информацию о действиях своих подчиненных, перераспределять обязанности, вносить необходимые корректировки в работу каждого, исключать возможные правонарушения, создавать нормальный морально-психологический климат в коллективе.

В стратегическом плане для успешной борьбы с коррупцией необходимо [3, 26]:

- создать систему оценки результативности работы сотрудников коллектива и систему их стимулирования;
- тщательно и систематически собирать информацию о коррупционных действиях;
- изучать бытовые привычки, финансовые расходы, поведение и поступки должностных лиц, строго наказывать их за коррупционные действия;
- подбирать в антикоррупционные органы честных, авторитетных и морально устойчивых людей;
- создавать комиссии для расследования коррупционных действий;
- использовать новые формы и методы определения коррупционных действий;
- мобилизовывать общественность для разоблачения коррупции и принимать меры для охраны свидетелей.

Эффективность борьбы с коррупцией зависит от политической воли правящей партии, она требует комплексных правовых мер, в том числе административных, а также привлечения широких масс.

Для повышения эффективности этой борьбы необходимо создавать и совершенствовать

правовые нормы предупреждения коррупции и борьбы с коррупционными преступлениями. С этой целью нуждаются в пересмотре многие правовые нормы, касающиеся административной деятельности во всех областях и на всех уровнях государственной власти, в том числе регламенты деятельности ее органов и должностных лиц, необходимо синхронизировать их в гармоничную систему правового обеспечения прозрачной деятельности этих органов.

Важное место в системе правовых мер предупреждения преступлений занимают нормы, определяющие обязательность декларирования доходов и имущества должностных лиц публичной службы, компетенции и обязанности кадров на конкретном рабочем месте, а также нормы, которые устанавливают строгие меры ответственности за коррупционные действия. Необходимо также создавать широкое правовое поле для деятельности органов ревизии, контроля и надзора за законностью административной деятельности, поскольку на практике эти органы сталкиваются с различными административными “запретами”, что ограничивает эффективность их работы. Кроме того, нужно совершенствовать правовые условия для стимулирования вовлечения народных масс в разоблачение коррупции.

Для объективного расследования коррупционных преступлений и повышения ответственности руководителей государственных учреждений за правонарушения своих сотрудников важное значение имеет создание сильных независимых антикоррупционных структур.

Борьба с коррупцией нередко усложняется тем, что подозреваемые в совершении преступлений являются должностными лицами, обладающими властью и связями в административных структурах. Следовательно, с ними трудно бороться без достаточно сильной, независимой правовой основы. Для успешной работы антикоррупционных органов нужно создавать такую правовую базу, которая обеспечивала бы им свободу действий. Кроме того, антикоррупционную структуру должен возглавлять человек, имеющий независимый статус, приравненный к статусу премьера правительства. Такая структура должна быть не сложной и оперативной, быстро реагирующей на вызовы. Необходимо также создавать правовую базу для ее взаимодействия с другими институтами власти, в частности, с правоохранительными органами — полицией, прокуратурой и др. [1, 37].

Подчеркивая важность работы по предупреждению коррупции, следует постоянно проводить

агитационно-разъяснительную работу среди административного персонала и населения, ибо достаточно часто коррупция возникает в случае ослабления дисциплины и игнорирования правовой ответственности чиновниками. Для этого должностные лица обязаны соблюдать требования законов о декларировании доходов и имущества, принимать меры, чтобы деятельность административных учреждений была прозрачной и гласной.

Действенным средством предупреждения коррупции является так называемый “моральный кодекс”, который может приниматься в учреждениях с тем, чтобы постоянно напоминать персоналу об ответственности при исполнении служебных обязанностей.

Положительную роль в борьбе с коррупцией могут сыграть четкая регламентация деятельности того или иного государственного учреждения, профессионализм сотрудников, а также четкая система их карьерного роста, поощрений и взысканий [2, 29].

Для успешной борьбы с коррупцией необходима политическая воля и решительность руководства страны, ибо нередко коррупционные действия совершают должностные лица высокого ранга, привлечь которых к ответственности почти невозможно без воли высшего руководства страны. Отметим, что участие высшего руководства в антикоррупционной кампании вдохновляет всю систему административной службы и все население на очищение органов государственной власти от коррупции.



Литература

1. Гарашук В., Козлов А. Адміністративно-правові засоби боротьби з корупцією та контроль за їх реалізацією: Матеріали Круглого столу “Організаційні та правові проблеми боротьби з корупцією”. — Х., 1999. — С. 38–41.
2. Комиссаров В. С. Уголовно-правовые аспекты борьбы с коррупцией // Вестн. Моск. ун-та. Сер. “Право”. — 1993. — № 1. — С. 28–35.
3. Лопатин В. Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. — 2001. — № 7. — С. 23–36.
4. Мельник М. І. Корупція — корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): Моногр. — К.: Юрид. думка, 2004. — 400 с.
5. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. — К.: Школяр, 1999. — 258 с.
6. Langseth P. Борьба с коррупцией // Вестн. юрид. науки. — Ханой, 2000. — С. 14–21 (на вьетнам. яз.).

7. Klitgaard R. Международное сотрудничество по антикоррупции // Вестн. юрид. науки. — Ханой, 2000. — С. 29–36 (на вьетнам. яз.).

8. Нгуен Ван Ким. Антикрупционное законодательство стран мира. — Ханой, 2006. — 135 с. (на вьетнам. яз.).

9. Тао Хан Чак. Проблемы борьбы с коррупцией в Китае: Доклад на 7-м Междунар. семинаре по антикоррупции (Пекин, октябрь 1995 г.). — Ханой.: Мин-во юстиции СРВ, 1995. — С. 22–29 (на вьетнам. яз.).

Дослідження показує, що мінімізація і подолання корупції можливі шляхом вжиття комплексу заходів, що включають усунення причин її виникнення, проведення профілактичної роботи, посилення адміністративної і кримінальної відповідальності, обмін досвідом та об'єднання зусиль у боротьбі з нею у світовому масштабі.

Исследование показывает, что минимизация и преодоление коррупции возможны путем принятия комплекса мер, включающих устранение причин ее возникновения, проведение профилактических мероприятий, усиление административной и уголовной ответственности, обмен опытом и объединение усилий в борьбе с ней в мировом масштабе.

The scientific research shows that the minimization and overcoming of the corruption is possible by using the complex of measures, which includes the elimination of the origins of its manifestations, performance of the preventive measures, enforcement of the administrative and the criminal responsibility, the exchange of the experience and the combining of mutual efforts to resist it on the global level.

Надійшла 16 серпня 2007 р.