

УДК 343.35

ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В США И КИТАЕ

В.В. Харитошкин

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Рассматриваются основные формы и методы борьбы с коррупцией в США и Китае, а также их результаты.

***Ключевые слова:** коррупция, государственные служащие, этические нормы, финансовый контроль, антикоррупционные программы.*

С давних пор коррупция является одной из наиболее острых проблем человечества. Её не удалось искоренить еще ни в одном обществе: ни в странах с развитой демократией, ни в государствах с авторитарным или тоталитарным режимом.

По данным международных организаций, в настоящее время Россия входит в число стран с наиболее развитой коррупцией. В борьбе с этим злом полезно использовать и опыт других стран. В этой связи в плане изучения международной практики борьбы с коррупцией наибольший интерес вызывают две страны, представляющие на сегодняшний день самые крупные экономики мира и сравнимые с Россией по численности управленческого аппарата, – США и Китай.

В рейтинге ежегодного Индекса Восприятия Коррупции (ИВК) США занимают достаточно высокое 17-е место из 180 стран. Необходимость защищать органы государственной власти от разлагающего влияния коррупции заставила правительство США сделать борьбу с коррупцией одним из приоритетных направлений в своей государственной политике еще в XIX в. Таким образом, в этом государстве постепенно складывались трудовая этика государственных служащих и юридические ограничения, которые сегодня обязательны для исполнения всеми правительственными чиновниками. В настоящее время деятельность государственных служащих регулируется целым набором моральных кодексов и законодательных регламентов. Это прежде всего «Принципы этического поведения правительственных чиновников и служащих» от 17 октября 1990 г. и Акт «Об этике поведения государственных служащих США» 1978 г.

В 1990 г. Президентом США был подписан Приказ № 12731. Данный нормативный акт модернизировал ранее принятые документы, с помощью которых были введены в действие обязательные для всех чиновников исполнительной власти США общие принципы этического поведения. По существу эти принципы представляют собой достаточно

конкретные юридические и морально-этические требования. Они предъявляются как к чиновникам высшего ранга, так и к рядовым госслужащим.

Приказ гласит: «Государственную службу следует рассматривать как такую сферу деятельности, из которой исключены какие бы то ни было личные или иные финансовые интересы, препятствующие добро-совестному выполнению долга»¹.

Госслужащие не должны участвовать в финансовых операциях, при проведении которых предполагается использование закрытой правительственной информации или использовать такого рода информацию в личных целях².

Кроме того, служащим категорически запрещается в какой бы то ни было форме поощрять подношения или принимать подарки от любых лиц или группы лиц, добивающихся от них совершения каких-либо официальных действий, имеющих вместе с ними какие-либо общие дела или осуществляющих деятельность, регулируемую органом, в котором работают эти служащие. Не разрешается также принятие подарков и от лиц, интересы которых в значительной мере зависят от выполнения или невыполнения этими служащими своих должностных обязанностей.

Для предупреждения совершения действий коррупционного характера в обязанности служащим вменяется докладывать «в соответствующие инстанции» обо всех замеченных случаях разрушения собственности, обмана, злоупотребления и коррупции.

Ограничены также возможности получения дополнительного дохода сверх основной («карьерной») зарплаты. Чиновники, назначаемые Президентом США, вообще не могут получать «какой бы то ни было доход в течение всего срока службы за услуги и деятельность, выходящую за рамки непосредственных служебных обязанностей».

Кроме того, каждое ведомство, входящее в систему органов исполнительной власти, имеет специально назначенного сотрудника. В его обязанности входит координировать и контролировать соблюдение должностными лицами норм этики внутри ведомства и осуществлять деловую связь данного ведомства с Главным контрольно-финансовым управлением США и с Управлением по этике в Правительстве.

Задачами этих ведомств являются:

- координация действий своих представителей в ведомствах;
- решение вопросов, возникающих в связи с квалификацией нарушений стандартов поведения, допускаемых должностными лицами;

¹ Уголовное законодательство зарубежных стран: сб. законодательных материалов / под. ред. И.Д. Козочкина. М., 1998. С. 77.

² Там же. С. 79.

- рассмотрение наиболее «деликатных» ситуаций и принятие решения о применении в определенных случаях уголовной ответственности.

Во избежание распространения скрытой формы незаконного использования должностного положения для личного обогащения, законодательство и ведомственные правила регламентируют ситуации, определяемые в американском праве понятием «конфликт интересов»³.

Такой конфликт может возникнуть:

- в ходе исполнения должностным лицом своих служебных обязанностей;

- в результате действия лица, уже прекратившего свою службу в органах государственной власти.

Об опасности этого явления и его распространенности свидетельствует достаточно детальная законодательная проработка ответственности должностных лиц за его совершение. Кроме того, в Министерстве юстиции США действует специальный отдел по борьбе с преступлениями, связанными с конфликтом интересов.

Федеральное законодательство предусматривает ограничение деловой активности бывших государственных должностных лиц после ухода из органов государственной власти. Если действующий чиновник «лично и существенно» участвовал в качестве должностного лица в разрешении конкретных проблем, он не имеет права после выхода в отставку представлять чьи-либо интересы для разрешения органами исполнительной власти таких же проблем в будущем. Этот запрет является постоянным и распространяется на действие перед любым ведомством. В течение одного года после выхода в отставку бывший госслужащий высокого ранга не имеет права представлять чьи-либо интересы по любым вопросам перед тем же ведомством, в котором он служил.

Порядок представления финансовых деклараций американских чиновников регламентирует, помимо приведенного выше правового положения, и Акт об этике поведения государственных служащих США 1978 г.⁴

Согласно этому акту всем служащим Белого дома и других исполнительных ведомств строгойше предписывается предоставлять руково-

³ Конфликт интересов – ситуация, при которой личная заинтересованность служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью такого служащего и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда этим законным интересам.

⁴ Klitgaard R. Controlling Corruption. University of California press, 1991. P. 99–100.

дителям своих ведомств по предлагаемой форме следующую информацию:

1) список наименований всех корпораций, компаний, фирм и других форм организации бизнеса, организаций, не преследующих целей получения прибыли, а также общеобразовательных и других институтов, с которыми служащий непосредственно или через жену, несовершеннолетних детей или других членов его семьи в настоящий момент имеет дело.

Под делом в данном случае понимается «любой сохраняющийся финансовый интерес или связи чиновника с этими организациями, независимо от того, в каком качестве он выступает»;

2) согласно прилагаемой форме от чиновника требуется предоставление списка всех его личных кредиторов, его жены, детей и других проживающих вместе с ним членов семьи;

3) информация о наличии всех вышеуказанных лиц недвижимой собственности;

4) информация о своих «длящихся» коммерческих, финансовых и иных интересах;

Проверкой данных, указанных в этих декларациях, занимаются специально назначаемые лица или группы лиц либо комиссии. При необходимости они могут запрашивать дополнительную информацию, вызывать на беседу самих чиновников, проводить внутренне расследование.

В случае обнаружения допущенных чиновником нарушений к нему могут быть применены следующие меры воздействия:

- частичная или полная дисквалификация;
- перемещение на низшую ступень карьерной лестницы;
- предложение прекратить конфликтные финансовые связи.

В предметы, подлежащие декларированию, входят все финансовые расходы и доходы за весь прошлый год, включая:

- полный заработок, дивиденды, проценты по вкладу, доходы от движимого и недвижимого имущества, гонорары;
- финансовые и иные доходы, полученные от неправительственных организаций, оплата транспортных и связанных с ними расходов;
- подарки, полученные от любых лиц и организаций, в том числе в виде оплаты транспортных расходов, питания, проживания в гостиницах, угощения в ресторанах, различных развлечений;
- финансовые и иные обязательства, задолженности по ним;
- соглашения и договоренности с различными организациями о возможной работе в них и др.

Особое внимание уделяется получению подарков от иностранных граждан, организаций и правительств. Например, если Сенатор или служащий получил от иностранного Правительства, организации, представителя фирмы или частного лица подарок, оцененный на сумму более 50 долларов, то он обязан подготовить в двух экземплярах объяснение по поводу получения подарка и направить один из них в специальный Комитет по этике Сената, а второй вместе с подарком — секретарю Сената.

Еще в 70-х гг. XX в. в рамках спецоперации американских правоохранительных органов под названием «Шейх и пчела» агенты ФБР внедрились в коррупционные сети под видом посредников арабских миллионеров и предлагали крупным чиновникам и конгрессменам большие взятки. Только за один год это позволило выявить и наказать свыше 200 крупных взяточников в сфере высшего руководства США⁵.

В целях ужесточения требований к лоббированию в октябре 2007 г. был принят Закон о честном руководстве и открытом Правительстве. Данный нормативный акт направлен:

- на повышение прозрачности Конгресса за счет предоставления информации о критериях оценки расходов на предпочтительные проекты;
- запрещение членам Конгресса и их сотрудникам влиять на принятие решений исключительно на основе партийной солидарности;
- требование к законодателям о представлении данных по небольшим взносам в выборную кампанию;
- запрещение для членов Конгресса принимать от лоббистов подарки и оплаченные поездки и требование от них подтверждений, что они не вручали конгрессменам и их сотрудникам подарков и не оплачивали их.

Выдача такого рода подтверждений со стороны лоббистов входит в пакет поправок к действующему Закону о раскрытии информации о лоббистской деятельности. Данный Закон предусматривает ежеквартальное представление данных (особенно по взносам на нужды политических партий) и обеспечение своевременного доступа для общественности через Интернет⁶.

Вызывает интерес и тот факт, что США принимают законодательные инициативы не только в отношении коррупции, существующие в рамках собственной страны, но и в связи с практикой международной коррупции. Так, Америка стала первой страной, принявшей Закон «О

⁵ Годунов И.В. Азбука противодействия коррупции. М., 2012. С. 156.

⁶ Анахин Р. Американский дар // Итоги. 2008. № 104. С. 34.

зарубежной коррупционной практике» (1977 г.), запрещающий подкуп иностранных чиновников.

В целом в США противодействие коррупции основано на признании права гражданина на четкое исполнение госслужащими своих обязанностей в интересах борьбы с, разработанные как меры предупредительного характера, направленные на меры ее предотвращения, а также меры уголовно-правового воздействия на лиц, нарушивших соответствующие запреты. Публичная служба рассматривается как особый вид деятельности со своими строго определенными границами, а корпус государственных и муниципальных служащих обязан подчиняться жестко контролируемым этическим и дисциплинарным нормам.

В отличие от США Китай не слишком преуспел в создании успешно функционирующей системы борьбы с коррупцией. В настоящее время в рейтинге ИВК Китай занимает лишь 100-е место из 180 стран⁷. Это несмотря на достаточно часто проводимые и даже транслируемые по национальному телевидению показательные расстрелы чиновников-коррупционеров. По мнению специалистов, репрессивные меры при кажущейся эффективности не всегда могут дать желаемый результат. Безусловно, процент коррупционеров в результате их применения уменьшится (из-за страха смертной казни), однако, с другой стороны, это может привести к увеличению сумм взяток (плата за повышенный риск).

Кроме того, такие меры способствуют резкому усилению одной из «корпораций чиновничества» — правоохранительных органов. Эти структуры получают монопольное право решать, кого казнить, а кого миловать, со всеми вытекающими последствиями.

Некоторые специалисты связывают трудности Китая в борьбе с коррупцией с политическим строем, экономическими ошибками коммунистической партии, а также с тысячелетней традицией существования в стране привилегированной бюрократии.

Тем не менее китайский опыт противодействия коррупции под названием «стратегия войны» представляет определенный интерес.

Начало реализации этой стратегии датируется декабрем 1951 г. Именно тогда в стране была развернута программа под названием «три анти» — антикоррупция, антибюрократизм, антирасточительство. В рамках ее проведения были учреждены специальные народные суды, которые рассматривали дела исключительно о коррупционных преступлениях. Предусмотрены были и специфические меры противодействия коррупции: каждого дееспособного гражданина под угрозой уголовного

⁷ Для сравнения Россия в этом же рейтинге значится на 136-м месте из 180, опережая из европейских стран лишь Украину.

наказания обязывали сообщать о ставших ему известных случаях коррупции⁸.

Итоги «стратегии войны», подведенные в 1965 г., впечатляют: число зарегистрированных случаев коррупции упало с 500 тыс. до 180 тыс.

Среди преимуществ данной программы противодействия коррупции в Китае можно отметить следующие: 1) проблемы борьбы с коррупцией формулируются и ставятся на повестку дня. Это может быть признано первым шагом в успешной борьбе против нее, так как признается сам факт существования коррупции. Очевидно, что в обществах, в которых тема коррупции так или иначе замалчивается, эффективная борьба с ней вряд ли возможна; 2) быстрое получение видимого результата. Репрессивные меры по сути своей публичны, так как их результат затрагивает большое число людей, легко поддается измерению, может быть использован в целях политической рекламы, быстро достигает общественности и надолго запоминается.

В то же время существуют и серьезные недостатки «Стратегии войны»: 1) эта антикоррупционная программа носит карательный характер, что выражается в ужесточении государственного контроля, являясь, в свою очередь, одной из причин расцвета коррупции в тоталитарных странах; 2) объектом борьбы и профилактики коррупции выступает коррупционер, а не само это социально-негативное явление⁹.

Кроме того, применение «Стратегии войны» требует соблюдения условий, которые несовместимы с принципами демократии. Для ее реализации необходимо идти на нарушение прав человека при осуществлении оперативно-следственных мероприятий, а также при назначении и исполнении наказаний (например, публичная смертная казнь).

Следующим крупным шагом в борьбе с коррупцией в Китае можно считать начатую в 1982 г. центральным комитетом партии новую кампанию против нее.

Проведение этой кампании было затруднено резко возросшей теневой коррупцией. Это связано прежде всего с тем, что чиновники адаптировались к кампании против коррупции и сформировали устойчивые коалиции, в рамках которых «покрывали» друг друга.

Государство противодействовало этому реорганизацией контролирующих органов и принятием специальных законов, дополняющих уголовный кодекс и предусматривающих более строгие наказания за вступление в коррупционные отношения.

⁸ Коррупция в мире и международная стратегия борьбы с ней/ под ред. В.А. Номоконова. Владивосток, 2004. С. 40–41.

⁹ Там же. С. 42.

В свою очередь, в 2007 г. Центральная комиссия по проверке дисциплины выпустила указ, который предусматривал «снисходительность» в отношении тех чиновников, которые добровольно сознаются в коррупции. Результат превзошел все ожидания: всего за один месяц 1790 человек пришли с повинной, вернув государству 1,2 млн долларов¹⁰.

Одним из наиболее эффективных способов борьбы с коррупцией является ротация кадров во всех органах власти. В Китае эта профилактическая мера нашла свое отражение в смене руководителей комиссии по проверке дисциплины в провинциях, которые ранее возглавлялись в большинстве случаев ставленниками секретарей провинциальных и городских комитетов партии.

В начале 2015 г. председатель КНР Си Дзиньпинь заявил, что национальная компания по борьбе с коррупцией выходит на новый уровень, – сообщило агентство Синьхуа. Основными приоритетами были объявлены: борьба с кумовством; расследование деятельности чиновников, отвечающих за государственные предприятия и государственные контракты (вне зависимости от ранга чиновника и его статуса); усиление международного сотрудничества для экстрадиции подозреваемых в совершении коррупционных преступлений и возвращения в страну их «активов».

Список литературы:

1. Анахин Р. Американский дар // Итоги. 2008. № 104.
2. Коррупция в мире и международная стратегия борьбы с ней / под ред. В.А. Номоконова. Владивосток, 2004.
3. Уголовное законодательство зарубежных стран: сб. законодательных материалов / под. ред. И.Д. Козочкина. М., 1998 г.
4. Годунов И.В. Азбука противодействия коррупции. М., 2012.
5. Klitgaard R. Controlling Corruption. University of California press, 1991.

¹⁰ Там же. С. 44.

THE EXPERIENCE OF COUNTERACTION CORRUPTION IN THE UNITED STATES AND CHINA

V.V. Haritoshkin

Tver State University

The article considers the main forms and methods of combating corruption in the United States and China and its results.

Keywords: *corruption, public officials, ethical standards, financial control and anti-corruption programs.*

Об авторе

ХАРИТОШКИН Валерий Вячеславович – профессор, зав. кафедры уголовного права и процесса Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33); e-mail: jurfaktver_nauka@mail.ru

HARITOSHKIN Valery V. - Professor, Head. Department of Criminal Law and Procedure of the Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33); e-mail: jurfaktver_nauka@mail.ru

Харитошкин В.В. Опыт противодействия коррупции в США и Китае // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2015. № 4. С. 66 – 74.