

Сравнительный анализ по зарубежному и отечественному опыту организации государственного управления в сфере противодействия коррупции

Аннотация. В статье рассмотрен российский и зарубежный опыт противодействия коррупции. Коррупция анализируется как политическая проблема, имеющая исторические корни, уходящие в глубокое прошлое. Исследованы литературные источники и правовые акты иностранных государств, последовательно освещен опыт противодействия коррупции в таких странах как США, Сингапур, Южная Корея, Швеция, Россия.

Ключевые слова: взятка, коррупция, противодействие коррупции, правовое регулирование, должностное лицо, законодательство, ответственность, деяние.

Коррупция как негативное социальное явление сопровождает человечество с самых древнейших времен. Законами Хаммурапи (4 тыс. лет назад) устанавливалось и предусматривалось наказание за взяточничество египетскими фараонами. В любой стране ощущается губительное воздействие этого асоциального явления, независимо от государственного устройства или традиций. В XIX веке (период становления рыночных отношений) наблюдался резкий всплеск коррупции, но также на законодательном уровне появились и первые попытки противодействия ей. Но несмотря на отдельные меры законодательного характера существенного изменения антикоррупционной ситуации ни в отдельных государствах, ни в мире не произошло. Только во второй половине XX столетия, когда борьба с коррупцией в ряде стран была возведена в ранг государственной политики, удалось добиться минимизации ее влияния на все сферы жизнедеятельности общества.

Определенный научный интерес в вопросах организации противодействия коррупции представляет опыт тех государств, которые по численности управленческого аппарата сравнимы с Россией. Это такие государства как США, Сингапур и Южная Корея, Швеция.

История коррупции не уступает по древности истории человеческой цивилизации. Своими корнями это негативное социальное явление уходит в глубокое прошлое. Об этом свидетельствуют библейские изречения о фактах, расценивавшийся в настоящее время как проявления коррупции. Вот некоторые цитаты из этой книги: «Князья твои законопреступники и сообщники воров; все они любят подарки и гонятся за мздою...»; «Горе тем, которые за подарки оправдывают виновного и правых лишают законного!»[1].

К сожалению, ни одна страна не может считать себя застрахованной от коррупции, эта проблема является на сегодняшний день острой для нашего общества. Дмитрий Медведев в 2008 году назвал коррупцию национальной проблемой. С тех пор о важности искоренения этой проблемы стали особенно много говорить на международных конференциях, признав, что она является одним из основных барьеров для привлечения в страну иностранного капитала.

Сенаторы одобрили закон, по которому за взятку полагается штрафовать вплоть до 100-кратной суммы, президент инициировал реформу МВД, в результате которой, в том числе,

полиция должна была стать честной и неподкупной, а премьер-министр даже призвал "бить по морде", чтобы "ни у кого не возникло желания разевать рот на народные деньги" [3].

Однако по сравнению с 2008 годом, когда Дмитрий Медведев объявил коррупции бой, в России ситуация не сильно изменилась. Со 147-го места в 2008 году в рейтинге Transparency International, Россия к концу 2016 года поднялась лишь до 131-го места [11]. Общественная палата, созданная в 2006 году как посредник между гражданами и органами государственной власти, обнародовала доклад об эффективности антикоррупционных мер в России. Подводя итоги 2016 года, общественная палата констатировала, что больше всего жалоб от граждан через «горячую линию» палаты «Стоп коррупция» поступило на суды (30% обращений), прокуратуру и Следственный комитет (15%), а также на полицию (15%). 27% сообщений поступило в адрес органов местного самоуправления, 3% — на Федеральную службу исполнения наказаний; 10% жалоб попало в категорию «прочие». Основными темами обращений стали: игнорирование правоохранительными органами жалоб на коррупцию, вымогательство путем вменения несовершеннолетних правонарушений, нарушения при распределении ограниченных ресурсов (квартиры, земля и пр.), вопросы регистрации по месту жительства, коррупция в социальной сфере (ЖКХ, образование, медицина) [5, с. 20].

Ученые говорят о коррупции в современном мире как о «явлении образующего порядка». Средства массовой информации ежедневно сообщают о ее вопиющих проявлениях. Причем не в отдельно взятой стране, а во всем мире. Во взяточничестве обвиняются бывшие премьер-министры и даже президенты ряда стран. Коррупционные скандалы разразились и в Международном олимпийском комитете. Коррупция — проблема межнациональная. Она свойственна всем странам, независимо от политического устройства и уровня экономического развития. Разница лишь в масштабах. Борьба с коррупцией достигает успеха, если она всеохватна, комплексна, ведется постоянно и на всех уровнях.

Проведем сравнительно-правовой анализ России и ряда стран мира по вопросу противодействия коррупции. Опыт противодействия коррупции в США весьма разнообразен и обширен. Антикоррупционное законодательство в США носит системный характер и характеризуется чрезвычайной жесткостью, а также предусматривает наказание за дачу и получение вознаграждения за услуги, входящие в круг обязанностей должностного лица. Согласно американскому праву, поощрение чиновник может получить только официально от правительства, а за нарушение этой нормы - штраф, лишение свободы до 2 лет либо совокупность наказаний. Законодательство состоит также из правовых актов, регламентирующих банковскую, биржевую и иные виды деятельности. И хотя это далеко не гарантия полного искоренения коррупции, в США ее уровень значительно ниже, чем в других государствах. В США фактически нет иммунитетов для должностных лиц, этим и облегчается борьба с коррупцией. Любой чиновник, включая конгрессменов и сенаторов, и даже самого президента, может быть привлечен

к уголовной ответственности, хотя и после отстранения его от должности, в особом порядке. [9,10 с.90, с. 237].

До середины девятнадцатого века Швеция считалась страной, насквозь пораженной коррупцией. Но руководство страны приняло стратегическое решение полной модернизации государства. В ней был разработан и начал исполняться комплекс мер, направленных на полное исключение коммерческих соображений у чиновников. Через налоги, льготы и субсидии, госрегулирование основало стимул честного и ответственного управления, а не с помощью запретов и разрешений, получаемых из тех или иных органов власти. Для граждан был открыт доступ к внутренним документам государственного управления, позволивший всем желающим понимать, как работает государство, а главное – была создана независимая и эффективная система правосудия. Шведский парламент и правительство одновременно установили высокие этические стандарты для чиновников и стали добиваться их исполнения. Через несколько лет честность среди государственной бюрократии стала престижной нормой. Поначалу примерно в 10-13 раз зарплаты чиновников превышали заработки рабочих. Однако со временем эта разница снизилась до двукратной целенаправленными усилиями правительства страны. Сегодня в Швеции один из самых низких уровней коррупции в мире.

В Швеции большую роль в противодействии коррупции играют церковь и общественное мнение, благодаря которым в этой стране с подозрением отнесутся к любому бизнесмену, который сумел за короткий период получить очень высокий доход, или к чиновнику, доходы которого существенно ниже его расходов. Общественное мнение превратит такого бизнесмена в неприкасаемого, потому что ему никто не будет доверять ни в бизнесе, ни в бытовом общении. И общественное мнение, в первую очередь, вынудит такого чиновника уйти с должности и не позволит ему никогда больше получить работу ни на государственной службе, ни в частном бизнесе. Общественное мнение превратило проявления коррупции, вообще нечестность и в частном бизнесе, и в государственном управлении в крайне редкое явление. Никакими мерами законодательного регулирования или даже уголовными наказаниями такого результата достичь бы не удалось.

В 1965 году Сингапур на момент обретения независимости был страной с очень высоким уровнем коррупции. Но благодаря премьер-министру Сингапура Ли Куан Ю с момента получения самоуправления в составе Британской империи в 1959 году до 1990 года уже в статусе полностью независимой страны Сингапур прошёл путь от бедной страны до высокоразвитой, с высоким уровнем жизни и постиндустриальными секторами экономики. Именно Ли Куан Ю решил из портового города сделать финансовый и торговый центр Юго-Восточной Азии. Для этого было необходимо существенно снизить уровень коррупции. Стратегия её снижения была комплексной. Регламентировали действия чиновников, устраняли двусмысленности во всех законах, отмену многих разрешений и лицензирования,

последовательно и неукоснительно соблюдали принцип верховенства закона и равенства всех перед законом, упрощали процедуры деятельности органов власти, стали строго следить за соблюдением этических стандартов.

Теперь центром противодействия коррупции в Сингапуре стало независимое Бюро по расследованию случаев коррупции с широкими полномочиями. В Бюро граждане могут обращаться с жалобами на госслужащих и требовать возмещения убытков. Снижая уровень коррупции Ли Куан Ю сумел показать сингапурцам, что упорный и квалифицированный труд всегда будет иметь высокую оплату и приводить к высокому уровню жизни. Одновременно с этим укрепляется судебная система, судьям кроме привилегированного статуса дали и высокие оклады. Были введены и жесткие экономические санкции за взятки или отказ от участия в антикоррупционных расследованиях. Предприняли и неординарные акции, вплоть до поголовного увольнения сотрудников таможни и других коррумпированных государственных служб. Сегодня Сингапур занимает лидирующее место в мире по отсутствию коррупции, экономической свободе и развитию. Но этот результат достигается только при постоянном противодействии коррупции. Таковы в кратком изложении важнейшие элементы антикоррупционной стратегии Сингапура.

В 1999 году в Сеуле по воле мэра Гох Куна была разработана и принята программа «OPEN», имеющая антикоррупционный характер. Эта программа позволила гражданам контролировать работу государственных чиновников. Гох Кун отмечал: "Коррупция существует на двух уровнях - вверху и внизу. Так вот бороться с ней надо начинать с верха". Одним из необходимых условий преодоления коррупции является политическая воля [7, с. 87]. Если государство в лице его вышестоящих руководящих органов будет заинтересовано в выживании, то искоренение коррупции – реальная задача.

Благодаря этой программе граждане могут в любое время проследить ход рассмотрения документов по своему обращению. Система онлайн-контроля за рассмотрением обращений граждан «OPEN», обеспечивающая прозрачность в работе городской администрации, позволяет предотвратить ненужные проволочки или несправедливое рассмотрение чиновниками дел граждан, позволяет гражданам следить за тем, как решаются вопросы о выдаче разрешения или санкции по тому или иному делу в случаях, когда наиболее вероятно проявление коррупции, и протестовать, если замечены какие-либо нарушения. Таким образом, обеспеченная прозрачность деятельности администрации создает предпосылки для искоренения коррупции [7, с.52]. Программа «OPEN» построена на следующих принципах:

1. Доступность. То есть в любое время и из любого места граждане могут через Интернет отслеживать процесс поданных ими прошений в городской администрации. Далее получить любую информацию, в регламентированных программой предметных областях, затрагивающих их права. И в заключении, это облегчает процедуру осуществления контроля за

качеством работы властных структур и позволяет быстро реагировать на обнаруженные нарушения.

2. Прозрачность. Данная программа обеспечена открытой системой наблюдения, доступ в реальном времени к информации, касающейся деталей процедуры рассмотрения заявлений граждан и принятия решения, возможность просмотра документов и отслеживание сроков рассмотрения.

Достоинством программы «OPEN» является исключение личного контакта чиновников и граждан, как необходимого условия существования коррупции! Программа «OPEN» очень проста. Как только гражданин подает заявление, сотрудники соответствующего отдела размещают информацию на сайте. Пользуясь любым компьютером, имеющим доступ в Интернет, граждане узнают в реальном времени, зарегистрировано ли должным образом их заявление, кто конкретно занимается, когда можно ожидать разрешения или по каким причинам просьба не удовлетворена, то есть таким образом отслеживают все информацию о поданном заявлении.

С апреля 1999 года, когда была введена система «OPEN», городским департаментом было опубликовано 78 540 заявлений граждан, а число посетителей сайта по данным на апрель 2016 года составило 20 000 000. Антикоррупционная программа «OPEN» стала своеобразным эталоном отношения к работе в органах власти, как к служению интересам граждан и страны. Необходимо только учитывать, что копировать в нашей стране даже такой очень успешный опыт нельзя, его обязательно необходимо адаптировать к российским условиям.

Не смотря на успешный зарубежный опыт противодействия коррупции, абсолютная победа над коррупцией невозможна. В России на фоне развивающейся коррупции развивается ненависть к стране, неповиновение законам, аморальность, неуважение граждан к своей работе, недоверие партнерам, соответственно растет количество уголовно наказуемых преступлений. Универсальных методов противодействия коррупции не существует, поэтому каждая страна мира, исходя из своих внутренних реалий, выбирает собственную стратегию и систему антикоррупционных мер. Однако положительный опыт разработки и целенаправленной реализации зарубежных стратегий противодействия коррупции необходимо изучать. Этот опыт невозможно и даже опасно копировать в нашей стране, потому что антикоррупционные стратегии всегда реализуются в условиях действия многих разнообразных факторов развития тех или иных стран, которые в других странах могут действовать иначе или не действовать совсем.

Но успешный антикоррупционный опыт зарубежных стран показывает, какие ошибки не следует совершать и в каких условиях какие антикоррупционные меры становятся более эффективными. Учёт такого зарубежного опыта, включая и рекомендации ГРЕКО, может позволить нашей стране существенно снизить уровень коррупции во всех сферах деятельности за исторически короткий период времени. Но для этого необходима не только, как принято

утверждать в нашей стране политическая воля, но и целенаправленная, долгосрочная совместная работа коалиции органов власти, частного бизнеса, некоммерческих организаций и граждан. От этой коалиции, как показывает мировой опыт, будут требоваться постоянные усилия по мониторингу модификаций коррупции и на его основе столь же постоянные усилия по решению этой сложной и самовоспроизводящейся социальной проблемы.

Список литературы

1. Терещенко И. А. Коррупция как фактор угрозы национальной безопасности Российской Федерации: политологический анализ: автореферат дис. кандидата политических наук: М. - 2010.
2. Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 "О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы" // Российская газета. - 2010. - 15 апреля.
3. "Российская газета" - Федеральный выпуск // Экономика Дальнего Востока №5311 (232) от 14 октября 2010 г
4. Кобец П.Н. О некоторых направлениях использования в отечественном законодательстве зарубежного и международного опыта предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате / П.Н. Кобец // Следователь. - 2009. - №2. – С.169.
5. Агеев В.Н. Противодействие «государственной коррупции»: зарубежный опыт / В.Н. Агеев // Следователь. – 2008. - № 8. – С.150.
6. Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции / И.В. Бочарников // Следователь. – 2008. - № 10. – С. 56.
7. Гилевская М. Анализ антикоррупционной программы Сеула / М.А. Гилевкая // Следователь. – 2010. – № 8. – С. 120.
8. Москалева М.Н. Имплементация норм международного права как направление антикоррупционной политики / М.Н. Москалева // Следователь. – 2008. - № 1. – С.150.
9. Николайчик В. М. Профилактика коррупции в полиции США / В. М. Николайчик // США и Канада: экономика, политика, культура. - 1999. - № 10. - С. 93.
10. Меркурьев В. В. Опыт противодействия коррупции в полицейских департаментах США / В. В. Меркурьев, А. В. Григорьев // Коррупция и борьба с ней. -М., 2000. - С. 500.
11. Transparency International. Официальный сайт. URL: <https://transparency.org.ru>. (дата обращения 20.10.2017).