

УДК 323.21

ГЛАДКИХ Сергей Сергеевич – аспирант кафедры философии и общественных наук Кемеровского государственного университета (650000, Россия, Кемеровская обл. – Кузбасс, г. Кемерово, ул. Красная, 6; serg.gladkix@mail.ru)

АКТУАЛЬНЫЙ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Аннотация. Статья освещает актуальные международные стратегии борьбы с коррупцией в сфере государственной службы, она посвящена выявлению и анализу мер, направленных на противодействие этому явлению.

Автор определяет основные национальные модели противодействия коррупции в сфере государственной службы. В работе приводятся примеры антикоррупционной политики авторитарных и демократических государств, представляющие различные подходы и методы противодействия коррупции. Приводится оценка результативности существующих национальных моделей борьбы с коррупцией, делается вывод, что в них нет единого подхода в отношении к феномену коррупции. Автор анализирует возможные меры по контролю за доходами, имуществом и расходами должностных лиц, а также рассматривает перспективы совершенствования системы антикоррупционного контроля.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, антикоррупционные программы, противодействие коррупции, использование служебного положения, подкуп должностных лиц

Введение. Во всем мире коррупция является одним из наиболее серьезных препятствий на пути повышения эффективности государственной службы [Чирун, Гладких 2023]. К настоящему моменту во многих странах, входящих в топ-20 по уровню эффективности противодействия коррупции, были разработаны эффективные стратегии борьбы с этим злом на государственном уровне.

Эти государства воспринимают коррупцию как серьезную угрозу национальной безопасности и ведут масштабную борьбу с ней на институциональном уровне. Они также стремятся определить оптимальные подходы к противодействию коррупции [Gebel 2012: 115]. Например, в некоторых западных странах регулярно вносятся коррективы в уголовные законы, чтобы пересмотреть определения должностных преступлений на основе опыта борьбы с коррупцией [De Sousa 2010: 14].

Разумеется, в реальной антикоррупционной политике национальных государств присутствуют значительные отличия, обусловленные как традициями политической культуры, так и текущими вопросами утилитарной целесообразности [Киселев 2020].

Теоретическая база исследования. Исследователи отмечают, что большинство государств в своей антикоррупционной политике акцентируют внимание на увеличении зарплат и льгот для госслужащих, ограничении их участия в коммерческих делах и создании программ борьбы с коррупцией [Литвяк, Нескородова 2013].

Европейские страны принимают как общие, так и специализированные правовые нормы, направленные на совершенствование эффективности в борьбе с коррупцией. Но эффективность антикоррупционной политики обуславливается не только наличием соответствующей нормативно-правовой базы. Например, Финляндия, хотя и не имеет отдельного законодательства против

коррупции, занимает третье место среди наименее коррумпированных стран [Точеный 2022: 113]. Эстония также находится в числе лидеров по показателям противодействия коррупции, и у них эффективно действуют не только законы, но и кодексы этики для госслужащих. Внедрение административно-правовых механизмов противодействия коррупции здесь базируется на усилении обязанностей госслужащих по соблюдению законодательства и этических стандартов [Трунцевский, Цирин 2022]. Это способствует достижению общественных целей и развитию государственных институтов.

В Нидерландах применяют несколько ключевых процедурных мер для борьбы с коррупцией [Чистякова 2009]:

- открытость и регулярные отчеты: министр внутренних дел обязан ежегодно представлять парламенту отчет о выявленных случаях коррупции и принятых мерах против виновных лиц;

- мониторинг коррупционных зон: разрабатывается система отслеживания потенциальных мест возникновения коррупционных действий в государственных и общественных организациях;

- наказания и запрет на работу: основным видом наказания за коррупцию является запрет работать в государственных органах и потеря социальных льгот, предоставляемых государством;

- службы внутренней безопасности: многие крупные организации имеют службы внутренней безопасности, которые отслеживают нарушения и ошибки чиновников;

- система подбора персонала: организована система отбора лиц на должности, которые могут быть опасными с точки зрения коррупции;

- доступность информации: все материалы, связанные с коррупцией, должны быть доступными общественности;

- оценка чиновников: каждый чиновник имеет право ознакомиться с информацией о себе, включая и положительные, и отрицательные аспекты;

- роль СМИ: СМИ играют большую роль в обнародовании случаев коррупции и часто проводят независимые расследования.

В Сингапуре, который политологи считают авторитарным государством, коррупция сведена к минимуму благодаря политической воле, эффективному законодательству и независимым антикоррупционным органам [Страхов 2019: 485]. Здесь власти реализовали механизмы упрощения процедур принятия решений, было создано независимое Бюро расследований коррупции, в ходе беспристрастной работы которого даже близкие родственники высших должностных лиц были уличены и привлечены к ответственности.

Фактически можно сказать, что в Сингапуре действует принцип «презюмции коррумпированности» для чиновников. Это означает, что государственный служащий автоматически считается виновным в коррупционных делах, пока не докажет обратное. Кроме того, важным элементом стал контроль доходов государственных должностных лиц и регулярное совершенствование законодательной базы для перекрытия уловок потенциальных коррупционеров. Здесь для уменьшения вероятности коррупционных действий принимаются предупредительные меры, такие как замещение полицейских офицеров гражданскими следователями, упрощение бюрократических процедур и популяризация жалоб на чиновников. Важна также образовательная работа, проводимая в Сингапуре среди государственных служащих и студентов, чтобы подчеркнуть опасность коррупции как для личности, так и для общества.

Во многом схожая с сингапурской модель антикоррупционной политики реализуется и в Китайской Народной Республике [Кулакова, Гао 2022].

Так, к основным принципам борьбы с коррупцией, разработанным в Китае и непосредственно влияющим на работу государственных органов, следует отнести [Буров 2017]:

– публичность органов власти: этот принцип предполагает информационную открытость государственных органов перед обществом за исключением случаев, когда разглашение информации может угрожать безопасности государства. Даже секретная информация становится доступной для изучения через определенное время после того, как она перестает быть актуальной;

– подконтрольность органов власти обществу: суть этого принципа заключается в обеспечении открытого доступа организациям гражданского общества и заинтересованным лицам к информации о решениях, процедурах и бюджетах государственных органов;

– неотвратимость наказания за коррупцию: этот принцип гарантирует, что коррупционеры всегда будут наказаны вне зависимости от их статуса в обществе или должности в государственной системе;

– презумпция виновности чиновников: она подразумевает, что чиновники постоянно подозреваются в коррупционных действиях, и обвинения в коррупции в первую очередь предъявляются им, а не другим участникам.

Судьи и органы, допрашивающие подсудимых, могут применять жестокие методы, но это часто не влияет на судебные решения, и суд обычно признает вину обвиняемого [Смирнова 2015].

В Китае за последние 10 лет было проведено значительное число расследований и судебных процессов по делам о коррупции. Однако в процессе этих расследований зачастую применяются недемократические процедуры, подавляющее большинство обвиняемых признаются виновными.

Несмотря на принимаемые жесткие меры, полностью искоренить коррупцию в Поднебесной пока не удалось, хотя Китай смог значительно снизить ее уровень [Харитошкин 2015: 70].

Последние 20 лет Южная Корея стояла на вершине списка стран с высоким уровнем коррупции. Чтобы бороться с этой проблемой, они разработали программу *Open*, которая предоставляет гражданам доступ к обращениям через электронную систему. Это позволяет получать информацию онлайн, обходя услуги государственных служащих, и уменьшает объем закрытой информации [Шунаев 2018].

В демократических странах с континентальной политической культурой (Франция, Германия, Италия) уделяется внимание обобщенности и строгости формулировок законов [Умарова 2020]. В странах с англосаксонской политической культурой, таких как США, также происходит постоянное совершенствование антикоррупционного законодательства как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных штатов [Кремянская 2013: 25].

Между тем некоторые аспекты реализации антикоррупционной политики в Соединенных Штатах россиянам могут показаться неоптимальными. Например, в США раздел «Преступления против публичной администрации» объединяет в себе разные виды преступлений, включая взяточничество, лжесвидетельство и др., что затрудняет различие между разными видами преступлений и может усложнить их рассмотрение в суде [Умарова 2020: 198].

В США, как и ряде других стран, законодатель сталкивается с проблемой разграничения понятий «подарки» и «взятки». Так, в США члены конгресса в теории имеют право принимать подарки определенной стоимости в течение года, однако отсутствие единого законодательства в разных штатах способно привести к квалификации данных действий в определенных случаях как долж-

ностных преступлений [Ивлева, Фадеева 2020]. В штате Нью-Йорк предусмотрены разные классификации взяточничества в зависимости от суммы взятки, что определяет степень тяжести преступления. А в Калифорнии ответственность за взяточничество имеет связь с теорией разделения властей. Уголовный кодекс штата содержит множество одинаковых норм, описывающих получение и предоставление взяток лицами из исполнительной, законодательной и судебной властей. Однако в других штатах США этот подход считается излишним [Страхов 2019: 473].

Результаты исследования. В целом, можно сказать, что законодательство в США отличается жестким подходом к профилактике коррупции на государственной службе, и особенно в полиции. Сотрудникам гарантируются социальные льготы и материальные стимулы, но им предъявляются строгие требования и осуществляется контроль. При поступлении на государственную службу США гражданин принимает специальную присягу и обязуется предоставлять информацию о себе регулярно. Ложь или сокрытие информации ведет к увольнению без пенсии [Кремянская 2013: 27]. Сотрудник должен соблюдать профессиональную этику, указанную в кодексе, и подписать согласие с его положениями. При обвинении в коррупции проверяются не только сам сотрудник, но и его начальник и коллеги. Если обвинение выдвинуто против руководителя, проверяются его подчиненные [Трунцевский, Цирин 2022].

Это способствует коллективной ответственности и мотивирует коллег желать увольнения подозреваемого до официальных разбирательств. Полицейским в США запрещается принимать подарки за исключением случаев, разрешенных в некоторых штатах (например, получение бесплатного кофе или обеда за половину стоимости во время службы).

Работа полицейских вне службы может быть разной – связанной с основной службой (в форменном обмундировании и оплачиваемой из бюджета), не связанной со службой (например, ремонт авто) или обеспечение безопасности (охрана магазинов). В разных штатах условия совмещения работы различны. Подчеркивается обязанность полицейских быть готовыми честно исполнять свои обязанности как на службе, так и во время совмещенной работы.

Ненадлежащее выполнение обязанностей по совместительству может привести к дисциплинарным мерам и запрету дополнительной работы. Существует система внутреннего контроля, включающая мониторинг материального положения сотрудников и их семей. Они обязаны предоставлять информацию о доходах, расходах, имуществе, а также банковские счета и задолженности в банках [Вобляя, Сейфиева, Вобляя 2023: 146].

Отметим, что опыт зарубежных стран в области противодействия коррупции разнообразен и порой весьма противоречив. Разные государства используют разные подходы к определению и превенции должностных преступлений. Например, в Италии существует различная степень ответственности за получение взяток в зависимости от того, были ли эти взятки получены за законные или незаконные действия [Яшникова 2018].

В Германии подробно описываются действия тех, кто получает, и тех, кто дает взятки, в разных, по сути повторяющих друг друга статьях [Старжинская 2022: 247], в то время как в Великобритании действия обеих сторон оцениваются по одной и той же статье с одинаковыми наказаниями [Кремянская 2013: 25].

Относительно интерпретации злоупотребления чиновников должностным положением наблюдается определенная национальная специфика. Так, некоторые государства ограничивают определение этого преступления перечислением конкретных его видов, в то время как другие стремятся дать общее

определение, чтобы охватить любые случаи злоупотребления должностным положением.

Во многих западных странах, помимо уголовных законов, существуют специальные этические кодексы для чиновников. В Канаде, к примеру, помимо уголовного законодательства, существует кодекс, устанавливающий правила поведения для государственных служащих [Кабышев 2009: 88], направленные на установление четких норм поведения, минимизацию конфликта интересов и поддержку доверия общества к правительству и его служащим. Кодекс состоит из четырех частей, в первой из которых определены общие принципы поведения, которыми обязаны руководствоваться государственные служащие. Они обязаны поддерживать доверие общественности к правительству и соблюдать нормы законов и правил, касающихся их деятельности и личной жизни.

Заключение. При всем многообразии национальных моделей и типов антикоррупционной политики существуют два фундаментальных подхода к ее реализации. Один из способов борьбы с коррупцией включает увеличение числа специалистов, работающих в антикоррупционных органах и занимающихся анализом данных, поступающих от региональных госслужащих. Это позволяет увеличить прозрачность борьбы с коррупцией, но такой подход требует значительных финансовых затрат со стороны региональных бюджетов, что в условиях экономических трудностей не всегда осуществимо.

Другой метод заключается в изменении региональных методов предотвращения коррупции, что влечет за собой изменения в системе антикоррупционного контроля. Этот способ применяется в отдельных странах и позволяет не только расширить сферу проверок, но и ускорить их проведение во времени. Он заключается в кросс-проверке информации, предоставляемой должностными лицами. Часть информации проверяется государственными антикоррупционными институтами, а остальная может быть передана организациям гражданского общества или другим ветвям власти.

Указанный метод основан на предположении, что необоснованные доходы, расходы и имущество должностных лиц и их семей должны считаться незаконными, если они не могут объяснить их легальное происхождение в кратчайшие сроки. Подобный подход был использован в Великобритании и Канаде в качестве эффективной стратегии борьбы с отмыванием преступных доходов. Методы антикоррупционного контроля основаны на экономических интересах, а не только на формальных правилах принадлежности имущества определенным лицам. Это позволяет выявить истинных владельцев средств, оформленных на подставных лиц или имеющих неясный юридический статус. В этой системе дорогостоящие сделки подконтрольных лиц проверяются их реальными расходами, подтвержденными банковскими выписками или отчетами о бизнес-операциях.

Такие меры направлены на борьбу с теневой экономикой и создают возможность для простых граждан сообщать о фактической экономической деятельности лиц, занятых на государственной службе.

Список литературы

Буров В.Г. 2017. Борьба с коррупцией в Китае. — *Азия и Африка сегодня*. № 6(719). С. 11-17.

Вобляя И.Н., Сейфиева Е.Н., Вобляя С.А. 2023. Антикоррупционный менеджмент: опыт зарубежных стран по борьбе с коррупцией на примере США. — *Вестник Алтайской академии экономики и права*. № 8-2. С. 145-152.

Ивлева Н.Ю., Фадеева И.В. 2020. Зарубежный опыт противодействия коррупции в системе государственной службы (на примере США). – *Криминологический журнал*. № 3. С. 59-61.

Кабышев С.В. 2009. Правовые меры противодействия коррупции: канадский опыт. – *Вестник Академии экономической безопасности МВД России*. № 2. С. 87-90.

Киселев С.Г. 2020. *Противодействие коррупции на государственной службе: зарубежный и отечественный опыт*: монография. М.: МАКС Пресс. 168 с.

Кремянская Е.А. 2013. Организация борьбы с коррупцией в зарубежных странах: опыт США и Великобритании. – *Право и управление. XXI век*. № 3(28). С. 24-31.

Кулакова В.А., Гао М. 2022. Коррупция в России и Китае: состояние и противодействие. – *Вестник Амурского государственного университета*. Сер. Гуманитарные науки. № 98. С. 38-41.

Литвяк Л.Г., Нескородова И.С. 2013. Опыт зарубежных стран в борьбе с коррупцией. – *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*. № 6. С. 147-149.

Смирнова Л.Н. 2015. Борьба с коррупцией в Китае: конвенция ООН против коррупции и «особая китайская модель». – *Вестник Московского университета*. Сер. 12. Политические науки. № 2. С. 71-90.

Старжинская Е.А. 2022. Уголовная ответственность за взяточничество в законодательстве Российской Федерации и Федеративной Республики Германия. – *Евразийский юридический журнал*. № 7(170). С. 245-249.

Страхов А.П. 2019. Борьба с коррупцией в странах англосаксонской традиции (на примере Великобритании, Индии, Сингапура и США). – *Вестник Российского университета дружбы народов*. Сер. Политология. Т. 21. № 3. С. 470-502.

Точеный М.Д. 2022. Зарубежный опыт противодействия коррупции. – *Симбирский научный вестник*. № 2(46). С. 112-116.

Трунцевский Ю.В., Цирин А.М. 2022. Государственная политика по противодействию коррупции: национальные инициативы. – *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. Т. 18. № 6. С. 87-98.

Умарова М.А. 2020. Правовые средства противодействия коррупции: анализ зарубежного опыта. – *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*. № 10. С. 197-200.

Харитошкин В.В. 2015. Опыт противодействия коррупции в США и Китае. – *Вестник Тверского государственного университета*. Сер. Право. № 4. С. 66-74.

Чирун С.Н., Гладких С.С. 2023. Коррупция как политический феномен: современные процессы и технологии. – *Власть*. Т. 31. № 4. С. 15-21.

Чистякова Н.Г. 2009. Борьба с коррупцией по-голландски. – *Вестник РГГУ*. Сер. Политология. История. Международные отношения. Зарубежное регионоведение. Востоковедение. № 14. С. 253-266.

Шунаев А.М. 2018. Опыт борьбы с коррупцией в Южной Корее и Сингапуре. – *Управленческое консультирование*. № 3(111). С. 65-71.

Яшников Е.В. 2018. Противодействие коррупции: зарубежный опыт. – *Вестник Ессентукского института управления, бизнеса и права*. № 15. С. 125-129.

De Sousa L. 2010. Anti-corruption Agencies: between Empowerment and Irrelevance. – *Crime, Law and Social Change*. Vol. 53. No. 1. P. 5-22.

Gebel A.C. 2012. Human Nature and Morality in the Anti-corruption Discourse of Transparency International. – *Public Administration and Development*. Vol. 32. No. 1. P. 109-128.

GLADKIKH Sergey Sergeevich, postgraduate student of the Chair of Philosophy and Social Sciences, Kemerovo State University (6 Krasnaya St, Kemerovo, Kemerovo Region – Kuzbass, Russia, 650000; serg.gladkix@mail.ru)

CURRENT FOREIGN EXPERIENCE IN ANTI-CORRUPTION IN THE CIVIL SERVICE SYSTEM

Abstract. *The article covers current international strategies to combat corruption in the public service; identifies and analyzes measures aimed at countering this phenomenon.*

The author identifies the main national models of combating corruption in the public service. The work provides examples of anti-corruption policies in authoritarian and democratic states, representing different approaches and methods of combating corruption. An assessment of the effectiveness of existing national anti-corruption models is provided; the paper concludes that they did not have a unified approach to the phenomenon of corruption. The author analyzes possible measures to control the income, property and expenses of officials, and considers the prospects for improving the anti-corruption control system.

Keywords: *corruption, anti-corruption policy, anti-corruption programs, anti-corruption, use of official position, bribery of officials*