УДК 328.185(100)

Нелезенко Н.П.,

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины;
аспирант кафедры управления общественным развитием (Украина, г. Киев)

Научный руководитель: Соснин А.В.,
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины,
профессор кафедры управления общественным развитием,
доктор политических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники Украины,
член-корреспондент Украинской академии политических наук (Украина, г. Киев)

АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

В статье проанализирован международный опыт борьбы с коррупцией в системе государственного управления, который может быть полезным для Украины. Акцентируется внимание на необходимости привлечения общественности к противодействию коррупции.

Ключевые слова: коррупция, открытость, прозрачность, государственное управление, общественность, международный опыт по противодействию коррупции.

Введение. Проблема коррупции в органах государственной власти присуща любой стране. В течение длительного периода человечество, пытаясь обуздать коррупцию, приобретало как положительный, так и отрицательный опыт борьбы с этой социальной аномалией. Каждое государство пыталась разработать свою эффективную систему мер, которые бы свели к минимуму ее негативные последствия. Своеобразие и неповторимость исторического развития стран делает приобретенный ими опыт борьбы с коррупцией уникальным. Его анализ является неотъемлемым элементом поиска путей противодействия и предотвращения коррупции в Украине.

Вопросами предотвращения и борьбы с коррупцией занимались следующие ученые: Абрамов Ф., Братель С., Деревянко С., Демин И., Завгородний В., Зеленецкий В., Ковязин Д., Котович Г., Костенко Н., Куракин А., Мацко А., Мельник М., Невмержицкий Е., Рыжкова Л., Рогульский С., Семенов В., Соловьев А., Чепелюк В., Чубенко И. и другие.

Одновременно требует дополнительного исследования проблема определения эффективных мер, направленных на предупреждение коррупции.

Изложение основного материала. С точки зрения международного опыта цель победы над коррупцией ставится во всех странах. Но реальный антикоррупционный потенциал удалось ввести только двум моделям. Первая — так называемая сингапурская или азиатская модель. Она характеризуется строгим контролем за чиновниками, вводятся жесткие меры наказания. Вторая модель — шведская или скандинавская, когда основные усилия сосредоточиваются на самой возможности коррупции. Достигается это за счет снятия ограничений в экономике, максимальной публичности в государственных делах и высоких этических норм, которые ставятся перед чиновниками [1, с. 4].

Большинство существующих прецедентов успешной борьбы с коррупцией в мире связаны с созданием независимого органа, который занимается проведением антикоррупционной политики. Яркий пример — Сингапур с его Бюро по расследованию случаев коррупции, которое имеет политическую и функциональную самостоятельность [2, с. 6]. Главным в борьбе с коррупцией является принцип равенства закона, одинакового для всех. Бюро возглавляется директором, который подчиняется главе государства, а потому имеет право привлечь к суду любого гражданина, независимо от его статуса, ранга или вероисповедания. Поэтому каждый работник, в отношении которого имеется информация об участии в коррупционных действиях, должен быть наказан. Ряд министров, уличенных в коррупции, были приговорены к различным срокам заключения, или покончили жизнь самоубийством, либо бежали из страны. Таким образом были уничтожены механизмы клановых структур, эксплуатации «дружеских связей», блат, традиция «дарения» подарков-взяток.

Произошло упрощение процедур принятия решений, была устранена любая двусмысленность в законах в результате издания простых и понятных правил. Произошла отмена разрешений и лицензирования. Действия государственных служащих были полностью регламентированы, бюрократические процедуры упрощены, был обеспечен строгий надзор за соблюдением высоких этических стандартов.

Одним из важных аспектов является оплата труда государственных служащих. Высокая зарплата не гарантирует того, что коррупции не будет, но она существенно сокращает мотивацию к взяткам. Государственным служащим, которые занимают ответственные посты, были подняты зарплаты до уровня, соответствующего топ-менеджерам частных корпораций. Министрам и судьям в Сингапуре установили значительную зарплату — 100 тыс. дол. США в месяц.

Однако никаких льгот, охраны, автомобиля с водителем и служебной дачи министру не положено — только за личные деньги. Но это и не означает ежегодного автоматического увеличения зарплаты чиновникам. Заработную плату государственных служащих на всех уровнях государственной иерархии правительства Сингапура привязали к уровню зарплаты в частном секторе и в зависимости от него ежегодно пересматривают. И если люди в стране начинают получать меньшие доходы — соответственно сокращаются заработные платы и чиновников.

В Сингапуре каждый государственный служащий при приеме на службу и далее ежегодно обязан декларировать свое имущество и инвестиции в бизнес, включая вложения жены и зависимых от него детей. Несоответствие богатства и получаемой платы ведет, как минимум, к административному расследованию. Если государственный служащий владеет долями в частных компаниях, ему могут предложить продать паи и акции, чтобы избежать конфликта интересов. Кроме того, государственные служащие каждый год обязаны подавать специальную декларацию об отсутствии у них долгов. Предоставление государственным служащим неправдивых сведений в такой декларации приводит к увольнению его со службы.

С целью выявления «левых» доходов чиновников агенты Бюро проверяют банковские счета и имущество не только самих государственных служащих, но и их детей, жен, родственников и даже друзей! Если чиновник и его семья живут не по средствам, например, когда министр в декларации о

доходах указывает, что у него во владении одна ржавая машина, Бюро автоматически, не дожидаясь команды сверху, начинает расследование. Каждый гражданин имеет право обращаться в Бюро с жалобой на действия государственных служащих и требовать возмещения убытков. Предоставление ложных сведений и клевета, в свою очередь, карается тюремным заключением.

Благодаря описанным выше мерам Сингапур занял пятое место в рейтинге ИВК, который проводит организация Transparency International. То есть страна находится в числе наименее коррумпированных государств мира [3, с. 6].

Также стоит обратить внимание на удачный опыт предотвращения коррупции в Южной Корее, которая внедрила программу «OPEN». Данная программа снизила количество непосредственного контакта чиновника с гражданином. Она позволила гражданам через Интернет контролировать в любое время суток и из любого места процесс продвижения своих обращений к государственным чиновникам. Это позволило предотвратить излишнюю волокиту и необъективное рассмотрение чиновниками дел рядовых просителей и дало людям право on-line следить за тем, как решаются вопросы о выдаче, например, определенных разрешений или санкций, ведь именно в таких случаях обычно случаются проявления коррупции [4, с. 6].

Программа «OPEN» построена на определенных принципах, составляющих каркас всей сеульской антикоррупционной стратегии.

1. Доступность. Данную идею можно рассматривать в трех направлениях:
   — территориально-временной аспект;
   — информационный аспект;
   — оперативно-функциональный аспект.

2. Прозрачность. Данное положение предполагает, во-первых, обеспечение программой «OPEN» открытой системы наблюдения, а во-вторых, ясность процедурных моментов в деятельности администрации: доступ в реальном времени к информации, касающейся деталей процедуры рассмотрения заявлений граждан; принятие решения об удовлетворении просьбы; возможность просмотра документов; отслеживание сроков рассмотрения [5].

Что касается наказания, то, например, в Финляндии, которая достигла значительных успехов в борьбе с коррупцией, наказание за взятку выглядит с отечественного взгляда странно. Максимум, что может получить взяточник, — это четыре года лишения свободы, но, как правило, дело заканчивается штрафом, так как система построена на принципе, «не в деньгах дело». Но кроме штрафа чиновник получает значительную порцию осуждения от граждан, на фоне которой тюремное заключение может показаться невесомым наказанием [6, с. 4].

Система борьбы с коррупцией в Нидерландах включает следующие процедурные и институциональные меры:

1) постоянную отчетность и гласность в вопросах обнаружения коррупции, обсуждение ее последствий, а также наказаний за коррупционные действия;

2) разработку системы мониторинга возможных источников возникновения коррупционных деяний в государственных и общественных организациях и мер контроля за деятельностью лиц, поддерживающих отношения с ними;

3) создание системы прав и обязанностей должностных лиц с определением их ответственности за нарушение должностной этики. Эта система регламентирует правила поведения по исправлению допущенных нарушений;

4) основной формой наказания за коррупционные деяния является запрет работать в органах государственной власти и потеря социальных гарантий, которые предоставляет государственная служба, например, пенсионного обеспечения. Шкала наказаний включает также штрафы и временное отстранение от исполнения обязанностей;

5) во всех органах государственной власти, в частности в министерствах, функционируют подразделения, обязанностью которых является регистрация и выявление ошибок государственных служащих, их намеренных или случайных нарушений действующих правил и соответствующих последствий таких нарушений;

6) все материалы, связанные с коррупционными деяниями, если они не касаются системы национальной безопасности,

обязательно становятся доступными общественности;

7) каждый государственный служащий имеет право ознакомиться с информацией, характеризующей его как с положительной, так и с отрицательной стороны;

8) создана специальная система обучения государственных служащих, которая разъясняет, в частности, политический, общественный вред коррупции и возможные последствия участия в ней;

9) создана система государственной безопасности по борьбе с коррупцией типа специальной полиции, обладающей значительными полномочиями для выявления случаев коррупции;

10) чиновники всех уровней обязаны регистрировать известные им случаи коррупции, далее эта информация по соответствующим каналам передается в министерства внутренних дел и юстиции;

11) большую роль в борьбе с коррупцией играют средства массовой информации, которые обнародуют случаи коррупции и часто проводят независимые расследования [7].

Таким образом, есть возможность предотвратить безответственность в подготовке материалов, информирующих о коррупционных правонарушениях.

В законодательстве США понятие коррупции должностных лиц определено достаточно широко. Оно включает ряд противоправных деяний, предусмотренных в основном в четырех подразделах раздела 18 Пакета Законов: (1) «Взяточничество, нечестные доходы и злоупотребление своим положением публичными должностными лицами», (2) «Должностные лица и служащие по найму»; (3) «Вымогательство и угрозы», (4) «Выборы и политическая деятельность». Уголовному преследованию за взяточничество в США подвергаются не только взяткополучатели, но и взяткодатели. Важно, что наказанию за взяточничество наряду с текущим подлежат как бывший, так и будущий служащий. Законодательство США предусматривает ограничения деловой активности бывших государственных должностных лиц после увольнения из органов государственной власти.

Заметим, что США одними из первых начали деятельность не только в рамках национальных границ, но и стали первой страной, которая приняла закон «О зарубежной коррупционной практике» (1977 г.), который запрещает подкуп иностранных чиновников.

В Израиле антикоррупционная атмосфера обеспечивается системой «определенного дублирования мониторинга» за возможными коррупционными действиями. Он осуществляется правительственными организациями и специальными подразделениями полиции, ведомством Государственного контролера, которое не зависит от министерств и государственных ведомств, и общественными организациями типа «Ведомства за чистоту правительства». Эти организации исследуют возможные коррупционные точки, а в случае их обнаружения информируют органы расследования. В Израиле через значительные социальные льготы для чиновников и безжалостное их наказание при обнаружении коррупции низовая коррупция практически отсутствует. Доведенных до суда коррупционных преступлений в Израиле не более 5%, однако репутация человека, замешанного в коррупционном скандале, крайне нежелательна.

Согласно данным исследований Всемирного банка, в мире ежегодно сумма взяток составляет не менее 1 триллиона долларов. Коррупцию минимизировали там, где откровенно против нее настроили общество. Попытка подкупа правоохранителя, медика или кого-либо в Дании, Нидерландах обычно заканчивается тем, что общество морально раздавит и вас, и чиновника, когда узнает об этом факте. И это срабатывает даже лучше, чем уголовные и административные наказания [8, с. 6].

Великобритания является одной из первых стран, которая приняла Закон «О предотвращении коррупции». США первыми приняли Закон «О коррупционной деятельности за рубежом». В 1974 году в Гонконге была создана комиссия по противодействию коррупции, которая осуществила «тихую революцию» в обществе. Примером эффективной борьбы с коррупцией является операция «Чистые руки», проведенная в Италии в начале 90-х, в результате чего оказались «выведенными из оборота» 80% итальянских политиков, фактически прекратилась деятельность крупных партий. В стране установлено верховенство обязательного про-

изводства во всех делах. Нерасследование преступления является преступлением само по себе. В США, Германии, Великобритании, Франции и некоторых других государствах важную роль в борьбе с коррупцией играет налоговая администрация. Если обратиться к опыту США, то законодательство этой страны требует, чтобы должностные лица представляли декларацию о доходах и имуществе своей супруги (супруга) и других находящихся на иждивении членов семьи.

Одной из наиболее коррупционно независимых признается государственная служба Канады. В Канаде придается большое значение этическим стандартам на государственной службе, в связи с этим с точки зрения коррупции государственная служба в этой стране наиболее чистая. Законодательство о государственной службе Канады содержит комплекс административных запретов, связанных с совместительством на государственной службе. Но запреты касаются только тех аспектов совместительства, которые могут вызвать конфликт интересов на государственной службе, а принятый еще в 1985 году Кодекс поведения государственных служащих позволяет отдельным категориям государственных служащих заниматься отдельными видами предпринимательской деятельности параллельно с государственной службой [9].

Таким образом, законодатели этих стран, не приуменьшая важности уголовно-правовой борьбы с коррупцией, все же большее внимание уделяют совершенствованию именно профилактических мер предупреждения коррупции в органах государственной власти посредством управленческих мероприятий.

Также необходимо упомянуть и о международном сообществе, которое уделяет значительное внимание вопросам предупреждения коррупции, ставшей сегодня мировой проблемой. Только за последние годы эти вопросы рассматривались на многих европейских форумах. Приняты совместный проект Комиссии Европейского союза и Совета Европы "Октопус", Конвенцию о коррупции в контексте гражданского права, Конвенция о коррупции в контексте уголовного права, Соглашение о создании Группы государств против коррупции, утверждены уставы Группы государств по борьбе с коррупцией и комиссии по предотвращению коррупции. Советом Европы создана международная Группа по противодействию коррупции, которая работает под руководством Комитета по уголовным проблемам. Именно этой группой совместно с Европейским союзом разработан проект "Октопус", в котором принимают участие восточноевропейские страны, в том числе и Украина.

Выводы. Опыт каждой страны и международного сообщества в этой сфере действительно уникальный, полученный на основе своеобразия и неповторимости их исторического развития. Поэтому Украине необходимо изучать меры предупреждения и борьбы с коррупцией, которые наиболее успешно применяются в странах мира. Это является неотъемлемым элементом поиска своего пути в предотвращении и противодействии коррупции. Украине также следует проводить жесткую антикоррупционную пропаганду, чтобы взяточники воспринимались обществом наравне с насильниками или террористами. Общественное осуждение может стать тем лекарством против коррупции, которое Украина ищет с момента независимости.

Все вышеизложенное дает возможность обобщить международный опыт предотвращения и противодействия коррупции как фактора совершенствования отечественного законодательства и административной деятельности в этой сфере и сделать следующие выводы:

1) работа по предотвращению и противодействию коррупции нуждается в реформировании, с творческим подходом к опыту зарубежных стран;

2) эффективная борьба с коррупцией требует расширения, активизации и улучшения международного сотрудничества в этой сфере;

3) эффективность мер по борьбе с коррупцией в значительной степени зависит от достижения единых стандартов определения коррупционных действий и противодействия им.

Библиографический список

1. Семенов В. Кому по силам победить коррупцию? // Вечерний Харьков от 22 декабря 2009. — № 143. — С. 4.

2. Привалов Ю., Сапелкин Ю. Теневая экономика и коррупция в Украине // Общество и экономика. — 2001. — № 9. — С. 113—137.

3. Рижкова Л. Боротьба з корупцією не кампанія, а справжня війна // Урядовий кур'єр. 2009. 30 жовтня. — С. 6.

4. Там же.

5. Анализ антикоррупционной программы Сеула (Южная Корея) [Электронный ресурс] // Власть: [Сайт] URL: http://vlasti.biz/bor-ba-s-korruptsciei/kak-pobedit-korruptsciu/analiz-antikorruptscionnoi-programmy-seula-uzhnaya-koreya.html (дата обращения: 17.07.2013).

6. Семенов В. Кому по силам победить коррупцию? // Вечерний Харьков от 22 декабря 2009. — № 143. — С. 4.

7. І. Чубенко Зарубіжний досвід боротьби з корупцією в органах виконавчої влади [Электронный ресурс] // Національне агенство України з питань державної служби: [Сайт] [2003]. URL: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=37582&cat_id=37402&ctime=1141126346343 (дата обращения: 21.10.2013).

8. Рижкова Л. Боротьба з корупцією не кампанія, а справжня війна // Урядовий кур'єр. 2009. 30 жовтня. — С. 6.

9. Международной опыт борьбы с коррупцией [Электронный ресурс] // Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Чувашской Республике: [Сайт] [2010]. URL: http://minjust21.ru/Mezhdunarodnyy_opyt_borby_s_korruptsiey (дата обращения: 25.10.2013).

Bibliography

1. Semenov V. Who afford to fight corruption? // Evening Kharkov. December 22, 2009. — № 143. — P. 4.

2. Privalov Y., Sapelkin Y. The shadow economy and corruption in Ukraine // Society and Economy. — 2001. — № 9. — P. 113—137.

3. Rizhkova L. The combating corruption is not a campaign but a real war // Governmental Courier. October 30, 2009. — P. 6.

4. Ibid

5. Analysis of the anti-corruption program of Seoul (South Korea) [Electronic resource] // Power: [Website] URL: http://vlasti.biz/bor-ba-s-korruptsciei/kak-pobedit-korruptsciu/analiz-antikorruptscionnoi-programmy-seula-uzhnaya-koreya.html (Access date: 17.07.2013).

6. Semenov V. Who afford to fight corruption? // Evening Kharkov. December 22, 2009. — № 143. — P. 4.

7. Chubenko I. Foreign experience of combating corruption in the executive branch [Electronic resource] // National Agency of Ukraine on Civil Service [Website] [2003]. URL: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=37582&cat_id=37402&ctime=1141126346343 (Access date: 21.10.2013).

8. Rizhkova L. The combating corruption is not a campaign but a real war // Governmental Courier. October 30, 2009. — P. 6.

9. International experience in combating corruption [Electronic resource] // Office of the Ministry of Justice of the Russian Federation in the Republic of Chuvashia: [Website] [2010]. URL: http://minjust21.ru/Mezhdunarodnyy_opyt_borby_s_korruptsiey (Access date: 25.10.2013).

Nelezenko N.P., e-mail: nelezenko@rambler.ru
National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine; postgraduate student of the department of public development (Ukraine, Kiev);
Supervisor — Sosnin A.V., National Academy of Public Administration Office of the President of Ukraine; professor of the department of public development; Doctor of Political Sciences, Professor, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine; Corresponding Member of the Ukrainian Academy of Political Sciences (Ukraine, Kiev)

THE ANALYSIS OF INTERNATIONAL EXPERIENCE OF PREVENTION AND COMBATING CORRUPTION

Abstract. In this paper the author analyses the international experience in combating corruption in the public administration, which can be useful for Ukraine. She also stresses the need for public involvement in the combating corruption.

Key words: corruption, openness, transparency, public administration, civil society, international experience in combating corruption.