

Джумабеков З.А.

МАМЛЕКЕТТИК КЫЗМАТЫНЫН СИСТЕМАСЫНДА КОРРУПЦИЯГА КАРШЫ КҮРӨШҮҮНҮН ЧЕТ ӨЛКӨЛҮК ТАЖРЫЙБАСЫ

Джумабеков З.А.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Z.A. Dzhumabekov

FOREIGN EXPERIENCE OF COUNTERACTION OF CORRUPTION IN SYSTEM OF PUBLIC SERVICE

УДК: 340.115.7/35

Бул макалада автор практикада өзүнүн натыйжалуулугун далилдеген коррупцияга каршы мыйзамдарга талдоо жүргүздү, ошондой эле биздин мамлекетте эл аралык укукту эл аралык мамилелердин субъектиси катары карады.

Негизги сөздөр: коррупция, эл аралык укук, конвенция, администрация, кылмыш, жалган күбөлүк бергендиги.

В данной статье автор проводил анализ антикоррупционных законов, доказывающих на практике свою эффективность, а также реализации положений международного права в нашей стране как субъект международных отношений.

Ключевые слова: коррупция, международное право, конвенция, администрация, преступление, лжесвидетельство.

In this article the author carried out the analysis the atikorrupcionnykh of the laws proving in practice the efficiency, and also implementation of provisions of international law in our country as the subject of the international relations.

Key words: corruption, international law, convention, administration, crime, perjury.

Оценивая состояние правового аспекта противодействия коррупции в Кыргызской Республике, в том числе в органах прокуратуры, необходимо иметь в виду, что идея вычленения антикоррупционных законов (программ), доказавших на практике свою эффективность, представляет огромные перспективы для заимствования положительного зарубежного опыта, в том числе в условиях принятия «пакета» антикоррупционных законов.

Например, в результате изучения за последние годы учеными-правоведами практики имплементации международных норм по противодействию коррупции в некоторых европейских государствах (Болгария, Исландия, Испания, Ирландия, Норвегия) выявлены основные проблемы, возникающие при их реализации [1, 11]. Опыт указанных стран в реформе властных институтов и законодательства, полученный в ходе имплементационной деятельности, может быть использован и в Кыргызстане.

Тем более данная работа представляется актуальной в условиях участия нашей страны в реализации положений международного права (в частности, Конвенции Совета Европы от 1999 года

об уголовно-правовой ответственности за коррупцию, Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 2003 года), членства в Группе государств против коррупции (ГРЕКО).

Изучение некоторых аспектов зарубежного опыта реализации правовых мер воздействия на коррупцию в органах власти нам представляется важным еще и потому, что в ближайшем будущем не исключена возможность принятия на государственном уровне и других международных нормативно-правовых актов.

В первую очередь - Конвенции Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности от 2000 года, Конвенции по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях, принятой организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 1997 году.

Достаточно «чистыми» в отношении коррупции странами, которые входят в первую двадцатку по рейтингу коррумпированности, сформировавшими на государственном уровне антикоррупционную стратегию, являются Финляндия, Дания, Новая Зеландия, Исландия, Сингапур, Швеция, Канада, Нидерланды, Люксембург, Норвегия, Австралия, Швейцария, Великобритания, Гонконг, Австрия, Израиль, США, Чили, Ирландия, Германия, Япония [2, 23].

Некоторые особенности организации антикоррупционной деятельности в вышеуказанных странах сводятся к следующему. Коррупция осознается правительствами этих стран как серьезная проблема национальной безопасности. При этом коррупция рассматривается как внешняя и внутренняя угроза. Поэтому усилия по ограничению коррупции в этих странах масштабны и, как правило, институционализированы.

В то же время распространенность должностных преступлений во многих других зарубежных странах заставляет законодателей этих стран принимать особо строгие меры борьбы со взяточничеством, злоупотреблениями и другими опасными должностными преступлениями и, напротив, не придавать большого значения менее опасным и более распространенным преступлениям чиновников

(например, получение подарка на относительно небольшую сумму).

Современная законодательная практика зарубежных стран свидетельствует о попытках найти оптимальную линию борьбы с коррупционными преступлениями. В большинстве западных стран были приняты новые редакции уголовных законов, где с учетом накопленного опыта борьбы с коррупцией заново сформулированы некоторые составы должностных преступлений.

В странах «континентальной» системы права (большинство европейских стран - Франция, Германия, Италия и др.) очевидны многие достоинства новых УК - обобщенность формулировок, их строгость и продуманность. Что касается англосаксонской системы права, то наглядные изменения в сфере борьбы с коррупционными преступлениями произошли в США, как в федеральном законодательстве, так и в законодательстве отдельных штатов.

В то же время нельзя утверждать, что все новые решения оказались целесообразными. В частности, в Примерном уголовном кодексе США раздел «Преступления против публичной администрации» включает в себя статьи о взяточничестве, лжесвидетельстве, побеге из-под стражи и злоупотреблениях по должности (незаконный арест и т.п.), т.е. должностные преступления оказались перемешанными с посягательствами против правосудия.

Опыт зарубежных государств в сфере регулирования ответственности за коррупционные преступления многообразен и зачастую противоречив. Так, законодательство различных западных стран по-разному определяет круг деяний, относящихся к должностным преступлениям.

Зачастую должностные преступления трудно отличить от иных преступлений, составы которых определены в других разделах Особенной части (например, присвоение государственного имущества путем должностного злоупотребления, нарушение тайны переписки с использованием служебного положения и др.). В отдельных государствах круг должностных преступлений сокращен или излишне расширен.

В ряде стран (в частности, в Германии) установлена различная степень наказуемости за взяточничество в зависимости от того, была ли получена взятка за действия законные или незаконные.

Например, итальянское уголовное законодательство выделяет три состава в отдельных статьях: получение взятки в целях совершения действий, входящих в компетенцию должностного лица, получение взятки в целях совершения действий, противоречащих компетенции должностного лица и получение взятки в суде.

Согласно итальянского УК, должностное лицо, которое за совершение действий, входящих в его компетенцию, получает для себя или для третьего лица деньги либо другие выгоды, составляющие

незаконное вознаграждение, либо принимает обещание такого вознаграждения, наказывается лишением свободы на срок от шести месяцев до трех лет [3, 129].

Если же должностное лицо получает вознаграждение за уже совершенное действие, то санкция снижается: лишение свободы назначается на срок до одного года.

Более строгое наказание назначается, если должностное лицо получает для себя либо для третьего лица деньги или иные выгоды за несовершение или отсрочку совершения действий, входящих в его служебные обязанности, или же в целях совершения либо за уже совершенные действия, противоречащие его компетенции. В этих случаях предусматривается наказание в виде лишения свободы на срок от двух до пяти лет.

Отягчающим обстоятельством при получении взятки считается, если предметом получения взятки является получение служебного места, или стипендии, или пенсии, либо письменное оформление контракта, в котором заинтересована администрация должностного лица.

Самое строгое наказание предусматривается за совершение должностным лицом вышеуказанных действий в целях благоприятствования или нанесения вреда одной из сторон в гражданском, уголовном или административном процессе. Наказанием за такое действие будет лишение свободы на срок от трех до восьми лет.

Нередко возникает вопрос о разграничении «подарков», получаемых должностными лицами «в знак расположения» и взяток, являющихся уголовным преступлением (аналогичное противоречие между уголовным и гражданским законодательством имеет место и в России).

Наибольшее внимание этой проблеме уделяется в США, где не законодательным путем, а правоприменительной практикой, в зависимости от роста инфляции, вырабатывается правило, согласно которому государственный служащий может беспрепятственно принимать подарки стоимостью ниже определенной суммы.

Например, член палаты представителей конгресса США имеет право получать подарки в течение календарного года общей стоимостью не более 250 долларов из одного источника. Каждый 3 года этот лимит пересматривается (в зависимости от инфляции) [4, 55].

Вместе с тем, отсутствие единого федерального законодательства в тех же США позволяет в разных штатах по-разному квалифицировать должностные преступления, в том числе взяточничество.

Например, в Уголовном кодексе штата Нью-Йорк в зависимости от размера взятки данный вид преступлений делится на 3 класса («В», «С», «D»), которые различаются суровостью предусмотренных санкций.

Законодательство некоторых государств

(например, Германии) подробно описывает действия как получателя взятки, так и лица, дающего ее, в отдельных, по существу дублирующих друг друга статьях. С другой стороны, в праве Великобритании действия и тех и других квалифицируются по одной и той же статье, предусматривающей одинаковое наказание.

В ряде случаев, например, в американском штате Калифорния ответственность за взяточничество так или иначе связана с теорией разделения властей. Так, составители Уголовного кодекса штата, не экономя текста закона, включили в него утроенное количество совершенно одинаковых норм, в которых описаны дача и получение взятки служащими исполнительной, законодательной и судебной властей. Законодатели в большинстве других американских штатов сочли этот опыт ненужным излишеством.

Что касается злоупотребления должностным положением, то в законодательстве зарубежных стран наблюдаются две тенденции: отказ от общего определения состава злоупотребления, ограничиваясь перечислением отдельных видов злоупотреблений (Германия), и стремление дать единое общее определение, под которое подпадали бы любые случаи злоупотребления со стороны должностных лиц (большинство других западных стран).

Кроме того, в ряде западных стран помимо соответствующих уголовных, приняты специальные законы, своеобразные этические кодексы или кодексы чести чиновников [5, 15].

Так, согласно уголовному законодательству Канады должностными преступлениями являются: «подкуп должностных лиц», «обман правительства», «злоупотребление доверием, совершенное должностным лицом», «торговля влиянием».

Наряду с этим в 1985 году в Канаде принят кодекс, содержащий правила поведения, которыми обязаны руководствоваться все государственные служащие в случае возникновения конфликта между их служебными обязанностями и личными интересами. По мысли законодателя, цель указанных правил - «повышение доверия общества к государственному аппарату и веры в честность его служащих» [6, http://emsu.ru/lm/internet/corrupt/stu_rab/refer3.htm].

Кроме того, правила направлены на профилактику перечисленных выше преступлений, установле-

ние четких норм поведения всех государственных служащих в части «конфликта интересов» на государственной службе и после ее оставления, «минимизации возможности их возникновения и разрешения в случае возникновения в интересах общества».

Данный кодекс состоит из четырех частей. В первой части сформулированы общие принципы поведения, которыми обязаны руководствоваться государственные служащие.

Так, государственный служащий обязан делать все необходимое, чтобы исключить реальную возможность возникновения «конфликта интересов», его видимости, а также создания условий для его возникновения. Государственный служащий помимо норм, содержащихся в кодексе, должен соблюдать все требования законодательного поведения, прямо касающиеся его ведомства, а также законодательство своей страны и международно-правовые акты о правах человека и гражданина.

Государственные служащие обязаны выполнять должностные функции и вести частные дела таким образом, чтобы сохранять и укреплять веру общественности в честность, объективность и беспристрастность правительства. Ни профессиональная, ни частная деятельность не должны вызывать у общественности никаких сомнений в ее законности и обоснованности [7, 17].

Литература:

1. Долгов М.А. Противодействие коррупции: соотношение международно-правового и внутригосударственного регулирования // Автореферат дис. канд. юрид. наук, Казань, 2007 г. С. 11
2. Аналитическая справка «Противодействие коррупции. Сравнительный анализ зарубежного законодательства» // ГУ «Всероссийский научно-исследовательский институт» МВД России, Москва, 2005 г., С. 23
3. Уголовный кодекс Италии 1930 г. (пер. Исаева М.М.), Юрид. изд-во НКЮ СССР, М., 1941. С.129.
4. Куракин А.В. Предупреждение и пресечение коррупции в зарубежных государствах (на примере США, Канады, ФРГ, Франции, Испании, Португалии, Чехии) // Право и политика, М., Изд-во Nota Bene, 2002 г. С.55.
5. Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции// Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ, 2008. №6. С. 15.
6. http://emsu.ru/lm/internet/corrupt/stu_rab/refer3.htm
7. Волженкин Б.В. Коррупция. 1998 г. СПб., С. 17.

Рецензент: к.ю.н., доцент Токтогулов А.А.