МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ. ЕВРОПА.

Федеративная Республика Германия

Германия занимает 14 место в Индексе восприятия коррупции, составленном Транспеpенси Интернешнл в 2011 году.

В Германии принято следующее определение коррупции:

•злоупотребление государственной должностью, политическим влиянием или положением в сфере торговли или промышленности;

•предоставление преимуществ третьему лицу;

•получение какой-либо выгоды должностным лицом или третьим лицом;

•вред обществу (если речь идет о государственной или политической фигуре) или компании (если речь идет о лице, занимающем должность в области коммерции).

В Германии, согласно официальной полицейской статистике, в середине 90-х годов прошлого столетия в получении взяток было уличено около 2 тыс. государственных чиновников. По оценкам специалистов, ежегодные потери страны от заключения различных контрактов за взятки оценивались в 10 млрд. немецких марок.

Флаг Федеративной Республики Германии

Для противодействия коррупции в Германии были приняты меры законодательного и административного характера. В 1997 г. вступил в силу Закон о борьбе с коррупцией с одновременным внесением изменений в Уголовный кодекс Германии. Был расширен перечень коррупционных преступлений: получение выгоды; получение взятки за нарушение служебного долга; обещание, предложение выгоды, взятки; дача взятки за нарушение служебного долга; получение и дача взятки в хозяйственном обороте; ограничивающие конкуренцию соглашения при конкурсах.

Наиболее громкие скандалы последних лет были связаны с крупнейшими немецкими транснациональными компаниями - "Сименс", "Фольксваген" и "Даймлер". В частности, в 2007 г. власти Германии за доказанные взятки компании "Сименс" в Нигерии, России и Литве на общую сумму 12 млн. евро наложили на фирму штраф в размере 201 млн. долл. В результате скандала компании "Сименс" пришлось уволить 130 руководителей различных подразделений, включая менеджеров высшего звена концерна.

В качестве организационно-правовой меры министерствам и федеральным органам управления был представлен пакет документов, который получил название "Директива Федерального правительства о борьбе с коррупцией в федеральных органах управления". В Директиве содержатся положения, направленные на предупреждение коррупции: определение перечня должностей, наиболее подверженных коррупции; усиление внутриведомственного контроля в формеревизий; особенно тщательный подход при назначении лиц на должности, исполнение которых допускает возможность совершения коррупционных действий; обучение и повышение квалификации сотрудников для неприятия ими действий, подпадающих под состав коррупционных преступлений; усиление служебного надзора руководством федерального органа; ротация персонала, занимающего должности, наиболее подверженные коррупции; строгое соблюдение предписанных процедур при выделении и оформлении государственных заказов.

Германия. Королевский замок Драхенбург

Одновременно с Директивой были разработаны Рекомендации по соблюдению Кодекса антикоррупционного поведения.

К Рекомендациям прилагалось "Руководство к действию", предназначенное для руководителей, поскольку эффективность мер воздействия и предупреждения коррупции в первую очередь зависит, по мнению германских законодателей, от руководящих лиц государственной службы.

Французская Республика

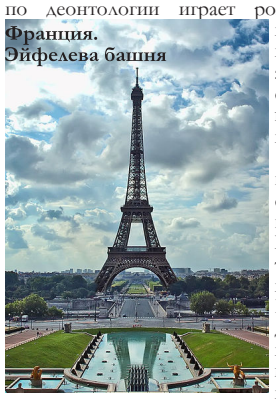
Франция занимает 25 место в Индексе восприятия коррупции, составленном Транспеpенси Интернешнл в 2011 году.

Антикоррупционное законодательство Франции направлено на борьбу с должностными преступлениями государственных чиновников, принимающих политико-административные решения, а также противодействие деятельности политических партий, применяющих незаконные методы финансирования и проведения избирательных кампаний.

Первое направление получило развитие еще в 1919 г., когда в Уголовный кодекс была включена статья, запрещающая государственным чиновникам в течение пяти лет после отставки работать в компании, которую они контролировали, находясь на государственной службе. Неисполнение этого требования наказывалось лишением свободы до двух лет и штрафом в размере 200 тыс. франков. В 1946 г., затем в 1992 г. в связи с принятием Устава о государственной службе ответственность по данной статье была ужесточена.

Флаг Французской Республики

В целях контроля за трудовым перемещением сотрудников, находящихся на государственной службе, и ограничения их влияния на решение каких-либо вопросов, связанных с деятельностью данного ведомства после их увольнения, правительством Франции создана Комиссия по деонтологии государственной службы (деонтология – учение о проблемах морали и нравственности, раздел этики). Данная комиссия призвана оценивать совместимость будущей работы государственного служащего с его функциями на службе. Комиссия по деонтологии играет роль своего рода фильтра, не позволяющего государственным служащим злоупотреблять своим служебным положением в интересах частных или государственных компаний.


Франция. Эйфелева башня

В системе противодействия коррупции функционируют специальные подразделения криминальной полиции, МВД, прокуратуры, таможенной службы и налоговой инспекции. Координация этой деятельности возложена на Центральную межведомственную службу по предотвращению коррупции при Министерстве юстиции.

Одной из приоритетных форм противодействия коррупции во Франции была признана профилактика, включающая в себя комплекс законодательных мер, связанных с образованием, воспитанием государственных служащих и менеджеров, формированием антикоррупционной профессиональной этики, функционированием сдерживающих и контролирующих государственных структур, кадровой политикой.

Итальянская Республика

Италия занимает 69 место в Индексе восприятия коррупции, составленном Транспеpенси Интернешнл в 2011 году.

В Италии царит культ подношений и подарков, поэтому взятка в сознании обывателей давно перестала быть серьезным преступлением. Но к началу 1990-х коррупция опутала всю государственную систему и спровоцировала политический кризис. Ход ситуации переломила знаменитая операция «Чистые руки» (1993—1994), ставшая хрестоматийной в истории борьбы с коррупцией.

Основанием для начала расследования стала взятка в 14 млн. лир (около $5 тысяч). Когда на ней попался Марио Кьеза, директор миланского пансиона для престарелых «Тривульцио», никто не придал этому особого значения. Но, увидев распечатки счетов обвиняемого, следователь прокуратуры Антонио Ди Пьетро очень удивился. Богатству подсудимого нашлось объяснение: он был членом правящей Социалистической партии. От директора пансиона расследование привело к крупным итальянским политикам. Член Социалистической партии премьер-министр Беттино Кракси поспешил отречься от Кьезы, и тот, оскорбленный, принялся сдавать соратников одного за другим.

Флаг Итальянской Республики

Итоги операции «Чистые руки» впечатляют: тюремные сроки получили более 500 политиков, в том числе пожизненный сенатор Джулио Андреотти и премьер Кракси. Под следствием оказались около 20 тысяч человек. Чтобы избежать обвинений, уволилось больше 80% чиновников. В поле зрения полиции попали также представители бизнеса сотрудники Fiat, Olivetti и других корпораций. Осужденные коррупционеры получили не только тюремные сроки, к ним также применялась такая мера наказания как конфискация имущества. В экспроприированных домах размещали государственные учреждения: больницы, суды, полицейские участки. На бутылках с вином, которое было изготовлено из выращенного на конфискованных землях винограда, демонстративно красовалась надпись: «Сделано на виноградникe, отобранном у мафии». Деньги коррупционеров направляли в социальную сферу и сельское хозяйство. Это был очень продуманный пиар-ход, который усилил общественную поддержку антикоррупционной кампании.

Успех операции был предопределен следующими факторами:

• Демократический строй. В Италии абсолютной властью не обладает ни премьер-министр, ни тем более президент, а сильные партии по-настоящему борются за власть, конкурируют и, значит, не прощают друг другу ошибок. Например, еще будучи премьером, Сильвио Берлускони несколько раз давал показания в суде. В придачу ко всему, к концу 1980-х — началу 1990-х обострилась политическая обстановка в Италии. Две самые сильные партии — Социалистическая и Христианско-демократическая, которые больше других были замешаны в коррупции, узурпировали власть. Естественно, это не нравилось другим политическим игрокам. Потому они ухватились за «дело Кьезы» и не дали его замять.

• Свободные СМИ. От телевидения и прессы не стали скрывать подноготную, и журналисты с удовольствием раскрутили скандал, разбудив широкие слои населения.

• Последовательность правоохранительных органов. В статье в журнале «Эксперт» Ди Пьетро отмечал: «Цель операции состояла в том, чтобы обнажить всю глубину явления в расчете на то, что дальше пойдут другие — те, кто продолжит демонтаж коррупционной системы».

Италия. Площадь Святого Петра

• Сильная и независимая судебная власть. Независимость магистратуры (прокурорских служащих, судей, следователей) в Италии провозгласила еще Конституция 1947 года. Назначить или снять с должности служителей Фемиды может только Высший совет, большинство членов которого выбираются самой магистратурой. В своих решениях он ни от кого не зависит. Именно поэтому Ди Пьетро, начавший кампанию, которая осложнила жизнь очень многим влиятельным людям, не был уволен и смог продолжить начатое. Кроме того, уже в ходе кампании следственным органам разрешили свободно допрашивать членов парламента, что сильно облегчило ход операции «Чистые руки».

Финляндская Республика

Финляндия занимает 2 место в Индексе восприятия коррупции, составленном Транспеpенси Интернешнл в 2011 году.

Ежегодно в Финляндии рассматриваются три-четыре дела по обвинению во взяточничестве и столько же — взяткодательстве. Наибольший пик дел о взятках пришелся на первое послевоенное десятилетие и на 1980-е гг., когда страна вступила в полосу экономического кризиса. В 1945-1954 гг. были осуждены за получение взяток 549 лиц, в 1980-1989 гг. таких приговоров было вынесено 81, а в 1990-х гг. всего 38.

Флаг Финляндской Республики

В Уголовном кодексе Финляндии само слово «коррупция» не упоминается. Вместо этого говорится о взяточничестве чиновников. Под должностным взяточничеством как основным видом коррупции в Финляндии понимается противоправная сделка между представителем органа власти или управления любого уровня и лицом (группой лиц, организацией), заинтересованным в его определенном поведении. При этом обоюдно извлекаемая выгода может носить как материальный (деньги, имущество, ценные бумаги и т.д.), так и нематериальный (лоббирование чьих-либо интересов, помощь в проведении избирательной кампании и т.д.) характер. В соответствии с Законом "О государственных служащих" чиновникам запрещается принимать подарки, угощения, пользоваться услугами увеселительного характера за счет заинтересованных лиц, на прохождение дел которых они могут оказать влияние. Высшие должностные лица страны (в том числе члены Правительства и депутаты парламента) обязаны периодически представлять декларации о своих доходах и их источниках, которые обычно предаются публичной огласке.

В Финляндии фактически никогда не создавалось специального закона о коррупции или специальных органов для контроля за ней. Государственная политика профилактики и пресечения коррупции изложена в общенациональной Программе по борьбе с преступлениями в экономической сфере 1996 г. Другие специализированные антикоррупционные проекты, а также специальные правоохранительные службы в стране отсутствуют. Коррупция рассматривается как часть уголовной преступности и регулируется на всех уровнях законодательства, норм и других систем контроля. Так, коррупция всегда подпадала под действие Конституции, Уголовного кодекса, законодательства о гражданской службе, административных инструкций и других подзаконных актов.

В Уголовном кодексе Финляндии за совершение государственными должностными лицами коррупционных преступлений предусмотрены различные наказания: от штрафа до двух лет лишения свободы (с освобождением от занимаемой должности, запретом занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух месяцев до четырех лет при наличии отягчающих обстоятельств).

Финляндия. Рыночная площадь

Контроль за соблюдением антикоррупционных норм и принятие мер, в случае их нарушения, осуществляют традиционные судебные и правоохранительные органы. Особую роль играют канцлер юстиции и омбудсман парламента (уполномоченный по конституционным и другим правам человека), которые назначаются президентом республики, но полностью независимы (в том числе, и друг от друга) в своей деятельности и имеют в распоряжении все инструменты и права, необходимые для проведения расследований и принятия мер. Канцлер юстиции осуществляет контроль за деятельностью всех ветвей и уровней государственной власти — так же как и «омбудсман» (за исключением депутатов парламента).

Для рассмотрения обвинений против высших должностных лиц особой категории (членов правительства, канцлера юстиции, омбудсмана парламента, членов Верховного или Административного суда) существует специальный институт — Государственный суд, который созывается ad hoc, то есть по мере необходимости, но действует на основании установленных Конституцией страны правил. Этот суд может также рассматривать обвинения против президента страны. Государственный суд возглавляется президентом Верховного суда, состоит из председателя административного суда, надворного суда и пяти депутатов парламента, избираемых самим парламентом. Фактически это «суд импичмента», который может принимать решения об отстранении от должности лиц указанной категории. За послевоенную историю страны Государственный суд созывался только один раз.

В 1993 году впервые Государственный суд был созван для рассмотрения дела бывшего министра торговли и промышленности, депутата парламента от Партии центра Кауко Юхантало. Он обвинялся в том, что занимая должность министра, содействовал выдаче государственных гарантий для находящегося на грани банкротства одного из финских банков — взамен на получение, с помощью этого банка, кредитов для собственного бизнеса. В соответствии с решением Государственного суда Юхантало был лишен депутатского мандата.

За последние 10 лет были уволены или сами ушли в отставку по юридическим или этическим мотивациям шесть членов правительства и 23 высших правительственных чиновника.

Низкому уровню коррупции в органах государственной власти и управления Финляндии способствуют:

- наличие развитых институтов гражданского общества, в том числе СМИ;
- стремление к минимизации вмешательства государства в экономический сектор;
- прозрачность и гласность процесса принятия решений должностными лицами, открытость и доступность большинства нормативных и подзаконных актов;
- политическая, финансовая и кадровая независимость системы правосудия от исполнительной власти, действительная гарантия защиты лиц, оказавших содействие компетентным органам в борьбе с коррупцией;
- эффективная организация административной системы, характеризующейся компактностью, малой степенью бюрократизации, отсутствием кастовости;
- адекватная система внутреннего и внешнего контроля за действиями должностных лиц, широкие полномочия в этой области у Канцлера юстиции и парламентского уполномоченного по правам человека, парламента;
- достойный уровень зарплаты государственных служащих, наличие так называемого социального пакета (пенсионного обеспечения и выходного пособия), размер которого устанавливается по итогам выслуги лет;
- морально-психологический настрой общества и всего корпуса должностных лиц на неприятие коррупции.

Королевство Нидерландов

Нидерланды занимают 7 место в Индексе восприятия коррупции, составленном Транспеpенси Интернешнл в 2011 году.

В конце 1980-х годов организованная преступность основала один из своих западноевропейских плацдармов именно в Голландии. В сложившихся условиях, в 2001 г. государство было вынуждено принять новое антикоррупционное законодательство, объявив, что основной задачей властей при проведении антикоррупционных мер является защита общественного сектора от влияния преступного мира.

Формально закон не допускает никаких поблажек коррупции среди гражданских служащих. Взяткодатель и коррумпированный чиновник - оба подвергаются наказанию, тюремному заключению сроком до четырех лет, а в исключительных случаях - с конфискацией имущества. Дача и принятие подарков, одолжения, предоставление услуг всегда наказуемы, как в момент совершения, так и в процессе осуществления коррумпированных сделок. Нет даже необходимости, чтобы гражданский служащий нарушал свои служебные обязанности, факта принятия «подарка» уже достаточно для возбуждения уголовного дела.

Флаг Королевства Нидерландов

В Нидерландах существует трехуровневая система борьбы с коррупцией. Большинство случаев коррупции государственные организации и институты, такие как тюрьмы, департамент государственных сборов, министерство обороны и т.д., разбирают сами, внутри своих организаций. Для этих целей в госучреждениях существуют собственные отделы внутренних дел (или, иначе говоря, внутренние службы безопасности). Как правило, организации наказывают провинившихся смещением с занимаемой должности, взиманием компенсации за нарушение или увольнением.

Следующим важным структурным уровнем в системе борьбы с коррупцией является так называемая Служба Общественного Обвинения. Служба общественного обвинения имеет девятнадцать региональных офисов, в каждом офисе имеется свой общественный обвинитель, ведущий дела по криминальным расследованиям. Если коррупционные дела попадают в зону внимания службы, возможны два варианта развития событий. Общественный обвинитель имеет право не предъявлять обвинение, например, в случае если правительственная организация или служба имеет прозрачные правила, касающиеся принятия подарков, или если служащий был уже подвергнут дисциплинарному взысканию своей организацией за нарушение правил. Если же региональный общественный обвинитель решает, что необходимо проведение более глубокого расследования, он докладывает об этом национальному общественному обвинителю, уполномоченному на борьбу с коррупцией.

Национальный общественный обвинитель делает заявку в генеральную прокуратуру, составляющую третий организационный уровень в системе борьбы с коррупцией. Генеральный прокурор дает указание государственной криминальной полиции (в Голландии она называется «Rijksrecherche») о проведении независимого расследования. Это полицейская служба, которая проводит расследования, независимо и объективно, подчиняясь непосредственно генеральному прокурору, высшему государственному обвинителю. Собственно говоря, это единственная организация, наделенная полномочиями привлекать к суду в случаях коррупции. Служба имеет разведывательное подразделение, в чью задачу входит расследование фактов коррупции. Расследования касаются нанесения серьезного наказуемого ущерба репутации тех, кто находится на службе у общества. В Голландии дело о коррупции формулируется как дело о нанесении ущерба репутации.

Основным принципом национальной антикоррупционной политики является «стимулирование честности (promotion of integrity)». Ключевое в данном контексте английское слово «integrity» трудно перевести на русский язык буквально. Значение этого емкого слова включает в себя и репутацию, и чувство собственного достоинства, и профессиональную честь, и профессиональную компетентность. В демократической культуре это понятие почти свято, посягательство на «integrity» не менее страшное преступление, чем посягательство на жизнь. Утрата честного имени страшнее потери рабочего места, денег или имущества. Достойный уровень жизни, справедливая оплата труда, наличие демократических прав и свобод это, образно говоря, та пища, которая поддерживает здоровье общественного организма, в то время как «integrity» - это самое мощное «антитело» в борьбе с вирусом коррупции, проникшем в этот организм.

Коррупционные дела в Нидерландах определяются как «дела по нанесению серьезного ущерба репутации государственного служащего». Тем самым подчеркивается, что задача следствия не только поймать и наказать коррумпированное лицо, но и защитить репутацию того, кого общество незаслуженно заподозрило в коррупции.

В Европе распространено выражение «going Dutch», оно означает, что если вы идете в ресторан компанией, каждый платит за себя. В приложении к борьбе с коррупцией этот голландский принцип звучит так: никогда не вынуждай других платить за себя, плати сам или пусть платит твоя организация.

Нидерланды. Парк Кекенкоф

В статье использованы материалы:

1. Андрианов В.Д., «Определение коррупции, формы и виды проявления коррупции», http://viperson.ru/wind.php?ID=631762
2. Бочарников И.В., «Зарубежный опыт противодействия коррупции», http://www.crime.vl.ru/index php?p=3787&more=1&c=1&b=1&pb=1
3. под ред. Дерябина Ю.С., Антюшиной Н.М., «Северная Европа. Регион нового развития», 2008, http://www.vesmirbooks.ru/fragments/912/
4. Кабец Н.П., «Международный опыт предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате и возможности его использования в отечественной законодательной практике», «Международное публичное и частное право», 2008, №5
5. Ригер Ханс-Иоахим, «Предотвращение – ключевой фактор в борьбе с коррупцией», www.sapa.sib.ru/Podrazd/riger.doc
6. Фалалеев Дмитрий, статья «Они побороли коррупцию», Harvard Business Review Россия, http://hbr-russia.ru/issue/31/177
7. Чистякова Н.Г., «Борьба с коррупцией по-голландски», Научный журнал Серия «Международные отношения. Регионоведение», Москва 2009, http://www.gazetaprotestant.ru/2012/01/borba-s-korrupciej-po-gollandski/

Составление и дизайн: И.А.Ксенофонтова