

УДК 34**DOI: 10.34670/AR.2020.84.55.032****Ответственность государственных служащих за совершение коррупционных правонарушений: зарубежный опыт****Мальцев Константин Александрович**

Аспирант,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
125993, Российская Федерация, Москва, просп. Ленинградский, 49;
e-mail: malcev@mail.ru

Попова Наталия Федоровна

Доктор юридических наук, профессор,
Департамент международного и публичного права
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации,
125993, Российская Федерация, Москва, просп. Ленинградский, 49;
e-mail: malcev@mail.ru

Аннотация

В статье рассматривается проблема коррупции и совершения коррупционных действий со стороны государственных служащих в России и зарубежных странах. Анализируется антикоррупционное законодательство и меры ответственности за совершаемые коррупционные преступления государственными служащими. Отмечено, что современный этап реализации государственной антикоррупционной политики в России направлен прежде всего на организацию исполнения Федерального закона «О противодействии коррупции», соответствующих указов Президента Российской Федерации и других нормативных правовых актов Российской Федерации по созданию действенного механизма противодействия коррупции. Сделан вывод о том, что международный опыт борьбы с коррупцией показывает эффективность многоуровневого законодательства, направленного на решение этой проблемы. Противодействие коррупции обеспечивается децентрализацией власти, строгостью наказания за преступления коррупционного характера, отказом от предоставления иммунитета при совершении коррупционных преступлений, снижением выгоды коррупции на низовом уровне.

Для цитирования в научных исследованиях

Мальцев К.А., Попова Н.Ф. Ответственность государственных служащих за совершение коррупционных правонарушений: зарубежный опыт // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 10А. С. 265-273. DOI: 10.34670/AR.2020.84.55.032

Ключевые слова

Коррупция, ответственность, коррупционное правонарушение, государственный служащий.

Введение

Коррупция – термин, обозначающий использование человеком своего должностного или прочего положения вопреки интересам закона в своих личных корыстных целях. Коррупция есть везде – в Европе, в США, не является исключением и наше государство.

Проблема российской коррупции и коррупции в странах СНГ несет в себе несколько иной характер, когда эта тема становится наиболее приоритетной в общественной жизни общества. Коррупция конкретно в России имеет системный характер. То есть само российское государство позволяет чиновникам воровать, и это относится как к высшим эшелонам власти, так и к самым низшим. Завязаны абсолютно все, в России коррупция стала чуть ли не нормой.

Нынешняя Россия, к сожалению, оказалась в числе стран, где влияние этого рычага не просто существенно, но и представляет собой прямую и явную угрозу существованию страны в целом и жизни каждого гражданина в частности. Противоречивая и трагическая наша история, в особенности история XX столетия, буквально заставляет нас думать и бороться, искать пути и прилагать все силы для устранения этой угрозы ради собственного выживания.

Зарубежный опыт противодействия коррупции

Согласно данным международной организации Transparency International, Россия по степени коррумпированности занимает 144 место из 183, уступая Гвинее, Мексике и Мальдивам [Ванновская, 2019]. Существует еще некий НАК. Расшифровывается эта аббревиатура как национальный антикоррупционный комитет. Так вот, по данным этого комитета, на долю России приходится более 300 миллиардов долларов незаконного оборота денег. Неудачная борьба с коррупцией в России – главная слабость страны. И пока Россия составляет планы по борьбе с этим злом, другие страны весьма в этом преуспели.

Сомали, Южный Судан и Сирия находятся в числе лидеров: в этих странах и шагу нельзя ступить, не дав взятку. Хороший пример подают Дания, Новая Зеландия, Сингапур, Финляндия и ряд других скандинавских стран: они преуспели в борьбе с коррупцией.

По информации Росстата, потери страны от коррупционных схем доходят до 25–48% ВВП. Эти цифры растут с каждым годом. Так, еще в 2011 году потери были равны 7%.

Наибольший вред наносит коррупция в государственных органах. Согласно анализу судебной практики по коррупции, она затрагивает следующие сферы: государственные заказы и государственные закупки; выдача разрешений и сертификатов; правоохранительные органы; регулирование земельных отношений; строительство.

Со второй половины XX века чиновники возвели борьбу со взяточничеством в ранг государственной политики. К 2020 году противодействие коррупции в ряде стран вышло на новый уровень.

В Соединенных Штатах Америки за коррупционные схемы предусмотрены штрафы в тройном размере или тюремное заключение от 15 лет. Существует специальный этический кодекс. Для государственных должностей нет никакого иммунитета: любой чиновник легко привлекается к уголовной ответственности, пусть и в особом порядке. Ограничивается право государственного служащего на заработок по совместительству: его размер не должен превышать 15% оклада, причем ограничение действует в течение двух лет после увольнения [Аксенова, Балян, 2018]. В случае проверки специальными органами, если последние получают любого рода подарки или ссуды от банков, то руководство этих банков попадает под уголовную

статью. Банкиры могут оказаться за решеткой одного года или отдать штраф в размере полученного подарка. Проверяющий, получивший «подарок», попадает в те же условия. Уголовное наказание грозит и чиновникам, которые получают подарок, чтобы принять положительное решение по интересующему другую сторону вопросу. Государственные сотрудники обязаны сообщать о фактах взятки, если таковые были ими замечены. Главе государства подарки получать вообще запрещено. В Америке все государственные служащие декларируют свои доходы.

Центральное звено противодействия взяткам в Сингапуре – Бюро по расследованию случаев коррупции. Этот независимый орган проверяет действия чиновников, ищет слабые звенья в системе управления и пытается их устранить. Отчетность строго контролируется у всех должностных лиц. Административные барьеры и излишняя бюрократия устраняется. Было изменено законодательство, по которому ужесточены меры по отношению не только к тому, кто взятку получает, но и к дающему ее. Если один сотрудник решил все-таки быть нечистым на руку, то уволить могут весь коллектив, без разбирательств. Если это чиновник высокого ранга, рассмотрение дела примет особый характер. Презумпция коррумпированности – термин, введенный только в Сингапуре. Если есть подозрение, то ты виновен, пока не докажешь, что это не так.

В Финляндии существует строгий общественный контроль: высокая свобода СМИ, прозрачность и гласность принятия решений должностными лицами, компактность административной системы и достойная зарплата чиновников.

В Швеции один из самых низких показателей коррупции. Это подтверждено многими исследованиями. Для сравнения: в рейтинге Швеция расположилась на 4 месте, Россия – на 119. Еще два столетия назад Швеция была очень коррумпирована. Последующая работа с привитием ценностей населению дала свои результаты: была создана четкая система правосудия, которая привела к прозрачности государственных документов. Правительство и парламент установили для руководителей высокие планки нравственности. Теперь честность в Швеции – это норма. Если раньше чиновник мог получать в 15 раз больше рабочего, то теперь не более чем в 2 раза [Братановский, Зеленое, 2017].

В Гонконге раньше тоже царствовала коррупция. Однако всех государственных служащих обязали доказать, что их машины и недвижимость куплены на честные деньги, иначе – конфискация и тюрьма. Сотрудникам, которые борются с коррупцией, установили очень высокие заработные платы, чтобы не было «нужды» брать взятки. Идет борьба не только с фактом совершения преступления, но и масштабная профилактика негативных явлений, связанных с коррупцией, в сфере чиновничества. В Гонконге процветает сотрудничество населения и журналистов с уполномоченными на борьбу с коррупцией органами. Заголовки СМИ в свое время пестрели материалами о понесших наказание, и многим не захотелось повторить судьбу этих людей.

Голландия – страна с очень низким уровнем коррупции. Чтобы это стало реальностью, было принято много мер. Например, чиновник, попавшийся на взятке, больше не может работать в государственных органах и лишается всех социальных льгот. Организовали специальную систему отбора персонала в государственные органы. Служба собственной безопасности каждого ведомства ведет профилактическую работу по борьбе с коррупцией. СМИ дали полную свободу на ведение расследований и публикацию материалов по делам мошенничества и взяточничества. Если чиновник не был замечен в нарушениях, то он награждается довольно внушительной премией.

В Китае применяется очень жесткая мера – смертная казнь. Более 10 тысяч служащих попали под статью о взяточничестве и понесли наказание. Борьба с коррупцией в Китае – целая психология, со своими курсами, медитациями и физическими упражнениями. В этой стране чиновник не может купить авто или дом по низкой цене.

Борьба с коррупцией в России

Как же обстоят дела с борьбой с коррупцией в России? Данной проблеме в нашей стране долгое время не уделялось достаточного внимания. В 2008 году президент РФ утвердил первый Национальный план противодействия коррупции.

Разработка основных положений государственной антикоррупционной политики строилась на трех основных принципах [Братановский, Зеленое, 2017]:

- 1) меры по противодействию коррупции должны быть органичной частью политики государства по изменению негативных тенденций в государственном и хозяйственном управлении, сформировавшихся за предыдущие десятилетия, и должны быть просчитаны с точки зрения последствий;
- 2) принимаемые правовые положения должны не только сформировать механизм противодействия коррупции, но и содержать импульс для его дальнейшего развития;
- 3) новые правовые нормы должны «вписываться» в правовую систему Российской Федерации, «не ломать» ее и не вносить чуждые для нее элементы, а также быть реально выполнимыми.

В конце 2008 года принят пакет антикоррупционных законов. С него начался этап создания законодательных основ противодействия коррупции в системе государственной и муниципальной службы России. В пакет законов вошли Федеральный закон «О противодействии коррупции»; Федеральный конституционный закон, вносящий изменения в ст. 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»; два федеральных закона, вносящих изменения в почти 30 федеральных законов.

7 мая 2013 года был принят Федеральный закон № 79-ФЗ. Он ввел запрет на владение счетами и хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами РФ, пользование иностранными финансовыми инструментами для отдельной категории лиц.

Современный этап реализации государственной антикоррупционной политики направлен, прежде всего, на организацию исполнения Федерального закона «О противодействии коррупции», соответствующих указов Президента Российской Федерации и других нормативных правовых актов Российской Федерации по созданию действенного механизма противодействия коррупции.

Некоторые эксперты считают, что результаты противодействия коррупции к 2020 году далеко не идеальны. Сказываются отсутствие строгой системы отбора кадров, непрозрачность отчетности и перегруженный бюрократический аппарат.

Есть мнение, что России следует перенимать опыт, характерный для Сингапура и ряда других азиатских стран: упрощать бюрократические процедуры, строго следить за действиями государственных служащих и надзирать за соблюдением антикоррупционного законодательства и этических норм.

Борьба с коррупцией на международном уровне

На сегодняшний день борьба с коррупцией среди государственных служащих ведется и на международном уровне.

Борьба с коррупцией на международном уровне – это совокупные усилия международного сообщества в лице правительств и общественных организаций различных стран, призванные обеспечить противодействие коррупционным преступлениям [Скворцова, 2017].

Коррупция является глобальной проблемой современного общества. Коррупционные действия имеют место в любом государстве, любом обществе. Нет ни одной страны в мире, которая с уверенностью смогла бы заявить об отсутствии или полной победе над коррупцией. Глобализация экономических процессов способствует выходу коррупционных действий за пределы отдельного государства, ее развитию на международном уровне.

Как было отмечено выше, по такому показателю, как уровень восприятия коррупции, лидерами являются Финляндия, Дания, Новая Зеландия. Наибольший показатель восприятия коррупции характерен для Сомали и Северной Кореи. В региональном смысле наибольшим уровнем коррупции характеризуется Африка, а также страны постсоветского пространства. Высокий уровень восприятия коррупции наблюдается и в России.

Низкий уровень экономического развития страны обеспечивает условия для процветания коррупции.

В соответствии с российским законодательством, наша страна присоединяется к международным договорам, направленным на противодействие коррупции. Цель этих международных договоров состоит в обеспечении сотрудничества в сфере противодействия коррупции различных государств, их правоохранительных органов и специальных служб, а также международных организаций.

Международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции направлено на решение следующих задач:

- установление подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений в сфере коррупции, выяснение их местонахождения, в том числе и в отношении причастных к совершению коррупционных преступлений лиц;
- установление имущества, которое получено по результатам совершения правонарушений или преступлений в сфере коррупции, а также имущества, которое используется в качестве средства для совершения правонарушений и преступлений в сфере коррупции;
- предоставление образцов веществ или предметов с целью проведения исследования или судебной экспертизы в надлежащих случаях;
- осуществление информационного обмена по вопросам противодействия коррупционным преступлениям и правонарушениям;
- введение профилактики коррупционных действий и координации борьбы с коррупцией [Гладких, Алиев, Степанов-Егиянц, 2019].

В основе международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции находятся следующие принципы: принцип признания, обеспечения, защиты основных общечеловеческих и гражданских свобод и прав; принцип законности; принцип открытости и публичности деятельности органов государственного управления и органов муниципального управления; принцип неотвратимости ответственности за совершение правонарушений коррупционного характера; принцип комплексности использования мер политического, организационного, информационно-пропагандистского, социально-экономического, правового, специального и

иногo характера; принцип приоритетности применения мер, направленных на предупреждение коррупционных действий; принцип сотрудничества государственной власти с международными организациями и иными субъектами в сфере противодействия коррупции.

Во главе международного движения по борьбе с коррупцией, как и во главе многих других международных движений, находятся Соединенные Штаты Америки, которые в XX веке развернули наиболее масштабную войну с коррупцией. Специфика этой борьбы с коррупцией характеризуется не строгостью норм, а широким подходом к трактовке понятия «коррупция». При этом Соединенные Штаты Америки характеризуются высоким уровнем лоббирования интересов отдельных слоев общества, способных влиять на политическую ситуацию в стране. Тем не менее, участие США обеспечило формирование системного подхода к осуществлению борьбы с коррупцией на международном уровне. Многие государства приняли соответствующие законы, призванные обеспечить законодательную базу для противодействия коррупции. Первыми правовую базу сформировали Соединенные Штаты Америки, затем по их пути пошли Германия, Италия, Япония и Нидерланды.

Основу международного опыта борьбы с коррупцией составил американский подход, который рассматривал коррупцию не как отдельные факты, а как результат клановых действий. Коррупционные преступления подразумевает формирование нелегальных доходов не только у самого коррупционера, но и членов его семьи. Такой подход призван поставить чиновников перед проблемой выбора быстрого обогащения или возможности утраты всего имущества их семей.

Заключение

Международный опыт борьбы с коррупцией показывает эффективность многоуровневого законодательства, направленного на решение этой проблемы. Также противодействие коррупции обеспечивается децентрализацией власти, строгостью наказания за преступления коррупционного характера, отказом от предоставления иммунитета при совершении коррупционных преступлений, снижением выгоды коррупции на низовом уровне.

Международный опыт противодействия коррупции показывает положительный результат при реализации следующих подходов к профилактике коррупционных преступлений среди государственных служащих: упрощение различных бюрократических процедур; обеспечение конкурентоспособности вознаграждения труда государственных служащих; введение обязательной ротации государственных должностных лиц; введение этических стандартов, кодексов, обеспечение контроля их соблюдения; информирование общества о выявленных коррупционных правонарушениях и преступлениях; создание органов, ответственных за профилактику и противодействие коррупции.

Библиография

1. Аксенова А.В., Баян Э.В. Борьба с коррупцией в России и за рубежом // Международное уголовное право и международная юстиция. 2018. № 3. С. 13-16.
2. Арямов А.А., Руева Е.О. Проблемы применения института конфискации имущества как средства противодействия коррупции // Российский следователь. 2017. № 3. С. 52-55.
3. Братановский С.И., Зеленое М.Ф. Необходимость системного подхода к противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе // Государство и право. 2017. № 1. С. 103-106.
4. Братановский С.Н. Виды и особенности мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 2. С. 34-39.
5. Ванновская О.В. Психология коррупционного поведения государственных служащих. 2-е изд., стер. М.: Юрайт,

2019. 251 с.
6. Гладких В.И., Алиев В.М., Степанов-Егиянц В.Г. Противодействие коррупции на государственной службе. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. 207 с.
 7. Зверева Н.П. Проблемы привлечения к уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Российский следователь. 2017. № 24. С. 16-18.
 8. Марасов Ю.Г. Контроль за расходами отдельных должностных лиц как одна из основных мер профилактики коррупции // Российский судья. 2018. № 4. С. 22-26.
 9. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
 10. О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы: указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.
 11. О противодействии коррупции: федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
 12. Сковцова Ю.В. Международные нормы о противодействии коррупции в системе российского права // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 1. С. 162-169.
 13. Степанов С.Н. Ответственность за коррупционные действия // Руководитель бюджетной организации. 2016. № 8. С. 73-78.

Responsibility of civil servants for committing corruption offenses: foreign experience

Konstantin A. Mal'tsev

Postgraduate,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
125993, 49 Leningradskii av., Moscow, Russian Federation;
e-mail: malcev@mail.ru

Nataliya F. Popova

Doctor of Law, Professor,
Department of International and Public Law,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
125993, 49 Leningradskii av., Moscow, Russian Federation;
e-mail: malcev@mail.ru

Abstract

The article deals with the problem of corruption and the committing of corrupt acts by civil servants in Russia and foreign countries. The authors analyze anti-corruption legislation and measures of responsibility for corruption crimes committed by government officials. It is noted that the current stage of the implementation of the state anti-corruption policy in Russia is aimed primarily at organizing the implementation of the Federal Law "On Combating Corruption", the relevant decrees of the President of the Russian Federation and other regulatory legal acts of the Russian Federation on the creation of an effective anti-corruption mechanism. It is concluded that the international experience in the fight against corruption shows the effectiveness of multi-level legislation aimed at solving this problem. The fight against corruption is ensured by the decentralization of power, the severity of punishment for crimes of a corrupt nature, the refusal to

grant immunity in the committing of corruption crimes, and a decrease in the profitability of corruption at the grassroots level. International experience in combating corruption shows a positive result in the implementation of the following approaches to the prevention of corruption crimes among civil servants: simplification of various bureaucratic procedures; ensuring the competitiveness of remuneration of civil servants; the introduction of compulsory rotation of government officials; introduction of ethical standards, codes, ensuring control over their observance; informing the society about the revealed corruption offenses and crimes; creation of bodies responsible for preventing and combating corruption.

For citation

Mal'tsev K.A., Popova N.F. (2020) Otvetstvennost' gosudarstvennykh sluzhashchikh za sovershenie korruptsionnykh pravonarushenii: zarubezhnyi opyt [Responsibility of civil servants for committing corruption offenses: foreign experience]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (10A), pp. 265-273. DOI: 10.34670/AR.2020.84.55.032

Keywords

Corruption, responsibility, corruption offense, civil servant.

References

1. Aksenova A.V., Balyan E.V. (2018) Bor'ba s korruptsiei v Rossii i za rubezhom [The fight against corruption in Russia and abroad]. *Mezhdunarodnoe ugovnoe pravo i mezhdunarodnaya yustitsiya* [International criminal law and international justice], 3, pp. 13-16.
2. Aryamov A.A., Rueva E.O. (2017) Problemy primeneniya instituta konfiskatsii imushchestva kak sredstva protivodeistviya korruptsii [Problems of using the institution of property confiscation as a means of combating corruption]. *Rossiiskii sledovatel'* [Russian investigator], 3, pp. 52-55.
3. Bratanovskii S.I., Zelenoe M.F. (2017) Neobkhodimost' sistemnogo podkhoda k protivodeistviyu korruptsii na gosudarstvennoi i munitsipal'noi sluzhbe [The need for a systematic approach to combating corruption in the state and municipal service]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 1, pp. 103-106.
4. Bratanovskii S.N. (2016) Vidy i osobennosti mer po protivodeistviyu korruptsii na gosudarstvennoi i munitsipal'noi sluzhbe [Types and features of anti-corruption measures in the state and municipal service]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local government], 2, pp. 34-39.
5. Gladkikh V.I., Aliev V.M., Stepanov-Egiyants V.G. (2019) *Protivodeistvie korruptsii na gosudarstvennoi* [Combating corruption in public service], 2nd ed. Moscow: Yurait Publ.
6. Marasov Yu.G. (2018) Kontrol' za rashodami otdel'nykh dolzhnostnykh lits kak odna iz osnovnykh mer profilaktiki korruptsii [Control over the expenses of individual officials as one of the main measures for the prevention of corruption]. *Rossiiskii sud'ya* [Russian judge], 4, pp. 22-26.
7. O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 27.07.2004 № 79-FZ (red. ot 03.08.2018) [On the state civil service of the Russian Federation: Federal Law No. 79-FZ of June 27, 2004 (as amended on August 03, 2018)] (2004). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 31. Art. 3215.
8. O Natsional'nom plane protivodeistviya korruptsii na 2018 – 2020 gody: ukaz Prezidenta RF ot 29.06.2018 № 378 [On the National Anti-Corruption Plan for 2018 – 2020: Decree of the President of the Russian Federation No. 378 of June 29, 2018] (2018). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 27. Art. 4038.
9. O protivodeistvii korruptsii: feder. zakon ot 25.12.2008 № 273-FZ (red. ot 03.08.2018) [On combating corruption: Federal Law No. 273-FZ of December 25, 2008 (as amended on August 03, 2018)] (2008). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 52 (part 1). Art. 6228.
10. Skvortsova Yu.V. (2017) Mezhdunarodnye normy o protivodeistvii korruptsii v sisteme rossiiskogo prava [International norms on combating corruption in the system of Russian law]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal* [Leningrad Law Journal], 1, pp. 162-169.
11. Stepanov S.N. (2016) Otvetstvennost' za korruptsionnye deistviya [Responsibility for corrupt practices]. *Rukovoditel' byudzhethnoi organizatsii* [Head of a budgetary organization], 8, pp. 73-78.
12. Vannovskaya O.V. (2019) *Psikhologiya korruptsionnogo povedeniya go-sudarstvennykh sluzhashchikh* [Psychology of

corrupt behavior of public servants], 2nd ed. Moscow: Yurait Publ.

13. Zvereva N.P. (2017) Problemy privilecheniya k ugovnoy otvetstvennosti za prestupleniya korrupsionnoi napravlenosti v sfere zakupok dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd [Problems of criminal prosecution for corruption crimes in the field of procurement for state and municipal needs]. *Rossiiskii sledovatel'* [Russian investigator], 24, pp. 16-18.