



ОСНОВЫ ЭТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

TRANSITION
Transition Promotion Program



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

Česká
republika

*Проект реализован при поддержке Министерства иностранных дел
Чешской Республики в рамках инициативы
«Transformation Cooperation Programme» Чешской Республики*

TRANSITION
Transition Promotion Program



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

Česká
republika

Оглавление

Введение	2
Для чего страны обучают государственных служащих этике	2
Этические принципы	5
Должностной проступок.....	9
Определение коррупции	12
Признаки проявления и условия возникновения коррупции.....	14
Формы проявления коррупции.....	15
Виды коррупции.....	16
Примеры коррупции	18
Защита государственных интересов и коррупция	21
Международный опыт создания системы противодействия коррупции.....	25
Ответственность руководителей в случае нарушения этических норм подчиненными.....	27

Введение

Государственная служба является выразителем интересов народа, и целью деятельности государственных служащих является обеспечение общественного блага. Государственные служащие назначаются на должности соответственно их образованию, квалификации и опыту работы. Общество рассчитывает, что государственный служащий будет вкладывать все свои силы, знания и опыт в осуществляемую им профессиональную деятельность, беспристрастно и честно ему служить.

Однако, как показывает опыт борьбы с коррупцией в различных государствах, даже чётко разработанной системы превентивных мер подчас бывает недостаточно. Государственные служащие пренебрегают должностными обязанностями и в силу разных обстоятельств допускают правонарушения и преступления. Наиболее распространёнными являются нарушения коррупционного характера. Коррупционные нарушения имеют давние исторические корни. Но, несмотря на постоянную борьбу государственных органов, коррупция пока не изжита.

Причины, объясняющие процветание коррупции, кроются в недостаточной проработанности кодексов профессиональной этики государственных служащих, отсутствии прозрачности в освещении деятельности государственных учреждений, противоречивости законодательства, наличии сложных административных процедур и чрезмерно широких полномочий отдельных должностных лиц.

Для чего страны обучают государственных служащих этике

Одним из важных факторов противодействия коррупции является профессиональная этика государственного служащего. В ряде стран она обозначается термином «административная этика».

В основе административной этики лежат принципы общечеловеческой нравственности. Мораль осуществляет регулятивное воздействие на поведение и деятельность людей во всех без исключения областях их общественной жизни – в профессиональной деятельности и быту, в политике и науке, в семейных, личных, внутригрупповых и межгрупповых, международных отношениях. В отличие от особых требований, предъявляемых к человеку в каждой из этих областей и связанных со спецификой их деятельности, принципы морали имеют социально всеобщее значение и распространяются на всех людей, фиксируя то общее и основное, что составляет культуру межличностных взаимоотношений и откладывается в многовековом опыте развития человечества.

Исследователи предлагают различные определения административной этики. Оптимальным считается определение, предложенное авторами доклада Организа-

ции за экономическое сотрудничество и развитие (ОЭСР) «Этика государственной службы»: «административная этика – правила, позволяющие реализовать определенные идеалы и представления в ежедневной практической деятельности и поведении государственных служащих».

Разработка и совершенствование стандартов поведения стали почти обязательной составляющей реформ государственной службы. Международные организации, занимающиеся борьбой с коррупцией (такие, как ОЭСР, Transparency International, Всемирный банк, ООН), уделяют значительное внимание административной этике в своих научных разработках и практических рекомендациях.

Эти рекомендации легли в основу специально разработанных правил профессиональной этики в разных государствах. Традиционно стандарты поведения государственных служащих содержатся в специальных актах, получивших общее название «кодексы поведения государственных служащих» («кодексы административной этики»). В зависимости от страны кодексы поведения могут иметь различные названия: «Этический кодекс», «Стандарты поведения», «Кодекс правильных практик» и т.д.

Такие кодексы приняты в большинстве стран Европы (Франции, Германии, Испании), государствах Британского Содружества, Канаде, США, Японии, Казахстане и во многих других.

Подобное закрепление стандартов поведения государственных служащих позволяет представить кодексы поведения как органичную часть законодательства о государственной службе, и, в частности, установить связь между стандартами поведения и мерами дисциплинарной ответственности, наступающей за их нарушение. Существует также ряд актов межгосударственного уровня, среди которых следует отметить Модельный кодекс поведения для государственных служащих, принятый Комитетом Министров Совета Европы в 2000 г.

В ряде стран всё ещё ведётся работа над подобными документами. Например, в Российской Федерации работа над Модельным этическим кодексом государственного служащего Российской Федерации осуществляется уже более 10 лет. В Ежегоднике РАГС за 1997 г. был опубликован проект Кодекса этики государственного служащего РФ. С тех пор он неоднократно пересматривался. В декабре 2008 г. в Государственной Думе рассматривался проект Модельного этического кодекса государственного служащего Российской Федерации. В итоге члены экспертно-консультативного совета поддержали предложение продолжить работу над проектом кодекса.

В Республике Беларусь до настоящего времени подобного документа нет, хотя ещё в 2003 году на рассмотрение Президента был представлен проект Кодекса этики государственных служащих Республики Беларусь. В октябре 2009 г. в СМИ появилось сообщение о том, что Генпрокуратура направила свои предложения в Министерство юстиции Республики Беларусь о разработке и принятии Кодекса поведения и этики государственных служащих. Несмотря на то, что Этический кодекс государственного служащего пока не принят, в настоящее время в Республике Беларусь действует ряд

так называемых этических кодексов второго уровня, регламентирующих деятельность отдельных категорий государственных служащих. Среди них приняты:

- Кодекс чести судьи Конституционного Суда (1994 г.);
- Кодекс чести судьи (1997 г.);
- Кодекс чести прокурорского работника (2007 г.);
- Правила профессиональной этики нотариуса, утверждённые Постановлением Министерства юстиции Республики Беларусь (2004 г.), и др.

Наличие этического кодекса государственного служащего не может являться единственным фактором борьбы с коррупцией. Немаловажную роль играет и система обучения государственных служащих профессиональной этике.

Согласно исследованию ОЭСР, страны с низким уровнем коррупции и стабильной системой государственного управления придают большее значение обучению госслужащих этике, нежели те страны, где отмечается высокий уровень коррупции.

Это может быть связано с рядом причин. Во-первых, страны с более высоким уровнем коррупции нуждаются в структурных экономических реформах. Во-вторых, значительную роль играет наличие у руководства страны политической воли в борьбе с коррупцией.

Как отмечают исследователи, обучение административной этике оказывает позитивное воздействие на различные стороны функционирования органов государственного управления:

- на механизмы отчётности и надзора;
- механизмы профессиональной социализации;
- создание оптимальных условий для взаимодействия различных уровней государственной службы;
- деятельность координирующих структур;
- степень прозрачности государственных служб для общественного контроля.

Практика показывает, что борьба с коррупцией только через ужесточение мер в рамках уголовного кодекса вряд ли возможна, поэтому определённую нагрузку по профилактике и борьбе с коррупцией должны взять на себя этические начала при оценке действий и поступков госслужащего.

Государственная служба основывается на доверии со стороны общества. Граждане ожидают от государственных служащих честного служения интересам общества, эффективного и правильного использования государственных ресурсов. Честность и надёжность государственных служащих создают основы для общественного доверия. Поэтому этика на государственной службе является необходимой предпосылкой и условием укрепления доверия со стороны общества, а также краеугольным камнем хорошего государственного управления (ОЭСР, 2000).

Следует отметить, что целый ряд учёных и общественных деятелей Беларуси обращает пристальное внимание руководителей страны на разработку конкретных механизмов, способных обеспечить этизацию государственной службы и нравственные регуляторы антикоррупционного поведения госслужащих.

По мнению специалистов, одной из основных причин существования негативных нравственных качеств в поведении и деятельности государственных служащих являются недостатки нормативно-правового обеспечения государственной службы.

Одной из проблем закрепления нравственных основ деятельности государственных служащих в законодательстве является вопрос о степени регулирования поведения государственных служащих. Решение этого вопроса зависит от традиций государственного управления конкретной страны, от её культурной специфики.

В связи с тем, что работа над Этическим кодексом государственного служащего Республики Беларусь еще не завершена и трудно предсказать дату его принятия или утверждения, можно в качестве альтернативы предложить дополнить уже существующий Закон «О государственной службе в Республике Беларусь» (14 июня 2003 г. № 204-З), включив в него самостоятельную главу «Этика государственного служащего» или «Нравственные основы деятельности государственного служащего». Тем самым будет устранён пробел в данной сфере общественных отношений.

Таким образом, практика служебных отношений позволяет сформулировать основные правила этического поведения государственных служащих, которыми они должны руководствоваться в своей повседневной профессиональной деятельности и которые должны быть закреплены на законодательном уровне. В этических правилах государственных служащих выражаются одновременно и общечеловеческие, и специфические качества нравственного облика современного чиновника. Совокупность таких правил является критерием оценки профессиональной пригодности человека к государственной службе как виду деятельности, а для самого государственного служащего эти нормы выступают как ориентир в решении нравственных проблем. Это ещё раз подчеркивает необходимость законодательного закрепления нравственных основ деятельности государственных служащих.

В связи с этим возникает еще одна актуальная проблема – проблема этических принципов профессиональной деятельности государственных служащих.

Этические принципы



Для размышления

- *Иногда профессиональные государственные служащие должны применять несовершенное законодательство. Это этично?*

- *Этично ли иногда слушаться приказа, если работник уверен в своей правоте? Необходимо ли наказывать такого работника?*

Нормы любой профессиональной этики соотносятся с основными моральными принципами и нормами поведения в повседневной жизни, и в каждой из профессиональных сфер человек должен поступать в соответствии с требованиями этики и морали. Нормы профессиональной этики предписывают определённый стиль поведения и взаимоотношений – такой, который не вызывает недопонимания и осуждения со стороны окружающих. Эти нормы являются определённой гарантией того, что люди могут доверять друг другу.

Основные моральные принципы и ценности профессиональной этики разработаны на основании международного права и включены:

- в Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (Резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г.);
- Модельный кодекс поведения для государственных служащих (приложение к Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г. № К (2000) 10 о кодексах поведения для государственных служащих).

К числу основополагающих моральных качеств государственного служащего можно отнести: порядочность, независимость от финансовых (имущественных) интересов, объективность, открытость, ответственность, профессионализм, справедливость, патриотизм, требовательность, толерантность, беспристрастность и др.



Возникла неожиданная проблема. Вы, высокопоставленное должностное лицо, и ваш недавно нанятый помощник оба являетесь новичками в административном районе. Каждый день Вы порознь добираетесь из пригорода близ аэропорта, рядом с которым проходит скоростное шоссе. Этим вечером Вас неожиданно задержали на важной встрече, организованной Вашим начальством. Как назло, Вы обещали своей супруге забрать её сегодня из аэропорта. Прилёт был специально запланирован к окончанию рабочего дня. Вы попросите Вашего помощника встретить супругу в аэропорту?

Нет, поскольку:

- 1) *просить о личной услуге у подчинённых является принуждением;*
- 2) *работник может ожидать взаимную услугу, связанную с работой;*
- 3) *помощник Вам не друг, поэтому неправильно его просить о персональной услуге;*
- 4) *Вы обязаны выполнить данное супруге обещание, поэтому не будете присутствовать на собрании.*

Да, поскольку:

- 1) *помощник в любом случае едет мимо аэропорта и для него это не проблема, и Вы бы сделали то же самое для кого-то другого;*

- 2) Вы объяснили, что это дело добровольное и сугубо личное;
- 3) проблема связана с работой;
- 4) Вы перегружены и это не Ваша ошибка.

Представляется важным, что для оценки этичности поведения служащих аппарата государственного управления необходимы более высокие стандарты, нежели обычные моральные нормы. Это связано не только с тем, что государственные служащие могут превышать свои полномочия и злоупотреблять властью. Это важно для формирования позитивного отношения к деятельности государственной службы, которая играет важную роль в достижении практических целей и моральных идеалов общества.

Порядочность. Порядочность – это основное качество служащего. Под порядочностью подразумеваются моральные качества работника, стремящегося честно и добросовестно выполнить свой долг в соответствии с этическими нормами и правилами.

Независимость от финансовых (имущественных) интересов.



Крупный поставщик местной администрации организует ежегодный форум партнеров. В рамках мероприятия проводится лотерея – разыгрывается iPad среди зарегистрировавшихся гостей. Вы выиграли приз, но можете ли Вы его принять, являясь государственным служащим?

Государственный служащий обязан не поддаваться влиянию финансового интереса или ставить себя в зависимость от любого физического и юридического лица, которое может повлиять на выполнение им профессиональных обязанностей. Является неприемлемым какой-либо вид участия государственного служащего в деятельности органа управления коммерческой организацией на платной основе и использование средств материально-технического и иного обеспечения для собственных нужд или в целях, не соответствующих государственным потребностям.

Государственный служащий должен отказаться от каких-либо вознаграждений в виде дорогих подарков, денег, услуг, оплаты развлечений, транспортных расходов и т. д. Все эти действия можно определить как коррупцию – получение выгоды от осуществления своей непосредственной служебной деятельности.

Объективность. Служащие должны строго соблюдать интересы государства и общества и никоим образом не ставить личные интересы или связи выше своих обязанностей. Основанием для поощрения государственного служащего являются только профессиональные заслуги, а не личная заинтересованность или связи.

Ответственность. Должностные лица и государственные служащие ответственны за свои решения и действия перед государством и обществом, должны соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения, а также общепринятые правила морали как в общественной, так и в частной жизни.

Открытость. Ответственные решения, принимаемые должностными лицами и государственными служащими, должны быть публичными и при необходимости должны быть объяснены, если этого потребует общество.

Профессионализм. Эффективное и безукоризненное исполнение должностных обязанностей, постоянное профессиональное самосовершенствование, поиск оптимальных путей достижения цели.

Репутация честного и надежного человека. Наличие качеств (достоинство, искренность, прямота, добросовестность), которые вызывают доверие людей и позволяют завоевать общественное мнение.

Совесть. Категория этики, характеризующая способность личности осуществлять моральный контроль, самостоятельно формулировать свои моральные обязанности, требовать от себя их выполнения и проводить самооценку совершённых поступков.

Справедливость. Осуществление действий на законных и честных основаниях. Должностное лицо должно быть независимым от влияния отдельных лиц, группы лиц или организаций.

Патриотизм. Любовь к родине является важным социально-политическим и нравственным принципом. Проявляется в уважении к историческому прошлому своей страны, бережном отношении к народной памяти, национальным и культурным традициям, чувстве гордости за достижения своего Отечества.

Убеждённость в необходимости строжайшего соблюдения и исполнения правовых норм. Ценностное отношение к праву и практике его применения формирует привычки и стереотипы законопослушного поведения, а правомерный образ действий и соблюдение правовых норм превращается в потребность.

Требовательность. Определяется оценкой нравственных возможностей человека, предъявлением к нему высоких моральных требований и признанием ответственности за их выполнение.

Толерантность. Предполагает терпимость по отношению к инакомыслию, отзывчивость к интересам партнёров, различных меньшинств, отказ от конфронтации, радикализма, экстремизма. Основы толерантности – поиск компромиссов, переговоры, диалог, сотрудничество, достижение баланса интересов соперников.

Профессионально-нравственная культура. Включает в себя нравственные нормы, принципы и категории, являющиеся субъективными основаниями для оценки поведения, а также практическую мораль как часть общественных отношений, действующих норм человеческой деятельности. Например, для работников правоохранительных органов – это запрет на фальсификацию доказательств, провокационные приемы и т. п.

Чувство долга. Одна из основных категорий этики, тесно связанная с другими понятиями, характеризующими моральную деятельность личности: ответственность, самосознание, совесть.

Беспристрастность. Потребность действовать только в соответствии с законом, отсутствие предвзятости и субъективности по отношению к частным лицам и общественным организациям.



Вы готовы к осенней загруженности делами после хорошо проведённого отпуска и направляетесь в кладовую чтобы взять необходимые канцелярские принадлежности. К своему удивлению, Вы видите, что кладовая почти пуста, и обращаетесь к сотруднику, отвечающему за бумагу, папки, коврики и другие необходимые Вам материалы. Вам отвечают, что запасы недавно пополнялись, однако перед началом учебного года многие сотрудники «одолжили» канцелярские принадлежности для своих детей. Должны ли Вы что-то сделать?

Одна из самых сложных этических дилемм – доносительство. Подчас государственные служащие вынужденно или сознательно преступают закон или нарушают правила учреждений, в которых работают. В этом случае они ставят перед моральным выбором своих коллег, которые узнали об этих нарушениях. На одной чаше весов находятся нормы профессиональной этики, на другой – профессиональная лояльность и солидарность, чувство дружбы, репутация, угроза собственному положению.

Время и сложность подобного выбора побуждают госслужащих опасаться выявлять и делать предметом гласности правонарушения в своей профессиональной деятельности. Поэтому те из них, кто получил информацию и доказательства этически или юридически неправомерных действий своих коллег, вынуждены тщательно взвешивать свои действия ввиду своих обязательств по отношению к профессии, коллегам, организации, своему будущему.

Должностной проступок

Одним из важнейших средств обеспечения дисциплины и законности в сфере государственной службы является дисциплинарная ответственность. Укрепление уровня исполнительской и служебной дисциплины в рядах государственных служащих имеет первостепенное значение для создания нормальных условий функционирования государственной власти. Неисполнение и ненадлежащее исполнение государственными служащими законов и решений судов не только дискредитирует государственную власть, создаёт условия для коррупции и злоупотреблений, но и нарушает права и свободы граждан, подрывает основы конституционного строя любого государства.

Фактическим основанием дисциплинарной ответственности является нарушение (неисполнение) требований того или иного государственного органа и составляющей для служащего модели должного, правомерного поведения.

Тем самым возникает проступок, дисциплинарный или должностной.

Должностной проступок предполагает неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, возложенных на служащего соответствующей должностью государственной гражданской службы.

Если же обратиться к этимологии, то проступок представляет собой действие либо бездействие, посягающее на установленные законами или подзаконными актами общественные отношения и отличающееся небольшой общественной опасностью.

Проступки – обобщённое название видов правонарушений, имеющих меньшую общественную опасность по сравнению с преступлением.

Дисциплинарный проступок (англ. disciplinary offence, misdemeanour) – противоправное нарушение трудовой или служебной дисциплины сотрудником (работником), за которое предусмотрена ответственность в дисциплинарном порядке.

Для пресечения и предотвращения таких правонарушений со стороны государственных служащих в ряде стран законодательно определена гражданская ответственность должностных лиц.

Характер профессиональной деятельности государственных служащих предусматривает определенные особенности регулирования их ответственности.

Для государственных служащих установлены повышенная ответственность, соразмерность ответственности занимаемой должности. Поэтому существуют особые меры воздействия, которые могут быть применены только к категории государственных служащих (например, предупреждение о неполном служебном соответствии).

Меры воздействия, применяемые к совершившим проступки государственным служащим, в разных государствах могут быть разными. Но существуют и сходные черты. Немаловажное значение имеет и типология должностных проступков.

В законодательствах государств постсоветского пространства установлены следующие дисциплинарные взыскания, которые могут быть применены по отношению к работникам, нарушившим трудовую дисциплину:

- в Российской Федерации – замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение по соответствующим основаниям;
- в Украине – выговор, увольнение;
- в Республике Беларусь – замечание, выговор, увольнение;
- в Республике Казахстан – замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, понижение в должности, увольнение с занимаемой должности;
- в Туркменистане – замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, понижение в должности, увольнение.

Однако в ряде стран существует и специальная дисциплинарная ответственность, которая наступает на основании специальных нормативных актов (уставов, поло-

жений о дисциплине) и применяется только к отдельным категориям работников с особым характером труда. В странах СНГ применяются различные виды санкций для отдельных государственных служб. Так, например, в Российской Федерации для сотрудников ОВД предусмотрено «понижение в должности», а для военнослужащих предусмотрены «свои» специфические виды взысканий, такие, как «лишение очередного увольнения из расположения воинской части», «назначение вне очереди в наряд на работу», «лишение нагрудного знака» и некоторые другие. Для тех и других существуют взыскания в виде «снижения в специальном звании на одну ступень». В Законе Туркменистана «О дипломатической службе» (от 29 августа 2013 года) предусмотрены следующие виды наказаний за должностные проступки:

- отсрочка до одного года в присвоении очередного дипломатического ранга или в назначении на более высокую должность;
- понижение в дипломатическом ранге;
- лишение дипломатического ранга;
- перевод на другую нижеоплачиваемую работу;
- увольнение с одновременным лишением дипломатического ранга.

В Законе Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь» (14 июня 2003 г. № 204-З) предусмотрено, что к служащим государственного аппарата помимо предусмотренных трудовым законодательством могут применяться следующие дисциплинарные взыскания:

- понижение в классе до шести месяцев;
- понижение в классе;
- понижение в должности на срок до шести месяцев.

В законодательстве западноевропейских стран и США подробно регламентированы последствия невыполнения или ненадлежащего выполнения госслужащими возложенных на них обязанностей. Госслужащий США (согласно Уставу федерального дисциплинарного права) считается совершившим служебный проступок, если он виновен в нарушении исполнения возложенных на него обязанностей. Однако не каждое нарушение обязанностей влечет за собой применение мер ответственности.

В ФРГ все лица, находящиеся на государственной службе, подразделяются на чиновников, служащих и рабочих. Чиновники – это лица, выполняющие публично-правовые функции на службе у союза (федерации), земли, органа самоуправления или в иных учреждениях.

Порядок увольнения со службы за проступки и по другим основаниям регламентирован Общим законом о правовом положении государственных служащих и Законом о федеральных служащих.

Для чиновника последствия обнаружения допущенных им нарушений могут выразиться в виде применения к нему одной из следующих мер воздействия:

- частичной или полной дисквалификации;
- перемещения на низшую ступень;
- предложения прекратить «конфликтные» финансовые связи.

Среди прочих должностных проступков государственных служащих особое внимание в ряде стран уделяется коррупционным нарушениям. В этом случае законодательства предлагают в качестве меры пресечения не только административную, но и уголовную ответственность.

Например, должностные преступления рассматриваются в Особой части Уголовного кодекса Германии (в настоящее время действует в редакции 1987 г.). Выделяя чиновников как категорию людей, наделённую особыми обязанностями и правами, законодательство ФРГ предусматривает уголовную ответственность за преступления, которые могут быть ими совершены при исполнении должностных обязанностей. Чиновники несут повышенную ответственность за шпионаж, разглашение служебной тайны, взяточничество, преступное использование служебного положения и подлежат дисциплинарной ответственности за проступки, совершенные на службе и вне её.

В Республике Беларусь в последнее время предпринят ряд мер, направленных на повышение эффективности борьбы с коррупцией.

Выполняя принятые международные обязательства, правительство Беларуси разработало новую редакцию Закона «О борьбе с коррупцией», который вступает в силу 24.01.2016 г.

Определение коррупции

Коррупция – сложный социальный и довольно распространённый в нынешнее время феномен, исторические корни которого уходят в глубокую древность.

Коррупция (лат. *Corruptio*) означает подкуп; подкупность и продажность общественных и политических деятелей, государственных чиновников и должностных лиц. Коррумпировать (лат. *Corrumpere*) – подкупать кого-либо деньгами или иными материальными благами.

Злоупотребление властью в личных целях еще с древности считалось антиморальным проступком. В частности, в законах вавилонского царя Хаммурапи (1792–1750 гг. до н. э.) предусматривалось серьезное наказание за взяточничество (подкуп).

Как у всякого сложного социального явления, у коррупции не существует единого канонического определения. В научной, учебной и общественно-публицистической литературе существуют различные определения коррупции.

Согласно толковому словарю русского языка, коррупция характеризуется как «подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей». В «Политическом словаре» коррупция – это «разложение экономической и политической систем в государстве, выражающееся в продажности должностных лиц и общественных деятелей».

В наиболее общем смысле коррупцию можно определить как использование должностным лицом своего положения в целях получения личной выгоды.

Поскольку коррупция стала глобальной проблемой, возникает множество международных организаций, ставящих своей целью координацию антикоррупционных действий. У каждой из этих организаций существует своя точка зрения на сущность и основные черты коррупции.

Организация «Transparency International» определяет коррупцию как «злоупотребление вверенными полномочиями в корыстных целях», включая в него и то, что происходит в высших кругах власти, и ежедневное злоупотребление полномочиями на низшем и среднем уровнях государственного управления.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) под коррупцией понимает «злоупотребление служебным положением для достижения личных экономических целей» (OECD, 2013). Данное определение не включает политическую коррупцию, связанную с использованием экономических ресурсов.

Всемирный банк использует схожее, но чуть более широкое определение, полагая, что коррупция – это «злоупотребление государственной властью с целью получения личной выгоды» (Tanzi, 1998).

В справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией последняя определяется как «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях».

Рабочее определение междисциплинарной группы по коррупции Совета Европы гораздо шире. Коррупция представляет собой взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе, которое ведёт к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений, и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других.

Модельный закон о борьбе с коррупцией, принятый на тринадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 13-4 от 3 апреля 1999 года), определяет коррупцию (коррупционные правонарушения) как «не предусмотренное законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ государственными должностными лицами, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей, а равно подкуп данных лиц путём противоправного представления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ».

Наиболее же приемлемым представляется следующее определение: «злоупотребление государственной властью ради частной выгоды» (Joseph Senturia).

В последнее время активно занимается антикоррупционной деятельностью такая организация, как ОЭСР. ОЭСР представляет собой форум, в рамках которого правительства могут проводить сравнительный анализ и обмениваться опытом, выявлять передовые практики в свете возникающих проблем, а также вырабатывать решения и рекомендации для разработки политических мер, способствующих улучшению качества жизни людей.

В государствах с нестабильной экономикой коррупция стала едва ли не главным способом экономического развала страны, разрушения системы государственной власти и управления, срыва рыночных реформ и криминальной деформации правосознания общества.

Практика показывает, что в настоящее время коррупция проявляется в различных формах. Согласно ОЭСР, действия, связанные со злоупотреблением служебным положением/властью, могут быть подразделены на три категории: взяточничество, хищение государственного имущества и покровительство. Взятничество представляет собой получение денег, материальных ценностей или иной выгоды государственным чиновником от физических или юридических лиц с целью оказания влияния на управленческие решения в рамках их ответственности.

В интересах борьбы с коррупцией необходимо четкое правовое определение этого явления.

Признаки проявления и условия возникновения коррупции



СТО было постоянным подрядчиком местной администрации на протяжении последних 12 лет. Попытки найти нового подрядчика никогда не предпринимались, а снабженец, работающий в администрации, имел тесные социальные связи с представителями СТО.

Завышенные цены и ошибки в счетах в пользу СТО были частым явлением, а администрация никогда не предпринимала попыток навести порядок в административных процедурах чтобы установить систему проверки счетов.

Понятие коррупции имеет в научной, учебной и общественно-публицистической литературе различные трактовки. Существенные разногласия вызывают в научном мире и причины ее возникновения. В современной литературе встречается несколько подходов к методологии исследования коррупции:

- социально-антропологический;
- неоклассический;
- институциональный.

Приверженцы этих теорий с разных позиций оценивают причины данного феномена. Ими выделяются как общие и основные факторы, так и специфические, характерные для отдельных групп государств.

К числу основных факторов можно отнести:

- отсутствие оптимальной системы антикоррупционных законов и подзаконных актов;
- существенные недостатки и грубые ошибки в проведении экономических и социальных реформ;
- слабость, нерешительность, а иногда и полное политическое безволие государственной власти;
- кадровая, техническая и оперативно-тактическая неподготовленность правоохранительных органов к противодействию организованной преступности, в том числе и коррумпированным структурам всех уровней;
- криминализация значительной части политической элиты;
- моральная деградация определенных слоёв общества;
- минимальный риск разоблачения коррупционеров и отсутствие жёстких по отношению к ним репрессий;
- привилегии на распоряжение собственностью и услугами, которые находятся в руках бюрократов.

Исследования, проведенные ОЭСР, выявили несколько причин коррупции, которые можно обозначить следующей логической схемой: субъекты пытаются найти оптимальный способ реализации своих интересов в условиях ограниченности ресурсов. По данным исследования (ОЭСР, 2007, с. 50–51), одной из важных составляющих мотивации коррупционера является его профессиональная среда.

Формы проявления коррупции

Исходя из анализа норм международных конвенций и результатов научных исследований можно выделить следующие формы проявления коррупции:

- взяточничество (или подкуп);
- злоупотребление служебным положением;
- злоупотребление влиянием;
- легализация имущества, приобретённого преступным путем («отмывание» доходов от преступлений, связанных с коррупцией);
- незаконное участие в предпринимательской деятельности.

Виды коррупции

В зависимости от сферы деятельности различают следующие виды коррупции.

Коррупция в сфере государственного управления имеет место потому, что у государственного служащего (чиновника) существует возможность распоряжаться государственными ресурсами и принимать решения не в интересах государства и общества, а исходя из своих личных корыстных побуждений.

В зависимости от иерархического положения государственных служащих коррупция может подразделяться на верхушечную и низовую.

Первая охватывает политиков, высшее и среднее чиновничество и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую цену (формулы законов, госзаказы, изменение форм собственности и т.п.).

Вторая распространена на среднем и низшем уровнях и связана с постоянным, рутинным взаимодействием чиновников и граждан (штрафы, регистрации и т. п.).

Часто обе заинтересованные в коррупционной сделке стороны принадлежат к одной государственной организации. Например, когда чиновник дает взятку своему начальнику за то, что последний покрывает коррупционные действия дающего взятку, – это также коррупция, которую обычно называют «вертикальной». Она, как правило, выступает в качестве моста между верхушечной и низовой коррупцией.

Парламентская коррупция. Большинство специалистов, изучающих коррупцию, относит к ней и покупку голосов избирателей во время выборов.

Коррупция в негосударственных организациях. Сотрудник организации (коммерческой или общественной) также может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами, у него также есть возможность незаконного обогащения с помощью действий, нарушающих интересы организации в пользу второй стороны, получающей от этого свои выгоды.

В Республике Беларусь, как и в других государствах постсоветского пространства, коррупция является важной проблемой. Об актуальности этой проблемы свидетельствует тематика выступлений Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко.

Официальная статистика свидетельствует о скачкообразном росте коррупционных преступлений. Общественное объединение «Дискуссионно-аналитическое сообщество "Либеральный клуб"» констатирует в своей «Аналитической записке» (№5/2014), что в 2011 и 2012 гг. наблюдалось снижение зарегистрированных коррупционных преступлений: в 2011 г. – 2400, в 2012 г. – 1779. В 2013 г. в Беларуси было зарегистрировано 2301 коррупционное преступление, что на 29,3 % больше по сравнению с предыдущим годом. Подтверждает наличие проблем и место страны в Индексе восприятия коррупции Transparency International. Главный на сегодня международный рейтинг, оценивающий коррупционность государственной среды, – это Индекс восприятия коррупции (Corruption perceptions index), публикуемый ежегодно

организацией Transparency International. Индекс рассчитывается по 177 странам на основе экспертных оценок уровня административной и политической коррупции в государственном секторе. Рейтинг отражает именно оценочное восприятие коррупции, т. е. не служит объективным показателем ее практического уровня.

В 2012–2014 гг. по уровню восприятия коррупции Беларусь среди стран постсоветского пространства занимала одно из лучших мест: 123 → 123 → 119 (по данным Исследовательского центра ИПМ). Исследовательский центр ИПМ проводил опросы об уровне развития коррупции в Беларуси среди представителей мелкого и среднего бизнеса. Они оценили практический уровень коррупции как вполне умеренный. Около трети опрошенных полагали, что в их сфере деятельности коррупция либо отсутствует вовсе (13,9 %), либо распространена весьма незначительно. Около трети респондентов оценивали уровень коррупции как средний. Только 14,7 % респондентов отметили, что в их сфере деятельности коррупция распространена повсеместно. В целом полученные данные соответствуют результатам опроса 2014 г.: частота коррупции (по оценкам малого и среднего бизнеса) статистически несколько увеличилась, однако осталась в границах интервала, соответствующего уровню «умеренная коррупция».

Из разнообразных видов коррупции для Беларуси наиболее характерны следующие: административная коррупция (намеренное внесение работниками госучреждений и других организаций искажений в процесс предписанного исполнения существующих законов и правил с целью предоставления преимуществ и льгот заинтересованным лицам); бытовая коррупция (различные подарки, подношения и услуги от граждан должностному лицу и членам его семьи); деловая коррупция (неформальные платежи при возникновении взаимодействия власти и бизнеса); корпоративная коррупция (межфирменные подкупы работников коммерческих структур).

Чаще всего злоупотребления и факты коррупции были замечены при получении государственных заказов и проведении тендеров, получении разрешений в местных органах власти, а также при прохождении санитарного надзора.

Исследователи коррупции не обходят своим вниманием и условия возникновения этого социального явления. Ими выделяется несколько групп факторов.

Личностные факторы:

- конфликт интересов между госслужащими;
- недостаточный контроль со стороны управляющих над работниками;
- чувство неудовлетворенности или несправедливости по отношению к коллегам или начальству;
- присутствие высокой конкуренции среди сослуживцев;
- корыстолюбие государственных служащих.

Организационные факторы:

- низкая заработная плата должностных лиц;

- широкий круг полномочий должностных лиц, которыми они могут злоупотребить;
- разрешительный, а не регистрирующий характер подписи должностных лиц;
- множество административных барьеров, которые увеличивают зависимость гражданина от чиновника;
- недостаточный налоговый контроль над доходами и имуществом госслужащих и членов их семей;
- недостаточные знания, навыки или опыт коррумпированного должностного лица;
- несоблюдение существующих правил и процедур.

Внешние факторы:

- постоянное реформирование органов госуправления, которое приводит к отсутствию уверенности в завтрашнем дне;
- терпимость общества к коррупции.

По итогам опроса Исследовательского центра ИПМ основными причинами появления коррупционных ситуаций в Беларуси названы:

- корыстолюбие государственных служащих;
- терпимость самого общества к коррупции;
- недостаточно эффективная работа органов по борьбе с коррупцией;
- недостаточный контроль служебной деятельности государственных служащих, доходов и имущества их и членов их семей.

16,3 % респондентов считают наименее значимой причиной низкую заработную плату государственных служащих, хотя в международной практике это называется одной из первых предпосылок для возникновения коррупционных ситуаций.

В целом можно констатировать, что проблема коррупции остаётся для Беларуси важной, требует продолжения системного противодействия её распространению и принятия мер по сокращению частоты коррупционных явлений.

Примеры коррупции

В последнее время коррупция превратилась в одну из самых серьёзных международных проблем. Это явление вызывает серьёзную озабоченность не только представителей неправительственных организаций, но и официальных органов Европейского союза.

Эксперты «Transparency International» отметили, что в 2011 году «недостатки в системе управления привели к финансовым и политическим скандалам почти в каж-

дой стране Европы». Эксперты подчёркивают, что в последнее время в европейских государствах в борьбе с коррупцией и политические партии, и бизнес-структуры, и чиновники проявляют слабость и непоследовательность, и в основном борьба с коррупцией в странах Европы ведётся неправительственными организациями, уполномоченными по правам человека и независимыми общественными структурами.

В 2014 году был опубликован официальный доклад Европейской комиссии в связи с проблемой коррупции. Представляя доклад, европейский комиссар по внутренней политике Сесилия Мальстрём отметила, что если прислушаться к политическим дебатам в разных странах Евросоюза, то создаётся впечатление, что коррупция является проблемой других стран, что взятки получают политики, бизнесмены и чиновники исключительно где-то за рубежом.

На самом деле это проблема всего Европейского союза, отметила еврокомиссар. По её словам, коррупция затрагивает все страны ЕС, но в разных странах принимает различные формы.

Европейская комиссия заявляет, что размах коррупции во всех 28 странах Евросоюза «поражает воображение» и обходится экономике ЕС ежегодно в 120 млрд евро.

Согласно докладу, организованная преступность наиболее распространена в Болгарии, Румынии и Италии, но взяточничество и уклонение от налогов распространены во всех странах Евросоюза.

Например, в 2007 году следствием громкого коррупционного скандала в крупнейших немецких компаниях «Сименс» и «Фольксваген» стало увольнение более 130 руководителей различных подразделений этих концернов.

Весной этого же года разгорелся скандал и в штаб-квартире ЕС. В коррупции оказались замешаны высшие эшелоны власти ЕС.

Чиновника Еврокомиссии, помощника депутата Европарламента и члена правления консорциума, занимающегося недвижимостью, обвинили во взяточничестве, подлоге и мошенничестве при распределении контрактов на строительство и техническое оснащение зданий для миссий Евросоюза за рубежом. Дело охватывает десятилетний промежуток времени, в нем фигурируют взятки на миллионы евро.

По сравнению с европейскими государствами, проблема коррупции в Беларуси носит менее острый характер. Однако и здесь наблюдается тенденция к увеличению коррупционных преступлений.

Согласно данным Института социологии НАН Беларуси, среди коррупционных преступлений наиболее высокими темпами за последние 15 лет растёт число случаев взяточничества и хищений путем присвоения, растраты или злоупотребления служебным положением. В общей структуре преступности должностные преступления составляют около 2 %, из них удельный вес взяточничества – 40 %, а злоупотребление властью или служебным положением – 12 %. В 2013 году в Беларуси зарегистрировано 2301 коррупционное преступление, что на 29,3 % больше, чем в 2012 году. Больше

всего преступлений зарегистрировано в Минской области и Минске (соответственно 242 и 465).

На протяжении последних десяти лет в Республике Беларусь произошло несколько коррупционных скандалов, связанных с деятельностью высокопоставленных государственных чиновников.

Например, в 2001 году были возбуждены уголовные дела против начальника Белорусской железной дороги и председателя ЗАО «Атлант». Они были обвинены в злоупотреблении служебными полномочиями и хищении государственного имущества в особо крупных размерах.

Стало резонансным и дело главы концерна «Белгоспищепром» и начальника отдела сбыта ОАО «Минск Кристалл». Их обвинили в неоднократном получении взяток, злоупотреблении служебными полномочиями, отмывании нелегальных доходов. Оба фигуранта были приговорены соответственно к 12 и 10 годам заключения.

Злоупотребляли своим служебным положением директор Открытого акционерного общества «Минский тракторный завод» и председатель Национальной гостелерадиокомпания. За коррупционные преступления они были приговорены к 10 и 11 годам лишения свободы соответственно в колонии усиленного режима.

Сотрясают Беларусь и скандалы, связанные с крупными международными инвестиционными проектами. В 2013 году в центре коррупционного скандала оказалось строительство транспортно-логистического центра «Щитомиричи» РУП «Белтаможсервис». Общая стоимость проекта составляет 30 миллионов евро. Представителей генерального подрядчика – чешской компании АО «Метростав» – подстрекал к даче крупной взятки их белорусский партнёр – директор брестской строительной компании ООО «Александрстройсервис».

Таким образом, проанализированная ситуация позволяет констатировать:

- коррупция в последнее время носит глобальный характер и поэтому требует координации действий всех государственных и межгосударственных структур;
- странам постсоветского пространства следует использовать позитивный антикоррупционный опыт зарубежных государств;
- Республике Беларусь следует совершенствовать правовую базу борьбы с преступностью и коррупцией, используя рекомендации Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО);
- используя весь арсенал правовых средств борьбы с коррупцией, акцентировать законодательство на предупреждении коррупции;
- планомерно повышать эффективность деятельности правоохранительных органов и ведомств.

Защита государственных интересов и коррупция

У каждого государства выстраивается своя система ценностей – интересов. Учёные рассматривают государственные интересы как осознанные потребности государства, определяемые его экономическими и геополитическими отношениями, культурно-историческими традициями, необходимостью обеспечения безопасности, защитой населения от внешней угрозы и внутренних беспорядков, экологических катастроф и т.д.

Понятие государственного интереса появилось сравнительно недавно – в 30-х годах 20 века. Приоритет в его разработке, как правило, признается за известным американским протестантским теологом Р. Нибуром и историком Ч. Бирдом. Особенно возросло внимание к данной проблематике после Второй мировой войны. Весомый вклад в разработку данной проблемы внесли американские исследователи – Г. Моргентгау, Дж. Кеннан, У. Липпман, К. Уолтц, Э. Фернисс, Дж. Розенау и другие.

Рассматривая государственный интерес с позиций социологии, исследователи выделяют несколько типов интересов в зависимости от менталитета:

- западный цивилизационный тип;
- восточный цивилизационный тип.

Как правило, у государств одного цивилизационного типа ценности-интересы во многом совпадают. Ценностной базой системы интересов государств западного цивилизационного типа является человек. Особенность западного менталитета – индивидуализм, защита частного интереса; экономической основой западного типа государства со времени его появления является частная собственность. Ценностная база системы интересов государств восточного цивилизационного типа – это общество, государство. Особенность восточного менталитета – коллективизм, защита общего интереса; экономической основой восточного типа государства со времени его появления служила коллективная собственность (общественная, «огосударственная», государственная собственность).

В силу исторического развития для государств постсоветского периода более характерны ценности коллективизма. Хотя в последнее время тенденция к глобализации изменяет устоявшиеся традиции.

Ряд исследователей выделяет и другие типы государственных интересов:

- интересы внутреннего развития (внутренние);
- интересы государства как субъекта МО (внешние).

С точки зрения предмета государственных интересы достаточно условно подразделяются на:

- экономические;
- политические;

- территориальные;
- правовые;
- интеллектуальные (духовные, социокультурные).

Международное право оперирует и таким понятием, как публичный или общественный интерес.

Под общественными интересами некоторые зарубежные авторы и иностранные правозащитные организации понимают интересы лиц, которые недостаточно представлены в обществе.

Наиболее авторитетный в американской юриспруденции словарь Black's Law Dictionary так определяет общественный интерес: «1. Общее благосостояние общности (public), которому гарантировано признание и защита. 2. То, в чем заинтересована общественность (public) в целом, особенно интерес, оправдывающий государственное регулирование» (Garner Bryan A., ed. Black's Law Dictionary. 7th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co. 1979).

Широкое распространение это понятие получило в связи с деятельностью неправительственных организаций, занимающихся защитой общественных интересов с помощью правовых инструментов:

- обсуждения важнейших законодательных актов;
- выработки государственной политики в различных областях, затрагивающих общественные интересы;
- проведения мониторинга и других исследований, необходимых для осуществления оптимальных реформ;
- изменения законодательства посредством обращения в международные органы по защите прав человека.

Существование и целенаправленное развитие любого современного государства невозможно без тесного переплетения и взаимопроникновения государственных и общественных интересов, обеспечить которые и призвана государственная служба.

В свою очередь, специфика государственной службы предопределяет наличие многообразия противоречивых интересов – индивида, социальных групп, общества и самого государства, столкновение которых в управленческом процессе создает многообразие различных конфликтных ситуаций.

В последнее время наиболее актуальной проблемой общественного развития становится поиск оптимального соотношения частных и публичных интересов в административно-служебной среде.

Повышение эффективности управленческого процесса в ряде государств постсоветского пространства направлено на противодействие коррупционным явлениям в сфере публичных правоотношений.

Одно из таких явлений – конфликт интересов.



Вы руководитель сотрудника, у которого есть доступ к конфиденциальной информации о донорских организациях. Работник также оказывает услуги совету директоров одной из организаций гражданского общества, которая может получить выгоду от доступа к информации, которой обладает работник. Что бы Вы предприняли, будучи руководителем этого сотрудника?

Конфликт интересов как явление представляет собой сложную теоретическую и практическую проблему. Специалистами отмечается, что в большинстве стран, в том числе и в странах постсоветского пространства, это правовая категория, обладающая неоднозначной характеристикой, размытыми границами между частными, государственными и общественными интересами, тяжело поддающаяся внутреннему и внешнему контролю, имеющая нечёткий, неясный механизм предотвращения и урегулирования.

Конфликт интересов определяется в источниках как ситуация, при которой личная заинтересованность государственного служащего мешает объективному исполнению его должностных (служебных) обязанностей и противоречит публичным интересам государства. При этом, конфликт интересов в системе государственной службы по своей природе и содержанию представляет собой в большей степени моральное столкновение государственных интересов и личных интересов должностного лица.

Пожалуй, самый подробный анализ рисков конфликта интересов государственных служащих и способы их преодоления разработаны Коллегией ООН по вопросам этики. Конвенция о привилегиях и иммунитетах Организации Объединённых Наций – это комплекс соответствующих правовых норм, положений и правил, которые устанавливают стандарты поведения не только для всех сотрудников Организации Объединённых Наций, но и для международной гражданской службы. Такие стандарты поведения периодически обновляются Комиссией по международной гражданской службе.

В законодательстве ряда государств также прописываются правовые нормы, которые направлены на формирование механизмов преодоления конфликтов интересов.

Так, например, в Российской Федерации издан Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», в ст. 10 которого указано, что порядок разрешения конфликта интересов устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы. А в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» правовые нормы, минимизирующие конфликт интересов, распространены на служащих органов внутренних дел, прокуратуры, таможенных органов, органов наркоконтроля, а также военнослужащих.

В законодательстве Республики Беларусь понятие «конфликт интересов» появилось сравнительно недавно. Оно впервые было введено Законом Республики Беларусь

от 22 декабря 2011 г. № 332-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь "О борьбе с коррупцией"».

В Законе Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 305-З «О борьбе с коррупцией» конфликт интересов трактуется как ситуация, при которой личные интересы государственного должностного лица, его супруга (супруги), близких родственников или свойственников влияют или могут повлиять на надлежащее исполнение государственным должностным лицом своих служебных (трудовых) обязанностей при принятии им решения или участии в принятии решения, либо совершении других действий по службе (работе).

Этим же Законом определена процедура урегулирования конфликта интересов, закреплены порядок выявления потенциального или реально существующего конфликта, а также меры, направленные на его разрешение (Статья 21).

Неурегулирование конфликтов интересов неизбежно приводит к отрицательному смещению моральных ценностей в этическом сознании чиновничества и в конечном счёте – к коррупционным действиям служащих. В ряде случаев личная выгода, ложь, утаивание информации, способной помочь людям реализовать свои различные не всегда правомерные интересы, становятся нормой профессиональной морали, постоянными спутниками служебной деятельности.

Понятия «коррупция» и «конфликт интересов» объединены общим последствием: оно направлено на причинение вреда (вопреки) правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.



1. Иван работает в Вашей организации в отделе закупок. Агент, который хочет установить партнёрские отношения с Вашей организацией, приглашает Ивана на ужин в дорогой ресторан и дарит ему два билета в театр. Общая сумма подарков превышает \$100. Является ли это этическим нарушением?

2. Вера работает садовником в государственном университете. В ее должностные обязанности входит поддержание цветников в надлежащем состоянии. ООО «Лепестки» осуществляет университету необходимые для озеленения поставки, но работа Веры никак не связана с этими поставками. Каждые три месяца ООО «Лепестки» дарит садовникам, включая Веру, новую пару садовых перчаток стоимостью \$10. Является ли это этическим нарушением?

Среди множества причин, вызывающих конфликт интересов государственных служащих, Коллегией ООН по вопросам этики особо выделяется проблема раскрытия финансовой информации. Во избежание конфликта интересов сотрудникам ООН запрещено принимать почётные титулы, награды, услуги, подарки или денежное вознаграждение в связи с выполнением служебных обязанностей. Однако Коллегия по вопросам этики отмечает, что если отказ от дара вызывает неловкую ситуацию, то дар нужно принять, передав его затем руководителю (в данном случае Генеральному секретарю ООН).

Возможен ещё один вариант принятия дара – в случае предварительного разрешения вышестоящего руководителя.

Коллегия ООН по вопросам этики считает допустимым принятие мелких подарков от неправительственных источников, которые существуют в обществе или представляют собой дань традиции. Но о таких презентях принято ставить в известность вышестоящее руководство.

Таким образом, разработанные в ООН принципы и правила поведения служащих могут стать эталоном для разработки соответствующих правовых норм отдельных государств.

Международный опыт создания системы противодействия коррупции

В западноевропейских государствах и США накоплен значительный опыт борьбы с коррупцией.

В обыденном понимании коррупция связывается, прежде всего, с государственной службой. Именно поэтому наиболее детально разработанными остаются законы, направленные на борьбу с коррупцией в среде государственных должностных лиц. Действительно, государственные служащие, обладая значительным объёмом полномочий и зачастую действуя бесконтрольно, имеют все возможности использовать должностное положение в своих интересах и, следовательно, вопреки интересам государства.

В законах всех демократических стран содержится определённый круг запретов, ограничений и предписаний для должностных лиц. Все эти меры зарекомендовали себя как достаточно эффективные.

Целесообразно обратиться к опыту США по внедрению этической программы в системе исполнительной власти.

В качестве примера можно привести исполнительный приказ Президента США № 12731, который был подписан 17.10.1990. Приказ гласит: «...государственную службу следует рассматривать как такую сферу деятельности, из которой исключены какие бы то ни было личные или иные финансовые интересы, препятствующие добросовестному выполнению долга».

В Соединённых Штатах существуют гарантии защиты прав обличителей фактов неэтичного поведения или коррупции государственных служащих. Было создано бюро советника по специальным вопросам, главной задачей которого является защита прав работников государственных учреждений, публично заявляющих о случаях обмана, расточительства и служебных злоупотреблений. В США публичное разоблачение махинаций на государственном уровне является общепризнанным подходом и пользуется поддержкой государственных лидеров. Кроме того, Конгресс

имеет возможность контролировать исполнительную власть через главное бюро финансового контроля.

В 1989 г. конгресс США учредил управление государственной этики как отдельное учреждение в системе исполнительной власти. Управление регулярно проводит учебно-тренировочные программы для тех, кто занимается вопросами этики в отделениях и учреждениях, издаёт специальную газету и методические рекомендации по различным вопросам, проводит ежегодные конференции по вопросам этики.

В 1978 г. решением Конгресса США была создана должность генерального инспектора при государственных учреждениях и определены его полномочия.

Исходя из опыта США и других государств, нужно отметить важную роль в создании системы противодействия коррупции и такого фактора, как внедрение «культуры прозрачности». Открытость информации, в первую очередь в системе государственного администрирования, свобода прессы, участие гражданского общества в мониторинге деятельности государства значительно препятствуют распространению коррупции. Ярким примером «культуры прозрачности» является Южная Корея. Здесь с 1999 г. действует программа «OPEN» – онлайн-система контроля за рассмотрением заявлений граждан чиновниками городской администрации.

Ещё одним значительным шагом в борьбе с коррупцией стало принятие закона Южной Кореи «О борьбе с коррупцией» (вступил в силу с 01.01.2002). В соответствии с ним право начинать расследование о коррупции фактически предоставлено любому совершеннолетнему гражданину страны: Комитет по аудиту и инспекции (так называется в стране главный антикоррупционный орган) обязан начать расследование обвинений по любому заявлению.

Интересный опыт противодействия коррупции государственных служащих может предложить Япония. Невзирая на отсутствие единого законодательного акта по борьбе с коррупцией, успешно действует система этических норм государственных служащих фактически нейтрализующих возможности коррупции.

Опыт государств, ведущих успешную борьбу с коррупцией, свидетельствует, что для положительного результата необходимо учитывать влияние многих факторов.

Один из таких факторов – отсутствие иммунитетов, позволяющих должностным лицам избегать наказания за коррупционное поведение.

Еще один немаловажный момент – положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

В связи с наблюдаемой в последнее время тенденцией к глобализации возникает серьёзная проблема транснациональной коррупции. Поэтому ряд международных

организаций рекомендует предусмотреть в национальных законодательствах ответственность за неэтическое поведение государственных служащих вне пределов своей страны. Здесь также поучителен опыт США, где был принят Закон об иностранной коррумпированной практике.

Условием успешной борьбы с коррупционными проявлениями являются, по признанию многих экспертов, не столько правовая угрожающая, сколько превентивная составляющая.

Страны постсоветского пространства, в том числе и Республика Беларусь, пока не имеют достаточно эффективной системы противодействия коррупции, поэтому опыт зарубежных государств будет несомненным подспорьем органам власти и в правовом, и в нравственном плане.

К сожалению, в новый Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» вошли положения ст. 13 Конвенции ООН (уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции) и рекомендации из доклада ГРЕКО (улучшение прозрачности госуправления, свободы выражения мнений и развитие независимых медиа) как составляющие мер противодействия коррупции. Законодательство Республики Беларусь содержит целый ряд ограничений на распространение информации. В частности, Закон Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь» налагает ограничения на распространение информации госслужащими.

В докладе о борьбе с коррупцией в Беларуси, подготовленном Группой государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) содержались требования по включению общественного контроля в законодательство о борьбе с коррупцией. Такое требование в новом Законе было учтено. Общественный контроль в сфере борьбы с коррупцией осуществляется гражданами, организациями, в том числе общественными объединениями, в порядке, определенном законодательными актами, постановлениями Совета Министров.

Ответственность руководителей в случае нарушения этических норм подчиненными

Принятые в ряде государств кодексы этического поведения государственных служащих тщательно регламентируют все стороны деятельности государственных служащих. Все уровни государственных служащих несут полную личную ответственность за правомерность своих действий по исполнению служебных обязанностей. Но гарантами правомерности деятельности государственных органов выступают их руководители. На них же правовыми актами возлагается и персональная ответственность за состояние исполнительской дисциплины во вверенных им органах.

Во многих государствах, в том числе и в Республике Беларусь, служебная деятельность в системе государственной службы базируется на строгой иерархии: государ-

ственные служащие, которые реализуют свое право на определённые действия, и лица, которые непосредственно выполняют их решения, находятся на различных управленческих уровнях.

Законодательство и практика государственно-служебной деятельности исходят из признания презумпции законности всех приказов и распоряжений начальников и обязательности их выполнения для подчинённых. Если же у подчинённого возникают сомнения относительно правомерности служебных указаний (распоряжений), госслужащий должен немедленно сообщить об этом своему непосредственному начальнику. Если распоряжение остается в силе, а сомнения не устранены, он должен обратиться к вышестоящему начальнику.

Если и тот подтверждает распоряжение, то госслужащий должен его исполнить при условии, что это не противоречит установленному порядку. Подтверждение распоряжения в этом случае при наличии просьбы должно быть дано в письменном виде. Ответственность за исполнение государственным служащим неправомерного распоряжения несёт руководитель, который подтвердил это распоряжение.

Но иногда происходят ситуации, когда нарушаются существующие этические и правовые стандарты. Речь идёт о пресловутом человеческом факторе – включении субъективных факторов во взаимоотношения начальника и подчинённого. В таких случаях предусмотрено уголовное преследование нарушителей. В качестве примера можно привести Указ Президента Российской Федерации «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» от 06.06.1996 г. или исполнительный приказ Президента США № 12731.

