

Ж. Марку

СУЖДЕНИЯ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Аннотация. Среди комплекса мер, направленных на противодействие коррупции, основополагающие позиции, по мнению автора, должны занимать меры превентивного характера. Исходя из этого, в статье анализируются стратегии предупреждения и сдерживания коррупции. К числу таких стратегий автор относит две. Первая основана на либерализации экономики и развитии конкуренции. Согласно данной стратегии существует корреляция между коррупцией и конкуренцией: усиление конкуренции может способствовать сокращению коррупции. Однако, обеспечить такую корреляцию не просто. Во-первых, либерализация рынка может создавать условия для коррупционных сговоров, во-вторых, необходимо учитывать, что во многих областях государственной и общественной жизни (например, образование, здравоохранение) невозможно организовать условия для развития полноценной конкуренции, поскольку оказание таких услуг не может зависеть от доходов или имущества граждан. Вторая стратегия основывается на открытом управлении обществом, в котором граждане и их негосударственные объединения могут использовать различные средства контроля за работой государственных органов. Важнейшие позиции здесь автор отводит деятельности по предотвращению конфликта интересов; обеспечению прозрачности деятельности административных структур; развитию электронных технологий. В завершении автор обращает внимание на то, что эффективность деятельности по предупреждению и предотвращению коррупционных проявлений в значительной мере зависит от способности следственных органов и судов выявлять и доказывать факты коррупционных правонарушений и назначать соответствующие санкции.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, экономическая деятельность, конкуренция, административные процедуры, государственный заказ, конфликт интересов, электронные технологии, правонарушения, юридическая ответственность.

Для того чтобы сдерживать развитие коррупции, недостаточно только совершенствовать средства истребования и усиливать репрессивные меры. Необходимо воздействовать на факторы и предпосылки, способствующие возникновению этого негативного явления. Это связано со значительными трудностями: формы и объекты коррупции весьма разнообразны, а иногда уникальны, поэтому и стратегии ее сдерживания должны различаться в зависимости от области совершения коррупционных правонарушений, предмета и вида коррупции.

Несмотря на различные формы проявления, можно сформулировать общее определение: коррупция – это действие, целью которого является получение или предоставление каких-либо льгот, привилегий или иной выгоды путем нелегального сговора и взяток. Под это определение могут подпадать различные правонарушения – не только уголовные, но и те, которые способствуют коррупции, например в результате конфликта интересов.

Необходимо рассмотреть две стратегии сдерживания коррупции. Первая основана на либерализации экономики и развитии конкуренции. Вторая основывается на открытом управлении обществом, в котором граждане и их негосударственные объединения могут использовать различные средства контроля за работой государственных органов. Кроме того, успех борьбы против коррупции зависит от эффективности и независимости органов следствия и правосудия.

1. Рациональное управление экономикой как фактор сдерживания коррупции

Согласно мнению экономистов, существует корреляция между коррупцией и конкуренцией. Усиление конкуренции может способствовать сокращению коррупции, но обеспечить такую корреляцию не просто, потому что открытая конкуренция не подходит для некоторых областей жизни общества.

А. Обратная корреляция между коррупцией и конкуренцией

Во многих исследованиях экономистов предпринимались попытки доказать, что низкий уровень конкуренции влияет на распространение коррупции, хотя она не всегда является прямым результатом отсутствия конкурентных механизмов. Вступительный доклад на мировом форуме *OECD* о конкуренции в Париже 27–28 января 2014 года отражает результаты этих исследований, которые в свою очередь основаны на опыте борьбы с коррупцией в разных странах.

Согласно этому тезису существует множество механизмов, которые контролируют выход предпринимателей на рынок и, следовательно, дают возможность разным государственным органам и их сотрудникам посредством дискреционных полномочий оказывать чрезмерное воздействие на экономическую деятель-

ность. Указанные органы и должностные лица выдают разрешения, которые требуются, чтобы организовать предприятие; определяют толкование обширной и постоянно изменяющейся регламентации; решают вопросы о надзоре и так далее.

Коррупционное поведение может возникать из отношений между сотрудниками (их руководителями) и частными лицами. Таким образом, антикоррупционная политика должна быть направлена на устранение всех чрезмерных и бесполезных регламентационных норм, которые являются барьерами при выходе предприятий и организаций на рынок.

Однако не всегда регламентация является отрицательной. Проблема заключается в оценке регламентации как «чрезмерной» и «бесполезной». Большая часть административных механизмов оправдана с точки зрения их целей и результатов в области, например, защиты окружающей среды или предоставления публичных услуг. Многие необходимы для того, чтобы гарантировать справедливую конкуренцию. Во Вступительном докладе на мировом форуме *OECD* о конкуренции признается что, несмотря на необходимость пересмотра законодательства и адаптации его к новым условиям, «многие нормы являются социально и экономически полезными и производительными», а «предписания, направленные на изображение идеально конкурентных рынков и устранение государственного регулирования оказываются малоэффективны на практике» (абзац 80).

Кроме того, либерализация рынка может создавать условия для коррупционных сговоров, и согласно опыту многих стран конкуренция недостаточно, чтобы предотвратить коррупционные проявления, в частности, когда речь идет о приватизации. Необходимо установить систему контроля, включающую возможность обращения граждан и санкции, направленные на обеспечение гарантий прозрачности при прохождении административных процедур.

Наконец, надо учитывать, что во многих областях государственной и общественной жизни, в которых борьба против коррупции очень важна для населения, например образование и здравоохранение, невозможно организовать условия для развития полноценной конкуренции, насколько доставка услуги не может зависеть от доходов или имущества граждан.

Примером сочетания механизмов конкуренции и строгих регламентирующих норм может быть организация государственных заказов.

Б. Государственные заказы

В течение долгого времени государство ведет борьбу против тайных соглашений между поставщиками и между ними и чиновниками, посредством организа-

ции подачи конкурентных предложений и разработки оптимальных процедур получения заказа. Процедуры стали сложнее, но их назначение не изменилось.

Во Франции большую часть дел, рассматриваемых государственным органом в сфере конкуренции, составляют незаконные сговоры между предприятиями в процессе распределения государственных заказов. Штрафы за нарушение таких процедур очень высоки.

В начале 1990-х годов Уголовной кодекс дополнен определением нового преступления, связанного с государственным заказом: преступление фаворитизма (предпочтения), которое состоит, во-первых, в предоставлении неоправданных льгот предприятиям, например в завышении стоимости контрактов; во-вторых, в нарушениях самих процедур. Законодательно установлено преследование лиц, уличенных в совершении подобных действий, даже если невозможно доказать, что они получили выгоду. Таким образом, состав преступления определяется нарушением правил процедуры и предоставлением неоправданных льгот.

Коррупционные действия со стороны предприятия могут стать основанием для лишения предприятия права участвовать в процедурах государственных заказов, и это серьезная санкция. Новая директива ЕС от 26 февраля 2014 года № 2014–24 о государственных заказах предусматривает, что заказывающий государственный орган должен исключить любое предприятие, в отношении которого есть решение суда по делу о коррупции, мошенничестве, отмывании денег и других преступлениях, из состава участников, претендующих на получение государственного заказа (ст. 57). Распоряжение включено в директиву о государственных заказах в секторах водоснабжения, энергии, транспорта и почтовых услуг (ст. 80)¹.

2. Средства открытого управления, направленные на сдерживание коррупции

Развитие открытого управления требует актуализации технологических и юридических основ. В связи с этим полагаем целесообразным рассмотреть три вопроса: электронная администрация; прозрачность деятельности административных структур; конфликты интересов.

А. Электронная администрация

Посредством использования электронных технологий автоматизация многих процедур постепенно внедряется в деятельность административных органов. При наличии легальных условий многие решения издаются

¹ Комментируется эти новые директивы в журнале: *Actualité juridique Droit administratif*, 2014, №15, 21 апреля, стр. 831–859.

автоматически, таким образом, система электронной администрации снижает возможность возникновения коррупционных отношений. Поэтому она является действенным инструментом борьбы против так называемой бытовой коррупции, затрагивающей права граждан.

Кроме того, электронная администрация может способствовать сдерживанию коррупции посредством дематериализации процедур заключения договоров заказа.

Например, согласно новой директиве ЕС о заключении публичных заказов от 26 февраля 2014 г. № 2014–24 в процессе закупок товаров массового потребления можно использовать «систему динамического приобретения» (ст. 34), которая определяется как «полностью электронный процесс», доступный только заранее отобранным предприятиям. Заказ получает предприятие, сделавшее лучшее предложение. Кроме того, орган – инициатор закупки – может использовать «электронный аукцион» (ст. 35), предполагающий снижение цен; эта система используется в открытых или закрытых процедурах, когда есть возможность точно определить технические условия заказа. Наконец, при проведении электронной процедуры закупки предприятия должны предоставить свои предложения в форме электронного каталога (ст. 36).

Развитие электронной администрации в Российской Федерации также направлено на содействие борьбе с коррупцией. В течение десяти лет российское Правительство реализует программу «Электронная Россия», используя большие инвестиции. В 2008 году Правительство утвердило новый концепт реформы, в том числе административной, и внедрение электронного управления в целях совершенствования качества и доступности публичных услуг, повышения эффективности работы администрации, сокращения барьеров в развитии экономики, повышения прозрачности публичных услуг и развития открытого общества. С 2006 года электронные процедуры применяются в области государственных закупок².

Однако невозможно победить коррупцию только посредством технологического развития – необходимы участие граждан и законодательные условия гарантии прозрачности и предотвращения конфликтов интересов.

Б. Прозрачность деятельности администрации

Прозрачность означает доступность информации о действиях и решениях административных структур для граждан, их объединений и средств массовой инфор-

мации, которые должны быть наделены функцией общественного контроля. Прозрачность усложняет установление коррупционных связей и усиливает доверие общества к государственным органам. Снижению уровня коррупции способствует также общественное мнение, в соответствии с которым коррупция недопустима и полностью дискредитирует лицо, совершившее коррупционное правонарушение.

В Российской Федерации уже существует закон о доступности для граждан официальных документов о деятельности государственных органов, и надо поддержать использование этого права гражданами и их объединениями. При этом закон должен обязывать администрацию сообщать просителю все причины того или иного неблагоприятного решения. Законодательство должно регулировать случаи молчания администрации, так как подобные ситуации могут провоцировать коррупционные действия. В законе целесообразно предусмотреть, что в случае, если администрация не вынесла решение в установленный срок, то результаты рассмотрения вопроса автоматически считаются положительными либо, наоборот, отрицательными, что может быть оспорено в суде. Во Франции закон от 12 ноября 2013 года вводит принцип о том, что молчание администрации считается положительным решением вопроса, но из этого принципа существует множество исключений, когда молчание считается отрицательным решением.

Кроме того, необходимо наделить граждан полномочиями по содействию в борьбе против коррупции. Это сложный вопрос, потому что следует предотвратить использование таких полномочий в клеветнических целях. Во Франции закон от 6 декабря 2013 года предоставляет право объединению, которое существует не менее пяти лет и устав которого предусматривает цель борьбы с коррупцией, подать гражданский иск (новая статья 2–23 Уголовного Кодекса) в случаях выявления:

- 1) преступлений, связанных с недобропорядочными (нечестными) действиями;
- 2) коррупционных преступлений и случаев торговли влиянием;
- 3) преступлений укрывательства и отмывания денежных средств;
- 4) преступлений, нарушающих права избирателей.

Государственный Совет Франции недавно принял постановление, согласно которому третья сторона может оспорить законность административного договора перед административным судом, в случае, если третья сторона действительно понесла ущерб от заключения и содержания договора.³ То есть данное средство правовой защиты касается не только конкурентов, не получивших вовремя заказ.

² Jean-Jacques KUDELA, « La réforme de l'administration numérique dans la Fédération de Russie », pp.69–96 in : I. Bouhadana / W. Gilles (dir.), Droit et gouvernance des administrations publiques à l'ère numérique, Paris, Ed. IMODEV, 2014.

³ CE Ass. 4 avril 2014 « Département du Tarn-et-Garonne », n°358994, AJDA 2014, n°14, p.764.

Г. Конфликты интересов

Проблема конфликта интересов существует во всех странах и отражается на развитии антикоррупционного законодательства. Общественное мнение однозначно осуждает чиновников, замешанных в конфликте интересов. Например, во Франции советник Президента подал в отставку после обнародования электронной газетой факта о его вовлечении в рассматриваемый конфликт.

Во Франции вопросу о конфликте интересов долго не придавали самостоятельного значения, полагая, что законодательство о государственной службе регулирует этот вопрос в достаточной степени. Однако закон от 11 октября 2013 года установил новую регламентацию в отношении предотвращения конфликтов интересов. Также будет принят в этом году закон о деонтологии (нравственных нормах профессионального поведения), правах и обязательствах гражданских служащих. Закон от 11 октября 2013 года закрепляет широкое определение конфликта интересов: «любая ситуация столкновения публичных интересов либо публичных и частных интересов, которая может подорвать независимое, непредвзятое и объективное исполнение какой-либо государственной (административной) функции» (ст. 2).

В Российской Федерации проблеме конфликта интересов также уделяется пристальное внимание. Дмитрий Медведев определяет конфликт интересов как «противоречие между личными интересами чиновника и законными интересами государства»⁴. Статья 19 Закона 2004 года о гражданской службе определяет конфликт интересов в отношении чиновников и распространяется и на членов их семей.

Сложность заключается в доказывании фактов, связанных с конфликтом интересов, так как зачастую невозможно установить непосредственную связь между нарушениями и интересами всех задействованных в них лиц.

В связи с этим недостаточно проверять наличие заявлений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера – необходимо развивать систему независимых органов следствия и правосудия.

3. Роль следствия и правосудия

Эффективность законодательства о предотвращении коррупции и конфликтов интересов зависит в значительной мере от способности следственных органов и судов выявлять и доказывать факты коррупционных правонарушений и назначать соответствующие санкции.

⁴ Цитирован А.А. Демином: Государственная служба в РФ, Москва, Юрайт, 2012, 7-е издание, с. 185.

Уголовная ответственность применяется во вторую очередь. Необходимо различать конфликт интересов и коррупционные преступления.

В ситуациях, связанных с конфликтом интересов, государственные органы и органы местного самоуправления должны определить организацию, рабочие процессы и правила поведения, направленные на выявление тех интересов чиновника, его супруги и детей, которые идут вразрез с интересами администрации и надлежащим выполнением должностных функций. Кроме того, руководство должно консультировать чиновников по вопросам предотвращения конфликтов интересов.

В случае подтверждения фактов коррупции за дисциплинарной ответственностью может последовать уголовная. Однако применять дисциплинарную ответственность во избежание уголовной не допускается. С момента подтверждения факта коррупции следственный орган имеет преимущество над административными органами управления.

Согласно французскому закону от 11 октября 2013 года создан Высший Орган Прозрачности общественной жизни (ВОПОЖ), который является «независимым административным органом» (ст. 19 и след.) и рассматривает ситуации, которые могут повлечь конфликт интересов руководителей или должностных лиц, принимая решение о прекращении такой ситуации. В случае несоблюдения решения, суд может назначить наказание в виде штрафа в размере 15000 евро и одного года тюремного заключения⁵.

При совершении преступления во Франции расследование проводится судьей, следовательно, является независимым. Судья имеет широкие полномочия по проведению расследования до установления фактов, которые будут впоследствии учтены в ходе судебного разбирательства.

В наше время, коррупция имеет международные размеры, в частности, скрывание и отмывание денежных средств. Существует несколько международных договоров, имеющих целью борьбу с коррупцией на международном уровне.

По этому, сдерживание коррупции вызывает всё больше развитие сотрудничества между следственными органами разных стран, в частности между Российской Федерацией, бывшими республиками СССР и Европейским Союзом.

⁵ Для подробного: Ж. Марку, «Новые законопроекты о борьбе против тяжёлых экономических и финансовых преступлений и обеспечении прозрачности политических деятельности», Антикоррупционный Форум 2013.

Библиографический список:

1. Actualité juridique Droit administratif, 2014, №15, 21 апреля, стр. 831–859.
2. Jean-Jacques KUDELA, «La réforme de l'administration numérique dans la Fédération de Russie», pp. 69–96 in: I. Bouhadana / W. Gilles (dir.), Droit et gouvernance des administrations publiques à l'ère numérique, Paris, Ed. IMODEV, 2014.
3. CE Ass. 4 avril 2014 « Département du Tarn-et-Garonne », n°358994, AJDA 2014, n°14, p.764.
4. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта: Материалы сравнительно-правового исследования / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку; ИЗиСП; Университет Париж 1 Пантеон-Сорбонна. – Москва: Статут, 2011.–317 с.
5. Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор; ИЗиСП. – Москва: Юридическая фирма «Контракт», 2012. – 240 с.
6. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров; ИЗиСП. – Москва: ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013. – 160 с.
7. Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права, 2012, № 6. С. 5–17.

References (transliteration):

1. Administrativnye procedury i kontrol' v svete evropejskogo opyta: Materialy sravnitel'no-pravovogo issledovanija / Pod red. T.Ja. Habrievoj, Zh. Marku; IZiSP; Universitet Parizh 1 Panteon-Sorbonna. – Moskva: Statut, 2011. – 317 s.
2. Rol' predprinimatel'skih struktur v protivodejstvii korrupcii: nauchno-prakticheskoe posobie / отв. ред. N.G. Semiljutina, E.I. Spektor; IZiSP. – Moskva: Juridicheskaja firma «Kontrakt», 2012. – 240 s.
3. Uchastie institutov grazhdanskogo obshhestva v bor'be s korrupciej: nauchno-prakticheskoe posobie / отв. ред. Ju.A. Tihomirov; IZiSP. – Moskva: ООО «POLIGRAF-PLJuS», 2013. – 160 s.
4. Habrieva T.Ja. Korrupcija i pravo: doktrinal'nye podhody k postanovke problemy // Zhurnal rossijskogo prava, 2012, № 6. S. 5–17.