

УДК 341.48:343.35

Бугаев В. А.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ОПЫТ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ И ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Коррупция – одно из сложных социально-экономических явлений, поразившее систему государственного и общественного управления большинства современных государств, поэтому уяснение её содержания, правовое закрепление признаков и ответственности за коррупционное поведение в различных государствах позволит разработать более эффективные правовые механизмы борьбы с этим явлением в Украине. Однако, прежде чем рассматривать вопросы международно-правового опыта борьбы с коррупцией, необходимо определиться с её понятием. Одно из распространённых общих понятий коррупции было дано профессором Гарвардского университета Джозефом С. Наем на Международной конференции по борьбе с коррупцией (Амстердам, 9 – 12 марта 1992 г.). По его мнению, под коррупцией следует понимать поведение, при котором имеются отклонения от исполнения обычных обязанностей государственного служащего или нарушение закона, когда имеют место некоторые типы специфического поведения, как-то: взятка, nepotism (кумовство), использование фондов не по назначению [1].

В принципе, перечисленные Дж. Наем признаки коррупции в той или иной степени отражены как в различных научно-теоретических определениях этого явления, так и в правовых нормах соответствующих законодательных актов стран Запада и СНГ. В статье 1 Закона Украины «О борьбе с коррупцией» в редакции 1995 г. под ней понималась деятельность лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, направленная на противоправное использование предоставленных им полномочий для получения материальных благ, услуг, льгот или других преимуществ [2]. В той же статье, в редакции этого Закона 1997 г. под коррупцией уже понимаются не только действия должностных лиц властных институтов государства, но и предприятий, организаций, учреждений различных форм собственности, политических партий и общественных организаций, направленные на удовлетворение личных, групповых или корпоративных интересов путём незаконного получения материальных благ, услуг, льгот или других преимуществ, с использованием предоставленных им полномочий [3]. Следовательно, правовое понятие коррупции в Украине с точки зрения его субъекта было расширено. Как представляется, это связано с распространением коррумпированного поведения не только в среде государственных чиновников, но и должностных лиц предприятий, организаций и учреждений различных форм собственности.

В своем исследовании «Уголовно-правовые и криминологические проблемы коррупции, теневой экономики и борьбы с ними» профессор Л.В. Багрий-Шахматов выделил следующие характерные приемы, которые позволяли украинским государственным чиновникам использовать бизнес, кооперативную деятельность в личных интересах.

Первый – заключался в создании коммерческих фирм при органе управления, учредителями которых, как правило, являлись если не сами руководители, то их родственники или подставные лица.

Второй – участие высокопоставленных чиновников в учреждении и деятельности коммерческих банков, в нарушение требований Закона о банковской деятельности, запрещающего это работникам органов государственного управления.

Третий – административная протекция коммерческим фирмам «больших чинов» с использованием ими своего служебного положения.

Четвертый – получение коммерческими структурами недвижимости и основных фондов государства почти бесплатно.

Пятый – взятка – как универсальное средство делать бизнес. При этом органы МВД считают, что выявляется не более 10% всех случаев взяточничества [4].

В связи с изложенным, Л.В. Багрий-Шахматов пришёл к справедливому выводу, что «в настоящее время мы подошли к порогу, за которым начинается сращивание власти с мафией. Криминальная зона власти уже создала свой рынок, где успешно торгуют самими основами государства. Возрастающие масштабы криминального бизнеса вместе с открытой коррупцией чиновников и разгулом преступности стали самой заметной чертой преобразовательных процессов движения к рынку» [5].

Следует отметить, что в Украине коррупция существует в неразрывной связке с организованной (мафиозной) преступностью. Организованную преступность делает такой прибыльной и безнаказанной коррупция. Ряд учёных, например Л.В.Багрий-Шахматов, А.И.Гуров и др. коррупцию рассматривают как один из важных признаков организованной преступности.

Коррупция и протекционизм со стороны государственных или общественных чиновников основывается как на законных, так и незаконных решениях и действиях. Порой даже трудно бывает отличить, выделить, за что получил тот или иной чиновник взятку, в чём конкретно выразилась его протекция конкретному человеку, группе лиц, фирме или организации [6]. Поэтому борьба с организованной преступностью автоматически приводит к необходимости борьбы с коррупцией и наоборот.

Во второй половине XX в. США и ряд других наиболее развитых государств сначала самостоятельно, а затем и в рамках международного сообщества стали всё активнее наращивать борьбу с коррупцией и организованной преступностью. Практически для всех стран планеты проблема коррупции и борьбы с ней является значимой и, к сожалению, неразрешимой. При этом можно выделить следующую закономерность – чем ниже общий социально-экономический уровень развития государства, тем выше в нём уровень коррупции и организованной преступности. Ряд стран третьего мира фактически полностью коррумпированы, что не может не вызывать тревогу у международного сообщества.

В сентябре 1989 г. На 4-м Международном симпозиуме по проблеме борьбы с организованной преступностью и терроризмом (Чикаго, сентябрь 1989 г.) М. Родригес высказал мысль, что ряд стран не в состоянии бороться с мафией в силу отсутствия надёжной правовой базы, слабой технической оснащённости правоохранительных органов, после чего пришёл к заключению, если не оказать помощи таким странам, то через 10-20 лет международное сообщество сможет столкнуться с огромными

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ОПЫТ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ И ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

государственными, политическими мафиозными структурами, когда борьба с организованной преступностью станет бессмысленной [7].

За последние 10 лет ООН и Советом Европы было принято свыше десяти нормативно-правовых актов (деклараций, конвенций, протоколов и т.д.), направленных на борьбу с коррупцией. Кроме того, был проведён ряд международных региональных конференций, посвящённых вопросам борьбы с коррупцией. Наиболее значимыми международно-правовыми актами в этом плане являются: «Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях» (1996 г.); «Международный кодекс поведения государственных должностных лиц» (1996 г.); «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка»; Специальный проект Комиссии Евросоюза и Совета Европы «Октопус» – Коррупция и организованная преступность в странах, находящихся в период перестройки (1997 г.); проект «Конвенции по вопросам коррупции» междисциплинарной группы Совета Европы по борьбе с коррупцией (1997 г.); «Типовой закон об отмывании денег, полученных за наркотики»; «Соглашение о создании группы государств по борьбе с коррупцией» – GRECO (1998 г.); «Конвенция об отмывании, поиске и конфискации доходов, полученных преступным путём» (1998 г.) и ряд других [8].

Этими документами предусмотрены такие основные формы минимизации коррупционного поведения, как: внедрение в жизнь Кодекса профессиональной этики; финансовый контроль за крупными денежными операциями чиновников; особый налоговый контроль за доходами чиновников и членов их семей; невозможность занятия предпринимательской деятельностью чиновниками во время государственной службы; контроль за дальнейшим трудоустройством чиновника, его деятельностью и доходами после увольнения с государственной службы; обязательное закрепление в уголовном законодательстве ответственности за коррупцию всеми странами – участниками международных соглашений Евросоюза по борьбе с коррупцией и т.д.

По мнению юристов многих стран, решению проблем борьбы с коррупцией может в той или иной мере способствовать использование криминологических форм и методов борьбы с преступностью, в том числе, установление особого социально-правового контроля за источниками доходов, финансово-экономической и иной деятельностью лиц, подозреваемых в коррупции [9]. По сути, такой контроль выражается в том, что определенные государственные органы, общественные организации, должностные лица законодательно наделяются полномочиями по проведению проверок финансово-экономической деятельности конкретных граждан и юридических лиц. Наряду с этим, они имеют право информировать об обнаруженных нарушениях компетентные органы и общественность и ходатайствовать о привлечении виновных к ответственности. Кроме того, предполагается наделение контролирующих субъектов правами в период до принятия окончательного решения судом или иным компетентным органом самостоятельно применять к подконтрольному лицу меры, направленные на предупреждение и пресечение правонарушений. Например, временно отстранять от работы лиц, подозреваемых в коррупции, вводить ограничения и запреты

на их деятельность для воспрепятствования использования или сокрытия средств, добытых преступным путем и т.п. [10].

Социально-правовой контроль, как средство борьбы с коррупцией, получил наибольшее развитие в Японии, США и ряде стран Европы.

В Японии осуществляется регламентированная законом регистрация лиц, против которых выдвинуты обвинения в причастности к организованной преступности и коррупции. Факт такой регистрации обычно доводится до сведения общественности через средства массовой информации. Он является правовым основанием для установления контроля за поведением конкретного лица и источниками его доходов. Это может повлечь применение к такому лицу правоограничений, препятствующих совершению им правонарушений, легализации и расходованию преступно добытых средств, в том числе, полученных в виде взяток.

В 1992-1993 годах Комиссиями общественной безопасности Японии по рассмотренным материалам были объявлены преступными 18 организаций. Среди них три лидирующие криминальные структуры в преступном мире Японии: «Ямагути-гун» (23000 членов), «Инагава-най» (7400 членов), «Сумиси-кай» (8000 членов).

В ФРГ государственные служащие, уличенные в коррупции, не только подвергаются административному или уголовному наказанию, но им запрещается в дальнейшем занимать посты на государственной службе. Более того, такие лица утрачивают право на пенсионное обеспечение государственного служащего и с них взыскиваются в полном объеме незаконно полученные доходы.

Следует иметь в виду, что борьба с коррупцией предполагает разработку и реализацию комплекса специальных организационных, предупредительных и правоохранительных мер. Среди них важное место отводится уголовно-правовым, уголовно-процессуальным, уголовно-исполнительным, фискально-финансовым и оперативно-розыскным мерам, которые должны быть разработаны на основании анализа общей криминальной ситуации и её прогнозе.

Поскольку коррупция тесно связана с организованной преступностью, то, соответственно, приоритет имеют специальные меры. В качестве основного объекта борьбы выступают сами организованные преступные формирования и уже не отдельные преступления, а их сложная и разветвлённая преступная деятельность. При этом решается задача пресечения движения и легализации преступных капиталов [11].

В обществе достаточно широко утвердилось мнение, что распространённость коррупции и взяточничества связаны исключительно с экономическими трудностями. Отсюда некоторые специалисты увязывают решение проблемы с механическим повышением зарплаты государственным служащим. Однако такой подход, как представляется, не решает всего комплекса проблем. Во-первых, обоснованную тревогу относительно положения дел с коррупцией и необходимости борьбы с ней первыми активно проявили США и страны Евросоюза, где уровень доходов чиновников является одним из самых высоких в мире. Во-вторых, с социально-экономической точки зрения важно, чтобы зарплата госслужащих не опускалась ниже уровня, обеспечивающего достойное существование. Далее эффект от повышения зарплаты падает. В конечном итоге государство никогда не сможет дать своим служащим денег больше, чем организованная преступность [12].

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ОПЫТ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ И ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Деятельность правоохранительных органов в этой области затруднена, т.к. они подвергаются сильному воздействию со стороны организованной преступности и сами тоже подвержены коррупции. Самый эффективный способ борьбы с коррупцией – это создание условий, препятствующих её появлению и развитию.

Изучение международного опыта показывает, что борьбе с коррупцией чаще всего препятствуют:

- 1) значительная распространенность коррупционных правонарушений в условиях известной ограниченности ресурсов, выделяемых на нужды юстиции;
- 2) определенная ограниченность возможностей уголовного законодательства в части формулирования признаков коррупционных преступлений и конкретных форм их совершения;
- 3) трудности в оперативном выявлении и уголовно-процессуальном доказывании фактов коррупции;
- 4) недостаточное предупредительное воздействие традиционных мер уголовной ответственности и наказания.

Важное значение в борьбе с коррупцией западные государства придают экономико-правовым средствам. В законодательстве этих стран, в частности, в уголовных кодексах Австрии, Швеции, ФРГ, Великобритании имеются специальные разделы либо отдельные статьи, предусматривающие уголовную ответственность за злоупотребления в кредитно-финансовой сфере. Предусматривается уголовная ответственность за открытие кредитных учреждений, а также торговых, промышленных и других предприятий без надлежащего разрешения либо получивших разрешение, но проводящих операции, не предусмотренные этим разрешением.

На совещаниях рабочей группы Интерпола по вопросам сотрудничества между банковскими и полицейскими учреждениями (1990 – 2000 г.г.) не раз обсуждались вопросы борьбы с незаконно открытыми банками в ряде стран Западной Европы. Отмечалось, что через сеть таких банков перемещаются крупные денежные суммы, осуществляются их переводы в другие страны, «отмываются» деньги, нажитые преступным путем. Рекомендовано разработать универсальное законодательство на уровне мирового сообщества.

Во всех странах (кроме США и Японии) до 70-80-х годов XX в. борьба с правонарушениями в сфере экономической деятельности регулировалась гражданским, административным и финансовым законодательством. Уголовная ответственность за эти правонарушения применялась лишь в исключительных случаях, когда налицо были традиционные виды противоправной деятельности: взяточничество, ростовщичество, подкуп чиновников и т.д. Ответственность за незаконную деятельность компании предусматривалась в антимонопольном законодательстве. Только с середины 1970 года стало формироваться понятие «экономическая преступность» и последовало принятие конкретных правовых актов:

- в США — Закон о борьбе с коррупцией (1974 г.), Законы о товарообороте и о тайне банковских вкладов (1976 г.), законы о борьбе с экономическими преступлениями (1976-1986 г.);
- в Швеции — Закон об ограничении деятельности торговых компаний и защите интересов потребителей (1978-1980 г.)

Из приведенных данных видно, что большая часть таких актов направлена на защиту одного из основных элементов рыночной экономики – частного бизнеса. С точки зрения западных специалистов, в настоящее время нарушения правил свободной конкуренции охватываются таким широким понятием, как экономическая преступность.

Новшеством для западных стран является введение уголовной ответственности юридических лиц. Закон открывает возможность такого вида наказаний, как роспуск корпораций по решению суда.

Западные законодатели ищут новые меры борьбы с экономической преступностью. Так, в США был принят Федеральный закон RICO – комплексный акт об организационной деятельности, связанной с незаконным извлечением доходов и коррупцией. RICO – акт непрямого действия, включающий одновременно как гражданскую, так и уголовно-правовую части. Суть RICO состоит в следующем: если есть достаточно оснований полагать, что значительные финансовые средства и имущество добыты преступным путём, то могут быть возбуждены иски против этих средств и собственности, а не против лиц, их добывших; на финансовые счета и имущество может накладываться арест до признания лица виновным; если расследование показало, что таким бизнесом обществу нанесен урон, RICO позволяет возмещать его в трехкратном размере. RICO позволяет отчислять часть средств, полученных как возмещение ущерба, в пользу правоохранительной системы. Отсюда становится понятной заинтересованность этой системы в расследовании экономических преступлений. Борьба с экономической преступностью сводится к подрыву ее корней, то есть, направлена на ликвидацию возможностей легализации незаконно полученных доходов [13].

В условиях реформирования экономики и её нестабильного характера в Украине задействовать все перечисленные инструменты в борьбе с коррупцией невозможно. Однако изложенный материал позволяет сделать вывод, что наряду с традиционными методами борьбы с организованной преступностью в нашей стране, как минимум, необходимо:

1) применять судами за взяточничество и другие должностные преступления, при наличии оснований, реальные меры наказания, предусмотренные уголовным законодательством;

2) проводить тщательную проверку кандидатов на должность государственного служащего, о возможных его связях с преступными формированиями. Своевременно реагировать на все признаки использования должностным лицом своего служебного положения вопреки интересам службы и государства, с целью получения каких-либо материальных благ. Если на ранних этапах становления лидеры организованных преступных групп с помощью шантажа, провокаций и подкупа втягивали государственных служащих в преступную деятельность, то в настоящее время сами государственные служащие ведут активный поиск знакомств для установления хорошо оплачиваемых связей с преступными группировками, устраиваются на государственную службу с этой же целью;

3) повышать профессиональный уровень служб ведущих борьбу с коррупцией и организованной преступностью, что требует определенных организационно-правовых мер, в частности, более решительного внедрения в системе ОВД

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ОПЫТ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ И ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

специализации групп и подразделений по направлениям криминальных специализаций организованных преступных групп;

4) повышать уровень культурного развития общества, особенно слоёв, связанных с предпринимательской деятельностью, так как от них зависит уровень коррупции. Для этого требуется проведение активной разъяснительной и правовоспитательной работы, что частично позволит воспрепятствовать чиновничье-бюрократическому аппарату и представителям различных властных структур использовать правовую неграмотность граждан в корыстных интересах;

5) повысить социальный и материальный уровень государственных служащих и работников правоохранительных органов, с целью их заинтересованности в выполнении своих функциональных обязанностей с полной отдачей в соответствии с законом;

6) обеспечить службы, ведущие борьбу с организованной преступностью, техническими средствами на уровне Европейских стандартов, для повышения эффективности их деятельности в этой области.

7) использовать опыт зарубежных стран в борьбе с экономической преступностью и обеспечить широкое взаимодействие с ними в этой области;

8) совершенствовать законодательную базу в сфере борьбы с коррупцией, используя приемлемый зарубежный опыт, внести в УК статью, предусматривающую уголовную ответственность за коррупцию, так как не все преступления в сфере служебной деятельности охватывают коррупционную деятельность.

Список литературы:

1. Angheni. A cincea conferinta internationala anticoruptie // Bulet in criminology si criminalistica.- 1992, N1-2, С.109.
2. Закон Украины «О борьбе с коррупцией» // Ведомости ВС Украины, 1995, №34. Ст. 266.
3. Закон Украины «О борьбе с коррупцией» // Ведомости ВС Украины, 1997, №19. Ст. 136.
4. См.: Л.В. Багрий – Шахматов. Уголовно-правовые и криминологические проблемы коррупции, теневой экономики и борьбы с ними / Учебное пособие. Одесса: Латстар, 2001. – С. 171-174
5. Там же: С. 173
6. См. там же: С.290.
7. См.: А.А.Волобуев. Некоторые аспекты борьбы с организованной преступностью // Вестник МГУ. Серия Право. 1990, №4. – С.72.
8. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. К.; Школяр, 1999. – С.83-87,101-102, 113-124, 158-160, 166-188 та ін.
9. См.: Уголовная юстиция: проблемы международного сотрудничества. / Международный научно – исследовательский проект. М.; БЕК, 1994. – С.13
10. См. там же: С. 21 – 22
11. См.: Яблоков Н.П. Общеметодические проблемы оперативно – розыскной деятельности в борьбе с организованной преступностью. // Вестник МГУ. Серия Право. 1996. №2. – С.45
12. См.: Основы борьбы с организованной преступностью. /Под. ред. В.С.Овчинского, В.Е.Эминова, Н.П.Яблокова. М.; ИНФРА – М, 1996. – С.17
13. См.: Л.В. Багрий – Шахматов. Уголовно-правовые и криминологические проблемы коррупции, теневой экономики и борьбы с ними / Учебное пособие. Одесса: Латстар, 2001.- С. 260-266.