

Ж. Марку

БОРЬБА ПРОТИВ КОРРУПЦИИ ВО ФРАНЦИИ*

Аннотация. В статье рассматривается опыт Франции в сфере противодействия коррупции, а также действующее в стране правовое регулирование вопросов применения уголовной ответственности в указанной сфере, практика осуществления административного контроля и регулирование конфликта интересов.

Ключевые слова: коррупция, правовое регулирование, зарубежный опыт, конфликт интересов, уголовное наказание, избирательные компании, административный контроль, административные процедуры, мониторинг.

Коррупция — это феномен, который существует во всех обществах и во всех эпохах. Она всегда ослабляет экономику, подрывает общественные отношения и доверие между людьми. Влияние коррупции на общество зависит от того, в каком масштабе она распространена, от осуществления реальных мер и политической воли, направленных на борьбу с коррупцией, а также от поведения граждан и отношения общества.

Коррупция является одновременно экономическим и моральным феноменом, который ставит личный, эгоистический интерес выше всех других интересов, что создает опасность для общества и государства.

Определить коррупцию трудно, потому что она проявляется в различных формах. Несмотря на это можно согласиться со следующим общим определением: коррупция — это любое действие, направленное на достижение или получение каких-либо льгот, привилегий или выгод путем нелегальных сговоров и взяток. Под это определение могут подпадать различные преступления.

В процессе построения современного государства во Франции борьба против коррупции всегда была важной. Например, Наполеон Бонапарт, говоривший о поставщиках армии, что все они воры, впервые закрепил регламентацию государственных заказов, чтобы предотвратить коррупцию и сговоры между чиновниками и поставщиками.

В начале XIX в. в государственной администрации было введено разделение между должностными лицами, ведающими затратами, и бухгалтерами: тот, кто управлял деньгами, должен был проверить расходы, разрешаемые должностными лицами, а тот, кто разрешал расходы, не мог управлять деньгами. Писатель и ученый Вивиен в 40-е гг. XIX в. писал, что финансовое управление основывается на принципе недоверия.

Однако сегодня коррупция усложнилась, в частности, непосредственный подкуп заменяется непрямым использованием личных интересов влиятельных особ в целях повлиять на их решение. Поэтому необходимо бороться не только с коррупцией, но и со всеми нарушениями честности.

Главные источники коррупции находятся в следующих областях: государственные заказы и договоры предоставления публичных услуг населению частными предприятиями; градостроительные разрешения; деятельность полиции; использование или продажа государственной собственности. Кроме того, коррупция может быть источником финансирования политической деятельности.

Согласно докладу 2010 г. Центральной службы предотвращения коррупции положение во Франции сегодня неудовлетворительное. В 2010 г. Франция находилась на 25 месте среди всех стран по уровню коррупции в публичной администрации и среди политиков. Необходимо адаптировать законодательство к новым формам нарушения честности и бороться с толерантностью общества по отношению к таким фактам.

Во Франции борьба против коррупции традиционно основывается на уголовном законодательстве и административных процедурах и контроле. Сегодня она распространяется также на регулирование финансирования политической деятельности и предотвращение конфликтов интересов. Необходимо увязать административный контроль с уголовными преследованиями и ввести новое регулирование конфликтов интересов.

Преступления, определяемые уголовным законодательством. Наряду с традиционными в современном законодательстве отражены новые виды преступлений, соответствующие развитию новых форм коррупции, в частности в области международной коррупции.

Первая кодификация была осуществлена во времена Великой французской революции и Первой империи, когда проводилось различие между коррупцией и взяточничеством. Потом в течение XIX и XX вв. в законодательстве был расширен круг коррупционных

* В основе статьи — доклад, представленный автором на Первом Евразийском антикоррупционном форуме и Седьмой Международной школе молодых ученых-юристов. Обзор работы Форума и Школы представлен ниже.

преступлений, проведена их дифференциация и введены новые меры ответственности, чтобы уголовное законодательство соответствовало развитию функций и задач государства. Сегодня законодательством предусматриваются коррупционные преступления не только в отношениях с публичной администрацией, но и в отношениях между частными лицами. Таким образом, коррупция наемного работника частного предприятия является преступлением.

Уголовным кодексом определяется 16 различных видов преступлений в области коррупции и нарушениях честности; можно сгруппировать их следующим образом:

- коррупция как достижение предоставления любой выгоды для себя или кого-либо путем нелегальных сговоров;
- использование своей должности в личных интересах для получения доходов либо любых ценностей (взятничество);
- использование своего влияния на принятие решений в целях получения или предоставления выгоды («торговля влиянием»);
- фаворитизм (предпочтение);
- вмешательство в разрешение дела, в котором имеется личный интерес.

В начале 1990-х гг. Уголовный кодекс Франции дополнился определением нового преступления, затрагивающего государственные заказы: преступления фаворитизма (предпочтения). Преступления фаворитизма состоят, во-первых, в использовании связей при получении предприятиями неоправданных льгот, например, с завышением стоимости контрактов; во-вторых, в нарушениях процедур. Можно преследовать лиц, замешанных в подобных операциях, даже в случаях, когда невозможно доказать, что они получили выгоду. Таким образом, сочетание неправильного поведения и неоправданной льготы свидетельствует о преступлении.

Депутаты и должностные лица должны декларировать свое имущество в начале и в конце срока исполнения полномочий. Независимая комиссия изучает декларации и передает дело прокурору, когда находятся изменения в имущественном положении лица, которые нельзя объяснить. Обязанность декларировать имущество относится к руководителям учреждений и компаний публичного сектора.

Вследствие ратификации Францией конвенции ООН против коррупции Законом от 13 ноября 2007 г. был расширен перечень коррупционных преступлений, были введены два новых преступления. Отныне лица наказываются за коррупцию в отношении иностранных служащих и за использование своего влияния на сотрудников международных организаций.

Строгие наказания предусмотрены для судей и других сотрудников государственных или международных судов. Предусматривается уголовная ответственность за подкуп свидетелей или оказание давления на них, а также за любую попытку исказить судебные решения. Законом также расширена область применения процедур расследования по организованной преступности в отношении коррупционных дел. Наконец, наказываются юридические лица, замешанные в этих преступлениях.

В 2009 г. согласно народному доосье судимости суды Франции вынесли 162 приговора, по делам о коррупции в самом точном смысле слова (65), делам о «торговле влиянием» (36) и делам о фаворитизме (20). Однако это не полные данные по делам о нарушениях честности: здесь не учтены дела, повлекшие только дисциплинарную ответственность, а также дела о конфликте интересов.

Наконец, Законом от 13 ноября 2007 г. была введена защита сотрудников, которые раскрыли дела о коррупции, ставшие им известными в рамках служебных отношений, или поддержали обвинение как свидетели. В случае применения отрицательных мер против сотрудника руководитель должен доказать, что они не связаны антикоррупционной активностью этого лица. Однако подобной нормы не существует в законодательстве о государственной службе и службе в органах местного самоуправления.

Административные процедуры и контроль в борьбе против коррупции. Одной из целей административных процедур является предотвращение коррупции. Процедуры заключения договоров государственных заказов и процедуры выдачи разрешений соответствуют этой цели. Административный контроль осуществляется руководителями организаций, ведомственными инспекциями, Центральной службой предотвращения коррупции, Счетной палатой и региональными счетными палатами. Кроме того, согласно ч. 2 ст. 40 УПК Франции каждый государственный служащий (или служащий органов местного самоуправления), до сведения которого в рамках исполнения его функций дошла информация о противоправном действии, должен немедленно сообщать об этом прокурору. К сожалению, эта норма применяется редко, потому что в законодательстве не предусмотрена ответственность за невыполнение этой обязанности и не существует адекватной защиты служащего законом.

Центральная служба предотвращения коррупции была учреждена законом от 29 января 1993 г. о предотвращении коррупции и о прозрачности экономической деятельности и публичных процедур. Это самостоятельная межведомственная служба при ми-

нистре юстиции, руководитель который назначается из числа членов судебной магистратуры, а служащие — из числа должностных лиц различных ведомств. Вначале служба наделялась законом полномочиями по расследованию, но Конституционный Совет признал эти положения неконституционными: такие полномочия могли бы создать угрозу индивидуальной свободе, потому что не были ограничены в административном порядке и исполнялись без судебной защиты. Закон от 20 января 1993 г. значительно сократил полномочия Службы которые с тех пор не расширились.

Сегодня Центральная служба предотвращения коррупции выполняет следующие задачи:

- собирает и анализирует информацию по делам о коррупции (обнаружение, предотвращение и издание ежегодного доклада об этих правонарушениях);
- содействует и дает советы различным политическим, административным и судебным органам по делам о коррупции по их запросу (например префектам, финансовым судам, антимонопольной службе, органу надзора в сфере финансовых рынков и другим). Однако число таких запросов уменьшается, что связано с недостаточным влиянием Службы и формированием тенденции к сокрытию дел уголовного характера;
- оказывает содействие в области международной борьбы против коррупции, например участвует в мероприятиях по противодействию коррупции по решению Совета Европейского Союза 2008 г. и в рамках Организации экономического сотрудничества и развития.

В докладе 2010 г. Центральная служба предотвращения коррупции предложила дополнительное изменение закона, чтобы усилить ее полномочия, в частности полномочия по расследованию, учитывая пределы, установленные Конституционным Советом, и расширить ее полномочия в области конфликтов интересов согласно заключению Комиссии Государственного Совета (январь 2011 г.)

Кроме того, административный контроль в финансовой сфере осуществляется национальной Счетной палатой и региональными счетными палатами, которые проверяют деятельность государственных органов и органов местного самоуправления в этой сфере. После проверки палата обсуждает раскрытые инспекциями правонарушения и преступления и отправляет соответствующий документ проверяемому органу и прокурору при Счетной палате. В 2010 г. по сведениям региональных счетных палат прокурор разрешил начать уголовное преследование по 23 случаям.

Нелегальное финансирование политической деятельности. Одной из форм коррупции является нелегальное финансирование политической деятельности и избирательных кампаний. Деньги могут сильно повлиять на политические решения и исказить выбор избирателей, в частности, когда финансирование политической деятельности не прозрачно. Поэтому с конца 1980-х гг. законодательство регулирует финансирование политических кампаний и финансирование политических партий и объединений.

Затраты на финансирование избирательных кампаний ограничены законом. Предельный уровень затрат зависит от категории выборов и от числа жителей, если речь идет о местных выборах. Каждый кандидат должен назначать только одного уполномоченного, который собирает деньги и представляет независимой комиссии финансовый отчет об избирательной кампании. В финансировании кампании могут участвовать только граждане. Они должны делать это открыто. Юридические лица за исключением политических партий и объединений, не имеют права финансировать выборы. При отсутствии нарушений государство компенсирует часть затрат. Если допущены нарушения, комиссия передает отчет суду, который может аннулировать результат выборов и признать неправильно избранного кандидата не подлежащим избранию. При наличии нарушений, не влекущих за собой неутверждение финансового отчета об избирательной кампании, комиссия может сокращать объем государственного паушального возмещения (закон от 14 апреля 2011 г.).

Законом от 11 марта 1988 г. регулируется финансирование политических партий и объединений, организуется государственное паушальное финансирование согласно результатам выборов депутатов (число голосов и число мандатов) и ограничивается уровень финансирования политических партий и объединений физическими лицами: оно не должно превышать 7500 евро ежегодно в форме открытых дарений. Дарения со стороны юридических лиц запрещены. Практика показывает, что этих законодательных положений недостаточно для борьбы с нелегальным финансированием политической деятельности. Согласно закону не только политические партии, но и назначенные ими территориальные и специализированные организации могут собирать средства, назначив единственного финансового уполномоченного — физическое лицо или объединение. Но закон не ограничивает ни числа организаций, связанных с политическими партиями, ни числа политических объединений.

Несмотря на то что некоторые расследования по делам о нелегальном финансировании продолжаются, можно сказать, что законодательство закрепляет боль-

ше прозрачности в финансировании политической деятельности и лимитирует увеличение затрат.

Регулирование конфликтов интересов. Понятие конфликта интересов появилось в области общественных отношений сравнительно недавно. Вначале существовало профессиональное правило адвокатов: нельзя представлять противоречивые интересы. Согласно закону о правах и обязанностях служащих органов государства или местного самоуправления эти служащие должны полностью посвящать себя исполнению своих должностных обязанностей и не могут осуществлять частную деятельность в корыстных целях. Из этого положения есть лишь несколько исключений. Кроме того, вмешательство в разрешение вопроса, в котором имеется личный интерес, является уголовным преступлением.

Однако вследствие уменьшения доверия граждан к государству и возрастающего индивидуализма в нашем обществе следует учитывать возможность конфликта между особыми интересами лица и общественной пользой, связанной с его должностью. Несколько стран приняли законодательство в этой области, а несколько международных организаций занимались этим вопросом и предложили определение экономического конфликта интересов.

В частности, в руководящих принципах 2005 г. Организации экономического сотрудничества и развития указано, что «конфликт интересов означает конфликт между публичной должностью и особыми интересами публичного служащего, в котором личные интересы служащего могут повлиять на ненадлежащее исполнение им своих должностных обязанностей и его ответственность». В постановлении Совета Европы от 11 мая 2000 г. № 10 о кодексах поведения публичных служащих говорится: «Конфликт интересов возникает из положения, в котором у публичного служащего существует личный интерес, могущий повлиять на беспристрастное и объективное выполнение им обязанностей».

Во Франции Центральная служба предотвращения коррупции закрепила похожее определение конфликта интересов в ежегодном докладе 2004 г. Кроме того, Законом от 2 февраля 2007 г. о модернизации публичной службы бывшему публичному служащему запрещается выполнять функции, занимать должность на предприятии, которое было ему поднадзорно, заключать договоры или принимать участие в решении вопросов, затрагивающих это предприятие, в течение трех лет после прекращения служебных отношений с органом государства или самоуправления. Нарушение этого правила считается преступлением. Однако ранее устанавливался пятилетний срок. Представляется, что это изменение необоснованное,

потому что трехлетний срок легче обойти путем коррупционного сговора. Кроме того, Законом от 29 февраля 1993 г. при главе правительства учреждена комиссия по этике, которая рассматривает положение публичного служащего и проверяет совместимость интересов, функций, должностей с функциями, выполняемыми им в органе государства или самоуправления. Комиссия рассматривает также дела о прекращении функций и о совместительстве. Комиссия только принимает извещения; но по результатам ее деятельности возможно уголовное преследование служащего в случае совершения им преступления. Согласно докладу 2011 г., комиссия по этике рассмотрела 3386 дел.

Сам по себе конфликт интересов не является преступлением и не свидетельствует о коррупции; это вопрос служебной этики, которая затрагивает и много других вопросов. Но конфликты интересов могут создавать условия для коррупции и толерантного отношения к ней, а также ослаблять доверие к государству и его институтам.

В 2010 г. после обнародования нескольких дел о конфликте интересов, вызвавших подозрения в коррупции и повлекших следственные действия, правительство постановлением от 10 сентября 2010 г. создало Комиссию по предотвращению конфликтов интересов в общественной жизни под председательством заместителя президента Государственного Совета.

В январе 2011 г. Комиссия опубликовала доклад. Целью доклада было выяснение понятия конфликта интересов и определение юридических рамок предотвращения и устранения этого явления. Согласно определению, предложенному Комиссией, конфликт интересов затрагивает только конфликт между индивидуальной корыстью служащего и общественной пользой при выполнении его должностных обязанностей. Необходимо исключить любое подозрение, основанное на принадлежности служащего к какой-либо социальной группе, религии, народности и т.п. Наконец, регулирование конфликтов интересов не должно приводить к подозрениям в отношении органов государства и самоуправления и препятствовать выполнению обязанностей работниками этих органов.

На основании доклада Комиссии правительство разработало законопроект (проект органического закона о судах) и внесло его на рассмотрение в парламент в июле 2011 г. Законопроектом предусмотрено усиление обязанностей указания особых интересов служащих и должностных лиц, расширение области применения этих обязанностей и создание независимого органа по этике и предотвращения конфликтов интересов вместо указанной Комиссии. Однако перед выборами

Президента в мае 2012 г. невозможно было обсуждение и принятие закона, и теперь следует ожидать решений новой власти в этом вопросе.

Борьба против коррупции не должна прекращаться. Она требует совокупности юридических, политических и педагогических мер и выполнения

взаимных обязательств всех уровней государственной власти и общества. Но больше всего удача в деле противодействия коррупции зависит от общественного мнения и, в частности, от снижения уровня толерантности общества в отношении этого негативного явления.

Библиографический список:

1. Assemblée Nationale, Projet de loi relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, n°3704, 27 juillet 2011.
2. Commission de déontologie de la fonction publique, Accès des agents publics au secteur privé. Rapport d'activité 2010, Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, La Documentation française, 2011.
3. Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêt dans la vie publique, Pour une nouvelle déontologie de la vie publique, Rapport au Président de la République, janvier 2011.
4. HIRSCH, Martin (2010), Pour en finir avec les conflits d'intérêts, Stock, Paris.
5. LASCOUMES, Pierre (dir.) (2010), Favoritisme et corruption à la française. Petits arrangements avec la probité, Paris, Presses de Sciences Po.
6. MORET-BAILLY, Joël / TRUCHET, Didier (2012), "Actualité et enjeux", AJDA p. 865
7. SAUVE, Jean-Marc (2012), "Conflits d'intérêts et déontologie dans le secteur public", AJDA p.861.
8. Sénat, Rapport d'information au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par le groupe de travail sur les conflits d'intérêts, n°518, 12 mai 2011.
9. Service Central de Prévention de la Corruption, Rapport pour l'année 2010 au Premier ministre et au Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés. La prévention de la corruption en France: état des lieux, chiffres clés et perspectives, Direction de l'Information légale et administrative, 2011.
10. VIER, Charles-Louis (2012), «La notion de conflit d'intérêts», AJDA p.869.
11. VIGOUROUX, Charles (2006), Déontologie des fonctions publiques, Dalloz, Paris.