

УДК 342.4(73)
ББК 67.99

В.В. Филиппов

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ США

Автор описывает правовые меры, регулирующие поведение лиц, находящихся на службе в различных федеральных агентствах США и департаментах штатов, как часть мер по недопущению и снижению уровня коррупции в механизме государственного управления. Он ссылается на действующие нормативные акты и приводит примеры выявленных фактов нарушений со стороны государственных служащих.

Ключевые слова: конфликт интересов; правила и нормы этического поведения; ограничения и запреты; меры взыскания.

V.V. Filippov

LEGAL REGULATION OF THE CONFLICT OF INTERESTS IN THE US PUBLIC SERVICE SYSTEM

The author describes legal norms regulating the behavior of persons employed by various US Federal agencies and State departments that belong to the measures of preventing and reducing corruption levels in the public governance mechanism. He refers to current normative acts and offers examples of exposed violations committed by public employees.

Key words: conflict of interests; rules and norms of ethical behavior; limitations and prohibitions; disciplinary measures.

За последние несколько лет в России, с целью реформирования системы государственной службы, осуществляется комплекс мер, в том числе и законодательного характера, по повышению компетентности, моральных и нравственных качеств государственных служащих, снижению и минимизации уровня коррупции при принятии управленческих решений. Одной из целей реформирования государственной службы является выявление, разрешение конфликта интересов и законодательное регулирование профессиональной этики государственных служащих [1].

Разрешить имеющиеся проблемы призван вступивший в силу Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который установил правовые, организационные и финансово-экономические основы гражданской службы в Российской Федерации и ввел новое понятие «конфликт интересов». Под этим термином понимается ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при

которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью должностного лица и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации в целом [2].

В связи с проводимыми правовыми и административными реформами в части регулирования и оптимизации государственного управления, повышения компетентности и ответственности должностных лиц, определенный интерес представляет изучение опыта США в части контроля и регламентирования поведения служащих, занимающих различные посты в законодательной, исполнительной и других ветвях власти как на федеральном уровне, так и на уровне штатов.

В общем смысле американское законодательство определяет «конфликт интересов» как ситуацию, при которой «кто-либо, вопреки своим обязательствам и обязанностям действовать в интересах государства, использует свое служебное положение для получения личной выгоды» [3].

Для регламентации поведения должностных лиц, участвующих в деятельности законодательных собраний, агентств и ведомств

на разных уровнях власти и в различных ее ветвях, разработаны, приняты и действуют правила или кодексы «этического поведения», нарушение которых расценивается как конфликт интересов.

В Конгрессе США, высшем законодательном органе страны, действуют подобные правила, распространяющиеся на депутатов и персонал (служащих), изложенные в Кодексе «Служебного поведения» (Code of Official Conduct), устанавливающем ограничения и запреты служебной деятельности, определяющем порядок действий в различных ситуациях, а именно «стандарты служебного поведения» [4].

Указанные стандарты поведения призваны ограничить влияние на депутатов Конгресса и персонал со стороны лоббистов и минимизировать коррупционную составляющую в законотворческой деятельности. Кодекс включает в себя большое количество обязывающих и запретительных норм поведения.

Соблюдение установленных правил контролируется Комитетом по стандартам служебного поведения Конгресса (Committee on Standards of Official Conduct) [5]. Руководителями Комитета и его членами являются депутаты, избираемые из состава палаты Представителей и Сената. В сферу юрисдикции Комитета входит: дача рекомендации по совершению или нес совершению определенных действий депутатами или служащими с целью соблюдения установленных норм поведения; проведение расследований в случае выявления нарушений законодательства при исполнении служебных обязанностей указанными лицами; информирование соответствующих федеральных агентств или органов власти штатов о выявленных нарушениях при одобрении такой информации не менее двумя третями депутатов (членов) Комитета; оценка правомерности получения депутатом или служащим подарков, гонораров, государственных наград и пр., в том числе от иностранных государств.

В случае сомнения со стороны депутатов или служащих в правомерности совершаемых или планируемых ими действий они обязаны проконсультироваться с членами Комитета.

Например, депутат Конгресса не имеет права: аккумулировать финансовые средс-

тва, поступающие в поддержку своей избирательной кампании на своих личных банковских счетах; требовать компенсацию за свое участие в работе, связанной с его деятельностью, как депутата; предлагать или требовать от другого депутата повлиять на принятие решения в отношении обсуждаемого законодательного акта; не использовать свой служебный кабинет в личных целях и т. д.

Депутат или служащий имеет право получать подарки, использовать транспортные средства, оплату другими лицами за его ужин в ресторане, так называемые «доходы извне» (outside employment & income) и др., но только в жестко установленном порядке.

Например, запрещено получать подарки от кого-либо в связи со служебной деятельностью или просить подарки, в том числе от лиц, имеющих свой интерес, в основном коммерческий, к работе Конгресса. Однако допускается принимать подарок, если его стоимость не превышает 50 долларов, либо общая стоимость подарков за год не превышает 100 долларов, при условии, что это не связано с профессиональной деятельностью депутата или служащего. К подаркам также относится оплата за ужин в ресторане, билет на посещение зрелищных представлений и спортивных игр и т. д.

Особо выделяются правила, регламентирующие порядок получения подарков от представителей других государств, установленные в том числе положениями § 7342 «Денежные поступления и получение иностранных подарков и наград» (Receipt and disposition of foreign gifts and decorations) раздела 5 (титула) Свода законов США, которыми определено, что «подарок означает услугу материального или нематериального характера, полученную от иностранного правительства, о котором необходимо в течение 60 дней сообщить в уполномоченное агентство» [6]. В данном случае таким агентством является Комитет.

В случае получения подобных подарков необходимо заполнить и предоставить в Комитет специальную письменную форму: «Форма для подарков от иностранных правительств или международных организаций» (Form For Disclosure Gifts From Foreign Governments or International Organizations), в которой указывается, что получено и от кого. Причем, если стоимость подарка превышает

335 долларов, то оставление его у получателя должно быть одобрено Комитетом в письменной форме.

Кроме упомянутого Кодекса, в отношении депутатов и персонала действуют нормы раздела 5 (титула) Свода законов США (5 U.S.C.), а именно § 7353 «Подарки федеральным служащим», устанавливающие «дисциплинарную ответственность или иное корректирующее воздействие в соответствии с законодательством, подзаконными актами или правилами поведения» в случае установленных ограничений [7].

Установлен ряд условий использования депутатами и служащими транспортных средств. Например, служебный транспорт может быть использован лишь в том случае, если поездка связана со служебной необходимостью и с исполнением служебных обязанностей. Продолжительность поездки в пределах США не может быть более четырех дней, а за пределами страны – не более семи дней. Если требуется большее время для поездки, то это должно быть одобрено соответствующим комитетом палаты Конгресса. Поездка на частном транспортном средстве за счет перевозчика может быть только на расстояние до 35 миль от Вашингтона. Для пролета на частном авиатранспорте не могут быть использованы финансовые государственные средства или средства избирательной кампании.

За 14 дней до планируемой поездки на частном транспорте депутат или служащий обязаны заполнить установленную письменную форму: «Форма для депутатов, должностных лиц и служащих: частно оплаченная поездка» (Privately Sponsored Travel: Traveler Form for Members, Officers and Employees), которая содержит ряд вопросов, в том числе: наименование перевозчика, сумма и вид оплаты, в каких отношениях данное лицо состоит с перевозчиком (дружеские, родственные и пр.). После заполнения форма направляется в Комитет. По результатам поездки в течение 15 дней в Комитет необходимо направить так называемую форму «Извещение о совершенной поездке» (Post-travel Disclosure Form), в которой должен быть указан маршрут, наименование перевозчика, форма и порядок оплаты за поездку.

Не допускается получение гонораров за подготовку статей и выступления, например, чтение лекций или участие в дискуссиях,

если это связано с исполнением служебных обязанностей, затрагивает служебную компетенцию лица, либо совершается в рабочее время. Однако допускается получение депутатом или служащим оплаты, например, за участие в судебном заседании в качестве присяжного, так как участие в качестве присяжного является обязанностью гражданина США в отправлении правосудия, за проведение богослужения, гонораров за издание литературных произведений (стихов, рассказов, сценариев и пр.).

Например, один из конгрессменов выступил с речью в ночном клубе в Чикаго и на следующий день получил по почте банковский чек на сумму 1 500 долларов с припиской выражения благодарности за выступление. Комитетом этот факт был оценен как недопустимый, нарушающий этические правила. В другом случае служащий написал статью, касающуюся проблем бездомных, опубликованную в газете. Гонорар в сумме 500 долларов по его распоряжению был перечислен на счет приюта, в котором работала его сестра. Однако Комитет посчитал это нарушением правил, так как она получала в приюте жалование и косвенно ее финансовое обеспечение, пусть и в минимальной степени, зависело от этого перечисления [8].

Кодексом предусмотрено обязательное ежегодное декларирование доходов и расходов депутатов и служащих с составлением специальной формы: «Заявление о финансовых сведениях за календарный год» (Form A: Calendar Year Financial Disclosure Statement) и подачей ее секретарю Конгресса. Декларированию подлежит все, что касается финансовых расходов и доходов за прошлый год: общий доход; дивиденды; проценты по вкладам; доходы от сдачи в аренду движимого и недвижимого имущества; полученные гонорары; финансовые и иные доходы, полученные от неправительственных организаций; оплата транспортных расходов; полученные подарки, в том числе в виде оплаты транспортных расходов, питания, проживания в гостиницах, угощения в ресторанах, различных развлечений; финансовые и иные обязательства, задолженности по ним; соглашения с различными организациями о возможной работе в них или для них и т. д.

Деятельность должностных лиц высшей исполнительной федеральной власти США

регламентируется нормами федерального закона «Об этике в Правительстве» (Ethics in Government Act), принятого в 1978 г. [9] и приказа Президента США от 17 октября 1990 г. № 12731 «О принципах этического поведения для должностных лиц и служащих Правительства» (Principles Of Ethical Conduct For Government Officers And Employees) [10].

Принципы в числе прочего определяют, что должностные лица не должны: преследовать финансовые интересы, входящие в противоречие с исполняемыми служебными обязанностями; использовать конфиденциальную служебную информацию в интересах кого-либо; принимать любые подарки или деньги, кроме как в порядке, установленном в федеральном агентстве; совершать какие-либо действия, не связанные с исполнением своих обязанностей; использовать служебные помещения для личных целей; оказывать предпочтение частной организации или частному лицу; заниматься любой оплачиваемой деятельностью вне своих обязанностей, кроме как в установленном порядке; укрывать факты мошенничества, растрат, злоупотреблений и коррупции от соответствующих органов, правомочных реагировать на подобные факты; нарушать законодательство США, предоставляющее равные возможности для всех американцев вне зависимости от расы, цвета кожи, половой принадлежности, национального происхождения, возраста, физического или умственного состояния.

Под конфликтом финансовых интересов в силу ст. 208 «Действия, затрагивающие личные финансовые интересы» раздела 18 Свода законов США, понимаются такие действия должностного лица органа исполнительной власти, при которых оно прямо или опосредованно через супруга или иным способом, в том числе несовершеннолетнего ребенка, с использованием служебного положения получает личную выгоду путем принятия управленческого решения (одобрения, отказа, рекомендации, совета, расследования, ареста или иначе) [11].

Согласно ст. 102 указанного приказа чиновники, назначаемые Президентом США, не могут получать какой-либо доход в течение всего срока службы, иначе как установленное жалование, если это выходит за рамки служебных обязанностей.

В качестве структурного подразделения (агентства) Правительства США существует Офис по этике (Office of Government Ethics), действующий на основании положений раздела IV Федерального закона США «Об этике в Правительстве» (Ethics in Government Act), возглавляемый директором, назначаемым на пятилетний срок Президентом США. Основными функциями офиса в соответствии с § 402 «Полномочия и функции» (Authority and functions) указанного закона являются: в согласовании с кадровым департаментом правительства разработка политики федеральной исполнительной ветви власти по предупреждению конфликта интересов; разработка правил поведения, запретов и ограничений для федеральных служащих; проведение проверок и расследование фактов несоблюдения установленных ограничений и запретов; проведение проверок сведений, изложенных в декларациях о расходах и доходах служащих; выявление фактов нарушения законодательства; выдача рекомендаций служащим по правопослушному поведению и недопущению конфликта интересов; консультации различным федеральным агентствам по выработке собственных правил поведения для служащих, учитывая их специфические функции; направление информации в уполномоченные агентства о выявленных фактах правонарушений со стороны служащих.

Подобные офисы или подразделения, возглавляемые генеральными инспекторами (Inspector General), контролирующими деятельность чиновников, организованы и действуют в федеральных департаментах (министерствах) и агентствах. Например, в департаменте сельского хозяйства (Department of Agriculture), департаменте (министерстве) обороны (Department of Defence), департаменте финансов (Department of Treasury) и др. [12].

В отношении чиновников федеральных исполнительных органов власти действуют также «Стандарты этического поведения для служащих исполнительной ветви США» (US Standards of Ethics conducts of the Executive Branch) [13] (далее – Стандарты), регламентирующие или запрещающие различные действия, связанные со служебной деятельностью.

Например, положения § 2635.202(c) Стандартов запрещают принимать любые по-

дарки, связанные с исполнением служебных обязанностей, либо высказывать просьбы о подношениях. Под подарком понимается (§ 2635.203): денежная сумма; привилегия; скидка; приглашение на вечеринку; гостеприимство; получение займа; отсрочка (долга); какой-либо предмет, имеющий большую стоимость; предоставление услуги по обучению, перевозке или доставке; билет на посещение зрелищного мероприятия; возмещение за якобы нанесенный ущерб.

Однако к подарку не относится: поздравительная открытка и предмет небольшой стоимости, такой как почетный значок, сертификат, приз, предназначенный исключительно для презентации; скромные блюда и безалкогольные напитки, кофе и пирожные, предлагаемые как часть обеда; получение банковских займов, торговых скидок на общих для всех клиентов условиях; призы и награды за победу на соревнованиях, полученные на общих для участников и победителей условиях; пенсии или социальные выплаты, получаемые за нахождение на государственной службе в прошлом; выплаты и жалованье, получаемые в связи с работой по основному месту работу в связи с заключенным контрактом; любые выплаты, получаемые чиновником в связи с исполнением им своих должностных обязанностей; подарок стоимостью менее 20 долларов либо подарка, чья суммарная стоимость не превышает 50 долларов в год.

Например, служащий картографического управления министерства обороны был приглашен на ежегодный съезд ассоциации картографов, где ему были вручены памятные подарки в виде стилизованного изображения карты местности стоимостью 18 долларов и книга по истории картографии ценой 15 долларов. Согласно существующим стандартам поведения он должен был принять только один подарок, так как, приняв оба, суммарная стоимость которых составляет 33 доллара, т. е. превышает 20 долларов, он нарушил требования Стандартов. В другом случае служащий материально-технического управления министерства обороны, занимающийся оформлением государственных контрактов, получил от четырех поставщиков по одному подарку стоимостью 10 долларов. Так как их общая стоимость составила 40 долларов, что больше установленных 20 долларов,

эти подарки могут рассматриваться как взятка и нарушение служащим установленных Стандартов поведения.

В случае получения служащим подарка при условиях, запрещающих или ограничивающих подобное получение, Стандарты поведения обязывают его вернуть или выплатить дарящему полную его стоимость (§ 2635.205), либо он обязан передать подарок в офис (подразделение) по этике для принятия решения о местонахождении подарка. Если подарок имеет исключительно персонализированный характер и предназначен лично какому-либо чиновнику, то он может быть передан по решению офиса этому чиновнику, а сведения о подарке чиновник обязан включить в ежегодно подаваемую декларацию о доходах.

При поступлении на государственную службу каждый кандидат обязан предоставить сведения: обо всех коммерческих и некоммерческих организациях, с которыми непосредственно он сам или через жену, несовершеннолетних детей или других членов семьи имеет «дело» (под «делом» понимается «любой финансовый интерес и любые связи» с этими организациями, независимо от того, в каком качестве он там выступает); обо всех личных кредиторах, кредиторах жены, малолетних детей и других проживающих вместе с ним членов семьи; движимом и недвижимом имуществе [14].

В случае непредоставления, предоставления искаженных или утаивания подобных сведений чиновником любой ветви власти в ежегодной декларации о доходах и расходах в соответствии с положениями § 1001, 1002 раздела 18 Свода законов США («§ 1001. «Общие заявления или декларации», § 1002. «Владение фальшивыми документами для обмана Соединенных Штатов») (§ 1001. Statements or entries generally, § 1002. Possession of false papers to defraud United States) предусмотрено наказание в виде лишения свободы до пяти лет, либо штрафа, равного искаженной или сокрытой сумме, либо того и другого в совокупности [15].

Так, один из служащих управления материально-технического снабжения департамента (министерства) обороны занимался оформлением государственных контрактов с поставщиками и зарегистрировал, без уведомления своего руководства и офиса по

контролю за этическим поведением служащих департамента, частную компанию, организовав с ней заключение двух контрактов на предоставление телекоммуникационных услуг, лично получив доход 100 000 долларов. В подаваемых декларациях он скрыл свое участие в коммерческой деятельности. В результате суд приговорил его к двум годам лишения свободы условно и штрафу 10 000 долларов [16].

Ограничения также распространяются на бывших государственных служащих после их увольнения. Им запрещается в течение двух лет после выхода в отставку выполнять представительские функции в интересах лиц, контроль или взаимодействие с которыми входило в сферу их прежней служебной деятельности, либо в течение года после увольнения представлять интересы кого-либо, даже если это никаким образом не касалось его прежней сферы деятельности [17].

Американским федеральным законодательством предусмотрены уголовные наказания для федеральных служащих, нарушающих установленные запреты и ограничения. Так, глава 11 раздела (титула) 18 Свода законов США «Подкуп, незаконные доходы и конфликт интересов» (Chapter 11. Bribery, Graft, and conflicts of interest) содержит ряд норм, устанавливающих уголовную ответственность за совершение чиновником преступлений, связанных с его служебной деятельностью [18].

В § 201 «Получение взятки должностным лицом или свидетелем» (Bribery of public officials and witnesses) определяется, что если должностное лицо «прямо или косвенно требует в качестве подкупа, добивается, получает, принимает или соглашается получить или принять какую-либо ценность лично или для любого другого лица, или организации» в обмен на какие-либо незаконные действия или бездействия по службе, оно может быть наказано штрафом, сумма которого исчисляется тройным размером взятки, или лишением свободы до 15 лет, либо тем и другим совокупно. Предметом взятки может быть любая ценность, материальная или нематериальная.

Положения § 209 «Выплата жалования должностным лицам Правительства» (Salary of Government officials and employees payable only) предусматривают, что получение

каких-либо вознаграждений от частных лиц и организаций не допускается. За нарушение установлена ответственность в виде лишения свободы до пяти лет или штраф в размере полученной суммы, или то и другое вместе.

Положения § 212 «Предложение займа или подарка финансовому инспектору» (Offer of loan or gratuity to financial institution examiner) предусматривают, что если руководитель банка предоставил заем (ссуду) или денежный подарок инспектору или помощнику инспектора (государственному служащему), который проверяет банк или имеет право проверять его, то руководитель может понести наказание в виде лишения свободы на срок до одного года или штраф на сумму ссуды или подарка. Для инспектора, получившего ссуду или подарок, согласно § 212 «Одобрение займа или подарка финансовым инспектором» (Acceptance of loan or gratuity by financial institution examiner), предусмотрено такое же наказание.

Специальная норма, § 215 «Получение комиссионных или подарков за получение займов» (Receipt of commissions or gifts for procuring loans), касается работников федеральной банковской системы, оказывающих содействие в получении бюджетных средств клиентам. Подобные преступления наказываются весьма жестко. Предусмотрен штраф до 1 млн долларов или в тройном размере от ценности вещи, данной, предложенной, обещанной, запрашиваемой, потребованной, принятой или которую согласился принять подкупаемый (работник банка), и лишение свободы до 30 лет или совмещение того и другого наказания. Если ценность взятки не превышала 1 тыс. долларов, то лишение свободы предусматривается до одного года.

Нормы § 205 «Деятельность должностных лиц и служащих в заявлениях и делах против Правительства» (Activities of officers and employees in claims against and other matters affecting the Government) запрещают должностным лицам представлять чьи-либо интересы в делах против США, используя свое служебное положение. В противном случае подобная деятельность может быть наказана штрафом до 50 000 долларов или штрафом в сумме, полученной служащим от кого-либо за такую деятельность.

Запрещены сделки между любыми лицами по поводу устройства на федеральную го-

сударственную службу. Положениями § 211 «Одобрение или ходатайство на получение назначения в государственное учреждение» (Acceptance or solicitation to obtain appointive public office) предусмотрено, что уголовно наказуемым является требование или получение денег или имущественных ценностей с целью способствовать устройству на государственную службу. Виновный наказывается лишением свободы на один год или штрафом в размере вымогаемой или полученной суммы, либо совмещением того и другого вида наказания. Исключение делается для специальных агентств по найму, получивших официальное разрешение участвовать в наборе на государственную службу.

Генеральный атторней США также имеет право подать гражданский иск в суд с требованием взыскать с нарушителя штраф в размере до 50 тыс. долларов, применяя положения § 216(b) «Наказания и судебные приказы» (Penalties and injunctions). Штраф может быть больше и равняться сумме, которую правонарушитель получил (передал) или намеревался получить (передать) при подкупе.

Вместе с тем, несмотря на жесткие и разнообразные регулятивные и запретительные меры, должностными лицами, в том числе бывшими, совершаются самые разные преступления, связанные с их служебными обязанностями [19].

Например, в период с 2001 по 2003 г. специальный агент ФБР, работающий в Эль-Пасо, Калифорния, получал от своего знакомого мексиканца подарки в виде искусственного газона, оплаченных туристических путевок в Мексику и 5 000 долларов наличными в обмен за содействие в получении американской визы. В ходе расследования выяснилось, что знакомый действовал в интересах мексиканского наркокартеля по вовлечению сотрудника ФБР в обеспечение перевозки наркотиков на территорию США. О подарках и оказанных услугах последний не сообщал ни своему начальнику, ни в офис по контролю за соблюдением этических норм. Как результат, он был приговорен к штрафу 10 000 долларов, 6 месяцам тюремного заключения и выплате налога в сумме 2 000 долларов.

В 2009 г. бывший помощник директора управления сырьевых ресурсов департамента внутренних дел (Department of the Interior) после своего увольнения, не дожидаясь окон-

чания двухлетнего запрета, начал работать в одной из частных компаний, заключающей с департаментом контракты, представляя ее интересы, вследствие чего он был признан виновным в нарушении запретов для бывших государственных служащих и приговорен к 12 месяцам лишения свободы условно с выплатой штрафа 2 000 долларов.

Законодательными актами штатов предусмотрены подобные правовые меры для обеспечения этического поведения служащих агентств, относящихся к различным ветвям власти. Например, в штате Калифорния действует Закон «О государственной реформе» (The Political Reform Act) [20].

Параграфы 87100 «Должностные лица: штата и местного управления» (Public Officials; State and Local) и 87102.5 «Законодательная власть: использование служебного положения для влияния на принятие решения» (Legislature: Use of Position to Influence Decision) этого закона запрещают служащему или члену законодательного собрания штата «любого уровня совершать, участвовать или пытаться использовать свое служебное положение, чтобы повлиять на принятие правительственного решения по причине своего личного финансового интереса». В силу положений § 87103 «Финансовый интерес» (Financial Interest) закона считается, что лицо имеет личный интерес, если его служебное управленческое решение повлияло на то, что это лицо или член его семьи: получили доход в сумме 2 000 долларов от деятельности коммерческого предприятия, к которому он или они прямо или косвенно имеют отношение, или от сдачи в аренду недвижимого имущества; имеют любой источник дохода и получили прибыль 500 долларов в год. Финансовым интересом также считается: участие в деятельности коммерческого предприятия, где должностное лицо выступает в качестве директора, служащего, соучредителя, члена правления или участвует в управлении; получение подарков или пожертвований общей стоимостью 250 долларов в год.

Нарушение указанных положений оценивается как конфликт интересов и служащий может, в силу § 87450 «Ограничения в участии должностных лиц штата в принятии решения, связанных с контрактами» (Restrictions in Participation of State Officers in Decisions Relating to Contracts), быть отстра-

нен от исполнения ряда своих обязанностей. Уголовный кодекс штата Калифорния в своем составе имеет гл. 1 «Взяточничество и коррупция» (Bribery and Corruption) [21], устанавливающую ответственность для лиц, влияющих или пытающихся повлиять на принятие решения, в виде лишения свободы от двух до четырех лет.

Например, в штате Нью-Йорк действует Устав города Нью-Йорк (New York City Charter) или Кодекс Нью-Йорка (NY Code), имеющий специальную гл. 68 «Конфликт интересов» [22], определяющую, что под интересом служащего штата понимается его личный интерес в получении дохода от участия в деятельности коммерческого предприятия, которую он, используя свое служебное положение, организует сам либо его (ее) супруг, партнер или его (ее) несовершеннолетний ребенок; владеющий более чем пятью процентами активов предприятия либо вложивший более 25 000 долларов в другую форму коммерческого предпринимательства.

Положениями ст. 2604 «Запрещенные интересы и поведение» (Prohibited interests and conduct) данной главы определены запреты, нарушение которых может привести к конфликту интересов, в том числе служащий не имеет права: иметь интересы в деятельности коммерческого предприятия, связанного партнерскими отношениями со структурным подразделением, где он работает; скрывать подобные отношения от руководства; предпринимать какие-либо действия, если подобное предприятие начнет сотрудничать с администрацией города либо с подразделением, где он работает; использовать служебное положение, чтобы организовать заключение с предприятием контракта на производство работ, оказание услуг или поставку товаров, лицензирование, получение льгот; раскрывать или передавать служебную информацию в отношении собственности или планируемых коммерческих операций; получать ценные подарки или компенсации от частных лиц или коммерческих предприятий, которые имеют партнерские отношения с администрацией города; заставлять кого-либо силой, угрозами или в силу подчиненности заниматься какой-либо политической деятельностью; вымогать, используя свои должностные полномочия, подарки, льготы, компенсации, кредиты или займы.

Для контроля за поведением служащих, выявлением фактов нарушения служебных отношений и конфликта интересов в структуре администрации штата имеется Комиссия по общественной чистоте (Commission on Public Integrity) [23], состоящая из руководителя и шести членов, назначаемых губернатором Нью-Йорка, шести членов, назначаемых по рекомендации Генерального атторнея штата, инспектора-ревизора и четырех депутатов законодательного собрания штата.

В полномочия комиссии входит: содействовать разработке правил поведения служащих по недопущению конфликта интересов; получать и проводить проверки полноты заполнения служащими ежегодных деклараций, соблюдения ограничений по получению подарков, выплат, компенсаций, скидок, участия в коммерческой деятельности и т. д.; проверять факты неправомерного содействия служащими коммерческим предприятиям по получению льгот, лицензий или какого-либо преимущества; информировать уполномоченные государственные органы о выявленных фактах нарушения законодательства.

Например, в развитие правил поведения служащих Комиссией разработаны «Руководящие указания, касающиеся правомерности получения подарков агентством штата» (Guidelines Concerning the Propriety of a State Agency accepting Gifts) [24], в том числе предусмотрено: если глава агентства получает подарки в виде конфет, фруктов, цветов и есть основания полагать, что подарки даже косвенно могут повлиять на принятие управленческого решения, то необходимо уведомить об этом Комиссию и вернуть подарки дарителю с письменным уведомлением причины отказа их принять, если полученные подарки скоропортящиеся, то они должны быть помещены в комнату свободного доступа, где любой служащий агентства мог бы ими воспользоваться, либо подарки должны быть переданы в благотворительный фонд. Если в агентство, выдающее разрешения на реализацию продуктов питания, передаются образцы подобных продуктов, то они должны быть получены в минимальных количествах или объемах и не должны использоваться кем-либо в личных целях.

В случае нарушения служащим установленных запретов и оценки его поведения как

дисциплинарного проступка, он может быть в соответствии со ст. 2606 «Наказания» Кодекса Нью-Йорка, по согласованию с Комиссией, оштрафован на сумму до 10 000 долларов, либо отстранен от занимаемой должности, либо уволен. В случае совершения преступления (получение взятки, злоупотребление служебным положением, искажение сведений о финансовом положении в подаваемой декларации, незаконное получение вознаграждения или награды, обман правительства штата), в силу ст. 195–200 Уголовного кодекса штата (New York Penal Code), для виновного предусмотрены различные виды наказания, включая лишение свободы до 25 лет и штраф от 5 000 долларов и выше [25].

Так, в марте 2010 г. губернатор штата Нью-Йорк Дэвид Петерсон был обвинен Комиссией в том, что в 2009 г. он получил в подарок от частного лица билеты для посещения баскетбольных матчей. Чтобы не быть обвиненным в коррупции, он был вынужден возместить всю стоимость билетов. В противном случае ему грозил штраф 40 000 долларов [26].

Ограничения также касаются и бывших служащих штата, которым в течение двух лет после увольнения запрещено работать в коммерческих предприятиях, представляя их интересы по месту своей прежней работы в агентствах [27]. В случае нарушения предусмотрены различные виды наказания. Например, бывший сотрудник агентства штата по

надзору за деятельностью в сфере здравоохранения после своего увольнения, не ожидая окончания двухлетнего срока, поступил на работу в медицинскую компанию Cardinal Health, Inc. В судебном порядке он был оштрафован на 25 000 долларов. В другом случае бывший инспектор департамента штата по выплате компенсаций после своего увольнения поступил на работу в компанию Gallagher Bassett of New York и стал представлять ее интересы по месту своей прежней работы. За пренебрежение установленными запретами он был оштрафован на 3 000 долларов [28].

Таким образом, законодательство США, регулирующее и регламентирующее поведение государственных служащих, охватывает все ветви власти и на всех уровнях, детализируя всевозможные ситуации, при которых принятие законодательных и управленческих решений может зависеть от личной заинтересованности какого-либо должностного лица. В качестве предупредительных и карательных мер предусмотрен широкий спектр дисциплинарных, гражданско-правовых и уголовных наказаний, применяемых на федеральном уровне и уровне штатов.

При совершенствовании российской политики в области государственного строительства было бы полезно изучить подобный американский опыт для регулирования служебного поведения и определения правового статуса должностных лиц всех ветвей власти.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. О Федеральной программе Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы) : указ Президента России от 19 ноября 2002 г. № 1336 // СЗ РФ. — 2002. — № 47, ст. 4664.
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Рос. газ. — 2004. — 31 июля.
3. West's Encyclopedia of American Law. — URL: <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com>
4. Rules of the House of Representatives. — URL: <http://ethics.house.gov/Pubs>
5. Jurisdiction of the Committee on Standards of Official Conduct. — URL: <http://ethics.house.gov>
6. § 7342. Receipt and disposition of foreign gifts and decorations. — URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode>
7. § 7342. Gifts to Federal employees. — URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode>
8. Rules of the House of Representatives. — URL: <http://ethics.house.gov/Pubs>
9. The Ethics in Government Act of 1978. — URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode>
10. Principles Of Ethical Conduct For Government Officers And Employees [Электронный ресурс]. — URL: http://www.usoge.gov/laws_regs
11. 18 U.S.C. sec. 208 Acts affecting a personal financial interest. — URL: http://www.usoge.gov/laws_regs/statutes/18usc208.html

12. <http://usda-ethics.net;http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Executive/Defense.shtml>
13. US Standards of Ethics Conducts of the Executive Branch. — URL: <http://www.ictregulationtoolkit.org/En/Publication.1410.html>
14. §102. Contents of reports. Ethics In Government Act of 1978. — URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode>
15. §1001. Statements or entries generally, §1002. Possession of false papers to defraud United States [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode>
16. Memorandum. 2008 Conflict of Interest Prosecution Survey. — URL: http://www.usoge.gov/laws_regs/other_ethics_guidance
17. Ethics In Government Act of 1978. — URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode>
18. Chapter 11. Bribery, Graft, And Conflicts Of Interest. — URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode>
19. Memorandum 2008. Conflict of Interest Prosecution Survey. — URL: http://www.usoge.gov/laws_regs/other_ethics_guidance
20. California. Political Reform Act. — URL: <http://www.fppc.ca.gov/Act>
21. California Penal Code. Chapter 1. Bribery And Corruption. — URL: <http://law.justia.com/california/codes/pen/92-100.html>
22. New York City Charter. Chapter 68 Conflict of Interests. — URL: <http://codes.lp.findlaw.com/nycode/NYC>
23. Commission on Public Integrity. — URL: <http://www.nyintegrity.org>
24. Guidelines Concerning the Propriety of a State Agency accepting Gifts. — URL: <http://www.nyintegrity.org>
25. New York Penal Code. — URL: <http://codes.lp.findlaw.com/nycode>
26. New York governor charged with breaking ethics law. — URL: <http://www.reuters.com/article>
27. Public Officers Law. §73.(a)(i) Business or professional activities by state officers and employees and party of officers [Электронный ресурс]. — URL: <http://codes.lp.findlaw.com/nycode>
28. Commission on Public Integrity. 2009 Annual Report. Summary of Major Cases. — URL: <http://www.nyintegrity.org>

BIBLIOGRAPHY (TRANSLITERATED)

1. O Federal'noy programme Reformirovanie gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii (2003–2005 gody) : ukaz Prezidenta Rossii ot 19 noyabrya 2002 g. № 1336 // SZ RF. — 2002. — № 47, st. 4664.
2. O gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe Rossiyskoy Federatsii : Federal'nyy zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ //Ros. gaz. — 2004. — 31 iyulya.
3. West's Encyclopedia of American Law. — URL: <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com>
4. Rules of the House of Representatives. — URL: <http://ethics.house.gov/Pubs>
5. Jurisdiction of the Committee on Standards of Official Conduct. — URL: <http://ethics.house.gov>
6. § 7342. Receipt and disposition of foreign gifts and decorations. — URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode>
7. § 7342. Gifts to Federal employees. — URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode>
8. Rules of the House of Representatives. — URL: <http://ethics.house.gov/Pubs>
9. The Ethics in Government Act of 1978. — URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode>
10. Principles Of Ethical Conduct For Government Officers And Employees. — URL: http://www.usoge.gov/laws_regs
11. 18 U.S.C. sec. 208 Acts affecting a personal financial interest. — URL: http://www.usoge.gov/laws_regs/statutes/18usc208.html
12. <http://usda-ethics.net;http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Executive/Defense.shtml>
13. US Standards of Ethics Conducts of the Executive Branch. — URL: <http://www.ictregulationtoolkit.org/En/Publication.1410.html>
14. §102. Contents of reports. Ethics In Government Act of 1978. — URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode>
15. §1001. Statements or entries generally, §1002. Possession of false papers to defraud United States. — URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode>
16. Memorandum. 2008 Conflict of Interest Prosecution Survey. — URL: http://www.usoge.gov/laws_regs/other_ethics_guidance
17. Ethics In Government Act of 1978. — URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode>

18. Chapter 11. Bribery, Graft, And Conflicts Of Interest. — URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode>
19. Memorandum 2008. Conflict of Interest Prosecution Survey. — URL: http://www.usoge.gov/laws_regs/other_ethics_guidance
20. California. Political Reform Act. — URL: <http://www.fppc.ca.gov/Act>
21. California Penal Code. Chapter 1. Bribery And Corruption. — URL: <http://law.justia.com/california/codes/pen/92-100.html>
22. New York City Charter. Chapter 68 Conflict of Interests. — URL: <http://codes.lp.findlaw.com/nycode/NYC>
23. Commission on Public Integrity. — URL: <http://www.nyintegrity.org>
24. Guidelines Concerning the Propriety of a State Agency accepting Gifts. — URL: <http://www.nyintegrity.org>
25. New York Penal Code. — URL: <http://codes.lp.findlaw.com/nycode>
26. New York governor charged with breaking ethics law. — URL: <http://www.reuters.com/article>
27. Public Officers Law. §73.(a)(i) Business or professional activities by state officers and employees and party officers. — URL: <http://codes.lp.findlaw.com/nycode>
28. Commission on Public Integrity. 2009 Annual Report. Summary of Major Cases. — URL: <http://www.nyintegrity.org>

Информация об авторе

Филиппов Виктор Владимирович (Хабаровск) — доцент кафедры конституционного и административного права. Дальневосточная Академия государственной службы (680682, г. Хабаровск, ул. Муравьева-Амурского, 33, e-mail: filvv20@mail.ru)

Information about the author

Filippov, Viktor Vladimirovich (Khabarovsk) — Ass. Professor, Chair of Constitutional and Administrative Law. Far Eastern State Service Academy (33, Muravyova-Amurskogo str., Khabarovsk, 680682, e-mail: filvv20@mail.ru)