УДК 34.037:328.185:35.08(520)

Филиппов Виктор Владимирович – канд. юрид. наук, доцент кафедры публичного и частного права Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС (г. Хабаровск). *E-mail: filvv20@mail.ru*

В.В. Филиппов
V.V. Filippov

Правовые меры противодействия коррупции в сфере государственной службы Японии

В статье приведен краткий анализ законодательных актов Японии, положения которых направлены на устранение или минимизацию условий, способствующих коррупционному поведению государственных служащих, в том числе показаны основные нормативные акты, регулирующие государственную (гражданскую) службу, устанавливающие запреты и ограничения в служебной деятельности чиновников, обеспечивающие предотвращение конфликта интересов и злоупотреблений полномочиями или совершение иных неправомерных действий служащими государственных структур. Приведены ссылки на меры уголовного и дисциплинарного характера, предусмотренные национальным законодательством в отношении правонарушителей. Показаны основные направления деятельности и функции специализированных государственных органов, уполномоченных на выявление и пресечение коррупционных правонарушений. Немаловажную роль играет институт доносителей, чья деятельность предусмотрена законом, и информация доносителей о фактах коррупции рассматривается правоохранительными органами в качестве повода для начала официальных расследований.

Legal measures of countering corruption in the sphere of the Japan’s public service

This article presents a brief analysis of the Japanese legislative acts' provisions which aim at eliminating or minimizing conditions facilitating corrupt behavior of public servants including a review of basic legal acts regulating a state (civil) service, establishing prohibitions and restrictions in the service activity of officials, providing prevention of interests’ conflict and abuse or committing other illegal activities by officials of states structures. It was shown measures of criminal or disciplinary nature adopted national Law against offenders. It was also shown main directions of activity and functions of the specialized state bodies authorized for detection and suppression of corruption offenses. It was also told about an institute of whistleblowers having an important role for revealing offences and whose activities is provided by Law, and whistleblowers’ information about

corruption facts is considered by law enforcement bodies as a reason to begin a formal investigations.

Ключевые слова: *коррупция, злоупотребления, конфликт интересов, государственный служащий, запреты и ограничения, государственная служба.*

Keywords: *corruption, abuse, conflict of interest, a public servant, prohibitions and restrictions, public service.*

Национальная нормативно-правовая база Японии имеет определенный спектр законодательных актов, воздействующих на условия, способствующие коррупционному поведению государственных служащих, а также направленных на выявление и пресечение злоупотреблений должностным положением. Одним из важных правовых инструментов является Закон о национальной государственной службе *(National Public Service Act)* [1], регулирующий порядок поступления на государственную службу и прохождение службы чиновниками Японии.

Для предупреждения поступления на службу лиц, не имеющих достаточной профессиональной квалификации, исключения возможности использования родственных, дружеских связей или назначения на государственную должность исходя из корыстных мотивов закон предусматривает обязательную сдачу квалификационного экзамена кандидатами. Экзаменационная комиссия формируется Управлением национальным персоналом *(National Personnel Authority)* и действует на постоянной основе, и до начала экзамена указанное управление заранее публикует перечень требований к знаниям, умениям и навыкам кандидата.

Как правило, кандидат, зная квалификационные требования к должности, в течение 10 – 15 минут должен провести устную презентацию и позже ответить на ряд вопросов, демонстрируя свои познания в данной сфере. Члены экзаменационной комиссии, проанализировав познания кандидата, оценивают их в балльной системе, окончательные результаты подлежат огласке наравне с результатами других кандидатов. Таким образом, проводится довольно жесткий отбор на службу, исключая возможность назначения на должность некомпетентных лиц, по знакомству и т. д. Например, в 2013 г. 24 360 кандидатов сдавали так называемый «всесторонний экзамен» *(comprehensive exam)* для назначения на должность, требующую определенных технических знаний и навыков планирования. Но только 1 881 чел. смогли сдать этот экзамен, из них лишь 612 чел. были назначены на должности в государственном аппарате [2].

Продвижение по служебной лестнице служащих имеет также свою особенность, а именно: закон предусматривает назначение на вышестоящую должность не выше, чем на одну ступень, и в каждой должности чиновник обязан отработать (прослужить) определенный период времени, что

позволяет оценить его способности (заслуги) и принять объективное взвешенное решение о продвижении по службе. Более того, назначение на должность начальника управления министерства и выше требует сдачи соответствующих квалификационных экзаменов.

Закон в качестве основных требований также устанавливает категорический запрет на занятие чиновником должности или участие в деятельности коммерческой компании, предприятия или организации в качестве руководителя, советника, консультанта, если такая компания (предприятие, организация, учреждение) создано и действует в сфере коммерции, промышленности и финансов исключительно для получения прибыли.

Однако в случае одобрения (дачи разрешения) подобной деятельности чиновника со стороны Управления национальным персоналом *(National Personnel Authority)*[1] и предварительной рекомендации руководителя государственного департамента или управления по месту его службы такая деятельность может быть разрешена, так как служит интересам государственного управления (например, участие в качестве официального государственного представителя в управляющем совете компании, созданной и действующей под контролем государственных органов). В другом случае подобное разрешение может быть дано, если государственный служащий владеет акциями компании и его участие в управленческой деятельности вызвано требованиями закона, регулирующего деятельность акционерных обществ.

Тогда чиновник обязан регулярно информировать указанное управление о наличии у него подобных акций. Однако, если управление считает, что участие служащего в управлении компанией или владение акциями входит в противоречие с его служебными обязанностями, т. е. создает конфликт интересов на государственной службе, то оно официально уведомляет чиновника о подобном и необходимости выйти из управляющего совета или распорядиться акциями так, чтобы владение ими не оказывало влияния на исполнение им служебных обязанностей. В то же время, если служащий считает, что указанные обстоятельства не оказывают подобного влияния, он вправе передать в указанное управление национальным персоналом необходимые сведения и информацию об отсутствии в его действиях признаков конфликта интересов и доказать отсутствие в своих действиях нарушения требований закона.

По общему правилу чиновник, участвующий в качестве представителя государства в управляющем совете коммерческой компании, не получает какого-либо денежного вознаграждения от компании. Однако ст.104 данного закона предусматривает возможность получения вознаграждения, но только после официального разрешения премьер-министра страны или главы агентства, где служит чиновник.

---

[1] Управление национального персонала является частью исполнительной власти Японии, входит в состав Кабинета министров Японии. Управление образовано в 1948 г., в соответствии с Законом о национальной государственной службе *(National Public Service Act).*

Другим законодательным актом, в значительной степени регулирующим прохождение государственной службы, является Закон «Об этике национальной государственной службы» *(National Public Service Ethics Act)* [3], принятый в развитие ст. 73 Конституции Японии, предусматривающей основные управленческие функции Кабинета министров страны, в том числе осуществление руководства исполнительной ветвью власти и принятие нормативно-правовых актов, обязательных для исполнения, в том числе органами местной власти на уровне префектур. Главной целью закона является предупреждение неправомерных деяний государственных служащих, которые «… могут вызвать подозрение и недоверие граждан в отношении честности исполнения обязанностей, чтобы гарантировать доверие общества к государственной службе путем принятия необходимых мер для содействия в поддержании этического поведения при исполнении обязанностей национальными государственными служащими в свете того факта, что государственные служащие служат для всех граждан, и государственная служба является их обязанностью, доверенной гражданами».

Данный закон в ст. 5 обязывает всех служащих, занимающих должность помощника директора (руководителя) управления и выше, при получении денег, вещей, предметов, услуг или при предоставлении им развлечения стоимостью 5 000 иен и выше от юридического или физического лица, с которым чиновник поддерживает служебные отношения в связи с исполнением должностных обязанностей, в течение 14 дней информировать о факте подобного получения своего руководителя с тщательным описанием всех обстоятельств (наименование полученного, дата получения, описание подарка и т. д.) и Совет этики государственной службы *(Public Service Ethics Board)*, который в силу своих полномочий проводит проверку законности получения подарка и выясняет наличие коррупционной составляющей в деятельности чиновника. В случае сокрытия получения подарка чиновник тем самым совершает деяние, являющееся правонарушением, наказуемым в дисциплинарном или уголовном порядке в зависимости от тяжести совершенного.

В дополнение к изложенному выше закон предусматривает обширный перечень ограничений и запретов, налагаемых на государственного служащего, в том числе: запрет на получение или предоставление, или требование деньги, на иные преимущества с использованием своего служебного положения; запугиванием или насилием (прямо или косвенно) при исполнении служебных обязанностей; запрещено пренебрегать должностными полномочиями; необоснованно отказывать в просьбе о прохождении квалификационного экзамена; отказывать в назначении на государственную должность вопреки результатам экзамена, свидетельствующего о пригодности кандидата для назначения на должность; необоснованно прерывать проведение квалификационного экзамена; получать денежные средства или имущество взаймы от юридических или физических лиц (заинтересованных сторон), коммерческая или иная

деятельность которых зависит от решения, принимаемого служащим; арендовать имущество, использовать гостеприимство, участвовать в играх (например, гольф и подобных) при подобных условиях; путешествовать с заинтересованными лицами.

Законодательство, в этой связи, определяет необходимый перечень разрешений, в том числе: получение подарков, которые являются обычными сувенирами и широко распространены, от заинтересованных сторон, включая сувениры, предоставляемые широкому кругу лиц; употребление обычных продуктов питания во время официальных визитов в офисы заинтересованных лиц (чай, кофе и т.д.); использование автотранспорта для поездки в подобные офисы с официальными целями; участие в деловом завтраке с ними, но при условии того, что служащий оплачивает свои затраты сам. В случае служебной необходимости нахождения служащего на презентации, переговорах или деловой встрече в ночном ресторане последний должен получить предварительное согласие Национального совета этики государственной службы *(National Public Service Ethics Board).*

Положения ст.7 указанного закона также обязывают чиновника в ранге помощника руководителя управления и выше в срок до 31 марта ежегодно письменно сообщать в Совет этики государственной службы обо всех сделках, связанных с покупкой, продажей или передачей собственного имущества, для проведения проверки соответствия расходов и доходов служащего, для проверки законности и правомерности таких сделок.

Государственные служащие в ранге заместителя начальника управления и выше, в силу ст. 8 закона, обязаны ежегодно в срок до 31 марта предоставлять сведения о своих доходах своим руководителям и в Национальный совет этики государственной службы для проверки.

К числу наиболее значимых функций управления национальным персоналом относятся разработка и обязательная публикация в официальных средствах массовой информации стандартов и правил государственной службы, пренебрежение данным обязательством наказуемо в уголовном порядке.

В каждом министерстве Японии действует государственный служащий *(ethics supervisory officer),* уполномоченный на: надзор за соблюдением этических правил чиновниками министерства; получение и предварительную проверку сведений, предоставляемых государственными чиновниками; предоставление юридических консультаций в сфере соблюдения требований законодательства, относящегося к регулированию государственной службы.

Упомянутый выше Национальный совет этики государственной службы является подразделением Управления национальным персоналом и его полномочия достаточно широки, в том числе он: вносит предложения по изменению законодательства, регулирующего служебную деятельность чиновников; предлагает изменения и дополнения в меры дисциплинарного характера; предоставляет консультации государственным служащим по поводу соблюдения требований законодательства и этического поведения; осуществляет пропагандистскую деятельность в данной сфере; проводит

проверку сведений и информации, предоставляемой служащими; проводит служебные проверки в отношении чиновников, заподозренных в нарушении законодательства и совершении коррупционных правонарушений, в том числе опрашивает свидетелей и получает доказательства совершения подобных деяний; рекомендует применение определенных дисциплинарных мер к виновным.

Совет состоит из руководителя и четырех членов. Руководитель совета и его члены назначаются на четыре года Кабинетом министров Японии с согласия высшего законодательного органа страны с возможностью переназначения. К кандидатам предъявляются следующие требования: обладать высокими моральными принципами и честностью; знаниями в области юриспруденции или общественных наук; иметь стаж государственной службы не менее 20 лет. Член и руководитель совета отстраняются от должности в случае: объявления себя несостоятельным должником (тем самым повышается вероятность незаконного получения выгоды, совершения коррупционных преступлений и возможности конфликта интересов); осуждения к наказанию в виде лишения свободы; неспособности исполнять обязанности в силу состояния здоровья или возраста; выявления факта умышленного нарушения служебных обязанностей.

Таким образом, можно видеть, что Национальный совет этики государственной службы обладает обширными контрольными и надзорными полномочиями, что позволяет служащим совета оперативно выявлять признаки коррупционных нарушений и злоупотреблений, совершенных или совершаемых чиновниками, ему присуща значительная независимость от высокопоставленных должностных лиц исполнительной власти Японии, которые могли бы в противном случае оказывать определенное негативное воздействие на решения, принимаемые советом.

С 2004 г. в Японии действует Закон «О защите доносителя» *(Whistleblower Protection Act)* [4], запрещающий осуществлять репрессивные меры в отношении работника (служащего), инициативно сообщившего нанимателю (работодателю), в уполномоченные государственные органы или предавшего огласке факты нарушения национального законодательства нанимателем (работодателем) или другим служащим (работником).

Институт доносителей и доносительство рассматриваются в Японии как важное средство сообщения о неправомерной или незаконной деятельности не только на государственной службе, но и в негосударственной сфере. Закон предоставляет доносителям весьма весомый иммунитет против воздействия со стороны руководства в качестве мести за предоставленную или обнародованную информацию о нарушении законодательства, в том числе запрещено: увольнять доносителя; прекращать исполнение обязательств, предусмотренных трудовым контрактом с ним; переводить на новую должность или место службы, если новые условия не выгодны или не устраивают доносителя (однако подобное не относится к военнослужащим).

Наниматель (работодатель), получивший информацию от доносителя, обязан сообщить последнему о факте получения и принять все меры для ограждения его от репрессивного воздействия. Уполномоченный государственный орган, получивший подобное сообщение, обязан провести соответствующую проверку (расследование) и в случае подтверждения принять все меры для предотвращения воздействий на доносителя.

Кроме того, ст. 239 Уголовно-процессуального кодекса *Японии (Art. 239 of the Code of Criminal Procedure)* [5] предусматривает, что «… 1. Любое лицо, которое верит, что было совершено преступление, может выдвинуть обвинение. 2. Правительственный служащий или служащий местного органа власти должен выдвинуть обвинение, когда верит, что было совершено правонарушение». Тем самым, законодательно предусмотрена обязанность для государственного служащего в обязательном порядке сообщать о любых правонарушениях, о совершении которых ему стало известно или в совершении которых у него есть уверенность.

Для поддержания должного порядка в сфере организации государственной службы руководители государственных органов Японии уполномочены применять меры дисциплинарного характера, предусмотренные Законом «Об этике национальной государственной службы» к служащим, нарушившим запреты, ограничения и установленные стандарты прохождения государственной службы. К подобным мерам относятся: понижение в должности; временное отстранение от исполнения служебных обязанностей (например, на время проведения служебной проверки, но не более 1 года); снижение величины выплачиваемого денежного содержания (жалованья); увольнение со службы; выговор.

В качестве мощного правового стимулятора и побудительного средства для правопримерного поведения служащих выступают положения гл. 4 данного закона, определяющие уголовные наказания за совершение преступлений, в том числе:

- тюремное наказание до 1 года с обязательным привлечением к труду[2] и штраф до 500 000 иен предусмотрены за: занятие более одной должности в системе государственной службы; умышленный отказ от публикации стандартов и правил организации и прохождения национальной государственной службы; умышленное внесение недостоверных изменений или искажений в персональные данные служащих или данные официальной статистики; необоснованное и незаконное отстранение служащего от исполнения служебных обязанностей; умышленное неисполнение решений Управления национальным персоналом, принятых по результатам проведения служебной проверки по факту нарушения служащим требований законодательства; разглашение сведений, составляющих служебную или иную охраняемую законом тайну, доверенную служащему в силу исполнения должностных обязанностей; участие в деятельности коммерческого

[2] Ст.12(2) Уголовного кодекса Японии предусматривает тюремное наказание двух видов: с обязательным привлечением к труду *(imprisonment with labour)* и «простое лишение свободы», т. е. без привлечения к труду.

предприятия в качестве управляющего, советника или консультанта без должного разрешения Управления национальным персоналом и своего руководителя по месту государственной службы;

- тюремное наказание до 3 лет с обязательным привлечением к труду и штраф до 1 млн. иен предусмотрены за: незаконные денежные выплаты служащему, если такие выплаты не предусмотрены законом; отказ или искусственное создание препятствий в проведении служебной проверки или необоснованное уклонение от ее проведения (касается уполномоченных служащих Управления национальным персоналом), либо за умышленное формулирование недостоверных результатов и выводов; умышленное неосуществление контроля выплаты денежного вознаграждения служащим; незаконное назначение на должность без учета результатов обязательного квалификационного экзамена; получение, требование, вымогательство или обещание помощи в обмен на назначение на должность государственной службы или содействие в сдаче квалификационного экзамена; предоставление недостоверных сведений при поступлении на службу или назначении на должность; создание кому-либо помех при сдаче квалификационного экзамена со стороны члена экзаменационной комиссии; нарушение законодательства, определяющего сумму выплаты денежного содержания служащим; сокрытие или попытку сокрытия правонарушения, ставшего известным служащему; деятельность служащего, входящую в противоречие с политикой Правительства Японии; получение или обещание получения пожертвований для какой-либо политической партии либо совершение действий в интересах политической партии; создание организации служащих, имеющей иную цель, чем предусмотрено законом (закон в ст.108-2 предусматривает создание организаций служащих только с целью поддержания или улучшения условий труда);
- штраф до 100 00 иен предусмотрен для бывшего государственного служащего, поступившего на службу в коммерческое предприятие (компанию) в течение 2 лет после увольнения, если его должностные обязанности в течение нахождения не менее 5 лет в государственном органе были связаны с контролем этого предприятия.

Важным элементом сдерживания совершения коррупционных преступлений является гл. XXV «Преступления коррупции» Уголовного кодекса Японии *(Japanese Penal Code)* [6], предусматривающая в том числе такие преступления:

- государственный служащий (далее служащий), использующий властные полномочия и заставляющий другого служащего совершить деяние, которое последний не имеет права совершать, или создающий ему помехи при исполнении служебных полномочий, наказывается лишением свободы до 2 лет с принудительными работами или без них (ст. 193);
- злоупотребление полномочиями служащим, исполняющим судебные, надзорные или полицейские обязанности для незаконного воздействия на другого служащего или проведение незаконного задержания, наказывается

лишением свободы от 6 месяцев до 10 лет с или без принудительных работ **(**ст.194);

- совершение служащим, исполняющим вышеуказанные функции, актов нападения и жестокости, сопряженных с физическим или психическим насилием в отношении подозреваемого или иного лица, наказывается лишением свободы до 7 лет «с» или «без» принудительных работ (ст.195);
- в случае совершения служащим указанных деяний, которые привели к смерти или ранению потерпевшего, виновный наказывается суммарным наказанием, как предусмотрено ст.ст. 194,195 (ст.196);
- служащий или арбитр, которые одобряют, требуют или обещают одобрить взятку в связи со своими служебными обязанностями, наказываются лишением свободы до 5 лет; когда служащий соглашается исполнить деяние в интересах дающего, наказание составляет до 7 лет лишения свободы (ст.197);
- согласие на исполнение деяния в интересах третьей стороны в связи с требованием или получением взятки в связи с исполнением служебных обязанностей наказывается лишением свободы до 5 лет (ст.197-2);
- в случае если служащий, совершающий деяние, указанное в ст.ст.197,197-2, совершает незаконные действия или неправомерно отказывается от совершения необходимых действий, которые предусмотрены его служебными обязанностями, он наказывается лишением свободы на срок не менее 1 года с принудительными работами (ст.173-3);
- служащий, одобряющий, требующий или обещающий одобрить взятку за оказание влияния на другого служащего, наказывается лишением свободы до 5 лет (ст.197-4), полученная взятка должна быть конфискована. В случае, если взятка полностью или частично не может быть изъята, то конфискуется эквивалентная сумма, принадлежащая виновному (ст.197-5);
- присвоение собственности служащим, которому она доверена в связи с исполнением служебных обязанностей, наказывается лишением свободы до 5 лет с принудительными работами (ст. 252);
- присвоение собственности, используемой для осуществления социальной деятельности, наказывается лишением свободы до 10 лет с принудительными работами (ст. 253);
- присвоение чужой утерянной собственности или иной собственности, которая принадлежит другому лицу и находится во владении служащего, использующего служебные полномочия, наказывается лишением свободы до 1 года и штрафом до 100 000 иен (ст. 254).

Положения Уголовного кодекса, предусматривающие наказания за взяточничество, относятся также к лицам, исполняющим, согласно законодательству, некоторые государственные или общественные функции. Например, это президенты и вице-президенты японской федерации адвокатов, служащие Национального банка Японии, адвокаты, представляющие интересы потерпевшего в суде, служащие государственных корпораций и т. д.

Не будет лишним упомянуть ст. 967 Закона «О компаниях» *(Companies Act)* [7], положения которой предусматривают уголовное наказание до 3 лет тюремного заключения с обязательными работами и штраф до 1 млн. иен в том числе для государственных служащих, принимающих решения, связанные с обеспечением деятельности коммерческих предприятий (выдача разрешений, лицензий и т. д.). Создание незаконных препятствий коммерческому предприятию с целью получения личной выгоды, по причине чего предприятие понесло ощутимые финансовые потери, наказывается лишением свободы до 10 лет и (или) штрафом до 10 млн. иен (ст. 960).

Исходя из вышеизложенного можно резюмировать, что нормативно-правовая база Японии имеет определенный спектр законодательных актов, направленных на предупреждение формирования условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений и предусматривающих наказания за различные формы и виды нарушений стандартов служебного поведения и требований национального законодательства государственными служащими.

Литература и источники:

1. National Public Service Act [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law

2. National Personnel Authority. Pamphlets [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://ssl.jinji.go.jp/en/infonpa/pamph.html

3. National Public Service Ethics Act [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law

4. Whistleblower Protection Act [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law

5. Code of Criminal Procedure [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law

6. Japanese Penal Code [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law

7. Companies Act [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=338223