УДК 34.037:328.185:35.08(734.7)

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

В.В. Филиппов
V.V. Filippov

Опыт противодействия коррупции в сфере государственной службы Нью-Йорка

Статья описывает основные правовые меры, направленные на предупреждение коррупции в сфере государственной службы Нью-Йорка, в том числе противодействующие конфликтам интересов и обеспечивающие выявление коррупционных правонарушений и нарушений стандартов служебного поведения государственными служащими. Приведены примеры функционирования органов, уполномоченных на проверку деятельности чиновников и принятие мер воздействия к ним. Показаны различные меры дисциплинарного и уголовного характера, предусмотренные законодательством в отношении правонарушителей, а также роль использования информации доносителей, сообщающих о подобных нарушениях.

Legal regulation of countering corruption in the sphere of New York city's public service

The article describes basic measures aimed at the prevention of corruption in the sphere of New York City's public service including prevention of interests' conflict, providing detection of corruption offences, and breaking state behavior's standards by public officials. Also, it was shown activities' examples of state bodies authorized to verify of officials and affects' measures to them. It was, too, shown various disciplinary and criminal measures provided by Law used to offenders, and it is also shown a role of using information got from whistleblowers informing about some offences.

Ключевые слова: *коррупция, государственный служащий, конфликт интересов, декларация о доходах и расходах, государственная служба.*

Keywords: *corruption, public official, conflict of interests, income and expenses declaration, public service.*

Антикоррупционная политика, проводимая в России, дает основание изучить опыт противодействия коррупции в других странах, в том числе

представляет определенный интерес рассмотрение мер законодательного характера, направленных на противодействие коррупции в Нью-Йорке, имеющем достаточно развитую нормативно-правовую базу в данной сфере.

Прежде всего, необходимо отметить наличие Кодекса Нью-Йорка [1], положения которого обязывают большинство кандидатов на службу сдать соответствующие экзамены (пройти тестирование) для оценки их квалификации. Экзамены для кандидатов носят название «открытых соревновательных» *(open competitive exams),* и содержание вопросов теста зависит от характера и специфики будущей профессиональной деятельности. Кроме того, предусмотрены так называемых «экзамены для продвижения» *(promotion exams),* проводимые для государственных служащих, желающих продвинуться по служебной лестнице, занять вышестоящую должность и, как результат, более оплачиваемую.

С этой целью в Нью-Йорке действуют центры для проведения компьютерного тестирования – *Computerized Testing & Application Centers*, куда обращаются все желающие пройти тестирование. Составляется список участников и очередность прохождения тестирования. Результаты тестов публикуются в открытом доступе в сети Интернет, СМИ, и в них указаны рейтинги всех участников. Законодательством предусмотрено, что единственным основанием для назначения на должность и повышения в должности, с учетом иных сведений (полнота и достоверность предоставленных личных данных, о коммерческой деятельности и т. д.) служит результат тестирования. Если на одну должность претендуют несколько кандидатов, то назначается лицо с наибольшим рейтингом.

Пренебрежение подобным предусматривает для должностного лица, принявшего неправомерное решение о назначении или отказе в назначении, наказание, включая уголовное. Указанный порядок поступления на службу и продвижения во многом препятствует созданию условий, связанных с кумовством, влиянием родственных и дружеских отношений, не допускает проникновения в систему государственной службы некомпетентных лиц и выстраивания коррупционных схем, основанных на личной преданности подчиненных начальнику.

Принятые впервые на службу принимают клятву следующего содержания: «Я торжественно подтверждаю, что буду добросовестно выполнять обязанности по своей должности со всеми своими лучшими способностями и исполнять свои обязанности в соответствии с Конституцией Соединенных Штатов и Конституцией штата Нью-Йорка». Указанная клятва подчеркивает значимость моральной ответственности служащего в исполнении должностных обязанностей перед жителями города и своими руководителями.

Так же необходимо остановиться на содержании гл. 68 «О конфликтах интересов» Устава Нью-Йорка [2]. «Интересы» определяются как отношение государственного служащего к владению коммерческим предприятием, занятию какой-либо должности в подобном предприятии или получению прибыли (дохода). Особо выделяется личный коммерческий интерес к

какому-либо предприятию (компании) чиновника, его супруги (супруга), сожителя и несовершеннолетних детей. Установлено, что подобный интерес имеет место, когда указанные лица владеют предприятием или занимают руководящие или контролирующие должности в нем или владеют не менее 5% уставного капитала предприятия, или инвестиционными вложениями в сумме не менее 25 000 долл., либо они должны оплатить задолженность предприятия в указанной сумме и выше. Таким образом, государственные служащие, имеющие подобный личный коммерческий интерес (или указанные близкие чиновника), считаются правонарушителями, имеющими конфликт интересов.

В этой связи, закон установил перечень запретов для государственных служащих, а именно: служащий (включая его супругу, несовершеннолетних детей или сожителя) не может иметь личных коммерческих интересов с коммерческим предприятием, которое имеет деловые отношения с государственным агентством по месту службы чиновника, а служащие, избранные на свою должность, не вправе иметь личного коммерческого интереса с предприятием (компанией), осуществляющим деловые отношения с любым агентством города. В случае сомнения в возможности наступления конфликта интересов служащий обязан письменно обратиться к руководителю своего агентства или в уполномоченный государственный орган, изложив все обстоятельства, свидетельствующие о личной коммерческой заинтересованности, для получения разъяснения или разрешения. Кандидаты на государственную службу в течение 10 дней до своего назначения обязаны принять все меры для устранения условий, свидетельствующих о наличии личной заинтересованности (прекратить владение предприятием, передать в доверительное управление акции предприятия и т. д.).

Более того, чиновнику запрещено (в полной мере это касается его супруги, несовершеннолетних детей или сожителя): заниматься коммерческой деятельностью, участвовать в финансовых сделках и сделках с недвижимостью в личных целях, если это прямо или косвенно затрагивает его служебные обязанности; использовать или пытаться использовать свою должность для достижения личных финансовых целей, получения какого-либо контракта, лицензии или преимущества; неправомерно раскрывать или опубликовывать любую информацию, касающуюся собственности или деятельности государственных структур, доверенную служащему в связи с исполнением обязанностей; использовать подобную информацию в персональных целях (однако этот запрет не распространяется на раскрытие или опубликование информации в отношении неэффективного управления, коррупции, преступной деятельности, растраты или конфликта интересов); незаконно получать подарки в связи с исполнением служебных обязанностей; предоставлять в частном порядке чьи-либо интересы в государственных органах Нью-Йорка; осуществлять полномочия в качестве консультанта или адвоката в делах, направленных против интересов Нью-Йорка; предоставлять экспертные заключения в дела, направленные против

государственных органов города; принуждать или пытаться принуждать, угрожать или запугивать заниматься политической деятельностью; требовать от подчиненных участвовать в политической деятельности (например, организация и оказание помощи в управлении политической партии, агитация за кандидата политической партии и иная деятельность, не относящаяся к служебным обязанностям); предоставлять или обещать денежные суммы, ценные вещи или иные преимущества за содействие в назначении кого-либо на должность государственной службы; заставлять, убеждать, угрожать или требовать от другого служащего пожертвований для какой-либо политической партии под угрозой понижения в должности, снижения сумм жалованья или понижения служебного статуса; делать пожертвования политической партии в обмен на обещание служебного роста; получать какую-либо плату от физического или юридического лица, имеющего деловые отношения с государственным агентством; заниматься любой коммерческой деятельностью вместе со своим руководителем или подчиненным; оказывать влияние на правотворческую деятельность законодательного органа города, если эта деятельность затрагивает финансовые или иные личные интересы служащего.

Так же установлен запрет на определенную деятельность чиновника после его увольнения с государственной службы. В течение 1 года после увольнения чиновнику запрещено наниматься на работу в коммерческое предприятие (организацию, управление), имеющее деловые контакты по месту предыдущей его службы; если бывший чиновник продолжает трудовую деятельность в коммерческом предприятии или некоммерческой организации, то ему запрещено устанавливать деловые отношения по месту своей прежней службы для решения вопросов в интересах своей новой деятельности. Кроме того, бывшему чиновнику запрещено использовать служебную информацию прежнего места службы и опубликовывать ее (за исключением сведений, касающихся растраты, неэффективного управления, фактов коррупции, преступной деятельности или конфликта интересов).

Контроль доходов и расходов государственных служащих регулируется Законом «О ежегодном раскрытии» *(Annual Disclosure Law)* [3], входящим в Административный кодекс Нью-Йорка. Законодательство требует, что обязательно раскрывать свои доходы и расходы должны: мэр, члены Совета города, советники мэра, контролер (аудитор, контролирующий использование бюджетных средств города), государственные адвокаты, окружные прокуроры, официальные функционеры политических партий, кандидаты на должности, перечисленные выше; руководители государственных агентств, их заместители и помощники, члены комиссий и Советов, чиновники, занятые в организации и контроле исполнения контрактов, сдаче государственного имущества в концессию или в аренду, выдаче лицензий, отмене разрешений, урегулировании разногласий и т. д. Раскрытие доходов связано с обязательной передачей чиновником своей декларации о доходах и расходах ежегодно в установленный срок. Если чиновник увольняется, в этом случае он обязан подать декларацию,

включающую сведения за период истекшего года, когда он был на службе. Если по каким-либо причинам служащий не может подать декларацию в срок, он может заранее обратиться в комиссию по конфликту интересов за разрешением продления, но не более 15 дней. Законом установлено, что в случае подачи декларации на одну неделю позже установленного срока, он может быть оштрафован на сумму от 250 до 10 000 долл. Неуплата подобного штрафа рассматривается как правонарушение и также наказывается штрафом до 10 000 долл.

Декларация содержит подробный перечень сведений, касающихся чиновника, его супруги (супруга), сожителя (сожительницы), несовершеннолетних детей, в том числе: род их занятий, перечень занимаемых должностей и постов (общественных, благотворительных организациях, попечительских советах); сведения о полученных за истекший год гонорарах и иных выплатах; об участии в политической деятельности; наименование всех сделок с имуществом и финансовыми средствами, проведенных за год с перечислением доходов или выплат; перечень источников доходов более 1 000 долл., в том числе от сдачи в аренду имущества с указанием арендаторов; сведения обо всех расходах от 1000 долл. и более; полученные подарки стоимостью более 1 000 долл. от одного источника, включая родственников. Сведения о подарке стоимостью менее 50 долл. можно не включать в декларацию. Однако получение двух и более подарков стоимостью менее 50 долл. каждый (если общая стоимость равна 50 и более долл.) из одного источника в течение года требует включения в декларацию. Если один подарок стоит более 50 и менее 1 000 долл., то сведения о нем включаются в декларацию в зависимости от того поддерживает ли даритель деловые отношения с государственными структурами города или нет, а также: перечень денежных переводов на сумму 1 000 долл. и более и отдельно перечень переводов, направленных в адрес лиц, не являющихся родственниками; перечень доходов от владения ценными бумагами и акциями; список инвестиционных фондов, куда вложены финансовые средства с указанием денежных сумм и наименований; перечень имущества стоимостью 1 000 долл. и более, находящегося в собственности или сданного в аренду; перечень полученных займов и кредитов от 1 000 долл. и более каждый, с указанием кредиторов или источников займов; список родственников, занятых на государственной службе города с указанием должности; перечень коммерческих компаний, в которых родственники имеют 5% и более уставного капитала или собственности. Подобные декларации хранятся в течение 6 лет для возможности тщательной проверки и сопоставления данных в них.

Недостоверное указание сведений в декларации наказывается штрафом до 10 000 долл. Если будет установлен умысел в подобном, то предусмотрено наказание в виде лишения свободы до 1 года и (или) штраф до 1 000 долл.

Для выявления подобных фактов правонарушений в структуре исполнительной власти города Нью-Йорка действует специализированная комиссия по конфликтам интересов *(Conflicts of interest Board)*, состоящая из

пяти человек, один из которых является ее председателем. Организационная деятельность по получению жалоб, деклараций чиновников и их проверка возложены на подразделение по рассмотрению деклараций *(Annual Disclosure Unit)*, которое относится к указанной комиссии по конфликту интересов.

Все члены комиссии назначаются мэром города с согласия Совета Нью-Йорка *(New York City Council)*[1]. Законодательство определяет ряд условий, предъявляемых к членам комиссии: члены комиссии должны характеризоваться своей независимостью, честностью, гражданской ответственностью и высокими этическими стандартами; ни один из них не должен занимать какую-либо должность, в том числе выборную, в системе государственной службы, быть государственным служащим или быть активистом какой-либо политической партии. Например, в 2016 г. в комиссию входили [4]: *Richard Briffault*, профессор права Юридической школы; *Fernando Bohorquez*, совладелец юридической компании *Baker Hostetler*, Нью-Йорк; *Anthony W. Crowell*, декан и профессор права юридической школы, Нью-Йорк; *Andrew Irving*, старший вице-президент и региональный консультант компании *Gallagher Fiduciary Advisors; Erika Thomas-Yuille*, советник ассоциации *McGraw-Hill Companies*. Как можно видеть, ни один из них не имеет отношение к организации государственной службы или обязанностям в исполнительной ветви власти. Члены комиссии могут быть уволены мэром в случае пренебрежения своими обязанностями, злоупотребления, неспособности исполнять полномочия в силу состояния здоровья или совершения правонарушения. Члены комиссии назначаются на 6 лет с возможностью получения жалованья не выше, чем жалованье государственного служащего какого-либо городского агентства.

К числу основных функций комиссии относятся: организация образовательных программ и тренингов для чиновников в части понимания сути конфликта интересов; дача правовой оценки по выявленным фактам конфликта интересов, т. е. комиссия изучает информацию о предполагаемом нарушении и письменно выражает свое мнение о наличии или отсутствии нарушения закона; проверка деклараций о доходах, подаваемых чиновниками; получение и рассмотрение жалоб в отношении чиновников, в том числе в отношении руководителей государственных агентств (например, увольнение подчиненного, применение дисциплинарных взысканий к служащим и т. д.); предоставление консультаций и выражение официального мнения при оценке поведения чиновника и наличия конфликта интересов. Для иллюстрации ниже приведены некоторые примеры такой оценки и выражения мнения [5]:

[1] Совет города Нью-Йорка является законодательным органом данного административного образования и действует с 1653 г. Состоит из 51 члена и к числу основных его функций относится: осуществление контроля исполнительной власти Нью-Йорка; принятие городского бюджета; принятие законов Нью-Йорка и решений по наиболее важным вопросам.

- служащий Департамента строительства города обратился в комиссию и объяснил, что его жена хотела бы организовать строительную компанию, для работы которой требуется получить ряд разрешений из этого департамента. Служащий поинтересовался, будет ли это считаться для него нарушением законодательства о конфликте интересов? Комиссия дала ответ, что да, подобная деятельность будет расценена как правонарушение, так как указанная коммерческая деятельность будет связана с установлением деловых связей с агентством по месту службы чиновника (ее супруга);
- в комиссию также обратились двое служащих агентства с просьбой разъяснить положения закона о конфликте интересов в связи с тем, что их супруги являются соучредителями юридической фирмы, с которой агентство планирует заключить контракт на оказание правовых услуг. Причем, один из чиновников является рядовым чиновником, а другой – относится к управляющему звену, уполномоченному заключать контракты. В своем ответе комиссия пояснила, что чиновнику – рядовому служащему – обвинение в нарушении закона в этом случае не грозит, но другой чиновник, имея возможность влиять на условия заключения, контроля и исполнения контракта, может своими действиями нарушить требования закона;
- служащий получил ряд приглашений от организаций, получающих дотации из городского бюджета, с предоставлением билетов на развлекательные мероприятия стоимостью менее 50 долл. каждый и обратился в комиссию за получением правовой консультации. Ему было указано, что, хотя стоимость каждого подарка менее 50 долл., законодательство города запрещает одобрять какие-либо подарки от предприятий или организаций, получающих денежные средства из бюджета города.

К наиболее значимым функциям деятельности комиссии относится проведение проверок (расследований) фактов нарушений законодательства, регулирующего службы чиновниками. В результате проверок проводятся открытые слушания, и государственный служащий, обвиненный в нарушении законодательства, вправе предоставить свидетельства своей невиновности или непричастности к содеянному либо доказать, что правонарушения не было.

Комиссия, выявив факт нарушения законодательства Нью-Йорка, занятие запрещенной деятельностью, необоснованное получение подарка и иные нарушения, относящиеся к конфликту интересов, после предварительных консультаций с руководителем государственного агентства и мэром города вправе вынести решение о наложении на виновного штрафа до 10 000 долл., если данное правонарушение не является преступлением, а также уволить со службы, понизить в должности или применить иное дисциплинарное наказание. При выявлении преступления информируется правоохранительный орган для проведения уголовного расследования.

Не будет лишним упомянуть, что раздел VII «Гражданская служба» [6] Кодекса Нью-Йорка предусматривает дисциплинарные взыскания, налагаемые на чиновников за нарушение правил и стандартов служебного

поведения. К подобным взысканиям относятся: дисквалификация и понижение в должности; отстранение от исполнения служебных обязанностей на определенный период с прекращением выплаты денежного содержания; увольнение; так называемый «административный» штраф, налагаемый контрольными или надзорными органами власти Нью-Йорка. В полной мере указанные взыскания применяются ко всем категориям служащих, в том числе к организаторам (экзаменаторам) проведения тестирования кандидатов на государственную службу.

В структуре законодательства города имеется Закон «О недостоверных утверждениях» *(New York False Claims Act)* [7], входящий в качестве отдельного раздела в Устав Нью-Йорка, который наделяет любого человека правом сообщить в уполномоченные государственные органы или суд о финансовых мошенничествах, направленных против интересов штата и города Нью-Йорк. В первую очередь подобное информирование касается неправомерного использования бюджетных средств, в том числе при заключении чиновниками контрактов на поставку товаров, услуг и производства работ в интересах города и штата, включая факты получения взяток чиновниками и совершение иных коррупционных преступлений.

В данном контексте «недостоверными утверждениями» считаются заявления поставщиков и подрядчиков заказчику (государственному органу) о якобы выполненных поставках (работах) с надлежащим качеством в срок и, как результат, о необходимости получения финансовых бюджетных средств за свою поставку (услугу, работу). Лицо, осведомленное о подобных ложных утверждениях (доноситель), вправе обратиться в управление атторнея (прокурора) или суд и предоставить доказательства подобного обмана исполнителями контракта. Так как подобная фальсификация практически невозможна без участия чиновника, контролирующего исполнение контракта, соответственно, сообщение доносителя выявляет такое участие, что способствует установлению коррумпированного служащего и принятие к нему соответствующих мер уголовного характера. Данный закон установил, что за каждый факт обмана исполнитель контракта подлежит штрафу в размере тройного ущерба, нанесенного таким мошенничеством и штрафу от 6 000 до 12 000 долл. за каждый факт обмана.

Закон предусматривает важное положение, побуждающее людей информировать о фактах мошенничеств и коррупционных преступлениях, а именно они имеют возможность получить вознаграждение в размере от 15% до 30% возвращенной в бюджет города суммы. В связи с этим, можно отметить, что один из доносителей получил в недавнем прошлом 150 млн. долл. в качестве вознаграждения. Можно привести пример практического применения данного закона. В Нью-Йорке была выявлена группа служащих Департамента социальных услуг, составивших подложные документы о якобы проводившихся тренингах и курсах повышения квалификации, вследствие чего были незаконно получены бюджетные средства. В результате сообщения доносителя, бывшего служащего, преступление было раскрыто, и правонарушители привлечены к уголовной ответственности.

Департамент и виновные также выплатили штраф в размере 26,97 млн. долл., а доноситель получил вознаграждение 4,05 млн. долл. [8].

Уголовные наказания являются немаловажным средством сдерживания коррупционного поведения служащих. Уголовный кодекс штата Нью-Йорк *(New York State Penal Code)* [9] предусматривает достаточный перечень незаконных деяний и наказаний, в полной мере касающихся правонарушителей из числа государственных служащих Нью-Йорка:

- государственный служащий, умышленно одобряющий или получающий любую выгоду (в данном случае имеется ввиду вещь, предмет, денежная сумма или услуга) от другого с пониманием того, что его действия, решение, суждение, выбор или исполнение повлияет на проведение расследования, ареста, задержания или установление контроля над кем-либо, наказывается лишением свободы до 25 лет и штрафом до 5 000 долл. (или штрафом, равным двойной стоимости полученной выгоды) (§200.12);
- получение личной имущественной выгоды до 10 000 долл. при аналогичных обстоятельствах наказывается лишением свободы до 15 лет и аналогичным штрафом (§§200.11,200.27);
- получение взятки членом законодательного собрания или служащим исполнительных органов власти либо получение или согласие на получение денег или какого-либо имущества за назначение или оказание содействия в назначении на должность в государственном органе наказывается лишением свободы до 7 лет и аналогичным штрафом. Виновный не вправе в дальнейшем быть на государственной службе (§§200.10,200.45,200.50);
- получение служащим личной выгоды или одобрение получения личной выгоды с целью нарушения своих должностных обязанностей наказывается лишением свободы до 4 лет и аналогичным штрафом (§§195.20,200.25);
- совершение служащим деяния, выходящего за пределы служебных полномочий, либо умышленное совершение несанкционированного деяния, либо сознательное неисполнение возложенных обязанностей с целью получения личной выгоды наказывается лишением свободы до 1 года и аналогичным штрафом (§§195.00,200.35).

Таким образом, исходя из вышесказанного, можно выделить основные особенности антикоррупционного законодательства Нью-Йорка, действующего в сфере государственной службы: прием на службу кандидатов и продвижение по службе сопряжено с обязательной сдачей экзаменов, что минимизирует формирование кадрового состава чиновников по принципу личной зависимости, родственных и дружеских отношений, что в значительной степени препятствует, появлению коррупционных схем; имеется крайне развитое и детализированное законодательство, определяющее и регламентирующее случаи наступления конфликта интересов; наличие специального независимого органа (комиссия по конфликту интересов), разбирающего все случаи нарушения чиновниками правил и стандартов служебного поведения, что позволяет членам комиссии давать оценку фактам самостоятельно и непредвзято; детализированное

законодательство, обязывающее ежегодно отчитываться чиновников и их близких о доходах и расходах, что позволяет контролировать служебную деятельность служащих с целью выявления незаконного обогащения; организация финансового поощрения лиц, сообщающих о финансовых и коррупционных правонарушениях; установление спектра уголовных преступлений и наказаний, охватывающих различные формы и виды коррупционных преступлений, совершаемых чиновниками.

Подобный опыт зарубежной антикоррупционной деятельности, как представляется, может быть использован для совершенствования российского законодательства.

Литература и источники:

1. NY Code - Article IV: RECRUITMENT OF PERSONNEL [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://codes.lp.findlaw.com/nycode/CVS/IV

2. Chapter 68 of the City Charter [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://www.nyc.gov/html/conflicts/html/law/law_chap_68_dir.shtml

3. New York City's Annual Disclosure Law, Section 12-110 of the City's Administrative Code [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://www.nyc.gov/html/conflicts/html/law/law_fd_dir.shtml

4. Board members [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://www.nyc.gov/html/conflicts/html/about/board.shtml

5. New York City Conflicts of Interest Board Advisory Opinions [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://www.nyc.gov/html/conflicts/ downloads/pdf2/publicdocs/AOchart.pdf

6. NY Code-Title C: PROHIBITION AGAINST CERTAIN ACTIVITIES BY OFFICERS AND EMPLOYEES; PENALTIES [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://codes.lp.findlaw.com/nycode/CVS/VII/C

7. New York False Claims Act [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://codes.lp.findlaw.com/nycode/STF/13

8. NEW YORK STATE PAYS U.S. $26.97 MILLION TO SETTLE DISPUTE [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://www.justice.gov/ archive/ opa/pr/Pre_96/ December94/725.txt.html

9. New York State Penal Code [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://ypdcrime.com/penal.law/