

УДК 343.9

**В.В. ФИЛИППОВ,**

*доцент*

*Дальневосточная академия государственной службы, г. Хабаровск*

## **АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ МЕРЫ В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ШТАТА НЬЮ-ЙОРК**

*В статье описаны меры по предотвращению совершения должностными лицами штата Нью-Йорк коррупционных правонарушений, меры контроля за поведением служащих и выявление совершаемых и совершенных проступков и преступлений.*

За последние годы российские власти предприняли ряд мер, направленных на противодействие и минимизацию коррупции, в том числе в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В этой связи определенный интерес представляет изучение соответствующего опыта зарубежных стран, в том числе США на уровне исполнительной власти штатов. В качестве примера описаны антикоррупционные меры, действующие в штате Нью-Йорк.

К органам исполнительной власти штата, в соответствии с законом «Об исполнительной власти» (New York State Executive Law), относятся администрация губернатора штата, 20 департаментов, состоящих из агентств, включая агентства по контролю и управлению финансово-хозяйственной деятельностью, пенитенциарными и правоохранительными учреждениями, образовательными учреждениями, университет штата и университет города Нью-Йорка, а также 62 администрации графств, входящих в качестве административно-территориальных образований в общую структуру государственного управления штата.

Для противодействия и выявления коррупционных правонарушений предусмотрены:

- меры, регулирующие и регламентирующие служебное поведение служащих;
- меры контроля со стороны специализированных подразделений штата за поведением должностных лиц;
- меры по выявлению фактов ненадлежащего исполнения служебных обязанностей и преступлений

служащими штата; меры наказания за совершение правонарушений;

– доступ населения к информации, касающейся деятельности органов власти штата.

В основе служебного поведения служащих лежат стандарты служебного поведения, установленные §74 Кодекса этики (Code of ethics), который является составной частью Закона «О государственных должностных лицах» штата (Public Officers Law) [1]. Стандарты содержат положения, запрещающие служащему: использовать служебную информацию в личных целях; использовать свое служебное положение для получения незаслуженных или официально не предоставленных законодательством привилегий для себя или других, включая неправомерное использование собственности и сервисных услуг штата для частного бизнеса; участвовать в любом виде бизнеса или финансовой деятельности, которые могут привести к «конфликту финансовых интересов»; совершать действия, не совместимые со служебными обязанностями в интересах любого лица на основе родственных, дружественных отношений или подчиненности; участвовать в частных капиталовложениях в любое предприятие, которое прямо или косвенно создает «конфликт интересов» между обязанностями служащего и его личными целями; принимать участие в деятельности любого коммерческого или некоммерческого предприятия, которое получает лицензии или иным способом зависит от агентства, где работает служащий.

Кодексом этики «конфликт интересов» определяется как любой личный интерес служащего,

включая финансовый, прямой или косвенный, в занятии предпринимательством или финансовыми операциями, либо следование любым обязательствам любого характера, который находится в существенном конфликте с его должностными обязанностями.

Законодательно определено, что служащий имеет «финансовый интерес» в деятельности какого-либо коммерческого предприятия, когда он: владеет или контролирует 10% и более акций этого предприятия, либо 1%, когда акции предприятия регулярно являются предметом купли-продажи на фондовой бирже; принимает участие в руководстве таким предприятием. Подобная коммерческая деятельность накладывает ограничение на служебное поведение служащего, в связи с чем он не имеет права: участвовать в решении служебных вопросов в своем агентстве или департаменте, если это связано с выдачей лицензии или сертификата, заключением контракта, принятием управленческого решения либо консультированием этого предприятия. В случае нарушения установленных запретов служащий, в силу §74(4) Кодекса этики, может быть понижен в должности, отстранен от исполнения должностных обязанностей, уволен или оштрафован на сумму до 10 000 долл.

Значительное внимание в регламентации служебной деятельности отводится получению подарков. Законом «О государственных должностных лицах» установлено несколько разновидностей подарков и подношений, в получении и использовании которых введены определенные ограничения и установлены стандарты служебного поведения:

1. *Получение подарка агентством штата или намерение получить подарок агентством от частного лица, организации или коммерческого предприятия.* В этом случае глава агентства обязан уведомить о полученном подарке или о намерении кого-либо вручить подарок специальное уполномоченное структурное подразделение штата – Комиссию по государственной честности (Commission of Public Integrity, далее Комиссия), которая решает, имеет ли агентство полномочия на прием подарка или нет. Если Комиссия решит, что получение подарка нарушит стандарты служебного поведения, то подарок либо его стоимость (если он уже получен) должны быть возвращены

дарителю. Если подобный подарок будет принят без разрешения Комиссии, то служащий, который его «вымогал, одобрял или соглашался принять», может быть обвинен в получении взятки с назначением наказания в виде лишения свободы на срок до семи лет (§205.50 «Взятка, получаемая для государственного учреждения» Закона штата «О наказаниях» (Bribe receiving for public office. New York State Penal Law)).

2. *Праздничные подарки агентству (рождество, профессиональный или государственный праздник) от физического или юридического лица, с которыми агентство связывают формальные отношения,* например, при принятии решений о выдаче лицензий, сертификатов или заключении контрактов. В любом случае о подарке уведомляется Комиссия. Если подарок не является скоропортящимся, то он возвращается дарителю с письмом и объяснением причин невозможности его принять. Если подарок скоропортящийся (цветы, продукты питания, фрукты), то он должен быть помещен в «комнату для перерыва» (break room) агентства для свободного доступа и употребления всеми служащими, либо подарок передается в местную благотворительную организацию.

3. *Если агентство занимается выдачей сертификатов,* то для установления доброкачественности в агентство могут доставляться образцы промышленных товаров или продуктов питания. *Служащим запрещено использовать доставленные образцы в личных целях.* После проверки или тестирования все следует вернуть клиенту, а в случае утраты товарного вида они утилизируются.

4. *Подарки от другого государственного учреждения в связи с каким-либо событием или датой* (проведение конференции, прибытие делегации и т.д.). Если учреждение-даритель находится в состоянии подчиненности или каким-либо образом зависит от учреждения-получателя, то получение подобного подарка может считаться нарушением стандартов служебного поведения. Например, считается неприемлемым получение подарков от муниципального агентства штата, которое имеет контрольные полномочия в отношении этого учреждения или выдает лицензии муниципальным учреждениям. Однако если полученный подарок представляет собой скоропортящиеся продукты, то он дол-

жен быть предоставлен для употребления всем служащим агентства штата либо передан в благотворительную организацию для дальнейшего использования по программе социальной помощи нуждающимся.

5. *Подарки, получаемые служащими лично.* Положениями §73(5) Закона «О государственных должностных лицах» штата служащим запрещено получение подарков более их «номинальной стоимости», если это связано с исполнением служебных обязанностей. Подарками считаются денежные средства, услуги, займы, перевозка, пищевые продукты, напитки, развлечения, коммерческие скидки или отсрочка платежа; гонорары за публичные выступления, если подобные выступления входят в обязанность служащего. Определение «номинальная стоимость» введено в указанный Закон «О государственных должностных лицах» в 2007 г. Законом штата «О реформе этического поведения для государственных служащих» (The Public Employee Ethics Reform Act of 2007) и не связано с указанием какой-либо суммы в долларах. Ранее, до внесения законодательных изменений, максимальная стоимость подарка, которая была разрешена для принятия, составляла 75 долл. Комиссией дано официальное толкование данного определения: «номинальной стоимостью считается такая небольшая сумма, при которой принятие предмета номинальной стоимости не может существенно считаться или истолковываться как попытка повлиять на государственного служащего» [2]. В других штатах действуют подобные законодательные акты, устанавливающие максимальную стоимость подарков служащим, например, в штате Северная Каролина стоимость подарка не может превышать 10 долл., в Западной Вирджинии – 25 долл. Подарками, не превышающими «номинальную стоимость», могут быть недорогие прохладительные напитки, чашка кофе, памятный значок, открытка, подарочный буклет и т.д. Подарком (по Закону «О государственных должностных лицах») не считается: вещь или услуга, оплаченная служащим; приз или выигрыш, полученный в установленном порядке. В случае нарушения подобных запретов и ограничений служащий может быть оштрафован на сумму до 40 000 долл., либо на сумму, равную стоимости подарка, либо привлечен к уголовной ответствен-

ности за получение взятки. Например, в 2009 г. было установлено, что губернатору штата были подарены билеты на баскетбольные матчи. В ходе проведения служебного расследования губернатор дал ложные показания, что он якобы оплатил стоимость этих билетов, хотя фактически это был подарок от стороннего лица. Он был признан нарушителем Закона об этике и оштрафован на 40 000 долл. Другой случай: в 2010 г. один из руководителей государственной корпорации Westchester County Health Care Corporation – учреждения здравоохранения штата – в нарушение стандартов служебного поведения получил подарок стоимостью 800 долл. от компании Cardinal Health, Inc., поставщика медицинской продукции, за что был оштрафован на 3 000 долл.

Законом штата «О гражданской службе» (Civil Service Law) установлены положения, запрещающие влияние политических партий и движений на служебные отношения, в том числе для служащих установлен запрет: устно или письменно наводить справки о политических предпочтениях кандидата на службу или уже работающего служащего; организовывать среди служащих сбор пожертвований в пользу фонда какой-либо политической партии; использовать служебное положение в интересах политической партии; в пределах департамента или агентства устно или письменно обсуждать политические предпочтения любого служащего. Нарушитель подобных ограничений может быть оштрафован на сумму до 5 000 долл. или приговорен к тюремному заключению на срок до шести месяцев, либо в совокупности [3]. В случае если руководитель агентства или департамента использует свою власть для оказания влияния на политические предпочтения подчиненного путем продвижения по службе, изменения размера жалования, иным способом, в том числе угрозами, то деятельность подобного руководителя считается коррупционной и он подлежит наказанию в виде штрафа на сумму до 3 000 долл. или тюремного заключения до двух лет, либо в совокупности.

Законом штата «О гражданской службе», положениями §1501, 1502 гл. 15 «Политическая деятельность определенных служащих штата и местных служащих» Свода законов США (Chapter 15 Political Activity of Certain State and Local Employees. 5 U.S.C.) [4], положениями

Закона Хитча (The Hitch Act)<sup>1</sup> [5] установлены ограничения для участия служащих в политической деятельности, а именно политическая или социальная (общественная) деятельность разрешена только с согласия вышестоящего руководства. Предусмотрено наказание для правонарушителей в виде увольнения или временного отстранения от исполнения служебных обязанностей на срок до 30 дней без оплаты<sup>2</sup>. Например, один из служащих департамента по охране окружающей среды штата с 2001 по 2009 гг. без одобрения руководителя департамента входил в правление политического клуба Kinderhook Town Board, получая ежегодно плату от клуба с суммой 3 500 долл. за свое участие в качестве активиста. В результате к служащему было применено дисциплинарное взыскание в виде временного отстранения от должности.

Конфликтом интересов также считается влияние родственных связей на исполнение служащим своих обязанностей. Положения §73 Закона «О государственных должностных лицах» (Public Officers Law) предписывают, что «ни одно должностное лицо не может участвовать в решении вопроса о найме, продвижении по службе, принятии мер дисциплинарного характера, требовании исполнения взятых на себя обязательств от лица, с которым он находится в родственных отношениях».

Служащий не имеет права участвовать в заключении государственного контракта на сумму более 1 000 долл. либо участвовать в организации инвестирования бюджетных средств в любое предприятие, где его родственники имеют финансовый интерес, в том числе получают жалованье или имеют доход. Родственником (по указанному закону) считается любое лицо, живущее со служащим в одном помещении, либо жена (муж) служащего, либо лица, имеющие общего с ним родителя, либо его дети.

Для минимизации влияния бывших служащих штата на агентства и департаменты положениями

§73(8) Закона «О государственных должностных лицах» установлен запрет для бывших должностных лиц права после увольнения в течение двух лет (two year bar) на платной основе представлять интересы любого лица, фирмы, корпорации или другого предприятия по любому делу в департаменте или агентстве штата по месту своей прежней работы, либо подобный запрет устанавливается для бывшего служащего пожизненно (lifetime bar). Последняя запретительная мера устанавливается в том случае, если деятельность лица по новому месту работы подобна той, которой оно занималось, будучи служащим штата. До поступления на новую работу, если это связано прямо или косвенно с бывшей деятельностью, ему необходимо получить официальное уведомление Комиссии о том, будут ли на него распространяться подобные ограничения и запреты. Комиссией выясняется характер новой работы и если служащий участвовал: в обсуждениях условий заключения контрактов или аудиторских проверках; организации выдачи грантов; организации передачи имущества штата предприятию, где он хотел бы работать; подготовке докладов или аналитических обзоров; полностью или частично в управлении организацией или коммерческим предприятием, в котором он намерен работать, то для него устанавливаются подобные запреты.

В случае нарушения законодательства бывший служащий в судебном порядке может быть оштрафован на сумму до 40 000 долл. Например, служащий государственной корпорации Westchester County Healthcare Corporation, в чьи обязанности входило осуществление контроля за поставками медицинского оборудования, после своего увольнения, не дожидаясь окончания двухлетнего срока запрета, поступил на работу в коммерческое предприятие Cardinal Health, Inc., поставщика подобного оборудования. После того как выяснилось, что имеет место нарушение действующих запретов, он был оштрафован на 25 000 долл.

Важной мерой контроля за финансовой деятельностью служащих в соответствии с требованиями §73-а «Финансовая отчетность» Закона «О государственных должностных лицах» (Financial disclosure. Public Official Law) является подача ежегодных деклараций, в которых указывается: участвует ли служащий или

<sup>1</sup> Закон имеет название по имени конгрессмена Хитча (Hitch), который выдвинул его проект в порядке законодательной инициативы. Хотя данный Закон принят Конгрессом США и является федеральным, его действие распространяется тогда, когда органами власти штата используются, даже частично, средства из федерального бюджета.

<sup>2</sup> §7326. Penalties. – URL: [http://www.law.cornell.edu/uscode/5/uscode\\_sup\\_01\\_5\\_10\\_III\\_20\\_F\\_30\\_73\\_40\\_III.html](http://www.law.cornell.edu/uscode/5/uscode_sup_01_5_10_III_20_F_30_73_40_III.html)

его жена (муж), дети в деятельности каких-либо организаций или коммерческих предприятий в качестве сотрудника, руководителя, соучредителя или делового партнера на платной или бесплатной основе с кратким описанием характера деятельности организации или предприятия; получают ли эти организации или предприятия лицензии или сертификаты от агентств и департаментов штата или муниципальных органов, если да, то каких именно; источники доходов служащего, его жены (мужа), детей, превышающие 1 000 долл., включая исполнение муниципальных или государственных контрактов с указанием заказчика; является ли он сотрудником или функционером политической партии или движения на платной или бесплатной основе с указанием получаемых гонораров или доходов; наименование коммерческих предприятий, в которых служащий или его жена (муж) имеют инвестиционные вложения более 1 000 долл., с описанием коммерческой деятельности предприятий; список подарков, полученных служащим, его женой (мужем), детьми, стоимостью более 1 000 долл. с указанием стоимости и имени дарителя, включая родственников; возмещение расходов на сумму более 1 000 долл. в связи с исполнением служебных обязанностей с указанием источника возмещения (например, транспортные расходы или расходы, связанные с участием в общественных мероприятиях); участие в качестве доверителя в отношении любого имущества стоимостью более 1 000 долл.; владение служащим, его женой (мужем) любым имуществом стоимостью более 1 000 долл.; заключенные контракты между служащим или любым лицом, фирмой или корпорацией; все финансовые доходы служащего или его жены (мужа) за отчетный год с указанием источников, включая банковские вклады; финансовые операции по перечислению средств на или с банковского счета служащего более 1 000 долл.; владение служащим, его женой (мужем) акциями, закладными, долями в коммерческих предприятиях или фондах, облигациями; финансовые обязательства служащего, его жены (мужа) более 5 000 долл. с указанием кредитора.

За фальсификацию, указание недостоверных или искаженных данных в декларации предусмотрено наказание в виде штрафа до 10 000 долл., либо подобные данные могут быть причиной служебной проверки и проведения расследования.

Для контроля за соблюдением стандартов служебного поведения в структуре исполнительных органов штата действует на постоянной основе Комиссия по государственной честности (Commission of Public Integrity) [6], состоящая из 13 человек. Для большей независимости и объективности законодательно предусмотрена процедура ее формирования, согласно которой из общего числа членов контролер штата (State Controller, специальное должностное лицо штата, контролирующее пополнение и расходование бюджетных средств), прокурор штата, председатель и председатель политического меньшинства законодательного собрания штата номинируют свои кандидатуры в состав Комиссии. Остальные назначаются губернатором штата, однако не допускается, чтобы из общего числа более четырех человек являлись представителями одной политической партии. Ни один из членов Комиссии не может быть депутатом или служащим законодательных органов власти. Все решения Комиссии принимаются голосованием, кворум считается состоявшимся при участии не менее семи человек. К полномочиям Комиссии относятся: коррекция требований по заполнению ежегодных деклараций для служащих в связи с изменением законодательства; проверка информации, содержащейся в поданных декларациях, однако полномочия по проверке могут быть делегированы руководителю того агентства, где работают служащие; оказывать помощь агентствам штата в развитии и уточнении стандартов служебного поведения, исходя из специфических функций каждого агентства; разрешение (одобрение) получения подарков служащими или агентствами; получение информации о ненадлежащем поведении служащих, ее проверка и расследование нарушения стандартов служебного поведения; получение любых материалов или информации из любого агентства штата для обеспечения своей работы; организация обучения служащих с целью соблюдения последними законодательства штата. Каждое решение Комиссии официально оформляется в виде «консультативного заключения» (advisory opinion) и передается заинтересованным лицам, которые могут его оспорить в судебном порядке, в том числе в административном суде, либо на основании данного заключения могут быть применены меры воздействия в отношении правонарушителя.

Например, в 2010 г. Комиссией было выявлено, что руководитель государственной корпорации штата *Governors Island Preservation & Education Corporation* подал свою декларацию позже установленного срока почти на 10 месяцев, за что был в судебном порядке оштрафован на 3 600 долл.

Важная роль в профилактике и выявлении преступлений коррупционной и экономической направленности отводится институту генеральных инспекторов, которые входят в структуру органов исполнительной власти штата, в том числе управления генерального инспектора штата (*General Inspector Office*) [7], в обязанности которого входит: получение информации о фактах коррупции, мошенничества, конфликте интересов, злоупотреблениях служебным положением служащими штата; информирование руководителей департаментов и агентств о подобных фактах; проведение совместных расследований, в том числе с прокуратурой штата и другими правоохранительными органами; направление рекомендации о назначении дисциплинарных наказаний служащим; обеспечение опубликования в средствах массовой информации сведений о выявленных нарушениях; контроль за программами агентств, направленными на предотвращение коррупции и других преступлений со стороны служащих агентств; рекомендации агентствам по корректировке подобных программ; разработка программ правовой подготовки служащих по недопущению нарушения федерального законодательства и законодательства штата.

В силу §55 «Ответственность агентств, должностных лиц и служащих штата» Закона штата «Об исполнительной власти» (*Responsibilities of covered agencies, state officers and employees. Executive Law*) на служащих штата возложена обязанность сообщать в управление генерального инспектора обо всех ставших им известными фактах нарушений служебного поведения и преступлений, совершенных другими служащими.

Генеральный инспектор назначается губернатором штата, и в число его полномочий входит: проведение расследований; вызов свидетелей и их допрос под присягой; получение любой информации в рамках расследований; получение объяснения от любого служащего любого агентства штата по поводу исполнения им служебных обязанностей, отказ от дачи объяснений может

служить причиной увольнения со службы либо наложения дисциплинарного взыскания; проверка исполнения ранее данных рекомендаций по предупреждению коррупционных и других преступлений, данных агентству штата по результатам проведенных расследований. Так, проведенной аудиторской проверкой одного из учреждений пенитенциарной системы штата было выявлено, что директор учреждения на протяжении 17 лет фальсифицировал отчетные бухгалтерские документы о своей работе в выходные дни, завышал стоимость проживания в гостиницах во время командировок и возмещение понесенных расходов, что позволило ему не платить налоги, общая сумма сокрытия составила 500 000 долл. Виновный был наказан в уголовном порядке, а департаменту тюрем генеральным инспектором штата было направлено предписание пересмотреть порядок контроля за расходованием финансовых средств в пенитенциарных учреждениях.

Наряду с управлением генерального инспектора штата действуют несколько подобных управлений для контроля за социально значимыми программами и учреждениями штата.

**Управление генерального инспектора по контролю за социальным обеспечением** (*Welfare Inspector General Office*). Управление действует в рамках §74 Закона штата «Об исполнительной власти», является структурным подразделением департамента законодательства (юстиции) штата, его руководитель назначается губернатором по рекомендации законодательного собрания штата. В число основных функций входит: проведение расследований, в том числе совместно с правоохранительными органами, фактов мошенничества и злоупотребления служебным положением при осуществлении социальных программ штата, закупке медицинского оборудования и медикаментов; расследование фактов нарушения стандартов служебного поведения служащими социальной сферы (социальные пособия, организация обучения, профессиональной ориентации и подготовки и т.д.); получение информации о возможных мошенничествах и злоупотреблениях должностными лицами, реализующими социальные программы и причастными к использованию бюджетных средств; рекомендация руководителям социальных учреждений мер профилактического характера по недопущению

хищений, присвоения и нецелевого расходования средств штата, выделенных на программы по социальной поддержке населения.

**Управление генерального инспектора по контролю за бесплатной и льготной медицинской помощью** (Office of Medicaid Inspector General). Хотя управление входит в качестве структурного подразделения в департамент здравоохранения штата, руководитель управления назначается губернатором штата и подотчетен ему во всех своих действиях. Полномочия управления распространяются не только на учреждения здравоохранения штата, но и на муниципальные учреждения, находящиеся в ведении графств. Основными функциями управления являются: повышение безукоризненного исполнения программ по оказанию медицинской помощи, выявление и расследование фактов мошенничества, растрат и злоупотребления должностными полномочиями служащих учреждений здравоохранения штата, проведение аудиторских проверок расходования бюджетных средств и направление рекомендаций в эти учреждения для принятия мер превентивного характера по недопущению нарушений законодательства служащими. Так, управлением в 2009 г. установлено, что строительной компанией (подрядчиком) проводились работы по реконструкции детского психиатрического центра штата. К дому директора центра в качестве взятки грузовыми машинами компании было доставлено большое количество грунта с места производства работ. Также, пользуясь служебным положением, он регулярно направлял подчиненных для решения своих личных вопросов, совершения покупок, производства своих личных платежей и так далее. Управлением по результатам расследования направлены рекомендации в департамент здравоохранения штата о принятии мер воздействия на директора. В другом случае специальный уполномоченный департамента здравоохранения штата, используя свое служебное положение, заставил четырех своих подчиненных работать в неурочное время в качестве водителей служебного автотранспорта для решения его личных вопросов, за что из бюджета штата им было выплачено 48 000 долл. в качестве компенсации. По результатам проверки виновный возместил весь нанесенный ущерб, в его отношении ограничили меры дисциплинарного воздействия, с возложением

обязанности на департамент здравоохранения обеспечить контроль за поведением должностных лиц департамента.

**Управление генерального инспектора по контролю за городской транспортной системой** (Office of the Inspector General of the Metropolitan Transportation Authority). В транспортную систему входит метрополитен, железная дорога, автобусное сообщение, мосты, тоннели и государственная компания по строительству и реконструкции объектов транспорта. Генеральный инспектор назначается губернатором штата и по своей должности входит в руководство транспортной системы Нью-Йорка (New York Metropolitan Transportation Authority) и совет по безопасности транспорта. Основной задачей управления является контроль за деятельностью городской транспортной системы и снижение возможности совершения коррупционных преступлений и преступлений, связанных с мошенничеством, злоупотреблением служебным положением и присвоением имущества штата. Для успешного выполнения задачи управление в своем составе имеет подразделения: по расследованию фактов правонарушений, совершенных служащими транспортных агентств, либо подрядчиками, заключившими государственные контракты; по проведению аудиторских проверок и анализа финансовой деятельности подразделений городской транспортной системы; подразделение по приему заявлений по фактам совершения коррупционных нарушений и проведению первичных проверочных мероприятий. Например, в 2010 г. управление совместно с офисом генерального атторнея штата выявило группу из шести служащих департамента автомобильного транспорта, которые с помощью полицейского офицера изготовили и продали около 200 фальшивых водительских лицензий (удостоверение на право управления автотранспортным средством) на сумму свыше 1 млн долл.

**Управление генерального инспектора по контролю за недопущением мошенничества при выдаче компенсаций и вознаграждений работникам** (Office of the Workers' Compensation Fraud Inspector General). В число функций управления входит выявление фактов мошенничества, злоупотреблений служебным положением и других правонарушений при выдаче жалованья, заработной платы или различных компенсаций

работникам. Управление действует на основании §136 «Генеральный инспектор по контролю за мошенничеством при компенсации работникам» Закона штата «Компенсация работникам» (Workers' compensation fraud inspector general. New York Workers' Compensation Law) [8]. Генеральный инспектор назначается губернатором штата и во всем подотчетен ему. Для проведения расследований руководитель управления и по его поручению подчиненные имеют право: вызывать и допрашивать свидетелей под присягой; получать доказательства совершенного правонарушения; получать сведения о правонарушениях из любых источников; требовать любую информацию, включая финансовые отчеты, бухгалтерские документы и заключенные контракты; информировать правоохранительные органы о выявленном преступлении; обращаться в суд с иском о наложении штрафа в отношении правонарушителя; вносить предложения о предупреждении мошенничеств и коррупционных преступлений. Так, управлением совместно с офисом генерального атторнея установлено, что одна из компаний, проводившая реконструкцию станции метрополитена, с целью получения прибыли и сокрытия доходов не выплатила 20 рабочим заработную плату в размере 180 000 долл. В результате расследования компанию принудили провести полный расчет и ей было запрещено в течение пяти лет участвовать в конкурсах и заключать государственные контракты.

Резюмируя все вышеизложенное в отношении управлений генеральных инспекторов штата, следует отметить их основные особенности в противодействии коррупционным и иным правонарушениям: управления генеральных инспекторов входят в качестве структурных подразделений в органы исполнительной власти штата с непосредственным подчинением губернатору; сотрудники управлений имеют полномочия проводить расследования фактов нарушений правил служебного поведения служащими, в том числе совершения правонарушений коррупционной направленности, с правом получения показаний и доказательств; результаты расследований используются для направления руководителям агентств и департаментов штата рекомендаций для устранения причин и условий совершения подобных нарушений; сотрудники управлений имеют право

получать информацию из любых источников, включая анонимные; для выявления финансовых нарушений использовать аудиторские проверки; отказ любого служащего от дачи показаний может привести к его увольнению; выявление нарушений проводится в тесном взаимодействии с правоохранительными органами.

Законодательством штата предусмотрены различные меры правового реагирования на факты совершения преступлений коррупционной направленности и иного противоправного поведения служащих, в том числе:

– «запрет против обещания влияния» установлен п. 4 §107.1 Закона «О гражданской службе» (Prohibition against promise of influence. §107.1 Prohibition Against Certain Political Activities. Civil Service Act) [9] и предусматривает, что любое действие должностного лица, использующего свои полномочия, прямо или косвенно, на назначение, увольнение или изменение служебного положения любого служащего, либо обещание оказания влияния с получением вознаграждения от кого-либо, определяется как коррупционное и наказывается штрафом от 100 до 3 000 долл., либо тюремным заключением от 10 дней до 2 лет, либо в совокупности;

– «неправомерные действия должностного лица» (official misconduct), предусмотрены §195.00 Закона штата «О наказаниях» (NYS Penal Law) [10] и определяются как намерение служащего получить личную выгоду или выгоду для другого лица путем сознательного нарушения своих служебных обязанностей в виде действия или бездействия, что наказывается лишением свободы на срок от 15 дней до 1 года;

– получение взятки (bribe receiving) предусмотрено §200.11 Закона штата «О наказаниях» и определяет действия служащего как преступные, когда он «вымогает, одобряет или соглашается получить любую выгоду на сумму более 10 000 долл. от любого лица с согласием или пониманием того, что его волеизъявление, мнение, решение, действие или усмотрение как государственного служащего будет иметь влияние», что наказывается лишением свободы на срок до 15 лет. Если сумма взятки не превышает 10 000 долл., то деяния служащего квалифицируются по §200.10 указанного закона и предусматривают наказание в виде лишения свободы на срок до 7 лет. Если



взятка получена должностным лицом с целью влияния на «производство уголовного расследования, арест, задержание, судебное преследование, заключение в тюрьму», либо с попыткой такого влияния, то может быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок до 25 лет;

– нарушение порядка и условий (честности) государственного лицензирования (Impairing the integrity of a government licensing examination) предусмотрено §200.55 Закона штата «О наказаниях» и устанавливает наказание для служащего, который участвует в приеме специальных экзаменов для кандидатов на получение лицензий (водительская и т.д.), в виде лишения свободы на срок до 7 лет, если он «с намерением получить выгоду для себя или другого лица: неправомочно вносит изменения в результаты проверки кандидата на получение лицензии; вносит фальшивые записи в результаты проверки для внесения в государственный регистрационный реестр; незаконно передает вопросы лицензионного экзамена и ответы на них кандидату».

Для выявления правонарушений активно используется институт доносительства. Законодательство штата имеет в своем составе Закон «О ложных утверждениях» (New York False Claims Act) [11], представленный как глава XIII финансового законодательства и сконструированный подобно Федеральному закону США «О ложных утверждениях». Основным назначением данного закона является выявление и пресечение действий лиц, сознательно пытающихся путем обмана или предоставления информации, не соответствующей действительности, завладеть средствами штата путем заключения заведомо невыполнимых подрядных государственных контрактов или аренды собственности, либо иным способом избежать исполнения ранее взятых обязательств перед властями штата, а также выявление должностных лиц, способствующих подобному обману. В соответствии с §190 указанного закона любое физическое лицо, обладающее подобной информацией, вправе начать процедуру «*qui tam*» (лат. «уголовный иск, с которым выступают представители государства совместно с лицом, сообщившим о преступлении») и обратиться в управление генерального атторнея штата и, с его одобрения, в верховный суд штата с заявлением об известном ему правонарушении,

после чего назначаются судебные слушания по существу заявленного иска.

Если в результате судебного разбирательства будет установлена причастность какого-либо лица, учреждения или коммерческого предприятия к обману властей и незаконному получению средств штата, то виновному (физическому или юридическому лицу) назначается наказание в виде тройной стоимости убытков, которые понес бюджет штата и штраф от 6 000 до 12 000 долл. за каждый пункт обвинения. Если в рассмотрении дела в суде участвует генеральный атторней штата, то доноситель в качестве вознаграждения получает от 15 до 25% стоимости возмещенного ущерба. Если доноситель предварительно не обращался в управление генерального атторнея, а подал заявление самостоятельно непосредственно в суд, то вознаграждение составляет от 25 до 30%. Однако вознаграждение может быть уменьшено, если информация доносителя частично основывалась на сообщениях средств массовой информации. Например, в 2010 г. независимый медицинский консультант медицинского центра Brookhaven Memorial Hospital Medical Center обратился в суд заявлением о том, что руководство центра практикует получение с больных, проходящих лечение, завышенную и не соответствующую утвержденным расценкам плату за лечение, а полученные средства расходует по своему усмотрению. Однако в департамент здравоохранения штата сведения о повышенной плате не подавались. Медицинский центр был оштрафован на 2,92 млн долл., а доноситель получил вознаграждение в размере 21% от указанной суммы, что составило 613 200 долл. В другом случае компания Sodexo заключила государственный контракт на поставку продуктов питания в 21 школу штата. Однако через некоторое время компания самостоятельно без согласования с властями начала поставки по цене, превышающей контрактную на 14%. Должностные лица департамента образования не осуществляли должного контроля и не давали согласия на оплату поставок по новой цене. Бывшие служащие компании обратились в суд, где в ходе слушаний был выявлен обман властей и наложен штраф на компанию на сумму 20 млн долл. Доносители получили вознаграждение на общую сумму 3,6 млн долл., а в отношении служащих штата

начато расследование для выявления их личной заинтересованности в завышении цен.

Законодательство штата предусматривает правовую защиту доносителей, в том числе потенциальных, от воздействия на них со стороны руководителей или иных лиц, от которых они по службе или на работе зависимы, в том числе:

– §191 Закона «О ложных утверждениях» предусматривает, что доноситель не может быть, в качестве мести за его сообщение о правонарушении и участии в судебных слушаниях, уволен, переведен на нижеоплачиваемую работу, отстранен от исполнения служебных обязанностей либо в его отношении могут быть совершены какие-либо акты дисциплинарного воздействия;

– §740 «Ответное репрессивное действие работодателей; запрещение» Закона штата «О труде» (*Retaliatory personnel action by employers; prohibition. Labor Law*) [12] устанавливает запрет на какие-либо дисциплинарные акции, если лицо *a)* раскрывает или угрожает раскрыть деятельность, намерение или практику работодателя, связанные с нарушением закона, инструкций, если это может привести или привело к существенной опасности общественному здоровью или безопасности или мошенничеству в сфере здравоохранения; *b)* передает информацию или свидетельствует при производстве расследования о подобных нарушениях работодателя; *c)* возражает или отказывается участвовать в любой подобной деятельности, намерении или практике нарушения закона или инструкций». Лицо, которое явилось объектом подобных действий со стороны работодателя, имеет право обратиться в суд с иском заявлением. Суд, признав правоту лица, может обязать работодателя: воздержаться от подобных действий; восстановить потерпевшего в прежней или равнозначной должности; возместить понесенные лицом издержки; компенсировать не выплаченную заработную плату потерпевшему и расходы атторнея, участвовавшего в данном судебном разбирательстве;

– §75-*b* «Репрессивное действие должностных лиц» Закона «О гражданской службе» (*Retaliatory action by public employers. Civil Service Law*) [13] определяет, что должностное лицо-работодатель не может уволить служащего или предпринять другие меры дисциплинарного воздействия за то, что служащий передал в специальные уполномо-

ченные органы или в суд информацию: о нарушении закона, инструкций или правил, касающихся общественного здоровья или безопасности; либо служащий считает такую информацию правдивой и заслуживающей вмешательства властей. Если в отношении лица работодателем предприняты какие-либо негативные меры, в том числе увольнение, указанный закон предоставляет ему право обратиться в специальную апелляционную комиссию штата либо в суд для восстановления нарушенных прав: восстановление в прежней или аналогичной должности с прежней оплатой и получение компенсации за период вынужденного отсутствия на рабочем месте.

Например, в 2005 г. юрист комиссии штата по ценным бумагам и биржам *Securities and Exchange Commission* проводил проверку по факту использования внутренней служебной информации комиссией частной компанией *Requot Capital Management*. Через некоторое время руководство комиссии стало препятствовать проведению проверки и приказало ее прекратить, уволив юриста с работы. Однако он как доноситель подал заявление в суд о том, что руководители находятся в сговоре с указанной компанией, благоприятствуя ее работе, и добился проведения новой проверки. Было установлено, что компания, используя незаконно предоставляемую ей руководством комиссии информацию, получила доход в сумме 18 млн долл. В соответствии с решением суда компания не только перечислила (вернула) указанную сумму в бюджет штата, но и выплатила штраф в сумме 10 млн долл. Юрист комиссии был восстановлен на работе и получил вознаграждение в сумме 775 000 долл.

В другом случае офицер полиции был уволен за то, что обратился в управление генерального атторнея штата с заявлением о том, что его руководители занимаются приписками с целью увеличения своего жалованья, завышая в отчетных документах количество своего рабочего времени, когда фактически они на службе не находились. После судебного разбирательства виновные выплатили все незаконно полученные средства и штраф, а офицер был восстановлен на службе и получил вознаграждение и компенсацию в сумме 260 000 долл.

Для контроля за органами власти штата и доступа к официальной информации как антикорруп-

ционная мера в штате действует Закон «О свободе информации» (Freedom Information Act) [14]. Этот закон обязателен для исполнения всеми агентствами, департаментами всех ветвей власти штата Нью-Йорк, включая муниципалитеты. Он гарантирует доступ любого лица к любой информации, которая находится в ведении властей. §87 «Доступ к сведениям агентства» (Access to agency records) данного закона обязывает каждый орган власти публиковать правила и инструкции с указанием времени, способа и места получения информации, определить служащих, ответственных за предоставление сведений и возможность получения копий любых документов. Однако законом предусмотрены некоторые ограничения и запреты на предоставление информации, если информация: находится под федеральной юрисдикцией; может затронуть обстоятельства чьей-либо частной жизни; содержит коммерческую тайну о заключенных или заключаемых контрактах; может причинить ущерб деловой репутации или помешать коммерческой деятельности кого-либо; может помешать деятельности правоохранительных органов, расследующих конкретные преступления; может угрожать жизни и здоровью кого-либо; содержит вопросы и ответы квалификационного экзамена для кандидатов на получение различных лицензий; может нанести вред системе связи или компьютерной безопасности. Перечень запретов является исчерпывающим и не может быть произвольно дополнен или расширительно истолкован.

Искомая информация может быть получена не более чем через 20 рабочих дней по запросу в электронном виде по сети Интернет либо в письменной форме. В случае отказа в предоставлении сведений законом предусмотрено право заявителя в течение 30 дней обратиться в суд с иском о признании подобного отказа неправомерным. Суд, признав правоту истца, обязывает государственный орган предоставить запрошенную информацию. Так, Американское общество по предупреждению жестокости в отношении животных (American Society for the Prevention of Cruelty to Animals) обратилось в департамент сельского хозяйства и рынков штата с запросом о предоставлении сведений обо всех владельцах звероводческих ферм, выращивающих норок и лис, но получило отказ, мотивированный тем, что

запрошенные сведения касаются частной жизни владельцев. Однако верховный суд штата не согласился с этим доводом, указав, что подобная информация содержит только адреса ферм, и обязал предоставить требуемые сведения. В другом случае частная компания Brownstone Publishers, Inc., работающая на рынке недвижимости, обратилась в финансовый департамент штата за статистическими сведениями о количестве жилых зданий и помещений, находящихся в частном владении, но ей было отказано. Верховный суд штата, рассмотрев жалобу, определил, что статистические сведения не содержат данных о владельцах имущества, поэтому данная информация должна быть предоставлена.

Как правило, судебная практика по предоставлению права получить информацию из органов власти не связана с определением наказания для должностных лиц, не исполнивших требования Закона «О свободе информации». Виновное лицо наказывается в соответствии со стандартами служебного поведения, действующими в пределах департамента или агентства. Вид и мера наказания основаны на положениях § 75 «Увольнение и другие дисциплинарные акции» Закона «О гражданской службе» (Removal and other disciplinary action. Civil Service Law). Данными положениями определяется, что лицо, виновное в ненадлежащей компетенции или халатном отношении к служебным обязанностям, может быть отстранено от их исполнения на срок до 30 дней без оплаты, понижено в должности, либо уволено, либо ему может быть объявлен выговор, наложен штраф до 100 долл. В принятии решения о наказании принимает участие административная комиссия штата, управление генерального инспектора и Комиссия по государственной честности, проводящие расследования с целью выявления коррупционной составляющей действий виновного. Если устанавливается, что должностное лицо совершило подобные нарушения с целью извлечь для себя выгоду, то оно может быть привлечено к уголовной ответственности.

Таким образом, можно отметить, что антикоррупционные меры в органах исполнительной власти штата Нью-Йорк имеют своей главной задачей регламентацию поведения служащих, охватывают деятельность различных уполномоченных государственных структур, отражены в

законодательстве и обеспечивают участие населения в выявлении и противодействии коррупции.

Изучение подобного опыта, как представляется, могло бы быть полезным как в практическом, так и в теоретическом плане для улучшения и совершенствования отечественных антикоррупционных мер на уровне субъектов Российской Федерации.

#### Список литературы

1. § 74. Code of ethics. Public Officers Law. – URL: <http://www.nyintegrity.org/law/ethc/POL74.html>
2. Advisory Opinion № 08-01. Interpretation of Advisory Opinion № 94-16 in light of Amendment to Public Officers Law § 73(5), and Legislative Law § 1-c 1-m with respect to gigts. New York State. Commission on Public Integrity. – URL: <http://www.nyintegrity.org/>
3. Civil Service Law. – URL: <http://www.nyintegrity.org/law/ethc/cs107.html>
4. Chapter 15 Political Activity of Certain State and Local Employees. – URL: [http://www.law.cornell.edu/uscode/5/usc\\_sup\\_01\\_5\\_10\\_II\\_30\\_15.html](http://www.law.cornell.edu/uscode/5/usc_sup_01_5_10_II_30_15.html)
5. The Hatch Act. – URL: [http://www.law.cornell.edu/uscode/5/usc\\_sup\\_01\\_5\\_10\\_III\\_20\\_F\\_30\\_73\\_40\\_III.html](http://www.law.cornell.edu/uscode/5/usc_sup_01_5_10_III_20_F_30_73_40_III.html)
6. New York State. Commission on Public Integrity. – URL: <http://www.nyintegrity.org/>
7. Executive Law Article 4-A «Office Of The State Inspector General». – URL: <http://www.ig.state.ny.us/information/ExecutiveLawArticle4-A.htm.html>
8. § 136. Workers' compensation fraud inspector general. New York Workers' Compensation Law. – URL: <http://law.onecle.com/new-york/workers-compensation/article7.html>
9. § 107.1 Prohibition Against Certain Political Activities; Improper Influence. Civil Service Law. – URL: [https://www.webblaws.org/states/new\\_york/statutes/n.y.\\_civil\\_service\\_law\\_sec.\\_75](https://www.webblaws.org/states/new_york/statutes/n.y._civil_service_law_sec._75)
10. Article 200. Bribery Involving Public Servants and Related Offenses. New York State Penal Law. – URL: <http://ydpdcrime.com/penal.law>
11. Article XIII. New York False Claims Act. – URL: <http://www.whistleblowerlaws.com>
12. Article 20-C – (740–741) Retaliatory Action By Employers. Labor Law. – URL: <http://public.leginfo.state.ny.us>
13. § 75-b. Retaliatory action by public employers. Title B – (75–79) Removal And Other Disciplinary Proceedings. Civil Service Law. – URL: <http://public.leginfo.state.ny.us>
14. Article 6 – Freedom Of Information Law. The Public Officers Law. – URL: <http://public.leginfo.state.ny.us>

*В редакцию материал поступил 23.08.10*

*Ключевые слова:* коррупция, стандарты служебного поведения, взяточничество, ограничения и запреты, злоупотребление служебным положением.

**Н**ОРМЫ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ХАРАКТЕРА – это правовые, этические, религиозные и иные нормы, направленные на противодействие коррупционным проявлениям в государстве, обществе или социальной группе.