

М.С. ХАРИЧЕВА

КОНТРОЛЬ КОРРУПЦИИ В ФИНЛЯНДИИ

(«WHAT FINLAND HAS DONE RIGHT»)

Множество исследований посвящено Финляндии и её относительной свободе от коррупции. Однако, несмотря на то, что существует вопрос, надо ли и стоит ли тратить время на изучение такой маленькой страны с населением в 5.3 миллиона человек, которая постоянно оценивается как «страна без коррупции» ответ однозначен: опыт этот бесценен и нуждается не только в изучении и оценке, но и в возможном применении к реалиям тех стран, где коррупция прочно поселилась.

Таблица 1.

**Рейтинг Финляндии среди 178 стран, где проанализирован
уровень коррупции**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Финляндия	1	1	1	1	1	2	1	1
Дания	2	2	2	3	3	4	2	1
Исландия	6	4	4	2	4	1	1	6
Норвегия	7	10	12	9	8	8	6	9
Швеция	4	6	6	6	6	6	3	4

(данные Transparency International 200-2007)¹

Несколько лет подряд Transparency International ставила во главу таблицы рейтинга индекса восприятия коррупции Финляндию как страну с наименьшим уровнем коррупции. Как показывает таблица 1, в общем, все скандинавские страны из года в год находятся на вершине этого рейтинга.

На самом ли деле так хорошо идут дела в Скандинавии и её государственном управлении?

Статистика показывает, существуют некие «скандинавские» факторы, которые обуславливают данную ситуацию. Эти страны маленькие, богатые, политически стабильные и в большинстве своем имеют гомогенное общество. Они разделяют относительно одинаковые ценности, главной из которых является понятие «Good Governance» (новая концепция понимания государственного управления), которое переводится на русский язык как «хорошее управление» и впервые

¹ <http://www.transparency.org/>

было предложено в 1997 г. в документах Программы развития ООН (акцептировано оно и в праве Евросоюза. В этих документах эффективное госуправление рассматривается как осуществление экономической, политической и административной власти в целях руководства делами страны на всех уровнях. Предполагается, что управление строится на основе принципов разделения властей, народовластия, выборности и сменяемости высших должностных лиц, подотчётности институтов исполнительной власти, верховенства закона, т.е. политического плюрализма, инклюзивности и прозрачности, непосредственного участия, независимости средств массовой информации, имеет демократический характер. Одновременно эффективность управления понимается и как достижение целей в установленные сроки и с минимальными затратами общественных ресурсов. Сочетание демократичности и эффективности взаимно предполагают и обуславливают друг друга.¹

Good Governance возглавляет развитую систему этических ценностей, которой следуют неукоснительно как государственные чиновники, так и обычные граждане. Эта система и является залогом процветающего общества и государства. Доверие – одно из наиважнейших составляющих эффективного государственного управления во всех скандинавских странах. Доверие к государству находится на высоком уровне и ставится во главу угла в процессе построения и функционирования развитого гражданского общества. Общественная уверенность в объективности, беспристрастности и законности правительства и государственных институтов очень высока в Финляндии.² Там, где доверие к государству подорвано (пример – Российская Федерация), находится наиболее благоприятная почва для процветания коррупции.

Исследователи Харисало и Стенвалл изучили гражданское доверие к финским государственным институтам. Они опросили 2000 граждан в 2001 году. Результаты опроса показали, к кому финны испытывают наибольшее доверие³:

- Полиция 75%
- Армия 64%
- Университеты и школы 55%
- Церковь 41%
- Пресса 39%

¹ Саханова А.Н. Новая парадигма государственного управления «Good Governance»: пример Японии как перспектива для стран СНГ: Менеджмент в России и за рубежом №1 / 2004

² Matti Joutsen, Juna Keranen Corruption and the prevention of corruption in Finland www.om.fi

³ HARISALO, RISTO & STENVALL, JARI (2001). Luottamus kansalaisyhteiskunnan peruskivenä: Kansalaisten luottamus ministeriöihin. [Trust as Cornerstone of Civic Society: Citizens trust to ministries]. Helsinki: Edita.

- Судебная власть 37%
- Правительство 34%
- Парламент 32%

Принципы правильного управления, этические нормы и рекомендации прописаны во многих нормативных актах Финляндии, начиная с Конституции, и являются существенной, неотъемлемой частью руководства государством. Это одновременно и правовая база превенции коррупции.

Сформированное развитое гражданское общество, вкупе с высоким уровнем правосознания и правовой культуры, безусловно оказывают содействие недопущению роста коррупции в Финляндии.

Несмотря на репутацию и высокую оценку Transparency International случаи коррупции случаются и в Финляндии. Периодически до суда доходят дела о получении взятки тем или иным должностным лицом или о злоупотреблении им своим служебным положением или о даче взятки представителем той или иной компании с целью обеспечения получения контракта и т.д. Но все-таки в повседневной жизни граждане практически не сталкиваются с проблемами коррупции. Этому способствует общая обстановка в стране, где коррупция, как правило, отторгается обществом.¹

Поскольку коррупция относится к латентной преступности, статистические данные не охватывают всего её масштаба. Финский исследователь Ахти Лайтинен приводит данные статистики по количеству человек, осужденных за взяточничество за период с 1925 по 1986 г. Впоследствии эти данные были дополнены Исакссоном вплоть до 1992 года. Согласно исследований, наибольшее количество судебных дел, связанных с рассмотрением коррупционных преступлений, приходится на период Второй Мировой войны и, непосредственно, на год после её окончания. Второй всплеск коррупции приходится на 1980 год, когда до суда доходили дела, связанные в основном со строительством (бум строительства).

До 2000 года практически все дела, связанные с коррупцией, были местного масштаба. С наступлением нового тысячелетия в рассмотрении находятся несколько крупных дел, выходящих за рамки государства и затрагивающих вопросы международного бизнеса и больших денег. Правоохранительные органы Финляндии были вынуждены начать сотрудничество с другими государствами по борьбе с коррупцией, заключить ряд международных соглашений по этому вопросу.

В свете статистических данных полиции и судов, коррупция может казаться практически несуществующей в Финляндии, дела о взятках с участием государственных и муниципальных служащих рассма-

¹ Matti Joutsen, Juna Keranen Corruption and the prevention of corruption in Finland www.om.fi

триваются в судах очень редко. Этот факт подтверждают и выборочные данные International Crime Victim Survey. Результаты опроса финских респондентов показывают, что количество взяток, требуемых с них должностными лицами в течении текущего года, практически равно нулю.

Практически не существует эмпирической информации, подтверждающей распространение коррупции на частный сектор Финляндии. Уголовная статистика констатирует, что основное внимание правоохранительных органов направлено на выявление случаев коррупции в государственном секторе с участием официальных лиц. Ситуация с принятием решений и деятельностью в частном секторе была и остаётся непрозрачной. Некоторые исследования дают небольшой экскурс в существование коррупции в международном бизнесе. Так, в 1990-х был проведен ряд исследований, касающихся попыток финских компаний укрепить свои позиции в развивающихся экономических системах стран Балтийского региона, в том числе и России. Фокус был направлен на опыт ведения дел в условиях существования развитого преступного мира в этих государствах, а также коррупции. Методология изучения была основана на опросе представителей данных компаний. Результат показал, что подавляющее большинство компаний были вынуждены давать взятки в этом регионе. И несмотря на то, что все компании не поддерживают идею бизнеса через подкуп, большинство списало затраты, как неотвратимые последствия ведения бизнеса в Балтийском регионе.

Исследования, проведенные Price Waterhouse Coopers, показали, что половина всех финских компаний, имеющих бизнес зарубежом, стала жертвами экономических преступлений. Около 5 % опрошенных компаний были вовлечены в правонарушения, связанные с коррупцией. Этот процент значительно ниже, чем в других странах, которые также были объектом исследований.¹

Исследования, проведенные под патронажем министерства юстиции Финляндии, показали, что значительное число компаний, имеющих бизнес на финско-русской границе, обладают опытом вовлечения в коррупционную деятельность.

Антикоррупционная политика Финляндии

Основной принцип финской антикоррупционной политики – коррупция не является изолированным феноменом. Она не требует специально выделенных законов, специальных органов, отдельной стратегии или плана действий. Напротив, эта политика интегрирована в общую политику государства, поскольку коррупция рассматривается и как часть преступного мира, и как часть неудовлетворительного руко-

¹ PriceWaterhouseCoopers. Global Economic CrimeSurvey. 2007, <http://www.pwc.com/gx/en/economic-crime-survey/download-economic-crime-peopleculture-controls.jhtml>

водства/плохой политики.¹

В Финляндии существует формальная антикоррупционная сеть, основанная под эгидой министерства юстиции и объединяющая не только государственные органы и органы местного самоуправления, но и частный сектор, исследовательские и негосударственные организации. Цели данной сети:

- Содействие антикоррупционной деятельности и внесение соответствующих инициатив;
- Повышение уровня осознания опасности коррупции обществом и установление антикоррупционных директив в государственном, муниципальном и частном секторах;
- Осуществление выполнения обязательств согласно международных антикоррупционных соглашений (Конвенции ООН против коррупции, Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития, Конвенции Совета Европы), а также обязательств международных организаций (Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО));
- Содействие изучению и исследованию коррупции.²

В Финляндии нет как в Сингапуре и Гонконге специального органа, занимающегося деятельностью, направленной на предотвращение коррупции. Координацией практически любых действий, связанных с вопросами коррупции, занимается министерство юстиции. Министерство внутренних дел занимается антикоррупционной политикой в сфере сотрудничества с Европейским Союзом. Национальное Бюро расследований Финляндии имеет в штате сотрудника, в чьи обязанности входит исключительно отслеживание всех вопросов, так или иначе связанных с коррупцией в стране.

Расследованием правонарушений/преступлений, имеющих отношение к коррупции, занимаются органы полиции (обычно местного уровня, в более серьёзных случаях расследование дел берёт на себя Национальное Бюро расследований).

Важную роль в надзоре за принятием решений государственными чиновниками играют Парламентский омбудсман и Канцлер юстиции. Институт омбудсмана является достаточно важным в мировой практике. До 1919 года у Финляндии не было своего омбудсмана, а действовал институт канцлера юстиции, учрежденный под влиянием Конституции Швеции 1772 года. Обретение Финляндией государственной

¹ Matti Joutsen, Juna Keranen Corruption and the prevention of corruption in Finland www.om.fi

² Там же

самостоятельности в декабре 1917 года обусловило принятие 17 июля 1919 года Конституции страны, где закреплялся институт омбудсмана юстиции.¹ В настоящее время оба института сосуществуют, их права и обязанности во многом схожи. Оба призваны обеспечивать соблюдение закона и исполнение обязанностей надлежащим образом органами государственной власти, а также обеспечивать защиту прав и интересов граждан. Законодательство Финляндии отдельно регулирует работу специальных омбудсманов конкретных сфер деятельности в рамках работы Парламентского омбудсмана. Например, Омбудсман по делам банкротства или Омбудсман по правам потребителей (контролирует соблюдение рынком интересов потребителей).

Ещё одним надзорным органом, непосредственно связанным с работой Парламента и контролирующим работу всех государственных органов, является орган государственного аудита. Он занимается проверкой государственных финансов и управления государственным имуществом.²

Законодательная база Финляндии по вопросам противодействия коррупции

В финском законодательстве не существует как конкретного определения коррупции, так и отдельных законов, специально направленных на предотвращение коррупции. Основные положения, связанные с коррупцией, содержатся в уголовном праве — это нормы о взяточничестве в государственном и частном секторах Финляндии. В эти нормы в 1989 году были внесены поправки и дополнения в связи с полным реформированием всей системы уголовного права. Впоследствии небольшие изменения были сделаны с целью приведения данных положений в соответствие с международными соглашениями, касающимися коррупции и взяточничества.

Другие базовые правовые нормы, имеющие отношение к коррупции, касаются легализации и правонарушений в сфере финансовой отчетности. Они также были изменены и приведены в соответствие с антикоррупционной политикой Евросоюза.

Взяточничество в государственном секторе³ регулируется Уголовным Кодексом Финляндии:

Активное: глава 16, раздел 13, 14, 14 (а) Уголовного Кодекса; Пассивное: глава 40, разделы 1-4 Уголовного Кодекса.

Закон о государственных служащих также запрещает получение любых видов взятки служащими государственных учреждений. Наказание следует вне зависимости от того, повлияло ли принятие ценностей/

¹ Институт омбудсмана на планете Земля. Монография//Под ред. Проф. А.Н.Соколова – Калининград: КЮИ МВД России, 2005 с.41

² The control of corruption in Finland pdf.02_9/articole/files/data_/en/ro.ase.ramp.www

³ Уголовный кодекс Финляндии <http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E8890039.PDF>

услуг представителем власти на выполнение его обязанностей или нет. Глава 16, раздел 14(а) и глава 40, раздел 4 УК регулируют пассивное и активное взяточничество Членов Парламента. Нормы, прописанные в главе 40, применяются ко всем лицам, занятым в государственном секторе, а так же применяются к иностранным государственным служащим и членам иностранных Парламентов.

Взяточничество в частном секторе¹ регулируется главой 30, разделами 7 и 8 УК Финляндии.

Корпоративная (хозяйственная) организация тоже может быть признана виновной во взяточничестве и приговорена к наказанию в размере штрафа до 850000 евро (глава 9 УК Финляндии). Лицо, признанное виновным в даче/получении взятки в бизнесе, может быть приговорено к запрету на ведение бизнес-операций (Закон о запретах бизнес-операций 1059/1985).

Поскольку количество дел, связанных с коррупцией в частном секторе, невелико, достаточной юридической практики в этом аспекте ещё не наработано. Ниже приводится таблица статистических данных по преступлениям, связанным с коррупцией, предусмотренными уголовным кодексом.

Таблица 2.²

**Количество человек, обвиненных и осужденных за взяточничество
в Финляндии в 1996-2005 гг.**

	1996 об/ос	1997 об/ос	1998 об/ос	1999 об/ос	2000 об/ос	2001 об/ос	2002 об/ос	2003 об/ос	2004 об/ос	2005 об/ос
Взяточничество	6/3	8/4	2/2	1/1	4/1	1/1	-----	1/1	3/3	21/17
Взяточничество При отягчающих обстоятельствах	1/1	-----	1/0	3/3	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Взяточничество в бизнесе	1/0	3/0	-----	-----	-----	-----	-----	-----	1/1	1/0
Получение взят- ки в бизнесе	-----	1/1	-----	-----	-----	-----	-----	-----	1/1	-----
Получение взятки	3/2	7/5	1/2	-----	1/0	-----	-----	-----	-----	1/1
Получение взятки при отягчающих обстоятельствах	2/2	-----	-----	-----	-----	-----	1/0	-----	-----	1/1
Требование взятки	3/0	1/1	1/0	-----	4/2	3/3	1/1	-----	-----	2/2
итого	16/8	20/11	6/3	4/4	9/3	4/4	2/1	1/1	5/5	26/21

*об – обвинено в совершении конкретного преступления

ос – осуждено за преступление

----- - не было уголовных дел

¹ Уголовный кодекс Финляндии <http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E8890039.PDF>

² The control of corruption in Finland www.ramp.ase.ro/en/_data/files/articole/9_02.pdf

Финский административный процессуальный акт (434/2003)¹

Все административные вопросы регулируются данным Актом, вступившим в действие с начала 2004 года. Основная идея этого документа – содействовать эффективному управлению и доступу к правосудию в административных правоотношениях, а также содействие качеству и продуктивности административной службы. Принципы, закрепленные в этом Акте, дополняют принципы Акта государственных гражданских служащих (1994). Помимо идеи борьбы с коррупцией, данный Акт преследует цель содействия установлению эффективного управления в государственных организациях, улучшения отношений между гражданами и административными органами и предотвращения недобросовестного администрирования.²

Международное сотрудничество в анти-коррупционной деятельности

Коррупция является всемирно признанной серьёзной социальной, политической и экономической проблемой, с которой страны до сравнительно недавнего прошлого были вынуждены бороться в одиночку. В настоящее время произошел поворот событий и была признана важность и необходимость международного сотрудничества в борьбе с этим явлением.

Самым ярким примером изменения настроений в отношении коррупции является факт принятия с середины 90-х годов ряда международных конвенций против неё. Финляндия присоединилась к следующим из них:

Конвенция по борьбе со взяточничеством среди иностранных государственных чиновников при проведении международных деловых операций 1997 года. Принята Организацией Экономического Сотрудничества и Развития. Ратифицирована Финляндией в 1998 году;

Конвенция о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств-членов Европейского Союза 1998 года;

Конвенция Совета Европы о гражданской ответственности за коррупцию и Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года (ратифицированы в 2001 и 2002 годах соответственно);

Конвенция ООН против коррупции (ратифицирована в 2006 году).

¹ Finnish Administrative procedure Act <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2003/en20030434.pdf>

² The control of corruption in Finland www.ramp.ase.ro/en/_data/files/articole/9_02.pdf

Финляндия активно участвует в проверке выполнения обязательств данных конвенций, как в качестве проверяемой стороны, так и проверяющей. Все полученные рекомендации принимаются государством к сведению и безукоризненно соблюдаются. Большинство из них привело к соответствующим изменениям в законодательстве и практике. Последняя проверка Финляндии на предмет выполнения конвенционных обязательств была проведена рабочей группой ООН в феврале 2011 года.¹ Серьезных замечаний не сделано.

В 2008 году Совет Европы принял разновидность нормативно-правового акта - решение (решение 2008/852/ЖНА) - о создании сети контактных пунктов по борьбе с коррупцией (далее – Сеть), которые взяли на себя обязательства по созданию форума обмена практически навыками и опытом по борьбе и предотвращению коррупции, содействию и поддержанию сообщения между странами-участниками. В деятельности Сети также принимают участие с определенными обязательствами Комиссия Евросоюза, Европол и Евроюст.²

Международное сотрудничество Финляндии в борьбе с коррупцией требует вовлечения в эту деятельность множества правительственных структур. Например, министерство внутренних дел - в связи с деятельностью контактного пункта Сети, министерство юстиции занято в двусторонних антикоррупционных проектах (в настоящее время с Россией и Китаем). Оба министерства участвуют в международных проверках выполнения положений Конвенций. Министерство иностранных дел курирует проекты, связанные со специализированной помощью.³ Министерство иностранных дел совместно с министерством внутренних дел и министерством юстиции активно способствует борьбе с коррупцией в полтике развития Финляндии. Большая часть работы заключается в многостороннем сотрудничестве, а на уровне ЕС – двустороннем сотрудничестве со странами-партнёрами Финляндии.

Финляндия активно участвует во множестве международных проектов в странах, спонсируемых Европейским Союзом. Она также работает в направлении укрепления управления и антикоррупционных настроений в рамках ООН и международных и региональных финансовых институтов, таких как, например, Мировой банк. Финляндия вовлечена в управленческую работу Евросоюза.

¹ <http://www.om.fi/en/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/1290610067625>

² http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/lf0002_en.htm

³ Matti Joutsen, Juna Keranen Corruption and the prevention of corruption in Finland www.om.fi

В области борьбы с коррупцией Финляндия использует несколько видов «инструментов» в своей работе. Последняя тенденция — повышенное внимание к управлению природными ресурсами. В мире 3.5 миллиарда человек живут в странах, богатых нефтью, газом и минералами. При правильном управлении разработка и эксплуатация этих ресурсов может привести к высоким годовым доходам, породить экономический рост в этих странах и сократить бедность. Финляндия вступила в организацию, под названием «Инициатива по развитию прозрачности в добывающих отраслях промышленности», которая поддерживает улучшение руководства в странах, богатых природными ресурсами, путём заверения и публикации доходов компаний и государств от сделок с этими ресурсами.¹

Финляндия также является членом Европейских партнёров против коррупции, которые сотрудничают с органами надзора национальной полиции и антикоррупционными органами Европейского Союза.

Подводя итог, необходимо отметить, что Финляндия по праву заслужила репутацию страны с наименьшим уровнем коррупции в мире. Страны, стоящие на пути борьбы с этим явлением, обладают возможностью почерпнуть достаточное количество ценной информации из опыта этого скандинавского государства.

Из всех тех факторов, которые существуют, можно выделить эффективное управление (“хорошее управление”), доступ к образованию, развитая демократия на всех уровнях, неполитизированный доступ к ключевым должностям гражданской службы, открытый административный процесс управления, доверие общества. Все это способствует поддержанию в гражданском обществе высокого уровня отторжения коррупции.

¹ Matti Joutsen, Juna Keranen Corruption and the prevention of corruption in Finland www.om.fi