

УДК 9

DOI 10.21661/r-558757

В.К. Борисов, С.Р. Чепурных**ИСТОРИЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В США**

Аннотация: актуальность статьи обусловлена значимостью проблемы коррупции для современного мира. Предметом данного исследования является эволюция антикоррупционной политики в Соединенных Штатах Америки, целью – выявление ранних мер по борьбе с коррупцией в США. Задачами данного исследования являются определение факторов, способствовавших становлению коррупции в начале XIX века, выявление самых первых мер по борьбе с коррупцией, установление уровня коррупции в США в XX веке и способов противодействия ей. В ходе исследования были использованы такие методы, как анализ, сравнение и системный подход. Результаты исследования представляют особый интерес при формировании антикоррупционной политики в России, так как американский опыт, насчитывающий длительную историю, может быть полезен за счет как своих успешных практик, так и ошибок, которые необходимо учитывать при борьбе с коррупцией в нашей стране.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, государственная служба, *systematic corruption*, система патронажа, специальные операции, этические кодексы.

Согласно последним оценкам Организации Объединенных Наций, ежегодный объем взяток во всех странах оценивается в триллион долларов. Из-за коррупции государства теряют около 2,6 триллиона долларов. Для борьбы с коррупцией практически в каждой стране проводится антикоррупционная политика, под которой подразумевается деятельность органов государственной власти на разных уровнях, общественных организаций и граждан, направленная на профилактику коррупции и на борьбу с ней. Сегодня проблема проведения действительно эффективной антикоррупционной политики стоит для большинства государств довольно остро. Так, за последнее десятилетие в Индексе восприятия

коррупции 154 из 180 стран показали отрицательную динамику или остались на том же уровне. В связи с этим возникает необходимость исследования опыта борьбы с коррупцией в разных странах. Особого изучения заслуживает американский опыт. Именно Соединённые Штаты Америки стали одной из первых стран в мире, где стали реализовывать комплексную антикоррупционную стратегию, которая включает в себя организационные, правовые, информационные и другие меры.

Введение.

Ни для кого не является секретом тот факт, что коррупция уходит своими корнями в далекую историю. Проблема злоупотребления собственным положением для получения неких дивидендов преследовала подавляющее большинство государств на протяжении всей мировой истории. Поэтому особый интерес представляет опыт борьбы с коррупцией в этих странах. В данной же работе речь пойдет об антикоррупционной политике в Соединенных Штатах Америки.

США имеют довольно богатую историю борьбы с коррупцией, насчитывающую ни одно столетие. Началась эта история еще в конце XVIII века с момента обретения Соединенными Штатами независимости от Великобритании.

Именно благодаря своей насыщенной истории, а также внедрению различных практик (как успешных, так и неудачных), американский опыт противодействия коррупции является достаточно актуальным и для нашей страны. Целью данной работы является выявление ранних мер по борьбе с коррупцией в США. Для достижения этой цели потребуется решить следующие задачи:

- 1) определить факторы, способствовавшие становлению коррупции в начале XIX века;
- 2) выявить самые первые меры по борьбе с коррупцией;
- 3) установить уровень коррупции в США в XX веке и способы противодействия ей.

Коррупция в США в конце XVIII-XIX вв.: факторы развития и меры противодействия.

Американское общество, а также отцы – основатели американского государства справедливо опасались, что коррупция вместе со многими социальными пороками, характерными для Старого Света, переберется и в Новый Свет. Политические деятели США стремились построить республику, в которой бы преобладала законность. Правительство же, по словам четвертого Президента США Джеймса Мэдисона, должно было быть «настолько некоррупцированным, насколько это возможно», а государственные служащие использовали бы общественные блага для удовлетворения общественных целей, а не «для личного обогащения» [11, с. 14, 48].

Первые меры противодействия коррупции в Соединенных Штатах, были закреплены в Конституции 1787 года – основном законе США. Так, согласно Отделу 4 Статьи II Конституции Президент, Вице-президент США, а также иные государственные служащие могут быть отстранены от занимаемой должности по обвинению и приговору в тяжких преступлениях, к числу которых отнесено и взяточничество [1]. Таким образом, американское государство практически с самого момента обретения независимости нацелилось на борьбу с коррупцией.

Вообще, если говорить про XIX век в целом, то стоит отметить, что Соединенные Штаты развивались усиленными темпами. Модернизация американского государства происходила во многих сферах: в экономике, культуре, в сфере государственного управления и законодательства. Не обошла стороной модернизация и антикоррупционную политику.

Еще в 1790-е гг. Соединенные Штаты встали на путь ускоренного развития транспортной и банковской сфер. Американское правительство предоставляло различные привилегии строительным компаниям, банкам и иным корпорациям. С 1790-х гг. по 1860-е гг. правительства штатов профинансировали соответствующие проекты на сумму в 450 миллионов долларов, федеральное же правительство потратило 54 миллиона долларов на развитие транспортной инфраструктуры [7, с. 107].

Америка стала фактически заложницей собственного экономического роста. Подобная политика на практике зачастую приводила к тому, что

правительства некоторых штатов предоставляли финансирование своим союзникам, не проводя оценку долгосрочной выгоды данных вложений. Таким образом, в США развивалась так называемая *systematic corruption*, благодаря которой многие политики и администраторы получали некую стабильность, подразумевающую сохранение своих мест в государственном аппарате [7, с. 107].

Однако, несмотря на отдельные попытки борьбы с коррупцией, к началу 40-х гг. восемь штатов оказались в состоянии дефолта [7, с. 110]. При этом, несмотря на экономический спад, коррупция продолжала оставаться одной из главных проблем в США, которая все больше требовала решения. И оно вскоре было найдено.

Во-первых, что для предоставления займов штатов были разрешены референдумы. Если обслуживание облигаций подразумевает довольно высокие затраты для населения, то решение об их выпуске принимается на соответствующем референдуме. Во-вторых, значительное число штатов ввело запрет на правительственные инвестиции в частные корпорации [7, с. 111].

Подобные реформы практически сразу же начали воплощаться в жизнь. Это привело к изменению существовавшей системы привилегий и, как следствие, к уменьшению уровня коррупции в стране вплоть до начала 1860-х гг. Это, в частности, подтверждает график сообщений американских средств массовой информации о фактах политической коррупции [7, с. 96].

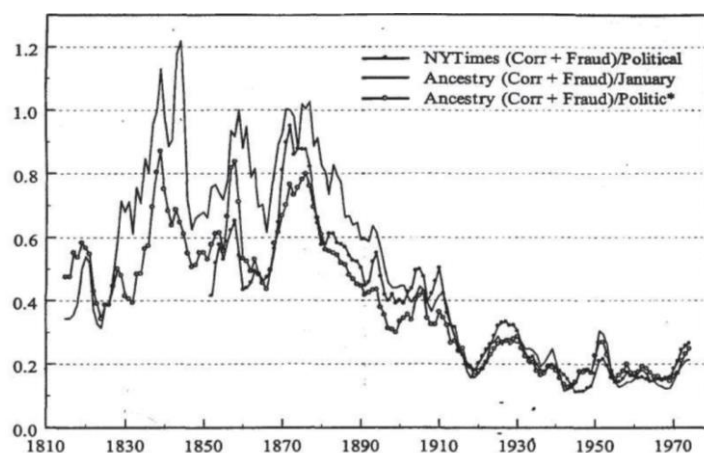


Рис. 1. Динамика сообщений американских газет XIX-XX вв. о политической коррупции

Проблема системы патронажа и реформа государственной службы.

В годы президентства Эндрю Джексона в Соединенных Штатах сформировалась система патронажа, суть которой можно свести к лозунгу «победитель получает все». Государственные должности получали члены победившей партии, в то время как сторонники проигравшей партии теряли доступ к этим должностям. И многим американцам эта система казалась справедливой и демократичной, поскольку подразумевала частую смену должностных лиц [2, с. 401–402].

Тем не менее, со временем система патронажа на практике приводила к увеличению коррупции в стране. Наиболее наглядно это проявилось в последней трети XIX века, когда Соединенные Штаты вошли в фазу роста деловой активности и окончательного формирования единого американского рынка. Стоит отметить, что в то время центральная исполнительная власть постепенно утрачивала свое влияние, в то время как конгресс только усиливал собственную роль. Все большую роль стали играть региональные партийные боссы, зачастую определявшие политику конгресса. Существовавшая система патронажа была выгодна этим партийным чиновникам, так как благодаря ней они укрепляли собственные позиции на федеральных должностях на местах. Сенаторы, которые, как правило, и были партийными начальниками, давали президенту рекомендации своих ставленников на федеральные должности. Президент, в свою очередь, не мог назначать иных лиц, если против этого выступал конгресс. Тем самым, сенаторы могли награждать собственных приверженцев, продвигая их на различные государственные должности [2, с. 63].

В итоге система патронажа порождала некомпетентность и коррупцию. Постоянная смена госслужащих не привела к улучшению выполнения ими своих служебных функций. Ситуацию ухудшало назначение на должности лояльных приверженцев победившей партии, которые оказывали ей помощь на выборах и других мероприятиях. Многие из них не обладали достаточной компетенцией, необходимой для занимаемых ими мест.

Благодаря системе патронажа коррупция оставалась одной из главных проблем в Соединенных Штатах. К 1870-м гг. произошла целая череда коррупционных скандалов, каждый из которых все больше и больше подогревал общественное мнение в стране. Как правило, они были связаны с партийными боссами и их злоупотреблением собственной властью. Классическим примером такого начальника является сенатор штата Нью-Йорк Уильям Марси Твид, который имел сразу несколько источников нелегальных доходов, в число которых входят взятки от бизнесменов и деньги из городской казны. За все двадцатилетнее время его «деятельности» местный бюджет потерял около 200 миллионов долларов [8, с. 200].

Ситуация начала меняться в начале 1880-х гг. Связано это было с увеличением численности работников государственного аппарата после Гражданской войны. Если в 1861 году численность федеральных служащих составляла 36,7 тыс. человек, то спустя 20 лет, в 1881 году, она равнялась 100 тыс. человек [10, с. 710]. На государственной службе усложнилась сама трудовая деятельность, заметно увеличился спрос на научные знания [8, с. 204].

В 1883 году Конгрессом США был принят закон Пендльтона, который был призван реформировать существовавшую систему государственной службы для снижения уровня ее коррумпированности. Данный нормативный правовой акт создал Комиссию по гражданской службе, которая состояла из трех человек (двое из них могли быть членами той или иной партии), назначавшихся Президентом с согласия Сената. Главной обязанностью данной Комиссии являлось составление правил конкурсных экзаменов для отбора кандидатов на должности государственной службы. Соответствующие экзамены должны были проводиться не менее двух раз в год в каждом штате. Также существовало положение, по которому государственные служащие не могли осуществлять взносы в те или иные партийные фонды. Был наложен запрет на увольнение чиновников по политическим мотивам и на политическое давление на них [9, с. 177–179].

Изначально положения закона Пендльтона распространялись лишь на четырнадцать тысяч федеральных должностей из ста двадцати тысяч. Однако уже

само принятие данного закона послужило достаточно неплохим стимулом для правительств различных штатов к внедрению у себя похожих актов. Впоследствии количество должностей, замещение которых требует проведение конкурсных экзаменов, существенно увеличилось и к 1900 году составило 46% от общего числа должностей [8, с. 204–205]. Американская госслужба пополнялась профессионалами.

Коррупция в США и меры по борьбе с ней в XX веке.

В XX веке в Соединенных Штатах стали появляться все новые и новые способы противодействия коррупции. Однако вплоть до 1970-х гг. ситуация с коррупцией в стране была если не ужасающей, то крайне тревожной. Проблема взяточничества и клановости стояла довольно остро на низовом и на высшем уровне. К существующим еще с XIX столетия проблемам политической и бытовой коррупции добавилась активность мафиозных кланов. В течение этого времени в США периодически проводились специальные операции по поимке коррупционеров, а также принимались отдельные антикоррупционные акты, которые, однако, не оказывали большого влияния на противодействие этому явлению [6, с. 86].

В качестве примера подобной специальной операции можно привести операцию «Шейх и пчелы» (другое название – ABSCAM), проведенную Федеральным бюро расследований в 1966 году. В ходе нее сотрудники ФБР под видом арабских миллионеров внедрялись в коррупционные сети и выходили на различных конгрессменов и высокопоставленных должностных лиц с предложениями взяток для продвижения собственных коммерческих интересов [11, с. 69]. По итогам операции «Шейх и пчелы» были осуждены 200 крупных государственных служащих [4, с. 47]. Всего же по обвинениям в коррупционных преступлениях к различным срокам было приговорено около 18 тысяч человек [3, с. 138].

Тем не менее, основа современной модели борьбы с коррупцией в Соединенных Штатах была заложена во 1970-е гг. Тогда после череды крупных коррупционных скандалов, связанных с подкупом американской компанией Lockheed чиновников разных стран, был принят «Закон о коррупции за

рубежом», запрещавший подкуп иностранных чиновников юридическими и физическими лицами из США. Несмотря на значительные упущенные выгоды для американских компаний, закон не был отменен и продолжает действовать до сих пор [6, с. 86].

Еще одним направлением антикоррупционной политики Соединенных Штатов стала борьба с организованной преступностью. В 1970 году был принят закон «Закон о контроле над организованной преступностью в США». Согласно нему, имущество конфисковывалось не только у провинившихся членов банд, но и у их семей, которые не сотрудничали с право-охранительными органами. Именно поэтому те, кто был вовлечён в ОПГ, начинали взаимодействовать со спецслужбами и помогали им выходить на сотрудников полиции, органов государственной власти, судебных органов, которые действовали заодно с мафиозными кланами [6, с. 87].

Отдельно стоит упомянуть и те меры, которые были направлены на поддержание морально-нравственного облика государственных служащих и формирование у них должного поведения. В 1958 году для госслужащих был составлен кодекс этики правительственной службы, носивший рекомендательный характер, а уже в 1965 году были утверждены этические нормы, регулирующие деятельность этих чиновников, которые впоследствии стали «Законом об этике служащих государственных органов» [5, с. 485].

Заключение.

Таким образом, на протяжении практически всей истории независимых Соединенных Штатов Америки применялись те или иные меры по борьбе с коррупцией. Однако на разных этапах американской истории могли применяться подчас совершенно разные способы противодействия этому явлению.

В конце XVIII – начале XIX вв. преобладала мера, подразумевающая точечную борьбу с отдельными попавшими в поле зрения правоохранительных органов коррупционерами. Поначалу подобная практика давала определенные результаты, однако со временем коррупционная угроза в стране становилась все более значительной. Связано это было с экономическим развитием США и

появившейся системой предоставления привилегий отдельным корпорациям. Кроме того, продолжал разрастаться бюрократический аппарат, в основу функционирования которого была заложена система патронажа. Это вынудило федеральное правительство и правительства штатов перейти к системному подходу к борьбе с коррупцией, который состоял из следующих мер:

- 1) вовлечение граждан в процесс принятия решений через проведение референдумов о выпуске облигаций;
- 2) запрет на государственные инвестиции в частные корпорации, что уменьшало возможность совместных коррупционных схем государства и бизнеса;
- 3) создание принципиально новой системы отбора на государственную службу, предполагающую проведение конкурсных экзаменов (акцент на квалификацию служащих).

В XX веке борьба с коррупцией окончательно стала системной, особенно в 1970-е годы. Антикоррупционная политика США этого и последующего столетий состояла из следующих мероприятий:

- 1) проведение специальных операций по выявлению целых групп коррупционеров;
- 2) запрет на подкуп иностранных чиновников;
- 3) борьба с организованной преступностью через конфискацию имущества у всех членов мафиозных семей;
- 4) принятие этических кодексов, регулирующих деятельность и поведение государственных служащих.

Вышеперечисленные меры сыграли значимую роль в истории Соединенных Штатов. Они позволили стране, страдавшей от систематической коррупции, выйти к началу XXI века на лидирующие позиции в антикоррупционных рейтингах.

Список литературы

1. The Constitution of the United States of America, As Amended // United States Government Printing Office. – 2007. – №110–50.
2. Брайс Дж. Американская республика / Дж. Брайс. – Ч. 2. – М., 1890.

3. Васьков М.А. Опыт, принципы, социальный и политический контекст борьбы с коррупцией в США / М.А. Васьков, Д.К. Григорян, С.П. Гайденоко [и др.] // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2018. – №1 (92). – С. 135–140.

4. Дорофеев И.Н. Специальные операции как метод борьбы с коррупцией / И.Н. Дорофеев // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2010. – №3 (13). – С. 45–49.

5. Краснова А.В. Опыт противодействия коррупции в США / А.В. Краснова, З.В. Лютикова // Аллея науки. – 2020. – Т. 1. №3 (42). – С. 485–487.

6. Мирзоева Д.Х. Правовые основы борьбы с коррупцией в США / Д.Х. Мирзоева, Свечников Н.И. // Право, история, педагогика и современность: сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. – Пенза: Пензенский государственный аграрный университет, 2020. – С. 85–90.

7. Рудь Е.С. Коррупция и борьба с ней в социально-экономической истории Соединенных Штатов (сводный реферат) / Е.С. Рудь, А.С. Агафьева, Е.В. Браславская // Историко-экономические исследования. – 2006. – Т. 7. №3. – С. 89–116.

8. Саломатин А.Ю. Борьба с коррупцией в США в XIX веке и государственная модернизация / А.Ю. Саломатин // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2001. – №3 (236). – С. 196–206.

9. Basic Reading in US Democracy. – Wash., 1994.

10. Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1957. – Wash., 1961.

11. Nikolaychik V. Compliance with the rules of ethics by officials in the US is controlled by the FBI agents / V. Nikolaychik // Clean hands. – 1999. – №1.

12. Teachout Z. Corruption in America: From Benjamin Franklin's Snuff Box to Citizens United / Z. Teachout. – Cambridge: Harvard University Press, 2014.

Борисов Владимир Константинович – канд. филос. наук, доцент ФГБОУ ВО «Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова», Россия, Москва.

Чепурных Сергей Романович – магистрант ФГБОУ ВО «Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова», Россия, Москва.
