

КОРРУПЦИЯ ВО ФРАНЦИИ

В "Большом пятитомном словаре Лярусс" коррупция определяется как "правонарушение, в котором может быть обвинен любой человек (чиновник, наемный работник и т. д.), который требует определенного предложения, обещания, денег или подарка за то, чтобы предпринять на своем рабочем месте какое-то действие или воздержаться от него" (5, с. 776). Это определение имеет достаточно общий характер и потому применимо к любой стране в любой период времени. Между тем, как свидетельствует опыт, в каждой стране существуют определенные социально-экономические и культурно-исторические предпосылки и традиции, имеющие первостепенное значение для формирования в обществе общих моральных установок, в том числе этики политических деятелей и чиновничества, которые, в свою очередь, определяют конкретные формы и масштабы коррупции.

По свидетельству французских исследователей, во Франции коррупция всегда усиливалась в периоды экономических, культурных или политических переломов, тогда как в обычные периоды она, с точки зрения общественного мнения, представляла собой "маргинальное явление" (7, с.15). Подобная оценка может объясняться отсутствием четкого определения самого понятия "коррупции" и показателей для хотя бы приблизительного измерения ее масштабов.

В большинстве работ коррупция определяется как одна из форм отклонения от юридически защищаемых в данной стране этических норм. Главная трудность при этом, пишет И. Мени (Исследовательский центр Роберта Шумана, Флоренция), состоит в том, чтобы определить сами нормы, при сравнении с которыми можно выявлять отклонения и правонарушения (6, с.16). К сожалению, продолжает он, во Франции, в отличие, например, от англосаксонских стран, подобные понятия и нормы носят весьма расплывчатый характер. По его мнению, к числу формирующих их элементов можно отнести следующие (6, с. 16-18).

1. "Твердым ядром" - наиболее прочным и одновременно наиболее уязвимым - системы оценки тех или иных действий являются репрессивные механизмы Уголовного кодекса или правила, включенные

в устав государственной службы, устанавливающие меру наказания за коррупцию и связанные с ней правонарушения (взятки и т. д.) и за поведение или решения, противоречащие нормам политической или административной этики. В отсутствие индивидуальной или коллективной этики законодательные нормы и правила становятся единственным руководством к действию. Здесь применимы слова Камю: "Когда отсутствуют принципы, необходимы правила". В некоторых странах Запада, например, в США, законодательные акты и правила играют определяющую роль в борьбе с коррупцией. Во многом это связано с тем, что все принимаемые в этой области меры предварительно широко обсуждаются в прессе, на заседаниях конгресса и общественностью страны. Во Франции, напротив, отсутствует традиция широкого обсуждения законов и их применения. Внимание общественности привлекают лишь отдельные скандальные факты, при оценке которых не придается никакого значения их этической стороне.

2. Относительный характер самого понятия коррупции, к которой в разные времена и в разных странах относили злоупотребления различного типа, исходя из чего принимались различные законодательные меры по ее ограничению и запрещению. И сегодня то, что считается коррупцией в США, во Франции может рассматриваться как простое улаживание отношений между членами "дружеской компании". То, что считается коррупцией во Франции, в некоторых странах Африки рассматривается как моральное обязательство некоторых должностных лиц (например, обязанность лица, обладающего властью, поддерживать своих близких и протеже). Так, во Франции политические деятели, представители властей и интеллектуалы в течение длительного времени вполне терпимо относились к тайному финансированию политических партий.

Условность границ между различными проявлениями коррупции американский политолог А.Дж. Хейденхаймер иллюстрировал с помощью понятий белой, серой и черной коррупции. Белая коррупция признается всеми - и массами и элитой; черная - всеми отвергается как недопустимое явление, а серая оценивается разными людьми по-разному (7, с. 15-16). Это видно на примере отношения французов к тайному финансированию политических партий, которое долгое время было "секретом Полишинеля". Партийная элита считала такую ситуацию приемлемой, ссылаясь на ложный, по мнению И. Мени, аргумент, сводящийся к тому, что законность целей (необходимые для демократии

партии нуждаются в деньгах) якобы оправдывает любые средства, даже отвергаемые нормами морали и законом (7, с. 16). Однако когда в конце 80-х годов разразилась целая серия громких скандалов, связанных с коррупцией, реакция общественного мнения была очень бурной.

Из-за расплывчатости и изменчивости понятия коррупции общественное мнение Франции в гораздо меньшей степени шокирует правонарушение мелкого чиновника, чем злоупотребление (на ту же сумму) высшего чиновника; оно вполне терпимо относится к эпизодическим проявлениям коррупции и живо реагирует на систематическую коррупционную практику политических партий. В целом, полагает И. Мени, реакция французской общественности на коррупцию определяется совокупностью таких факторов, как участвующие в ней политические партии и деятели, природа инкриминируемых им правонарушений, позиция прессы, других средств массовой информации (СМИ) и судебных органов (6, с. 17).

3. Еще одним элементом, определяющим отношение общества к коррупции, является наличие (или отсутствие) полной и достоверной статистической информации о подобного рода правонарушениях. Как подчеркивает И. Мени, полнота таких данных зависит от воли и способности бороться с правонарушениями. Политическая элита Франции на протяжении 80-х годов, отмеченных невиданными в истории страны масштабами коррупции, такой воли не проявляла.

В отличие от И. Мени, который в основу определения коррупции ставит понятие законодательной или этической нормы, О. Бо (Лилльский университет) считает, что коррупция должна рассматриваться как "политический, а не моральный феномен", связанный с неизбежным конфликтом между управляющими и управляемыми (1, с. 901). В этих условиях главная задача государства состоит в недопущении того, чтобы кто бы то ни было смог "подняться над законом", а коррупционер стал "хозяином" в обществе, поскольку в этом случае нарушается принцип равенства граждан. Некоторые специалисты непосредственно связывают коррупцию с социально-экономическим неравенством в демократических обществах, в которых "оборот денег и властей тесно взаимосвязаны" (11, с. 25).

Связанная с нарушением законов и норм, коррупция, как правило, имеет скрытый (тайный) характер, что приводит к крупным скандалам, когда тайное становится явным. Это побуждает участников коррупционных сделок придавать им "невинный" и даже законный

характер. Например, мэр того или иного города выплачивает субсидии возглавляемой им самим же ассоциации, а затем использует эти средства по своему усмотрению. Как правило, подобные нарушения связаны с присвоением должностными лицами государственных средств. Во Франции "непрозрачность" таких сделок обусловлена высоким уровнем концентрации власти в руках мэров, руководителей департаментов и т. д., и те, кто, благодаря коррупции, имеют привилегированный доступ к лицам, принимающим решения, могут извлекать из этого значительные выгоды (7, с. 16). При этом коррупционер получает мзду в форме не только наличных денег или переводов на банковский счет, но и таких благ, как особняки, отдых на Багамских островах и т. д.

Проанализировав механизмы коррупции во Франции, А. Мени выделил пять "элементов" или факторов, которые, по его мнению, определяют "специфически французские" черты универсального феномена коррупции.

1. Концентрация власти в руках органов исполнительной власти. Со времени Великой французской революции все авторитарные режимы во Франции стремились сосредоточить власть в руках одного человека - диктатора, императора, главы государства на национальном, префекта и мэра - на местном уровне. Демократические режимы, напротив, стремились иногда чрезмерно разделить (фрагментировать) власть. Пятая республика (политический режим, установленный в 1958 г.) является, по сути, "монархической": власть сосредоточена на вершине в руках президента, а в крупных и мелких городах - в руках мэров. Законы о децентрализации 1982 г. только расширили эту модель до уровня регионов и департаментов. Не случайно на протяжении последних десятилетий в делах о коррупции чаще всего были замешаны органы власти, а не партии, которые во Франции весьма слабы и плохо организованы. Исключение, пожалуй, составляют 80-е годы, когда наиболее громкие дела о коррупции были связаны с незаконным и тайным финансированием политических партий и прежде всего стоявшей у власти Социалистической партии Франции.

2) Замена преданности органу власти (институту) личной преданностью руководителю. Влиятельные национальные и местные лидеры нуждаются в "верных слугах", которые обычно рекрутируются на основе контрактов с лицами, внушающими симпатию или проявляющими преданность к "главному должностному лицу". Преимуществом подобной системы является динамичность и эффективность. Вместе с тем

взаимопроникновение интересов функционеров, принимающих решения, может способствовать нарушению правил и приводить к коррупции. Т. Вольтон посвятил свою книгу "Конюшни Пятой республики" (12), названную так по аналогии с "Авгиевыми конюшнями", вычищенными Гераклом, анализу наиболее громких дел, связанных с коррупцией, в период Пятой республики. Он пишет, что французские политические деятели ничуть не более коррумпированы, чем их коллеги из других стран. Однако господствующий в их среде "корпоративный дух", боязнь потерять власть и ослабить позиции своей партии часто заставляет их закрывать глаза на сомнительные действия (12, с.11).

3) Трансформация самого процесса принятия решений - от единолично принимаемого решения к решению на основе переговоров, что способствует повышению качества принимаемых решений при условии максимальной открытости и гласности процесса. В противном случае многократно возрастает риск тайного сговора и коррупции. Наиболее часты случаи подобных нарушений в деятельности городских администраций, которые заключают подрядные соглашения с частными предприятиями, ставя перед ними условие выделять средства на финансирование той или иной партии или предвыборной кампании определенного кандидата. Возможна также "персональная коррупция", когда лицо, принимающее политическое или административное решение, извлекает из этого немалую выгоду лично для себя.

4) Слабость и неадекватность методов и органов контроля. Это утверждение кажется парадоксальным, поскольку французская администрация характеризуется крайним недоверием к своим гражданам. Однако на деле контроль часто имеет формальный (относящийся только к процедурам), запоздалый (когда событие уже совершилось) и случайный характер. К тому же многие должностные лица находят многочисленные лазейки, чтобы избежать контроля. В результате в стране сформировалась настоящая культура "улаживания дел в обход правил".

5) Трансформация ценностных установок во французском обществе. При анализе факторов, благодаря которым некоторые должностные лица отказываются от взяток, предпочитая двигаться по ступеням карьеры, итальянский исследователь А. Пиццорно ввел понятие "моральных издержек" коррупции. По его мнению, чем выше эти издержки, тем менее вероятна коррупция, поскольку в этом случае материальные выгоды от коррупции не компенсируют моральных потерь, связанных с нарушением сложившихся норм группового поведения (7,

с.25). В тех случаях, когда "групповой иммунитет" в отношении соблюдения принятых норм ослабляется, "моральные издержки" снижаются и вероятность коррупции резко возрастает. "Это происходит тогда, когда, например, значение общественных ценностей по сравнению с частными уменьшается; эффективность преобладает над уважением закона; цель оправдывает средства, и деньги берут верх над этическими нормами" (7, с. 26). С этой точки зрения 80-е годы были во Франции годами решительного поворота, характеризовавшимися отказом от прежних утопий, что сопровождалось резким и быстрым ослаблением норм, которые до того времени считались неопровержимыми и не подлежали обсуждению.

Основными сферами распространения коррупции во Франции являются: деятельность политических партий, прибегающих к незаконным способам привлечения средств для финансирования избирательных и др. кампаний; функционирование чиновников и должностных лиц, принимающих политико-административные решения; взаимоотношения между органами власти различных уровней и предпринимателями в ходе заключения подрядных контрактов на проведение общественных работ.

Коррупция, которая в последнее десятилетие поразила политико-административную систему Франции, оказала глубокое влияние на общественное мнение, партии и политическую жизнь в целом. Она обусловила необходимость реформы способов финансирования политических партий и избирательных кампаний, а также административных процедур. Вместе с тем стало ясно, что многие партии и политические классы научились ловко обходить в своей деятельности юридические и этические нормы. После последовавших во второй половине 80-х годов ряда громких скандалов стоявшие у власти социалисты провели в 1986-1988 гг. ряд показательных дел по разоблачению коррупции, а президент Ф. Миттеран заявил о намерении разработать и принять новое законодательство о финансировании политических партий и избирательных кампаний, хотя в 1970-1988 гг. предложения о разработке подобных законов безуспешно выдвигались 29 раз. В некоторых странах (например, в Дании) такие законы действуют с середины 60-х годов, тогда как Франция оказалась одной из последних западноевропейских стран, принявшей только в 1990 г. закон о финансировании политических партий и избирательных кампаний (3, с. 106).

Решительный поворот французских социалистов к борьбе с коррупцией был вызван тем, что к концу 80-х годов общественное мнение, пораженное "резким контрастом между морализаторской риторикой партийных функционеров и лидеров Соцпартии и ее тайной практикой привлечения финансовых средств, отвернулось от социалистов" (6, с.17). Об этом свидетельствуют данные опросов населения: если в 1979 г. 77% опрошенных полагали, что Соцпартия, придя к власти, покончит с коррупцией и другими политическими скандалами, то в 1987 г. уже 63% опрошенных отмечали, что левые политические деятели ничуть не честнее правых (12, с. 312).

В результате, пишет А. Мени, в 1988-1992 гг. в стране установилась "весьма ядовитая атмосфера". Разоблачение в прессе и органами юстиции многочисленных мелких и крупных дел о коррупции не сопровождалось, однако, принятием санкций хотя бы против одного политического деятеля, замешанного в скандалах (7, с.27). Вместе с тем, Социалистическая партия Франции, выступавшая главным обвиняемым во многих делах о коррупции, в результате потерпела сокрушительное поражение на выборах 1993 г. Эта партия, созданная Ф. Миттераном в начале 70-х годов, с самого начала ввела в действие "машину по завоеванию власти", основным элементом которой были так называемые "исследовательские бюро" (*bureau d'etudes*). Это позволило социалистам выиграть выборы в 1974, 1981 и 1988 гг. По словам А. Мени, "коррупция была у истоков завоевания власти Ф. Миттераном; она же стала могильщиком Соцпартии" (7, с.27). Поскольку исследовательские бюро Соцпартии прекратили свое существование, сегодня, по свидетельству некоторых партийных функционеров, "партийные деньги часто циркулируют в чемоданах или на счетах банковских филиалов в офшорных зонах" (2, с. 113).

П. Московиси, казначей Социалистической партии Франции, не отрицая обвинений его партии в коррупции, вместе с тем попытался дать этому объяснение и несколько оправдать своих коллег по партии. Он отверг положение о том, что Соцпартия потерпела поражение на выборах 1993 г. из-за нашедших дел о коррупции партийных функционеров. Главной причиной этого провала был, по его мнению, рост безработицы. Кроме того, Соцпартия совершила ряд ошибок: объявила амнистию обвиняемым в коррупции, не дистанцировалась от своих членов, уличенных в нарушении законов, в недостаточной мере разъясняла и популяризировала Закон о финансировании политических партий от 15

января 1990 г., разработанный и принятый по ее инициативе. П. Московиси признает, что в 70-80-х годах, в отсутствие закона о финансировании политических партий, Соцпартия использовала для привлечения средств исследовательские бюро. Подобная практика, по мнению П. Московиси, вряд ли относится к коррупции в полном смысле этого слова, к тому же она долгое время и не считалась таковой. "Соцпартия не подозревала, что она занимается коррупцией, подобно мольеровскому Журдену, который не знал, что он говорит прозой" (9, с. 6). Кроме того, исследовательские бюро были на виду, тогда как правые партии занимались сбором средств тайно.

Однако с тех пор в экономике, политической и общественной жизни Франции произошли существенные изменения, к числу которых П. Московиси относит следующие:

Во-первых, происходила постепенная "англосаксонизация" (anglo-saxonisation) французского общества, т. е. распространение в нем присущих англосаксонским странам "пуританских нравов", характеризующихся неприятием многих явлений, которые во Франции всегда считались вполне терпимыми. Подобные изменения связаны с усилением роли рыночных механизмов не только в экономике, но и в политической жизни, предполагающих максимально открытый доступ к информации и не допускающих существования политической системы, которая функционирует не по рыночным правилам (9, с. 7). Кроме того, эти изменения совпали с быстрым развитием так называемого "политического маркетинга", связанного с проведением дорогостоящих избирательных кампаний с использованием СМИ. Так, по официальным данным, президентская кампания 1988 г. обошлась некоторым кандидатам, в 120-200 млн. фр., тогда как сумма фактических расходов была в 3-4 раза больше (9, с.7). Это не могло не вызывать у широкой публики подозрений относительно законности привлекаемых средств.

Во-вторых, осуществленная в начале 80-х годов децентрализация во многом способствовала созданию новых условий для взаимоотношений между рынком, избранными депутатами всех уровней и партиями. В результате все города, департаменты и коммуны стали распоряжаться средствами на проведение общественных работ, что создавало почву для коррупции.

П. Московиси видит корни коррупции в особенностях политической системы Франции, режима Пятой республики, представляющей собой, по его мнению, "республиканскую монархию,

причем больше монархию, чем республиканскую" (9, с. 8). Эта республика обладает таким атрибутом монархии, как "двор приближенных" к президентской и прочим органам власти, что не может не иметь отрицательных последствий. Выборы президента страны прямым всеобщим голосованием создают в республике "сверхвласть" (*sur-pouvoir*), у которой нет никаких противовесов, что неизбежно порождает различные нарушения. Таким образом, наличие "государственной номенклатуры", нездоровые отношения между административной и политической сферами, отсутствие гласности при распределении государственных заказов и при назначении на руководящие посты - все эти особенности нынешней политической системы должны быть, по мнению П. Московиси, заменены, что будет способствовать восстановлению действительно республиканских принципов (9, с. 8-9).

П. Московиси выступает также за усиление нынешних органов контроля. Так, Счетная палата (*Cour des comptes*), являющаяся, по своему статусу, независимым органом, на деле тесно связана с министерством финансов, которое входит в систему исполнительной власти. В этой связи П. Московиси считает целесообразным создать действительно независимый орган, аналогичный американскому Центральному административно- контрольному управлению (*General Accounting Office*).

П. Московиси попытался опровергнуть выдвигаемое некоторыми французскими специалистами положение о связи между коррупцией и доктриной социализма, а также о том, что социалистические партии стран Южной Европы (Италии, Испании, Греции) поражены коррупцией в отличие от социал-демократических партий Северной Европы. Отмечает, что различие способов финансирования партий Юга и Севера Европы связано с различиями самих "партийных моделей". Партии североευропейских стран являются более массовыми; они теснее связаны с профсоюзами, чем партии стран Южной Европы. Доля членов этих партий в населении стран Северной Европы в 5-7 раз выше соответствующей доли в странах Южной Европы (9, с.9).

Соцпартия Франции в период своей наивысшей популярности в 1981 г. насчитывала всего 180 тыс. членов; в начале 90-х годов ее численность снизилась до 120-140 тыс. (9, с.10). Большинство политических деятелей - честные люди, их политическая деятельность является "формой государственной службы, одушевленной идеей, а не ремеслом, которым занимаются ради обогащения" (9, с. 12).

Финансирование политической деятельности требует привлечения немалых средств.. Чтобы избежать связанных с этим нарушений и оздоровить политическую жизнь в стране, в январе 1990 г. был принят Закон о финансировании политических партий, в основу которого были положены четыре принципа..

Первый принцип - установление потолка расходов на избирательную кампанию депутата в размере 500 тыс. фр. и президента - 160 млн. (на два тура), запрета или ограничения на некоторые формы политической рекламы и т. д. Теперь главная проблема состоит в том, чтобы организовать контроль над подобными расходами.

Второй принцип - принцип гласности. Закон предоставляет предприятиям право в определенных пределах финансировать политические партии, причем эта сумма, рассматриваемая как социальная благотворительность предприятия, будет вычитаться из его налогооблагаемой базы. Конечно, это не исключает и тайного финансирования партий, считающегося незаконным. Значение принципа гласности в финансировании партий состоит в устранении посредников, использовавших свои функции в целях личного обогащения. В 1995 г. любые выплаты предприятий политическим партиям были приостановлены на три года; в 1998 г. этот вопрос будет рассматриваться снова (11, с.25).

Третий принцип - принцип контроля. С этой целью создана Комиссия по проверке счетов, финансирования политических партий и избирательных кампаний, хотя средства, выделяемые на ее деятельность, пока недостаточны.

Четвертый принцип - государственное финансирование партий и избирательных кампаний в зависимости от количества голосов и полученных в результате выборов депутатских мест. Подобная практика распространена во многих странах Западной Европы.

П. Московиси считает, что все эти "здоровые" принципы необходимо развивать и дополнять, так как от решения проблемы финансирования политических партий зависит, в конечном счете, "образ демократии". Политическая жизнь, заключает П. Московиси, должна быть четко отрегулирована на основе строгого соблюдения республиканских принципов, тогда как нынешняя политическая система Франции "не является реально республиканской и достаточно демократической" (9, с. 14).

Помимо политических партий, коррупция широко

распространена в деятельности чиновников и должностных лиц. Конечно, большинство французских граждан могут пользоваться своими правами, не прибегая к подкупу должностных лиц. Однако, подчеркивает И. Мени, могут возникнуть следующие условия, побуждающие граждан прибегать к помощи коррупции. 1) затягивание реализации законного права гражданина из-за медлительности формальных процедур и недостаточно четкой работы чиновников; 2) возможность принятия администрацией как положительного, так и отрицательного решения по тому или иному вопросу (о получении субсидии, налоговых льгот и т. д.); 3) использование "круга знакомств" для проведения нужного решения; 4) достаточно высокие экономические выгоды лица, добивающегося не только того или иного права или льготы, но и нарушения нормальных правил и процедур, которые могли бы помешать ему получить эти льготы, в сочетании с монопольным или квазимонопольным положением лица (инстанции) в принятии соответствующих решений (случай "чистой" коррупции) (7, с. 16-17). Очень велика склонность к использованию коррупции в качестве средства "уменьшения неопределенности", замены случайности - безопасностью; олигополии и монополии - конкуренцией (7, с. 17).

Названные условия использования коррупции позволяют сделать вывод, что чаще всего это явление наблюдается там, где чиновники обладают неограниченной властью (в полиции, сфере финансов и т. д.), и там, где потери индивида от принятых (или не принятых) решений особенно велики. Коррупция всегда идет рука об руку с усилением власти чиновника, который может использовать свою компетенцию и/или законные методы давления, действуя от имени государства, в незаконных, т. е. частных, целях (7, с. 17-18). Взяткодатель и взяточполучатель извлекают из этой сделки прибыль в ущерб государству, которое в результате терпит как идеологический, так и финансовый урон.

Особое внимание уделяется в последнее время во Франции вопросам назначения бывших высших государственных чиновников на ответственные посты в частных и государственных компаниях. Здесь возможны различные правонарушения, например, в форме создания льготных условий для предприятия или банка, куда намерен пойти работать после своей отставки государственный функционер. Еще в 1919 г. в Уголовный кодекс Франции была включена статья, запрещающая государственному чиновнику в течение пяти лет после его отставки

работать в компании, которую он контролировал, находясь на государственной службе. По этой статье предусматривается наказание в виде двухлетнего заключения и штрафа в размере 200 тыс. фр. (8, с.69). Несмотря на то, что эта статья была усилена в 1946 г. в связи с принятием общего устава государственной службы и в 1992 г., она постоянно нарушалась, причем, как правило, безнаказанно. Главная форма нарушения заключалась в "фаворитизме", когда бывший государственный чиновник, поступивший на службу в частную компанию, использовал свои бывшие связи для получения государственных заказов, субсидий или налоговых льгот.

В 1995 г. правительство Франции приняло решение о создании Комиссии по деонтологии государственной службы (*Commission de déontologie de la fonction publique de l'Etat*), которая призвана оценивать совместимость будущей работы государственного чиновника с его функциями на государственной службе, чтобы не допустить фаворитизма. Создание этой комиссии вызвало резкое неприятие со стороны чиновников, поскольку переход чиновников на хорошо оплачиваемые посты в частные компании и банки стал своего рода "национальной традицией", оправдываемой тем, что "на ответственные посты нужно ставить лучших людей" (8, с.68). Тем не менее, комиссия стала работать буквально "по конвейерной системе": в 1995 г. она рассмотрела 550 дел, в 1996 г. - на сотню больше; при этом половина дел приходилась на долю высших чиновников (класса А) (8, с.70). Среди общего количества рассмотренных досье в 1996 г. отрицательный ответ на заявку чиновника о переходе в частную компанию был дан только в 28 случаях и "ответ с оговоркой" - в 24 случаях. Таким образом, комиссия играет роль своего рода фильтра, не позволяющего чиновникам злоупотреблять своим служебным положением (пусть даже бывшим) в интересах частных или государственных компаний. К сожалению, подчеркивают некоторые эксперты, она не занимается делами тех, кто "движется в обратном направлении", т. е. начинает свою карьеру в частных компаниях или банках, а затем поступает на государственную службу.

Как считают некоторые эксперты, своеобразным оправданием коррупции чиновников может служить относительно невысокий размер их зарплаты, часто не соответствующий уровню их ответственности (11, с.25). Так, например, в 1995 г. средняя годовая заработная плата (после уплаты налогов и социальных взносов) выпускников одной из самых престижных во Франции Национальной административной школы,

занятых на государственной службе, составляла 336 тыс. фр., тогда как занятых в государственных компаниях - 640 тыс. и в частных - 875 тыс. (8, с. 73). Однако здесь уместно напомнить, что более половины наемных работников Франции получают менее 8 тыс. фр. в месяц (11, с.23).

Особый статус существует во Франции для министров, к которым, с правовой точки зрения, относятся все члены правительства, независимо от их ранга - премьер-министр, государственный министр, министр, министр-делегат, государственный секретарь. По конституции, министрам запрещено совмещать эту должность с депутатским или сенаторским мандатом и с любой другой профессиональной деятельностью в общественном или частном секторе. В течение шести месяцев после отставки министры не имеют права занимать руководящие посты в профессиональных и предпринимательских союзах, в компаниях государственного сектора экономики, а также в частных компаниях, которые ведут дела с государством, например, в компаниях по торговле недвижимостью, в строительных фирмах и т.д. Это не относится к министрам, которые уже работали в указанных сферах до назначения на министерский пост. В случае "безработицы" бывшие министры имеют право в течение шести месяцев после отставки получать пособие, равное бывшему министерскому окладу.

Еще одной сферой, где "особенно пышно расцветает коррупция", является во Франции сотрудничество между государством и частными предприятиями в осуществлении различных проектов на контрактной и подрядной основе. Государственные заказы являются отраслью экономики, для которой, по мнению И. Мени, неприменим тезис неолибералов о том, что коррупция связана с государственным регулированием и потому для устранения ее основных причин достаточно осуществить дерегулирование. Во Франции 75% государственных гражданских инвестиций осуществляется на основе подрядных договоров, заключаемых территориальными органами управления с частными фирмами, которые чаще всего обвиняются в коррупции (7, с. 18).

В начале 90-х годов ежегодные расходы на производство общественных благ составляли 450 млрд. фр., или 13% общей суммы государственных расходов и около 5% ВВП. Большая часть оборотов (70%) общественного сектора приходилась на долю предприятий, с которыми заключались подрядные соглашения на соответствующие работы, поставку материалов или оказание услуг (2, с. 109). Это, как правило, контракты на небольшие суммы, о чем свидетельствует их

распределение: 84% общего числа контрактов составляют контракты на сумму менее 1 млрд. фр., 12% - на сумму 1-3 млрд.; 3% - на сумму - 4-10 млрд. и 1% - на сумму свыше 10 млрд. Преобладающая доля мелких контрактов во многом объясняется тем, что, по закону, при заключении контракта на проведение подрядных работ на сумму менее 700 млн. фр. не требуется предварительной публичной рекламы и привлечения фирм-конкурентов. Это приводит к тому, что большой заказ расходуется по мелким контрактам, на которые не объявляются публичные предложения. В докладе Счетной палаты за 1993 г. приводился пример заключения контрактов на строительства велодрома в Сен-Дени-де-л'Отель (департамент Луара) на общую сумму в 15 млн. фр., из которых на основе публичного предложения был заключен контракт только на строительство жилого дома для охранника. Остальные заказы были распределены по мелким контрактам, не требовавшим выдвижения публичных предложений. (2, с. 110).

Еще более показательна структура контрактов по способу их распределения, представленная в табл. 1 (2, с. 110).

Таблица 1

Структура контрактов на проведение общественных работ по способу распределения (в процентах)

Способы распределения	Доля (в процентах)
На основе публичных предложений на выполнение подряда	45
На основе переговоров с компаниями-конкурентами	28
На основе переговоров без привлечения компаний-конкурентов	24
Публичные торги (аукционы)	2
Неизвестные способы	1

Как показывают данные табл. 1, только 45% всех контрактов распределяется на основе публичных предложений и 2% - на основе публичных торгов, остальные предоставляются компаниям-подрядчикам в результате переговоров, что, по мнению экспертов, "открывает широкие двери для злоупотреблений". Особенно широко распространены

подобные злоупотребления в малых городах и коммунах, где местные власти стараются заключать контракты с "наиболее близкими" фирмами.

Заключение контрактов на общественные работы регулируется во Франции Кодексом общественных работ (Code des Marchés publics), который предусматривает несколько этапов: подготовка сметы расходов, публичное предложение компаниям принять участие в работах, распределение заказов, выполнение работ, контроль за их ходом и результатом. На каждом из этих этапов возможны отклонения от принятых правил и норм. Первые нарушения могут быть связаны уже с отбором компаний-кандидатов на выполнение работ. Не секрет, что местные органы власти имеют своих фаворитов, которые пользуются преимуществом перед другими компаниями. Компании-подрядчики в свою очередь, могут заранее договариваться о распределении заказов на общественные работы: "ты строишь школу", "я - больницу" и т. д. В подобных случаях использование процедуры объявления публичных предложений носит чисто формальный характер, поскольку их результаты известны заранее.

Принятый в январе 1993 г. закон Сапена (loi Sapin) предусматривает обязательное участие в рассмотрении и утверждении контрактов на общественные работы представителей оппозиции и Генеральной дирекции по вопросам конкуренции и потребления (Direction générale de la concurrence et de la consommation - DGCCRF). Однако представители оппозиции обычно жалуются на то, что когда они приходят на заседание комиссии, все бывает уже решено. Что касается чиновников из DGCCRF, то они присутствуют в среднем на одном совещании из трех, поскольку их мало и у них "и без того много дел".

Часто представители выборных органов власти имеют возможность объявить о "бесплодности" процедуры объявления публичных предложений на выполнение подряда. В результате заказы распределяются путем простой договоренности с отдельными компаниями, которые соглашаются внести определенную сумму в партийную кассу для финансирования очередной избирательной кампании. С этой целью стоимость общественных работ завышается с помощью ряда приемов. Например, внесение в смету расходов, якобы в целях безопасности, стоимости покраски стен школьных классов в пять слоев, на что близкая к местным органам власти техническая инспекция закрывает глаза. Подобной практике способствует и то, что проверки, проводящиеся после завершения работ, как правило, не позволяют точно

установить количество израсходованных материалов.

Средства, полученные в результате завышения стоимости подрядных работ, могут распределяться по-разному. "Классическая схема" распределения приведена руководителем мэрии одного из средних по размеру французских городов. Если реальная стоимость работ (например, 80 млн. фр.) на 20% ниже той суммы, которую выделила на эти цели мэрия (100 млн. фр.), то 20 млн. "грязных денег" распределяются следующим образом: 8-9 млн. переводятся на банковский счет той или иной партии; 5 млн. - "отмываются" и остальная сумма идет в карманы различных посредников - мэра, одного из его замов, технических сотрудников и т. д. (2, с. 113).

В ходе осуществления общественных работ злоупотребления не прекращаются. Генеральный подрядчик может разорвать убыточный для него контракт, переложив комиссионные на участников субподрядных (дополнительных) соглашений, с которыми он договаривается о продолжении работ. Так, при строительстве гостиницы в Шампани было заключено 223 дополнительных соглашения (2, с. 113). Все эти и многие другие способы получения дополнительных незаконных доходов широко распространены во Франции, несмотря на то, что рынок государственных заказов на проведение строительных и других работ контролируют многие организации: Счетная палата и региональные счетные палаты, Палата бюджетной дисциплины, административные суды, Межминистерская миссия по изучению рынка общественных работ, Дирекция по вопросам конкуренции при министерстве финансов и т. д. Однако каждая из этих организация работает "в своем углу" в соответствии с собственными процедурами и компетенцией. Многие дела и расследования не доводятся до конца из-за отсутствия персонала и средств. Как с иронией заявил один из чиновников: "Если бы мы доводили до конца все дела о фаворитизме, мы рухнули под тяжестью этих дел". Префекты, призванные стоять на страже законности, также не имеют возможности исполнять свои функции в полном объеме, поскольку им приходится в течение года заверять более 5 млн. административных документов. Кроме того, им требуется немалое мужество, чтобы привлечь к ответственности местных руководителей. Именно поэтому они редко обращаются к административным судам, предпочитая улаживать возникающие проблемы "полюбовно". В течение года префекты направляют в адрес избранных депутатов более 23 тыс. замечаний о нарушении законов, с которыми депутаты могут поступать по своему

усмотрению: давать или не давать ход делу (2, с. 113).

Региональные счетные палаты, в обязанность которых входит проверка счетов всех местных органов власти, также не всегда справляются со своими обязанностями. Они проводят проверки, как правило, после окончания работ или поставок материалов. Периодичность контроля - один раз в четыре года - часто нарушается. Созданная в 1991 г. Межминистерская миссия по изучению рынка общественных работ в принципе обладает всеми инструментами для разоблачения комбинаторов. Однако она может действовать только по решению министра или префекта, а не по собственной инициативе. За 10 месяцев 1994 г. она привлекалась к проверке счетов всего 19 раз, в том числе 15 раз по решению префекта и 4 раза - по решению министра (2, с. 113).

По мнению французских обозревателей Э. Шоля и П. Кокиде, "коррупция - весьма распространенная, но излечимая болезнь. Чтобы заставить ее отступить, достаточно было бы применять принятые законы и существующие процедуры контроля. Те, кто считает их слишком сложными и "крючкотворными", должны понять, что гласность имеет цену, особенно сегодня, когда граждане охвачены цинизмом и недоверием к политике. Одновременно с этим следовало бы найти новые способы финансирования политических партий. В противном случае зло может возродиться вновь" (2, с. 113).

Ж. Муссе (Лилльский католический университет) указывает, кроме того, на необходимость воспитания у детей с самого раннего возраста честности и ответственности за свои действия. По его мнению, коррупция зависит не только от действующих в стране законов, но и от "уровня культуры всех и каждого, культуры религиозной, национальной, семейной и профессиональной, а также от свободы, обусловленной особенностями социальной среды" (10, с. 484).

Однако, как показывает опыт не только Франции, но и других стран, практически избавиться от коррупции невозможно, поэтому целесообразно направлять усилия в первую очередь на те участки, где отдача может быть наибольшей, в том числе на: 1) разработку и принятие законов, ужесточающих наказание за злоупотребления, и механизмов их практической реализации; 2) совершенствование методов административного и финансового контроля; упорядочение отчетности о совершенных действиях, особенно в областях с наибольшей вероятностью нарушений; 3) создание во многих учреждениях служб внутреннего

контроля и рационализацию административных процессов и процедур с целью повышения личной ответственности чиновников за принимаемые ими решения; 4) максимально широкое информирование населения о принимаемых законодательных актах и инструкциях, о его правах в отношениях с государственными учреждениями, чтобы исключить использование чиновниками неосведомленности клиентов.

Приложение

Основные законодательные акты, направленные на борьбу с коррупцией, принятые во Франции в течение последнего десятилетия (11, с. 24).

11 марта 1988 г. принято решение о публикации счетов политических партий и данных о расходах на проведения избирательных кампаний, об обязательной декларации доходов президента, министров, президентов региональных советов и парламентариев.

15 января 1990 г. принят закон о финансировании политической жизни, который ввел лимит на предоставление средств политическим партиям и на проведение избирательных кампаний от отдельных лиц и предприятий. На выборах марта 1993 г. эти расходы были установлены в размере 500 тыс. фр. для избирательных округов с численностью избирателей более 80 тыс. человек и в 400 тыс. фр. - с меньшей численностью. Участие каждого из юридических лиц в финансировании избирательных кампаний не должно превышать 10% суммы разрешенного лимита в 500 тыс. фр. Физические лица также могут участвовать в финансировании избирательных кампаний, при этом вклад одного физического лица не должен превышать 30 тыс. фр. на одни выборы; любой вклад, превышающий 1000 фр., должен осуществляться с помощью чеков (3, с.108). Была создана Национальная комиссия по счетам избирательных кампаний и финансирования политических партий, наделенная функциями контроля.

12 июля 1990 г. банкам вменено в обязанность сообщать о "подозрительных" счетах и переводах средств, которые могут быть связаны с отмыванием "грязных денег".

3 января 1991 г. создана межминистерская миссия по контролю за рынками государственных заказов и общественных работ.

29 января 1993 г. принят закон Сапена (loi Sapin) о регулировании рынка общественных работ, названный "антикоррупционным законом". Закон расширил арсенал законодательных мер, направленных против нарушения правил при

