

ОСНОВНЫЕ  
ПОНЯТИЯ И КОНЦЕПЦИИ  
**АНТИКОРРУПЦИОННОЙ**  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**Учебное пособие**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



ОСНОВНЫЕ  
ПОНЯТИЯ И КОНЦЕПЦИИ  
**АНТИКОРРУПЦИОННОЙ**  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**Учебное пособие**

*Мнения, выраженные в данной работе, принадлежат авторам и необязательно отражают официальную позицию Совета Европы.*

Все запросы, касающиеся воспроизведения или перевода всего документа или его части, следует адресовать в Дирекцию коммуникации (F-67075 Strasbourg Cedex или [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)). Всю остальную корреспонденцию по поводу этого документа следует отправлять в Генеральную дирекцию по правам человека и верховенству права.

Для получения дополнительной информации по теме данной публикации, пожалуйста, обращайтесь по следующим адресам:

Отдел по сотрудничеству в сфере борьбы с экономическими преступлениями  
Департамент по противодействию преступности  
Генеральная дирекция по правам человека и верховенству права  
Совет Европы  
F-67075 Strasbourg Cedex  
Электронная почта:  
[contact.econcrime@coe.int](mailto:contact.econcrime@coe.int)  
Веб-сайт: [www.coe.int/corruption](http://www.coe.int/corruption)

Перевод с английского

Обложка: Производственный отдел  
Службы документов и публикаций,  
Совет Европы  
Верстка: Jouve

1-е издание © Совет Европы,  
июль 2015 года  
Отпечатано в Совете Европы

Тираж: 600 экземпляров

# Содержание

---

<b>РИСУНКИ И ТАБЛИЦЫ</b>	<b>5</b>
<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b>	<b>7</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>9</b>
<b>1. КОРРУПЦИЯ</b>	<b>11</b>
1.1. Определения коррупции	11
1.2. Формы коррупции	14
1.3. Терминология	17
1.4. Причины коррупции	20
1.5. Последствия коррупции	23
<b>2. КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА КОРРУПЦИИ</b>	<b>27</b>
2.1. Коррупция	27
2.2. Обзор: Международные индексы и исследования	35
2.3. Риски коррупции	45
<b>3. ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ: ОБЗОР</b>	<b>51</b>
3.1. Мнения и стратегии	51
3.2. Реформа законодательства и нормативной базы	53
3.3. Судебная реформа	54
3.4. Правоохранительные органы	54
3.5. Реформа государственной администрации / государственной службы	55
3.6. Государственное образование и гражданское общество, как независимые системы контроля за ходом антикоррупционных реформ	56
<b>4. ИСТОРИИ УСПЕХА</b>	<b>59</b>
4.1. Пример Грузии	59
4.2. Другие примеры	70
4.3. Схемы успешных действий	73
4.4. Литература	74
<b>5. ЭТИКА</b>	<b>75</b>
5.1. Этика как инструмент борьбы с коррупцией	75
5.2. Как изменить этическую культуру?	76
5.3. Регулирование этических вопросов	78
5.4. Подготовка по вопросам этики	82
5.5. Проверка моральных качеств	89
5.6. Литература	94
<b>6. КРИМИНАЛИЗАЦИЯ</b>	<b>95</b>
6.1. Элементы преступления	95
6.2. Освобождение от ответственности	104
6.3. Иммунитеты как препятствие уголовному преследованию	104
6.4. Спонсорство и уголовное право	105
6.5. Литература	108
<b>7. ПОЛИТИЧЕСКОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ</b>	<b>109</b>
7.1. Контекст	109

7.2. Государственное и частное финансирование	110
7.3. Честность в политическом финансировании	112
7.4. Злоупотребление государственными средствами	113
7.5. Прозрачность политического финансирования	115
7.6. Литература	117
<b>8. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ</b>	<b>119</b>
8.1. Основы международных стандартов	119
8.2. Конвенции	123
8.3. Сравнение международных соглашений	130
8.4. Имплементация и мониторинг	135
8.5. Стандарты, не имеющие обязательной силы	140
<b>9. ПРИЛОЖЕНИЕ</b>	<b>145</b>
9.1. Общая литература	145
9.2. Интернет ресурсы	146
9.3. Международные стандарты: Совет Европы	147

# Рисунки и таблицы

## РИСУНКИ

Рисунок 2.1: Индекс восприятия коррупции, «Трансперенси интернешнл», 2012 год (баллы по странам)	36
Рисунок 2.2: Глобальный барометр коррупции, 2010 г. (по секторам государственных услуг)	41
Рисунок 2.3: Восприятие и опыт коррупции	42
Рисунок 2.4: Процент респондентов в Азербайджане, которые считают, что неофициальные выплаты существуют (по секторам государственных услуг)	43
Рисунок 2.5: Мнения о том, что неофициальные выплаты в Грузии существуют, остаются достаточно редкими (по секторам государственных услуг)	43
Рисунок 2.6: Основания для неофициальных выплат или подарков (по секторам государственных услуг)	44
Рисунок 3.1 Структура обеспечения профессиональной честности	55
Рисунок 4.1: Положение Грузии в сравнении с другими странами по показателю «Восприятие и опыт коррупции»	60
Рисунок 8.1: Состояние подписания и ратификации Конвенции ООН против коррупции на 12 ноября 2014 г.	127
Рисунок 8.2: Типы взяток	132
Рисунок 8.3: Реализация 20 руководящих принципов Совета Европы по борьбе с коррупцией	141
Рисунок 8.4: Реализация Общих норм Совета Европы в борьбе с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний	142

## ТАБЛИЦЫ

Таблица 1.1: Дихотомии	17
Таблица 2.1: Индекс восприятия коррупции, «Трансперенси интернешнл», 2012 г. (баллы по странам)	36
Таблица 2.2: Глобальный барометр коррупции, «Трансперенси интернешнл», 2010 г.	40
Таблица 6.1 Иммунитет от уголовного преследования в отношении высоких должностных лиц в Европе	105
Таблица 7.1: Возможные аргументы за и против государственного и частного финансирования политических партий	111
Таблица 7.2: Типы коррупции в сфере политического финансирования	112
Таблица 7.3: Предупреждение коррупции в сфере политического финансирования	113
Таблица 8.1: Основное законодательство и договоры	130
Таблица 8.2: Последствия платы за благоприятный результат и вознаграждения за упрощение формальностей	133
Таблица 8.3: Юридический статус платы за упрощение формальностей согласно международным инструментам	134





# Предисловие

---

С тех пор как в обществе установилась государственная власть и возникла проблема доверия, люди стали злоупотреблять ими для получения личной выгоды. И хотя во многих культурах эти злоупотребления неизменно рассматривались как нечто негативное, коррупция развивалась в столь многих скрытых и утонченных формах и обнаруживала такие разные грани, что на сегодня не существует единого, общепризнанного определения этого явления.

Тем не менее, нынешняя тенденция состоит в том, чтобы вновь обратиться к первоначальному значению английского аналога глагола «коррумпировать»: to corrupt значит ‘портить, разлагать’, то есть ‘разрушать’. Все большее признание получает способность коррупции не только подрывать эффективное управление и препятствовать экономическому росту, но и разрушать доверие к государственным институтам. Граждане стран, входящих в Совет Европы, все меньше склонны терпеть взяточничество и выступают с критикой тех правительств, которые не способны справиться с коррупцией. Совсем недавно в Европе и за ее пределами мы могли видеть, как коррупция, выходящая из-под контроля, становится причиной потрясений и беспорядков с далеко идущими, болезненными и дорогостоящими последствиями.

Будучи организацией, приверженной соблюдению прав человека, демократии и верховенству права, Совет Европы с первых дней своего существования противодействовал угрозе, порождаемой коррупцией.

Начиная с 90-х годов XX века, СЕ принял конвенции об уголовной и гражданской ответственности за коррупцию, а также ряд Рекомендаций государствам-членам, включая рекомендации о 20 руководящих принципах борьбы с коррупцией, о кодексах поведения государственных служащих и общих правилах противодействия коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний.

Устанавливая международные правовые стандарты и принимая рекомендации в форме «мягкого права», Совет Европы действует в соответствии со своими уставными полномочиями в целях «достижения большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействия их экономическому и социальному прогрессу».

На рубеже столетий Совет Европы создал контрольный орган для оценки соблюдения этих стандартов – Группу государств против коррупции (ГРЕКО). ГРЕКО – это механизм взаимной оценки и совместного межколлегияльного

давления при строгом соблюдении равенства прав и обязанностей всех его членов. Группа собирает информацию по итогам опросов и посещений стран. Доклады об оценке рассматриваются и принимаются на пленарных заседаниях ГРЕКО. Они содержат конкретные рекомендации, которые, в свою очередь, подвергаются оценке на последующем этапе.

В качестве следующего логического шага Совет Европы развил свои информационно-просветительские возможности. Проекты технического сотрудничества, разрабатываемые, планируемые и осуществляемые совместно со странами-бенефициарами, помогают им выполнять конкретные рекомендации и, в более широком плане, соблюдать свои обязательства в качестве государств-членов Совета Европы. Информационно-просветительская работа расширяет доступ к лучшему европейскому опыту и знаниям и содействует продвижению успешных практики и решений.

Данное учебное пособие об основных понятиях и концепциях антикоррупционной деятельности является итогом напряженных усилий экспертов-инструкторов Совета Европы, сотрудников Секретариата и участников тренингов. В нем учтена практика, полученная в ходе межколлегиальных обменов и выступлений экспертов в разных государствах-членах Совета Европы в рамках специализированных учебных мероприятий, проведенных за последние два года.

Концепция обучения, разработка и создание учебных материалов, а также выбор методологии носят во многих смыслах инновационный характер. Данное пособие, будучи первой публикацией подобного рода в Совете Европы, призвано стать эффективным инструментом содействия развитию технического сотрудничества. Я убежден, что тренеры и инструкторы найдут в нем полезные ориентиры для разработки структуры учебных планов и проведения занятий, а участники тренингов будут использовать эту книгу в качестве справочного пособия для понимания основных концепций антикоррупционной деятельности.

Я благодарю авторов – Веру Дивайн и Тильмана Хоппе, – всех экспертов и участников тренингов, а также моих коллег из Отдела по вопросам сотрудничества в сфере борьбы с экономическими преступлениями Совета Европы, чьи профессиональные знания и приверженность общему делу заложили основу для успешного завершения разработки данного учебного пособия.

Иван Коеджиков,  
Руководитель Департамента по противодействию преступности  
Генеральная дирекция по правам человека и верховенству права  
Совет Европы

# Введение

---

**Д**анное учебное пособие «Основные понятия и концепции антикоррупционной деятельности» является частью деятельности по техническому сотрудничеству Совета Европы с его государствами-членами. Разработка, подготовка и публикация данного материала были полностью профинансированы Советом Европы.

Первоначальная апробация его первой версии прошла в рамках обучающего семинара в мае 2012 г. в Москве. Данное руководство было задумано в качестве материала для проведения интерактивных занятий сроком от четырех до пяти дней. Затем оно было доработано экспертами Совета Европы после майской учебной сессии 2012 г. с учетом мнений ее участников, а дальнейшая работа была направлена на то, чтобы превратить его в полноценное учебное пособие.

Данное пособие преследует две цели: преподавателям оно дает последовательную схему проведения занятий, а для слушателей оно призвано стать источником информации при прохождении тренинга и усвоении курса и в ходе последующей самостоятельной работы.

В пособии рассматривается проблема коррупции и возможные способы противодействия ей с учетом международных стандартов и подходов. Феномен коррупции может быть охарактеризован и описан в общих чертах, однако это явление, равно как и методы борьбы с ним, приобретают особые черты в каждой отдельно взятой стране.

Главы 1 и 3, а также обзор международных индексов и исследований в Главе 2 были написаны экспертом Совета Европы Верой Дивайн (Соединенное Королевство); остальная часть Главы 2 и главы 4 по 9 подготовлены экспертом Совета Европы Тильманом Хоппе (Германия).



# 1. Коррупция

---

## Задачи

Цель раздела 1.1 состоит в том, чтобы ознакомить слушателей с ключевыми определениями понятия «коррупция» и с терминологией, часто используемой при обсуждении проблемы коррупции. После изучения данного раздела слушатели должны уметь выявлять и дифференцировать различные формы коррупции.

### **1.1. Определения коррупции**

Нет общества, свободного от коррупции, хотя существуют разные уровни принятия коррупции населением разных стран. Общим является то, что коррупция как явление осуждается в любой культуре: подтверждение этого мы находим в том, что большинство стран приняли антикоррупционное законодательство. Высокая частота употребления слова «коррупция» (во многих языках) также является доказательством того, что коррупция подвергается осуждению. Таким образом, термин уже существует и им можно описать самые разнообразные ситуации.

В странах, где коррупция стала широко распространенным явлением, люди склонны, зачастую, все свои проблемы относить на счет коррупции: даже отказ в устройстве на работу, проигрыш судебного дела или плохую оценку на экзамене. В любом из этих примеров коррупция могла иметь место. Но тот же результат мог стать следствием личной ошибки, плохого руководства, некомпетентности, непонимания духа и буквы закона, нормы или правила со стороны государственного служащего, несовершенства процедуры; все это может создать впечатление коррупции. Однако почему именно ситуация сложилась так, а не иначе, тому может быть множество причин, и все они вообще могут быть никак не связаны с коррупцией.

В подобных случаях определения коррупции могут помочь нам увидеть различия между коррупцией и, например, бесхозяйственностью или плохим управлением.

Но, как это ни странно, несмотря на значительное количество научных исследований и многочисленные международные соглашения, направленные на разработку антикоррупционного законодательства, общепринятого определения коррупции не существует.

К определению коррупции можно подходить по-разному: с точки зрения философии, через призму морально-этических представлений или через систему взглядов определенной школы экономической мысли. На основе всех этих подходов сформировался мировой правовой консенсус по вопросам коррупции, закрепленный в ныне действующих основных международных соглашениях, а также в национальном законодательстве многих стран.

Настоящее учебное пособие посвящено преимущественно правовым стандартам борьбы с коррупцией, но для того, чтобы заложить основу дальнейшего обсуждения, предварительно необходимо ознакомиться с более широким кругом подходов к этому явлению. В ходе общих дискуссий о коррупции больше других использовались, по меньшей мере, два определения коррупции. Часто цитируется определение Всемирного банка: «Коррупция – это злоупотребление государственной властью ради личной выгоды».<sup>1</sup>

Еще одно определение, которое цитируется чаще других, было предложено «Трансперенси интернешнл» (Transparency International)<sup>2</sup> – глобальной неправительственной организацией (НПО), специализирующейся по вопросам борьбы с коррупцией: «Коррупция – это злоупотребление возложенными на должностное лицо полномочиями с целью личного обогащения».

В определении Всемирного банка основной акцент делается на отношения между государственным сектором, с одной стороны, и частными интересами, с другой. В фокусе определения оказываются должностные лица: государственные служащие, чиновники, бюрократы и политики – то есть те, кто принимает решения по расходованию государственных средств.

«Трансперенси интернешнл» расширила это определение. Ее дефиниция коррупции охватывает любое злоупотребление вверенными полномочиями или властью, включая коррупцию в частном секторе, когда, например, высшее должностное лицо компании злоупотребляет доверием акционеров. Данный тип коррупции, именуемый коррупцией внутри частного сектора, все чаще становится предметом международных дискуссий, тогда как в начале 90-х годов XX века акцент делался на коррупционные отношения между частным и государственным секторами. Определение коррупции, предложенное организацией «Трансперенси интернешнл», распространяется на судебные дела, подобные делу «Энрон»<sup>3</sup>, в котором частная компания, злоупотребившая доверием своих акционеров, была замешана в крупномасштабном корпоративном мошенничестве и коррупции.

Общим для дефиниций коррупции «Трансперенси интернешнл» и Всемирного банка (как и других, не приведенных здесь) является то, что для квалификации акта как коррупционного должно иметь место получение незаконной выгоды.

- 
1. См. обсуждение Всемирным банком различных возможных определений коррупции и объяснение того, почему эта организация остановилась на данном определении, на веб-сайте: [www1.worldbank.org](http://www1.worldbank.org).
  2. «Трансперенси интернешнл» имеет отделения во многих странах, и везде имеются свои веб-сайты с конкретной информацией по стране. См. [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
  3. Полезную информацию об этом деле можно найти в *Bukunedu*.

Возвращаясь к ранее отмеченному различию, скажем: государственный служащий, нарушивший правила или нормативные положения потому, что неверно их понял, скорее некомпетентен, чем коррумпирован. Здесь можно было бы говорить о коррупции, если бы присутствовал элемент его неправомерной личной выгоды.

В действительности такую границу не всегда легко провести, ибо не во всех случаях очевидно, что именно является для стороны неправомерной выгодой. Рассмотрим, например, ситуацию, когда человек занимает руководящую должность и набирает сотрудников на вакантные позиции с нарушением надлежащих процедур приема на работу. Материальной выгоды для него нет, но он хочет, чтобы его воспринимали как лицо, обладающее реальной властью, и это может представлять собой определенную выгоду (пусть, возможно, и отсроченную), выражающуюся в преданности ему вновь нанятого работника.

Гораздо более сложной является ситуация, когда отец использует своё влияние для трудоустройства своего сына или дочери на хорошую работу: в некоторых странах это может рассматриваться не только как вполне законный поступок, но даже как обязанность по отношению к детям. Такой пример иллюстрирует «фаворитизм» – форму коррупции, о которой речь пойдет в разделе 1.2. Контраргумент в этом случае будет следующий: фаворитизм порождает несправедливость в отношении тех молодых людей, которые тоже ищут работу, но отсутствие связей ставит их в невыгодное положение.

Коррупция имеет место тогда, когда ответственное лицо или сторона принимает незаконное вознаграждение, получает преимущество или нарушает правила о недопущении конфликта интересов. Такое преимущество или вознаграждение может быть в денежной форме, в виде предоставления чего-то материального помимо денег или в виде любой другой выгоды. При этом выгода необязательно должна предназначаться самому этому лицу; получателем может быть кто-то другой – политическая партия или группа интересов. Заинтересованное лицо в этом случае либо злоупотребляет своими официальными полномочиями, оказывая чрезмерное и недолжное содействие, либо выполняет свои обязанности, но только если им получено незаконное вознаграждение.

В сфере здравоохранения, например, коррупцией считается прием пациента только в том случае, если он заплатил за это медсестре или врачу, хотя данная услуга, в силу закона, является бесплатной, что широко распространено во многих странах Восточной Европы. Аналогичным образом, коррупция будет иметь место, когда государственный служащий требует оплату, превышающую официальные расценки, например, за выдачу паспорта (в таких случаях чек об оплате услуги обычно не выдается или выписывается на меньшую сумму). Незаконной выгодой является также неправомерное пожертвование партии, приём (или оказание содействия в приёме) на работу человека, который приходится кому-то родственником. Другой пример такой выгоды – получение партией пожертвования без отражения в бухгалтерском учете.

Приведенные выше дефиниции коррупции, принадлежащие Всемирному банку и «Трансперенси интернешнл», критикуются за то, что в них делается акцент

только на одной стороне коррупционных отношений – на коррумпированном официальном лице – и выводится за рамки другая сторона, коррумпирующая это официальное лицо, то есть гражданин или бизнесмен. Во многих странах граждане сами активно иницируют дачу взятки без всякого побуждения со стороны официального лица. Общественное обсуждение преимущественно сосредоточено на коррумпированном чиновнике, берущем взятки. Можно утверждать, что мало кто из граждан будет рассуждать иным образом: они будут скорее «оплакивать» отсутствие возможности дать взятку, например, за получение разрешения на строительство дома, нарушающее строительные нормы.

Банержи (2011 г.) определяет коррупцию как «ситуацию, когда чиновник (или выборное должностное лицо) нарушает норму для получения личной выгоды»<sup>4</sup>. Хотя это определение покрывает большинство случаев коррупции, оно также фокусирует внимание только на должностном лице, то есть на «коррумпированной стороне», и не предусматривает возможности получения незаконной прибыли, которая не предназначена для данного лица.

## Задачи

По итогам изучения раздела 1.2. участники курсов смогут выявлять и дифференцировать различные формы коррупции.

## **1.2. Формы коррупции**

В данном разделе широко используется Глоссарий коррупции, составленный Антикоррупционным ресурсным центром U4 (U4 Anti-corruption Resource Centre)<sup>5</sup> – научно-исследовательским учреждением, которое специализируется на исследованиях коррупции, ориентированных на практику.

Коррупция – явление более широкое, чем взяточничество (подкуп), которое, вероятно, первым приходит на ум при обсуждении данной проблемы.

Взятка (подкуп) – это выплата ненадлежащей выгоды, например, фиксированной суммы, процента от договора или предоставление иных благ в неденежной форме государственному должностному лицу с тем, чтобы данное лицо совершило определенные действия или воздержалось от их совершения при выполнении своих официальных обязанностей. Откат – это подкуп, представляющий собой незаконную тайную выплату, сделанную в ответ на предоставленную услугу; термин используется для описания выгод, полученных в результате предоставления особых услуг.

Другая форма коррупции – растрата. Растрата – это хищение (государственных/общественных) ресурсов уполномоченным должностным лицом. В отличие от

---

4. А. Банержи, Р. Ханна и С. Муляйнатан, *Коррупция*, 2011 г. [A. Banerjee, R. Hanna and S. Mullainathan (2011), *Corruption*], см. [economics.mit.edu](http://economics.mit.edu).

5. Глоссарий представлен на сайте [www.u4.no](http://www.u4.no); он содержит и другие примеры проявлений коррупции, равно как и определения других ключевых терминов, используемых в литературе и дискуссиях, посвященных этой теме.



других форм коррупции, в растрате участвует только одна сторона – сам расхититель. Владелец полномочий может совершать хищение путем систематического использования своей государственной должности для приобретения, хранения и увеличения своего личного богатства.

В качестве примера приведем дело Джеймса Ибори (James Ibori), экс-губернатора богатого нефтью нигерийского штата Дельта. Весной 2012 г. его приговорили к 13 годам тюремного заключения после того, как суд Соединенного Королевства признал его виновным в мошенничестве и растрате 77 млн. долларов США. Ибори признал свою вину по 10 пунктам обвинения в хищениях и отмывании денег, включая мошенничество в размере 37 млн. долларов, совершенное при продаже доли штата Дельта в нигерийской приватизированной телефонной компании «V Mobile». Согласно приговору, Ибори, за время своего 8-летнего пребывания на посту губернатора, приобрел недвижимость в Соединенном Королевстве и Южной Африке стоимостью более 7 млн. долларов США, а также парк роскошных автомобилей стоимостью примерно 2 миллиона долларов.<sup>6</sup>

Фаворитизм (или блат) – это процесс, имеющий результатом пристрастное распределение государственных ресурсов. Он включает предоставление должностей или преимуществ друзьям и родственникам без учета их квалификации. Это может быть формой коррупции, когда имеет место злоупотребление властью для получения личной выгоды. В политической сфере, например, союзники могут получать преференции с целью обеспечения их поддержки.

Фаворитизм стал ключевым элементом в процессе, сопровождавшем отставку в начале 2012 г. президента Германии Кристиана Вульфа (Christian Wulff), которого судили в 2013–2014 гг. за принятие услуг во время его пребывания на посту премьер-министра федеральной земли Нижняя Саксония. Вульфа обвиняли в том, что он принимал важные решения о предоставлении государственных субсидий на кинопроекты влиятельного продюсера, который неоднократно приглашал Вульфа и его жену на дорогостоящий отдых. Процесс, приведший к отставке Вульфа, начался, когда появилась информация о том, что Вульф получил персональный кредит на сумму 500 тыс. евро на привлекательных условиях через супругу влиятельного предпринимателя и не сообщил эту информацию немецкому парламенту по получении запроса.<sup>7</sup> Однако окончательным постановлением суда Ганновера первой инстанции в начале 2014 г. Вульф был оправдан по всем обвинениям.<sup>8</sup>

Непотизм (протекция родным, кумовство, семейственность) – особая форма фаворитизма, охватывающая родных и членов семьи. Части Балкан в Европе,

---

6. См.: *Бывший губернатор из Нигерии Джеймс Ибори приговорен к 13 годам*. BBC, 17 апреля 2012 г., [Former Nigeria governor James Ibori jailed for 13 years. BBC, 17 April 2012], [www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk).

7. Краткая справка о данном процессе содержится в *Википедии*. См. также статью в журнале *Шпигель* (Der Spiegel).

8. См., например, статью в газете Ди Цайт от 14 июня 2014 г.: *Наконец, наступил финал: Вульф оправдан* [Wulff Freispruch: Endlich Schluss, Die Zeit, 14 June 2014], [www.zeit.de](http://www.zeit.de).

а также некоторые африканские государства часто приводятся в качестве примера широко распространенного nepoтизма, возникающего вследствие высокой значимости фактора принадлежности к определенной семье или клану и вытекающей из этого преданности и ожиданий поддержки. Фаворитизм и nepoтизм разрушают демократические системы: предоставление преимуществ неквалифицированным лицам при найме на работу может негативно сказаться на их эффективности. Фаворитизм и nepoтизм также подрывают веру в справедливость и беспристрастность процедур и нормативно-правовых актов.

Nepoтизм и фаворитизм имеют место как на высоких, так и на низких уровнях влияния и власти. В качестве примера можно привести некоторые страны Западных Балкан, где государственный сектор остается одним из немногих, предоставляющих рабочие места. Хотя работа на государственной службе не является хорошо оплачиваемой, она по-прежнему предлагает гарантированный заработок и льготы, такие как пенсии и ежегодный отпуск, а также оплачиваемый отпуск по болезни. Так, например, директора школ, имеющие право принимать на работу учителей по своему усмотрению, обвиняются в практике найма не на основании заслуг и достоинств, а на основании близких связей с семьями соискателей. Школьный директор часто не имеет очевидной финансовой выгоды. Мотивацией может быть то, что он воспринимается в сообществе как человек, обладающий реальными возможностями и властью.

Вымогательство, подобно хищению, – это такая форма коррупции, при которой выгоду получает лишь одна сторона. Существуют разногласия по поводу того, какие конкретно действия следует считать вымогательством. Обычно так именуют ситуацию, в которой существует серьезная угроза жизни и физическому состоянию человека или его семьи. Рэкет – типичный пример вымогательства с использованием или угрозой использования насилия со стороны представителей военных или военизированных структур в целях изъятия денег, в том числе в виде предварительного условия ведения бизнеса компанией или частным лицом. Термины «шантаж» и «вымогательство» часто используются как взаимозаменяемые, поскольку последнее в уголовном законодательстве рассматривается как смягчающее обстоятельство. При этом вымогательство – это крайняя форма шантажа, однако не всякий шантаж представляет собой вымогательство. Вымогательство – это ситуация, из которой потерпевший не может выйти, не согласившись на условия вымогателя, тогда как многие случаи шантажа оставляют такую возможность.

Под торговлей влиянием понимается обмен ненадлежащими преимуществами между государственным должностным лицом (или лицом, облеченным доверием, – таким, как судья) и рядовым членом общества. Данное государственное должностное лицо или лицо, занимающее ответственный пост, может обещать использовать его реальное или предполагаемое влияние в пользу другого лица в обмен на деньги или другие преимущества.

Один из наиболее известных примеров торговли влиянием – дело бывшего губернатора штата Иллинойс Рода Благоевича (Rod Blagojevich). Он отбывает 14-летнее тюремное заключение, к которому приговорен после признания его

виновным по 18 эпизодам коррупции. Один из эпизодов – попытка торговли креслом сенатора Президента Обамы, после того как Обама стал Президентом.<sup>9</sup>

### Задачи

По завершении изучения раздела 1.3. участники должны понимать термины, используемые при обсуждении коррупции.

## 1.3. Терминология

Очень важно знать и понимать терминологию, наиболее часто используемую в дискуссиях и литературе о коррупции, в том числе и дихотомии, которые приводятся в Таблице 1.1 и рассматриваются далее в тексте.

Таблица 1.1: Дихотомии

Сторона спроса	Сторона предложения
Активное взяточничество	Пассивное взяточничество
Административная коррупция	Коррупционная узурпация политики, Коррупционная узурпация государства
Ситуационная коррупция	Систематическая коррупция
Низовая коррупция	Верхушечная коррупция (Коррупция в верховной власти)
Местная, региональная коррупция	Коррупция в центре (на национальном уровне)
Частная коррупция	Государственная коррупция

Часто различают «сторону спроса» коррупции в противоположность «стороне предложения». Как мы уже видели, практически во всех случаях в акт коррупции вовлечены как минимум две стороны: сторона, принимающая или получающая незаконную выгоду, и сторона, ее предоставляющая. В роли последней может выступать гражданин, любое неправительственное или непубличное физическое или юридическое лицо.

Другое важное различие устанавливается между активным и пассивным подкупом. Понятие «активный подкуп» касается действий лица, дающего взятку. Под «пассивным подкупом» подразумевается поступок лица, принимающего взятку.

В 2004 г. британская газета «Гардиан» (The Guardian) сообщила, что компания «БиЭйИ» (BAE) – одна из крупнейших в Соединенном Королевстве компаний-экспортеров оружия и боеприпасов – выиграла в 80-х гг. XX в. прибыльный контракт стоимостью 40 млн. долл. США на поставку оружия правительству Саудовской Аравии путем подкупа должностных лиц этой страны. Взятки, сумма которых

9. См.: Род Благович начал отбывать 14-летнее тюремное заключение в Колорадо, Гардиан, 15 марта 2012 г. [Rod Blagojevich begins 14-year prison sentence in Colorado, The Guardian (15 March 2012)], [www.guardian.co.uk](http://www.guardian.co.uk).

составила 30% от общей стоимости сделки, предположительно выплачивались из специального фонда подкупа должностных лиц. В этом примере «БиЭйИ», предоставившая взятку, – активная сторона подкупа, а ее партнеры из Саудовской Аравии – пассивная сторона, даже несмотря на то, что они, весьма вероятно, очень активно добивались получения этой взятки.<sup>10</sup>

Эти различия – сторон спроса и предложения, – равно как и активного и пассивного подкупа, могут стать причиной путаницы, ибо лицо или сторона, называемая пассивной стороной подкупа, напротив, иногда очень активна. Вышеуказанные разграничения упомянуты здесь для создания комплексной картины: данная терминология широко используется в антикоррупционной литературе и, в особенности, в антикоррупционном законодательстве.

В качестве примера можно привести Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, где широко используется деление на активный и пассивный подкуп. Согласно Конвенции, активный подкуп – это «обещание, предложение или предоставление каким-либо лицом, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества [...] для самого этого лица или любого иного лица, с тем чтобы оно совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций», в то время как пассивный подкуп – это «испрашивание или получение [...] прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица или любого иного лица, или же принятие предложения или обещания такого преимущества, с тем чтобы это должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций».<sup>11</sup>

Другое важное и часто используемое разграничение – деление коррупции на верхушечную и низовую. Часто верхушечную коррупцию именуют также политической коррупцией. Низовую коррупцию часто называют также административной коррупцией. Ресурсный центр U-4 описывает верхушечную и низовую коррупцию следующим образом: «Коррупция в верховной власти, или верхушечная коррупция, имеет место там, где формируются соответствующие политические нормы. Термин относится не столько к количеству вовлеченных денег, сколько к уровню, на котором она имеет место, – там, где на формирование политики и правил может быть оказано незаконное влияние. Сделки, которые привлекают верхушечную коррупцию, как правило, достигают крупных масштабов, и таким образом они привлекают больше денег по сравнению с административной или «низовой» коррупцией. Термин «верхушечная коррупция» иногда используется как синоним политической коррупции, когда имеется в виду коррупция при финансировании политических партий и политических кампаний».<sup>12</sup>

---

10. Данное дело, также известное как «Сделка “Аль-Ямама”» приобрело печальную известность, в частности, из-за способа, которым политическое руководство в Соединенном Королевстве, как предполагается, торпедировало расследование дела. Дело широко освещалось международными СМИ. Газета «Гардиан», первой сообщившая эту новость, провела детальное расследование этого случая – информацию по этому вопросу можно найти на отдельном сайте, названном «Файлы ВАЕ» (The BAE Files), по адресу [www.guardian.co.uk](http://www.guardian.co.uk), с предысторией, статьями и выводами.

11. См. Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, *conventions.coe.int*.

12. См. Ресурсный антикоррупционный центр Ю-4, Глоссарий, *www.u4.no*.

К политической коррупции относится также любая коррупция в рамках политического процесса, как, например, коррупция в ходе выборов, когда голоса избирателей «покупаются».

Обвинения в мошенничестве на выборах омрачали каждую избирательную кампанию в Албании, начиная с 1990 г. Например, после парламентских выборов 2009 г. 5 членов избирательной комиссии от демократической партии (которая выиграла выборы с незначительным перевесом) были признаны виновными в фальсификации результатов голосования в деревне Руждие.<sup>13</sup>

Наличие коррупции в верховной власти может привести к коррупционной узурпации государства (*state capture*). Этот термин был предложен Всемирным банком для описания ситуаций, в которых влиятельные деловые круги могут добиться принятия благоприятного для них законодательства или нормативно-правового регулирования в обмен на передачу политикам или законодателям значительных материальных благ (взятничество, неформальный контроль, получение доли участия). Узурпированными могут оказаться исполнительная, законодательная, судебная власти или контрольно-распорядительные органы. Власть может быть захвачена частными фирмами, группами интересов, олигархическими кланами или криминальными структурами.

Примеры коррупционной узурпации государства можно обнаружить во время переходного процесса в Черногории, в частности, в ходе приватизации государственных предприятий. Неправительственные организации заявляют, что законодательство, регулировавшее процесс приватизации, испытало на себе сильное влияние интересов частного бизнеса, поскольку должностные лица, ответственные за разработку данного законодательства, обвиняются в получении значительных материальных выгод в результате формулирования правил приватизации определенным образом.<sup>14</sup>

Низовая, административная, или бюрократическая, коррупция имеет место, когда государственные чиновники имеют дело с обычными гражданами. Термин «низовая» используется в противопоставление верхушечной коррупции для сопоставления масштабов. Важно при этом помнить, что для людей, пострадавших от такой коррупции, она может быть очень ощутимой. Размер неформального платежа, который приходится осуществить пользователю услуги, может являться значительной частью его семейного бюджета.

Низовая коррупция является распространенным явлением во многих странах: без незаконной оплаты врачам пациенты не могут попасть к нему на прием; их может даже не пропустить медсестра, регулирующая прием. Ученики могут не получить заслуженной оценки, если родители не сделают подарки учителям или не будут водить ребенка на «добровольные» частные занятия, дающие

---

13. См. *Восемь человек признаны виновными в мошенничестве на выборах в Албании*, Балканс Инсайт, 15 марта 2012 г. [*Eight Indicted for Fraud in Albanian Elections*, Balkans Insight (15 March 2012)], [www.balkaninsight.com](http://www.balkaninsight.com).

14. См., например, обсуждение процесса приватизации в Черногории: М. Тривунович, В. Дивайн, *Коррупция в Черногории*, 2007 г. [Trivunovic, M. and V. Devine, *Corruption in Montenegro*, 2007], на веб-сайте [bora.cmi.no](http://bora.cmi.no).

учителю дополнительный заработок; водители откупаются взятками от полицейских, чтобы не платить штрафы за мнимые или реальные нарушения правил дорожного движения.

Как верхушечная, так и низовая коррупция имеют серьезные последствия.

### Задачи

В разделе 1.4. рассматриваются наиболее часто обсуждаемые причины коррупции. По завершению изучения этого раздела участники должны уметь выявлять и обсуждать причины коррупции в своей стране.

## **1.4. Причины коррупции**

Если представить себе, что будет проведено специальное исследование по вопросу «Что вызывает коррупцию?», то, вероятно, будут получены два основных ответа – корысть (или жадность) и бедность (или нищета). Рассмотрим оба ответа.

### **Бедность**

---

В странах с высокими уровнями коррупции часто говорят о том, что в результате низкой оплаты труда в секторе государственной службы чиновники пытаются увеличить свой доход, требуя взятки. Аргумент госслужащих (во многих странах это включает судей, прокуроров, врачей и учителей) заключается в следующем: «Если бы я получал зарплату, позволяющую мне и моей семье существовать достойно, то мне бы не приходилось брать взятки». Этот аргумент указывает на бедность как на причину коррупции.

Во многих странах Восточной Европы обычная практика для учителей – принуждение учащихся к оплате внеклассных и репетиторских занятий. Отказ от таких занятий (или невозможность их оплатить) приводит к тому, что ученик не получает хорошие оценки. Такая широко распространенная практика часто оправдывается низким уровнем заработной платы учителей, в результате чего у них возникает необходимость пополнять свой доход посредством частных уроков. Хотя на первый взгляд это довольно сильный аргумент, у него есть важный недостаток: его можно развернуть в противоположную сторону и тогда причиной бедности окажется именно коррупция.

Многочисленные исследования свидетельствуют о потерях государственных бюджетов от коррупции, а это деньги, которые, помимо прочего, могли быть потрачены на увеличение оплаты труда. По оценке Всемирного банка ежегодно на взятки тратится 1 млрд. долл. США (эта цифра не включает потери бюджетов стран в результате хищений или растрат).<sup>15</sup>

---

15. См. *Шесть вопросов о цене коррупции с Даниэлем Кауфманом, Директором института по вопросам глобального управления Всемирного банка* [Six questions on the cost of corruption with World Bank Institute Director of Global Governance Daniel Kaufman]: [web.worldbank.org](http://web.worldbank.org).

Таким образом, не существует единого мнения, является ли коррупция результатом или причиной бедности. В отсутствие такого единого мнения исследования, основанные на конкретных примерах, не являются окончательными и объяснения бывают самыми различными. Причинная связь между коррупцией и бедностью окончательно не доказана, но стоит упомянуть, что в мировом масштабе многие беднейшие государства – это страны с очень высоким уровнем распространения коррупции. Демократическая Республика Конго, Зимбабве, Либерия, Бурунди, Сомали и Афганистан входят в десятку беднейших государств мира, с учетом уровня ВВП на душу населения. Они также имеют самый худший индекс восприятия коррупции, определяемый организацией «Трансперенси интернешнл».

Однако (государственные служащие могут с этим утверждением поспорить) исследования показывают, что рост заработной платы государственных служащих не остановит коррупцию, когда она широко распространена.<sup>16</sup> Рост заработной платы при отсутствии сильной системы мониторинга и контроля, а также реальной угрозы серьезных санкций не способен справиться с коррупцией среди служащих. Росту заработной платы должны сопутствовать системные реформы, учитывающие иные, не менее важные, факторы, например: престиж и репутация государственной службы в обществе, осознание себя сотрудниками государственного сектора, как людей, принятых на свою должность на основании заслуг и достижений, и карьерные перспективы на государственной службе, основанные на заслугах.

Рассмотрим пример Франции, пережившей за последние десятилетия ряд громких крупномасштабных коррупционных скандалов. Несмотря на существование верхушечной коррупции, французские госслужащие не вовлечены в административную или низовую коррупцию. Французская государственная служба – уважаемое, престижное место работы, предлагающее продвижение по службе, гарантии занятости и дохода, равно как и ряд привлекательных льгот. Можно утверждать, что немногие французские государственные служащие рискнули бы своей должностью ради сравнительно небольшой краткосрочной материальной выгоды.

## Корысть

---

Одно из наиболее часто приводимых объяснений причин появления коррупции дано Клитгаардом, Маклин-Абароа и Пэррисом (Klitgaard, MacLean-Abaroa, Parris): «коррупция – это преступление, в основе которого лежит расчёт, а не страсть. Люди проявляют склонность к коррупции, когда риск невелик, наказание мягкое, а выигрыш очень значителен».<sup>17</sup>

---

16. См. Уильям Д. Саведоф, *Платить за честность? Уроки на тему заработной платы и коррупции в государственных больницах* (май 2008 г.) [William D. Savedoff, *Pay for Honesty? Lessons on Wages and Corruption from Public Hospitals* (May 2008)]: [www.cmi.no](http://www.cmi.no).

17. Р. Э. Клитгаард, Рональд Маклин-Абароа и Линдси Пэррис, *Коррупцированные города: руководство для лечения и профилактики* (Окленд / Вашингтон, 1996 г.) [R. E. Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa and H. Lindsey Parris, *Corrupt cities – a guide to cure and prevention* (Oakland CA/Washington DC, 1996)].

Данное утверждение можно представить в виде следующей формулы:

*Риск коррупции = Исключительное право + Свобода действий – Ответственность*

В 2010 г. в Великобритании разразился скандал вокруг членов парламента и их расходов. Они пользовались своим исключительным правом (монополией) и свободой действия (дискреционным правом), равно как и отсутствием ответственности за злоупотребления надбавками и компенсацией расходов. Пожалуй, самый известный пример в рамках этого скандала – дело парламентария, требовавшего возмещения затрат на содержание утятника на пруду в своем поместье. Скандал вызвал взрыв возмущения в обществе. Считается, что он послужил причиной разочарования граждан в политике.<sup>18</sup>

Суть критики формулы Клитгаарда сводится к тому, что она не принимает в расчет моральные и этические убеждения, которые для многих людей являются основанием для того, чтобы не использовать возможности личного обогащения даже при наличии всех параметров. Возьмем, в частности, пример Конституционного суда Германии: здесь наличествуют все составляющие данной формулы, но этот суд имеет безупречный послужной список отправления правосудия: несмотря на обширные возможности, его члены не коррумпированы. И не все депутаты парламента Соединенного Королевства злоупотребляли системой, несмотря на наличие возможностей в рамках имевшейся схемы.

Аргументация формулы «корыстолюбие и возможности» предполагает, что при наличии возможности любой станет коррупционером. Следовательно, контролировать коррупцию означает иметь институциональные структуры для обеспечения эффективной системы сдержек и противовесов.

## Культура

---

Еще одна часто называемая причина коррупции – это особенности культурного характера. Согласно этому подходу, существуют общества и государства, где коррупция – нормальный и общепринятый образ жизни. Обычно в таком контексте подарки – как утверждают сторонники этого подхода – не расцениваются как акт коррупции, и, как мы говорили ранее, помощь членам семьи в получении работы во многих странах рассматривается как обычное, ожидаемое поведение. В данном случае имеется как минимум два контраргумента. Первый: даже в странах, где коррупция, якобы, является образом жизни, существуют законы, карающие коррупцию. Второй: что касается подарков – часто называемых благодарностью за качественно оказанную услугу, – можно посмотреть на этот вопрос с другой стороны: а могла ли быть оказана услуга без подарка? Можно ли с уверенностью надеяться на предоставление обслуживания при отсутствии подарка? Существуют ли последствия отказа от вручения подарка (например, учителю в школе)? И если да, то какими могут быть эти последствия?

Однако не следует сразу отвергать аргумент национальной «культуры»,

---

18. См. хорошее резюме этой истории в *Википедии*. В комментарии «Дэйли телеграф» (Daily Telegraph), одной из наиболее авторитетных газет Соединенного Королевства, весной 2013 года было проанализировано долгосрочное влияние этого скандала на доверие общества политической системе спустя четыре года после того, как он разразился: [www.telegraph.co.uk](http://www.telegraph.co.uk).



определяющей коррупционное поведение. Во многих странах бывшего коммунистического блока бытует признание того, что сами граждане с готовностью иницируют взятки, полагая, что от них ждут этого, даже если чиновник не намекает на дачу взятки или не требует её. В соответствии с результатами исследований, проведенных в 2010 г., немногим более 50% граждан РФ были бы готовы сами иницировать взятку, если бы сумма взятки была меньше, чем стоимость искомой услуги. Другие 63% признались, что дали бы взятку, если бы не видели никаких других возможностей решить вопрос. Только 12% граждан были бы готовы донести полиции на коррупцию, что указывает на широкое принятие коррупции, но еще в большей степени на низкий уровень доверия к правоохранительным органам.<sup>19</sup>

Институциональная культура – еще одна из причин коррупции, особенно в странах с повсеместным её распространением: представьте себе врача-стажера, поступившего на работу в больницу, где взяточничество является многолетней практикой. Его сопротивление или отказ участвовать в системе поборов, скорее всего, будет стоить ему проблем, какой бы ни была его квалификация. В этом примере коррупция выступает в роли самовоспроизводящейся системы.

Что касается стран, находящихся на переходном этапе, некоторые эксперты утверждают, что коррупция – это временное явление, которое исчезнет по завершении процесса перехода к демократии и рыночной экономике. Этот довод требует перепроверки, ибо он основан на допущении (возникшем на основе анализа непосредственных последствий распада Советского Союза), что сейчас фактически происходит переход к рыночной экономике. Но такое допущение необязательно справедливо для всех стран. Довод с противоположной позиции гласит, что именно коррупция подрывает консолидацию демократического общества и свободную рыночную экономику, то есть именно из-за коррупции не может состояться реальный переход к демократии и рыночной экономике.

Говоря о коррупции, необходимо упомянуть и такое серьезное явление как организованная преступность: они тесно связаны между собой, и невозможно определить, является ли коррупция причиной или следствием организованной преступности. Совершенно ясно, что без коррупции не было бы организованной преступности. Так, для успешной крупномасштабной контрабанды наркотиков сотрудники правоохранительных органов (пограничной и таможенной служб; полиции) должны либо быть частью схемы, либо быть подкупленными, чтобы закрывать глаза на происходящее.

## 1.5. Последствия коррупции

До середины 90-х гг. XX в., то есть до сравнительно недавнего времени, коррупция открыто не обсуждалась. Многие видели в ней способствующий, а не затрудняющий фактор развития бизнеса. «Дела делались», благодаря коррупции. Такая

19. Данные взяты из «Доклада Общественной палаты РФ от 2011 г. об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики», см.: [www.oprf.ru](http://www.oprf.ru).

позиция до сих пор может иметь сторонников, тем не менее, сегодня существует общее мнение, что коррупция однозначно негативна, ибо она пагубно влияет на все аспекты жизни общества.

С точки зрения наших целей можно провести различия между тремя главными последствиями коррупции, хотя в реальности они все взаимосвязаны:

- ▶ последствия для демократии и верховенства права,
- ▶ последствия для социальных услуг,
- ▶ последствия для экономического развития.

Там, где коррупция распространена повсеместно, она вызывает у граждан ощущение беззакония. Хотя формальные правила и законы существуют, общество видит, что они не соблюдаются. Результат – полная потеря доверия к системе. Коррупция влияет также на доступность и качество таких социальных услуг, как здравоохранение и образование.

Рассмотрим приведенный выше пример частных уроков в сфере образования или подарки учителям. Предоставляя обучение на частной основе за наличную оплату, учителя перестают выполнять работу, оплачиваемую из государственной казны. Принципы основополагающего права на образование и равные возможности оказываются подорванными, поскольку есть семьи, которые не могут оплачивать частные уроки или покупать подарки учителям.

Когда коррупция в сфере образования имеет место в самых разных ситуациях, например, во время экзаменов или при трудоустройстве преподавателей и их продвижении по службе, то она усугубляет неравенство между богатыми и бедными и ведет к получению дипломов лицами, не имеющими надлежащей профессиональной квалификации.<sup>20</sup>

Последствия коррупции в сфере здравоохранения также значительны. Неофициальная или ненадлежащая оплата медицинских услуг – распространенная практика во многих странах. Низкий уровень оплаты труда медицинского персонала зачастую приводит к тому, что врачи и медсестры возлагают надежды на неофициальные доходы, чтобы свести концы с концами. Пациенты сами стремятся неофициально пополнить скромное финансирование, выделяемое из национального бюджета. Как следствие, людям, которые не могут себе позволить внести плату за медицинское обслуживание, отказывают в качественном лечении. Это подрывает основные принципы равенства и справедливости.

Экономические последствия коррупции также очевидны: она препятствует экономическому развитию и ведет к сокращению бюджетных поступлений, получаемых и перераспределяемых государством. Чем выше уровень коррупции, тем ниже налоговые поступления, поскольку люди с помощью взяток покупают себе освобождение от налоговых обязательств.

В соответствии с отчетом неправительственной организации «Глобал файншеншел интегрити» (Global Financial Integrity) – «Незаконный отток финансовых

---

20. См., например, материалы, опубликованные U-4, с кратким анализом последствий коррупции в области образования: [www.u4.no](http://www.u4.no).

средств из развивающихся стран» – Россия в 2002-2006 гг. теряла приблизительно 32-38 млрд. долл. в год из-за вывода средств, полученных незаконным путем, в том числе в результате коррупции, в «налоговые гавани» за рубежом.<sup>21</sup> В 2008 г. Генеральный прокурор РФ заявил, что, по приблизительным подсчетам, национальный бюджет теряет 120 млрд. долларов в год из-за коррумпированных чиновников.<sup>22</sup>

Чем ниже уровень сбора налогов, тем меньше средств, выделяемых на социальные службы, включая заработную плату тех, кто работает в сфере здравоохранения и образования.

Коррупция также отпугивает иностранных инвесторов и ведет к снижению эффективности рынка, поскольку на нем преобладают не самые лучшие товары, а товары только тех производителей, которые поощряют коррупцию.

Одним из последствий коррупции в сфере государственной службы и общественных услуг является деморализация некоррумпированных чиновников, поскольку общество распространяет свое негативное восприятие на всех государственных служащих в целом.

- 
21. Д. Кар и Д. Картрайт-Смит, *Незаконные финансовые потоки из развивающихся стран в 2002-2006 гг.*, Отчет для руководства, Глобальная финансовая честность, 2008 г. [D. Kar and D. Cartright-Smith, *Illicit financial flows from developing countries 2002-2006*, Executive Report, Global Financial Integrity (2008)], [www.gfintegrity.org](http://www.gfintegrity.org).
  22. См. *Коррупция обходится России каждый год в 120 миллиардов долларов*, Москоу Ньюз [Corruption costs Russia US\$120 billion annually, Moscow News]: [themoscownews.com](http://themoscownews.com).



## 2. Количественная оценка коррупции

---

Необходимо различать два аспекта коррупции, которые обычно измеряются:

- ▶ случаи самой коррупции (количество взяток и т.д.);
- ▶ факторы, содействующие коррупции (риски коррупции, такие как отсутствие эффективных санкций).

### 2.1. Коррупция

Перед тем, как рассмотреть, каким образом можно измерить коррупцию, мы должны помнить о том, зачем нам нужно ее измерить:

- ▶ Мы хотим понять масштаб проблемы, то есть насколько серьезной и распространенной она является.
- ▶ Мы хотим понять и выявить, где имеет место коррупция, в каких сферах общества.
- ▶ Нам необходимо знать её масштабы и проявления, чтобы далее обсуждать и разрабатывать пути борьбы с коррупцией.

В предыдущей главе мы отмечали, что коррупция, по-видимому, понятна всем и каждому, но этот термин часто используется в слишком общем смысле. Но как говорить о коррупции более конкретно? Как оценить её количественно? Количественная оценка коррупции сложна по ряду причин:

- ▶ Коррупция по своей природе является тайной сделкой, и ни одна из сторон не заинтересована в ее огласке. Это влияет на ответы, которые дают респонденты на вопрос об их вовлеченности в коррупцию.
- ▶ В понимании коррупции нет единства – в разных странах одно и то же поведение может считаться или не считаться коррупционным; различия в понимании могут существовать и в рамках одной страны в зависимости от целевой группы.
- ▶ Официальные цифры количества приговоров, вынесенных судами по уголовным делам о коррупции, показывают только одну сторону медали

– дела, дошедшие до суда, в то время как количество совершенных, но не выявленных коррупционных преступлений, неизвестно.

- ▶ Существует разрыв между воспринимаемым и действительным уровнем мелкой коррупции; общественность, как правило, оценивает уровни коррупции выше, чем они есть на самом деле.

Несмотря на эти сложности, существует, тем не менее, несколько важных инструментов, разработанных за последние годы для оценки уровня коррупции.

### 2.1.1. Типы информации

---

Оценка коррупции может основываться на двух типах информации – статистической и аналитической.<sup>23</sup>

Статистическая информация включает данные о преступлениях, правонарушениях или длительности административных производств, а также сообщения о случаях (а не о восприятии) коррупции, подготовленные СМИ, специальными уполномоченными (омбудсменами), гражданами, должностными лицами, НПО и др.

Аналитическая информация основана на восприятии, мнениях и заключениях о коррупции (граждан, экспертов, отечественных или иностранных предпринимателей, НПО и т.д.).

В то же время статистическая информация не должна автоматически восприниматься как надежный измеритель коррупции, а аналитическая информация, в свою очередь, необязательно ненадежна. Статистика по преступлениям может быть в одинаковой мере индикатором уровня коррупции и индикатором активности правоохранительных органов. И наоборот, интервью с хорошо информированными экспертами может иногда дать очень точные индикаторы распространенности, тяжести и природы коррупции.

### 2.1.2. Сбор информации

---

#### Аналитический обзор

Аналитический обзор – это первый шаг в изучении уже существующих материалов, таких как доклады, оценочные исследования о распространенности коррупции, подготовленные учеными, неправительственными и международными организациями, СМИ и т.п. Качество и охват этой информации, однако, иногда зависят от её доступности. Международные и неправительственные организации регулярно проводят оценку коррупции во многих странах. Существующие обзоры по коррупции часто используются в качестве источника данных для аналитических обзоров. Наиболее известные из них перечислены ниже:

---

23. Текст раздела 2.1.1 взят из Практического пособия *Разработка и реализация политики противодействия коррупции*, подготовленного в рамках проекта Механизма Восточного партнерства - Совета Европы «Надлежащее государственное управление и противодействие коррупции», Издание Совета Европы, Страсбург, 2012 (2013) г., [www.coe.int/eap-corruption](http://www.coe.int/eap-corruption).

### **«Трансперенси интернешнл»**

- Индекс восприятия коррупции (CPI)<sup>24</sup>: восприятие коррупции в государственном секторе,
- Барометр мировой коррупции (GCB):<sup>25</sup> восприятие и опыт низовой и верхушечной коррупции,
- Индекс взяточдателей (BPI):<sup>26</sup> вероятность дачи взятки иностранными компаниями (восприятие).

### **Всемирный банк**

- Индекс «контроль коррупции» (восприятие)<sup>27</sup>,
- Опросы компаний (восприятие и опыт)<sup>28</sup>,

**Фридом Хаус** (Freedom House): исследование «Страны переходного периода»:<sup>29</sup> (восприятие отдельных экспертов),

**Европейский банк реконструкции и развития и Всемирный банк**: опрос «Жизнь в переходный период» (восприятие и опыт)<sup>30</sup>.

Для получения более подробной информации см. Обзор: международные показатели и опросы о коррупции (ниже, после 2.1.3).

## **Опросы**

При надлежащей организации они представляют собой источник ценных данных. Многие страны провели внутренние опросы о восприятии и непосредственном опыте коррупции, например:

- ▶ Армения: Опрос о коррупции среди домашних хозяйств 2010 г. (USAID)
- ▶ Грузия: Опрос государственных служащих 2009 г. и опрос населения 2009 г. (Совет Европы / Нидерланды)
- ▶ Молдова: Эволюция восприятия феномена коррупции в Республике Молдова в 2005-2009 гг. (Совет Европы); Оценка противодействия коррупции в Республике Молдова в 2006 г. (USAID)

Кроме случаев, когда вопросник тщательно продуман, опрос проводится высококвалифицированными интервьюерами, а интерпретация результатов осуществляется независимыми авторитетными экспертами, польза от проведения массовых опросов может быть невелика.

## **Ключевые факторы для получения полезной информации**

Следует четко определить задачи опроса: что мы хотим выяснить?

24. Резюме, см. [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

25. Резюме, см. [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

26. Резюме, см. [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

27. Резюме, см. [info.worldbank.org](http://info.worldbank.org).

28. Резюме, см. [www.enterprisesurveys.org](http://www.enterprisesurveys.org).

29. Резюме, см. [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).

30. Методология и последний отчет, см. [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com).

- ▶ отношение (например, терпимость к коррупционным проявлениям, готовность попросить о взятке, принять участие в реформах, сообщить или проголосовать за коррумпированного политика),
- ▶ восприятие (например, как, по мнению общественности, ведут себя должностные лица),
- ▶ опыт (например, непосредственный опыт подкупа).

#### Правильная выборка населения: кто входит в целевую группу?

- ▶ население в целом (например, общие опросы о взяточничестве),
- ▶ выборка, исключая чрезмерное представительство определенных групп, например, городского населения (несмотря на то, что эти люди более доступны, и работа с ними требует меньших затрат), или Интернет-пользователей, ответы которых легче получить,
- ▶ определенный контингент людей с особым опытом – это особенно важно, например, в опросах о государственных закупках).

См., например, Опрос населения Грузии, 2009 г. (стр. 6) – «Выборка включает взрослое население Грузии, проживающее в городах и сельской местности» – или опрос в Молдове: «39% респондентов проживают в городах, 61% – в сельской местности».

#### Анонимность и конфиденциальность

- ▶ Коррумпированные должностные лица и взяточдатели могут опасаться наказания.
- ▶ Жертвы и уязвимые участники коррупционных актов могут опасаться возмездия.

#### Правильная постановка вопросов

- ▶ Лица, проводящие опрос, должны начинать с общих вопросов, чтобы завоевать доверие; оставляя самые «чувствительные» вопросы на конец интервью. Это особенно важно, если предполагается, что интервьюируемые могут быть неискренними, например, участники тендеров на государственные закупки, которые являются добровольными взяточдателями.
- ▶ Важно задавать конкретные вопросы (не о «коррупции», но о «подарках» или «платежах») – в противном случае каждый респондент будет иметь собственную концепцию «коррупции».
- ▶ Нельзя стыдить интервьюируемого: необходимо задавать гипотетические вопросы – «что бы Вы делали, если...» или «сталкивался ли кто-нибудь в Вашем окружении дома или на работе с предложением заплатить деньги».
- ▶ Каждому респонденту перед началом работы необходимо сообщить, что «не существует правильных ответов» на вопросы этого исследования.
- ▶ Следует проверить знания респондентов о государственных органах, чтобы понять, соотносится ли такое знание с большей или меньшей верой в неподкупность этих органов (если более информированные люди демонстрируют меньше доверия, это свидетельствует о более серьезной проблеме).
- ▶ Вопросы должны быть доступны для понимания независимо от жизненного опыта участника.



Крайне важна пилотная фаза, призванная разрешить методологические и практические проблемы. См., например, Опрос населения Грузии 2009 г., стр. 6: «До начала работы на местах было проведено пилотное исследование, его результаты были интегрированы в итоговый вариант вопросника».

Основная проблема в связи с опросами – их стоимость; опрос с выборкой не менее 1000 респондентов может стоить от 10 тыс. евро и более, в зависимости от места проведения, числа вопросов, выбранного поставщика услуг и т.д. По данным Доклада ГРЕКО (первый и второй раунд), стоимость (неопубликованного) опроса населения в Азербайджане, проведенного подрядчиком в 2007 г., составила 15 тыс. евро.

Кроме того, необходимо помнить, что опросы дают более «статистически точные» данные, но не позволяют получить более глубокую информацию о функционировании организаций и изучаемых процессов<sup>31</sup> по сравнению с работой в фокус-группах.

## Интервью

Интервью обычно проводятся целенаправленно с членами правительства и/или гражданского общества, например, с НПО, ведущими наблюдение за коррупцией или формирующими экспертные центры, со специалистами – практическими работниками, предпринимателями, гражданами / фокус-группами, должностными лицами, политиками, экспертами, представителями правоохранительных органов или судьями. Интервью может быть либо полуструктурированным (гибкая структура позволяет задавать новые вопросы в ходе интервью на основе сказанного респондентом в рамках исследуемых тем), либо структурированным (с более строго определенным набором вопросов, как правило, сформулированных в вопроснике в письменном виде).

Основные факторы для получения полезных данных:

- ▶ Отобрать непредвзятых интервьюируемых либо обеспечить сбалансированную выборку предвзятых респондентов.
- ▶ Избегать наводящих вопросов, то есть вопросов, которые нацеливают на определенный ответ.
- ▶ Всегда сочетать структурированные опросы или вопросники с возможностью выйти за пределы заданных рамок.

Одна из частей подготовленной в Молдове «Методологии оценки коррупционных рисков в государственных организациях»<sup>32</sup> представляет собой

---

31. См. Технический документ Совета Европы *Методическое пособие по оценке коррупционных рисков*, подготовленный в рамках проекта PACA, составители: Квентин Рид и Марк Филп, 2010 г. [Council of Europe Technical Paper by Quentin Reed and Mark Philp for the PACA Project, *Corruption risk assessment methodology guide*, 2010]: [www.coe.int/corruption](http://www.coe.int/corruption).

32. Проект Совета Европы по противодействию коррупции, отмыванию денег и финансированию терроризма в Республике Молдова (MOLICO), *Методология оценки коррупционных рисков в государственных органах* (перевод на английский язык) [Council of Europe Project against Corruption, Money-Laundering and Financing of Terrorism in the Republic of Moldova (MOLICO), *draft Methodology of corruption risk assessment in public institutions* (English translation)], [www.coe.int/corruption](http://www.coe.int/corruption).

вопросник, состоящий из 70 вопросов, таких как: «Слышали ли Вы когда-нибудь о попытках третьих лиц ненадлежащим образом оказать давление на профессиональные решения коллеги?» (Да/Нет). «Если да, известно ли Вам о том, сообщалось ли о таких попытках официальным образом в рамках организации?» (Да/Нет). В то же время методология предусматривает использование «целевых групп [...], приглашаемых с целью обсудить вопросы, представляющие особый интерес».

## Работа с фокус-группами

Целевые группы принимают участие в сессиях, построенных на детальном обсуждении вопроса с целью получить оценку форм и мест проявления коррупции. Однако необходимо помнить, что если фокус-группы могут, обеспечить главным образом двусторонний обмен, то более конфиденциальная обстановка интервью «один на один» может дать возможность высказать мнения, отличающиеся от других мнений в группе.

Существующие различия между фокус-группами и опросами:

- ▶ размер выборки и точность,
- ▶ вопросы задаются группе, а не отдельным лицам,
- ▶ после вопросов – открытая дискуссия в целевой группе.

Опрос, содержащийся в Оценке противодействия коррупции в Молдове 2006 г., предусматривал интервью и работу с фокус-группами: «Ответы на вопросники для итогового доклада по Молдове были получены от 35 человек, большинство из которых стали участниками фокус-групп, структурированных интервью «один на один» или интервью в небольшой группе. Из 35 респондентов 26 представляли НПО, 6 – другие организации и 1 – государственные органы. Двое других не указали своей сферы деятельности».

## Комбинация источников

Многие оценочные исследования объединяют несколько вышеперечисленных инструментов сбора информации. Например, исследование о коррупционных рисках в государственной администрации Украины, проведенное в 2009 г. (стр. 11), основано на: «1) массовом опросе населения Украины; 2) интервью с предпринимателями; 3) работе с фокус-группами в 5 городах Украины; 4) расширенных интервью».

В ходе ситуационных исследований, как правило, также используется несколько инструментов сбора информации для детального изучения специфического проявления коррупции. Так, например, «Ситуационное исследование по борьбе с коррупцией в таможенной системе Армении» (2002)<sup>33</sup> подробно исследует причины коррупции в таможенной системе государства и предлагает рекомендации по возможным мерам управления.

---

33. Издатель больше не размещает этот документ в Интернете.

### 2.1.3. Анализ информации

---

Для грамотного анализа данных о коррупции необходимо задать три вопроса: Кто предоставил данные? При ответе на какой вопрос получены данные? Каких данных не хватает?

#### Кто предоставил данные?

При оценке надежности и достоверности ответов необходимо решить:

- ▶ Насколько вероятно, что респонденты знают о конкретных формах коррупции (граждане самой страны или иностранные граждане, в центре или на местах, эксперты или обычные граждане, предприниматели или представители частных домохозяйств)? Например, опрос, проведенный ПРООН в 2010 г. в Сербии, показал: 65% населения считают, что прокуроры коррумпированы. Однако только небольшая часть этих людей имела в реальности контакты с прокуратурой (исследование не приводит точный процент), и только 1% сообщил, что они давали взятки сотрудникам прокуратуры.
- ▶ Как респондент может быть заинтересован в преувеличении или уменьшении проблемы, например, государственные служащие в отличие от представителей неправительственной организации?
- ▶ Выигрывают ли (в узком понимании) респонденты от коррупции, или теряют?
- ▶ Мог ли страх наказания, возмездия или стыда исказить результаты анализа данных?

Зачастую разные оценочные исследования коррупции основаны на одних и тех же источниках и, таким образом, предоставляют ограниченный объем дополнительной информации. По мере возможности, следует отдавать предпочтение первоисточникам.

Индекс экономической свободы (восприятие) Фонда «Наследие»<sup>34</sup> основан на десяти свободах. Оценка «Свобода от коррупции» заимствована, главным образом, из Индекса восприятия коррупции (CPI) «Трансперенси интернешнл»<sup>35</sup> и, следовательно, не дает какой-либо новой информации. Кроме того, индекс «свободы от коррупции» 2012 г. основан на CPI от 2010 г., а в 2012 г. поступили новые данные.

#### При ответе на какой вопрос были получены данные?

Существует огромная разница, говорится ли в вопросе о «коррумпированных должностных лицах» или «деньгах или подарках, которые ожидает должностное лицо». Другими словами, существуют различные трактовки феномена «коррупция», и у каждого респондента на этот счет имеется собственная концепция.

---

34. Свобода от коррупции – один из десяти основных компонентов экономических свобод, см. [www.heritage.org](http://www.heritage.org).

35. [www.heritage.org](http://www.heritage.org).

По данным исследования ЕБРР «Жизнь в переходный период» за 2010 г., 65% респондентов считают, что коррупция проявляется в Азербайджане, но только 15% думают так в Беларуси. В то же время индекс восприятия коррупции «Трансперенси интернешнл» за 2010 г. практически одинаков в обеих странах (2,5/2,4). Это противоречие проясняется, если посмотреть на ту часть текста, которая набрана мелким шрифтом: так, «коррупция» в исследовании «Жизнь в переходный период» определена как взяточничество, тогда как в индексе СРІ «коррупция» – это понятие, в котором «все включено».

К аналитическим данным следует относиться с осторожностью – они необязательно отражают реальность, но могут отражать:

- ▶ общую неудовлетворенность государственными органами;
- ▶ искажение картины в СМИ в связи с цензурой или как следствие погони за сенсациями;
- ▶ высокий уровень терпимости населения к коррупции в целом;
- ▶ растущую осведомленность о коррупции, а не рост самой коррупции. Международный индекс странового риска (ICRG), включающий политические риски в связи с коррупцией, оценивал Ирландию в годы работы Чарльза Хоги на посту премьер-министра (1987-1992 гг.) очень высоко, с оценкой «5». Однако оценка была понижена до «2» в 1997 г. после обнародования его коррупционных деяний во время пребывания на посту, несмотря на то, что к этому времени он уже долгое время не работал. В январе 2011 г. Ирландия все еще имела рейтинг всего «3,5».
- ▶ общественное убеждение, в определенной степени противоречащее опыту.

Опрос о коррупции среди домашних хозяйств в Армении в 2010 г. показал, что 68% респондентов полагают, что коррупция – обычное явление в сфере здравоохранения, но только 22% из тех респондентов, кто контактировал с системой здравоохранения, указали, что их просили дать взятку. Удивительно, но случается и обратное: по данным доклада ЕБРР «Жизнь в переходный период» за 2010 г., 40% респондентов в Украине сталкивались с неофициальными платежами или подарками, но только 20% воспринимают это как устоявшуюся практику.

При этом субъективные данные – зачастую единственный доступный источник, могущий рассказать об отношении к коррупции.

## **Каких данных не хватает?**

Охватывают ли имеющиеся данные все формы коррупции?

- ▶ В то время как большинство опросов концентрируется на коррупции в администрации, в вопросник о воспринимаемом уровне коррупции для домашних хозяйств в Армении в 2010 г. включены политические партии как возможные участники, без какой-либо детализации.

Какие сегменты общества остались неохваченными?

- ▶ Исходя из практических соображений, общий опрос населения в Грузии от 2009 г. не включает население «военных баз и исправительных учреждений».

Имеются ли региональные различия?

- ▶ Всемирный банк в опросе среди предприятий Азербайджана в 2011 г. выявил, что частотность неофициальных платежей в отдельных регионах на 20% выше, чем в Баку.

Всегда ли имеющиеся данные подкрепляют убедительные выводы?

- ▶ В ходе опроса может оказаться, что высокий процент респондентов дал положительный ответ на вопрос: «Приходилось ли вам давать деньги судье, чтобы облегчить продвижение вашего дела?». Однако могут отсутствовать данные, уплачены ли эти деньги напрямую судье или через адвоката. Если хотя бы в некоторых случаях они передавались через адвоката, то именно адвокат мог мошенническим образом заявлять, что судья требует взятку.

Чтобы анализ данных мог быть проведен, в публикуемую версию опроса регулярно включаются задаваемые вопросы и выборка респондентов. Приложение на 30 страницах к опросу населения Грузии 2009 г. приводит все использованные вопросники; сходное приложение имеет опрос о коррупции среди домохозяйств Армении, проведенный в 2010 г.

## **2.2. Обзор: Международные индексы и исследования**

Как отмечалось выше в разделе 2.1, самые заметные попытки оценки уровня внутри- и межгосударственной коррупции посредством индексов основаны на восприятии людей, а не на реальном опыте. Здесь мы рассмотрим некоторые наиболее известные международные опросы и индексы уровней коррупции.

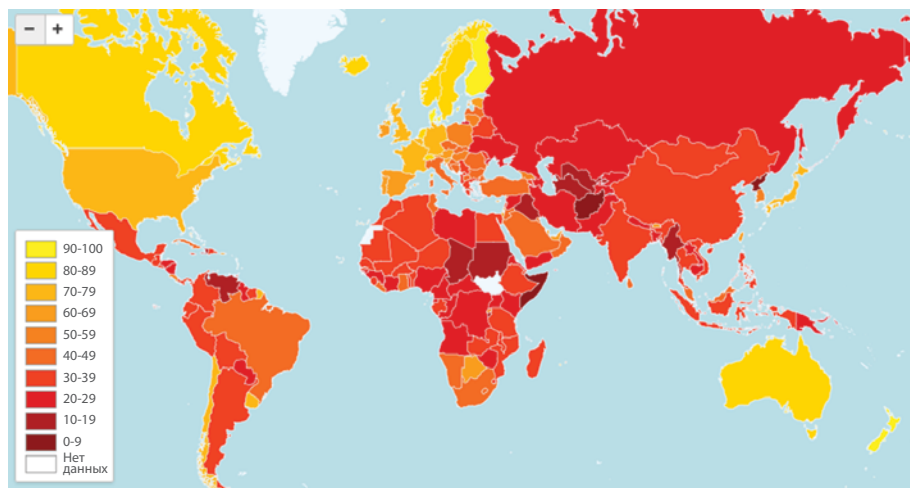
### **2.2.1. Восприятие: «Трансперенси интернешнл» (ТИ)**

Индекс восприятия коррупции (Corruption Perception Index, CPI) «Трансперенси интернешнл», составляемый ежегодно, начиная с 1995 г., представляет собой, вероятно, самый известный пример. Данный индекс ранжирует государства согласно воспринимаемому уровню коррупции, определяемому по результатам экспертной оценки и опросов населения.

С 1995 по 2011 г. «Трансперенси интернешнл» использовала десятибалльную шкалу, где ноль означает наиболее коррумпированную, а десятка – наименее коррумпированную страну. По результатам последней оценки Индекса восприятия коррупции (ИВК), опубликованным в 2011 г., наименее коррумпированным государством мира стала Новая Зеландия. Её индекс составил 9,5 баллов. Сомали, как и в предыдущие годы, вместе с Северной Кореей признаны самыми коррумпированными странами, их индекс 1 балл.

С 2012 г. «Трансперенси интернешнл» стала использовать новую, усовершенствованную методологию, в которой делается попытка учесть определенную критику, звучавшую в последние годы. Для того чтобы обозначить отказ от предыдущей методологии и избежать впечатления, что новая система баллов сравнима со «старой», в ИВК отныне используется шкала от 0 до 100. На рисунке 2.1 и в Таблице 2.1 показана картина по состоянию на 2012 г.

**Рисунок 2.1: Индекс восприятия коррупции, «Трансперенси интернешнл», 2012 год (баллы по странам)**



**Таблица 2.1: Индекс восприятия коррупции, «Трансперенси интернешнл», 2012 г. (баллы по странам)**

Ранг	Страна/Территория	Баллы	Ранг	Страна/Территория	Баллы
1	Дания	90	22	Багамские острова	71
1	Финляндия	90	22	Франция	71
1	Новая Зеландия	90	22	Сент-Люсия	71
4	Швеция	88	25	Австрия	69
5	Сингапур	87	25	Ирландия	69
6	Швейцария	86	27	Катар	68
7	Австралия	85	27	Объединенные Арабские Эмираты	68
7	Норвегия	85	29	Кипр	66
9	Канада	84	30	Ботсвана	65
9	Нидерланды	84	30	Испания	65
11	Исландия	82	32	Эстония	65
12	Люксембург	80	33	Бутан	63
13	Германия	79	33	Португалия	63
14	Гонконг	77	33	Пуэрто-Рико	63
15	Барбадос	76	36	Сент-Винсент и Гренадины	62
16	Бельгия	75	37	Словения	61
17	Япония	74	37	Тайвань	61
17	Соединенное Королевство	74	39	Кабо-Верде	60
19	Соединенные Штаты Америки	73	39	Израиль	60
20	Чили	72	41	Доминиканская Республика	58
20	Уругвай	72			

Ранг	Страна/Территория	Баллы
41	Польша	58
43	Мальта	57
43	Маврикий	57
45	Корея (Южная)	56
46	Бруней	55
46	Венгрия	55
48	Коста-Рика	54
48	Литва	54
50	Руанда	53
51	Грузия	52
51	Сейшельские острова	52
53	Бахрейн	51
54	Чешская Республика	49
54	Латвия	49
54	Малайзия	49
54	Турция	49
58	Куба	48
58	Иордания	48
58	Намибия	48
61	Оман	47
62	Хорватия	46
62	Словакия	46
64	Гана	45
64	Лесото	45
66	Кувейт	44
66	Румыния	44
66	Саудовская Аравия	44
69	Бразилия	43
69	"Бывшая Югославская Республика Македония"	43
69	Южная Африка	43
72	Босния и Герцеговина	42
72	Италия	42
72	Сан-Томе и Принсипи	42
75	Болгария	41
75	Либерия	41
75	Черногория	41
75	Тунис	41
79	Шри-Ланка	40
80	Китай	39
80	Сербия	39
80	Тринидад и Тобаго	39

Ранг	Страна/Территория	Баллы
83	Буркина-Фасо	38
83	Сальвадор	38
83	Ямайка	38
83	Панама	38
83	Перу	38
88	Малави	37
88	Марокко	37
88	Суринам	37
88	Свазиленд	37
88	Таиланд	37
88	Замбия	37
94	Бенин	36
94	Колумбия	36
94	Джибути	36
94	Греция	36
94	Индия	36
94	Молдова	36
94	Монголия	36
94	Сенегал	36
102	Аргентина	35
102	Габон	35
102	Танзания	35
105	Алжир	34
105	Армения	34
105	Боливия	34
105	Гамбия	34
105	Косово	34
105	Мали	34
105	Мексика	34
105	Филиппины	34
113	Албания	33
113	Эфиопия	33
113	Гватемала	33
113	Нигер	33
113	Восточный Тимор	33
118	Доминиканская Республика	32
118	Эквадор	32
118	Египет	32
118	Индонезия	32
118	Мадагаскар	32
123	Беларусь	31
123	Мавритания	31

Ранг	Страна/Территория	Баллы
123	Мозамбик	31
123	Сьерра-Леоне	31
123	Вьетнам	31
128	Ливан	30
128	Того	30
130	Кот-д'Ивуар	29
130	Никарагуа	29
130	Уганда	29
133	Коморские острова	28
133	Гвиана	28
133	Гондурас	28
133	Иран	28
133	Казахстан	28
133	Россия	28
139	Азербайджан	27
139	Кения	27
139	Непал	27
139	Нигерия	27
139	Пакистан	27
144	Бангладеш	26
144	Камерун	26
144	Центральная Африканская Республика	26
144	Республика Конго	26
144	Сирия	26
144	Украина	26
150	Эритрея	25

Ранг	Страна/Территория	Баллы
150	Гвинея-Бисау	25
150	Папуа Новая Гвинея	25
150	Парагвай	25
154	Гвинея	24
154	Кыргызстан	24
156	Йемен	23
157	Ангола	22
157	Камбоджа	22
157	Таджикистан	22
160	Демократическая Республика Конго	21
160	Лаос	21
160	Ливия	21
163	Экваториальная Гвинея	20
163	Зимбабве	20
165	Бурунди	19
165	Чад	19
165	Гаити	19
165	Венесуэла	19
169	Ирак	18
170	Туркменистан	17
170	Узбекистан	17
172	Мьянма	15
173	Судан	13
174	Афганистан	8
174	Северная Корея	8
174	Сомали	8

В числе источников, обычно используемых «Трансперенси интернешнл» для подсчета данного индекса, находятся:

- ▶ Фонд Бертельсмана (Bertelsmann Foundation) – Индекс трансформации фонда Бертельсмана (Bertelsmann Transformation Index);
- ▶ Подразделение экономической разведки (Economist Intelligence Unit) – Оценка странового риска и прогноз по странам (Country Risk Service and Country Forecast);
- ▶ «Фридом Хаус» (Freedom House) – Страны в переходном периоде (Nations in Transit);
- ▶ «Глобал Инсайт» (Global Insights) – Рейтинги странового риска (Country Risk Ratings);
- ▶ Институт развития управления (Institute for Management Development) – Отчет о мировой конкурентоспособности (World Competitiveness Report);



- ▶ Всемирный экономический форум (World Economic Forum) – Отчет о глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Report).

Индекс восприятия коррупции (ИВК) представляет собой очень хороший инструмент для защиты общественных интересов: ежегодно его выход в свет привлекает к себе значительное внимание средств массовой информации и общественности.

Другим примером хорошо известных индексов является Глобальный барометр коррупции (Global Corruption Barometer – GBC). В таблице 2.2 показан отрывок со страницы 43 из Глобального барометра коррупции (ГБК) за 2010 г., с ответом на вопрос: «В какой степени, на ваш взгляд, затронуты коррупцией перечисленные ниже органы в данной стране? (1: совсем не коррумпированы, 5: чрезвычайно коррумпированы)».

### **2.2.2. Ограничения восприятия**

---

Как отмечалось выше, индикаторы и исследования, основанные на восприятии, имеют очевидные ограничения. Исследования недостаточно детализированы, чтобы в них различались отдельные формы коррупции, например административная / низовая коррупция или коррупция в верховной власти. ИВК – это элитарный индикатор, отражающий взгляды не рядовых граждан, а бизнесменов и экспертов. Восприятие может подпадать под влияние СМИ. Результаты могут показывать рост коррупции или просто служить признаком увеличения свободы СМИ. Индекс ИВК ранжирует государства в соответствии с баллами, которые они получили. Это представляет собой проблему – из-за недостатка информации исследование охватывает не все государства. При этом страны, остающиеся за рамками исследования, могут быть даже более коррумпированными, чем получившие наименьший индекс ИВК.

Несмотря на эти недостатки, индекс ИВК действительно хорошо показывает масштаб проблемы в конкретно взятой стране. Возьмем, к примеру, вышеуказанный индекс для Сомали по состоянию на 2011 г. (1.0): маловероятно, что этот балл абсолютно ошибочен, и что Сомали – страна с умеренным уровнем коррупции.

Если, по мнению населения, судебная система страны глубоко коррумпирована, это отразится на том, как жители страны пользуются ею: они могут вообще не обращаться в суды за разрешением споров, так как полагают, что система однозначно коррумпирована и справедливого решения ждать от нее не приходится.

Выше отмечалось, что индекс ИВК полезен как показатель общего уровня коррупции, но от него мало пользы для понимания распространения коррупции по секторам или для получения информации о том, какие слои общества поражены ею в большей степени.

Кстати, очень часто эти вопросы поднимают представители стран с низким рейтингом. Тем не менее, в конечном итоге они признают, что этот рейтинг представляет собой адекватное отражение общего уровня коррупции в их стране.

### **2.2.3. Другие индексы: восприятие и опыт**

---

Существует еще несколько хорошо известных индексов. Помимо предложенного «Трансперенси интернешнл» Глобального барометра коррупции,

Таблица 2.2: Глобальный барометр коррупции, «Трансперенси интернэшнл», 2010 г.

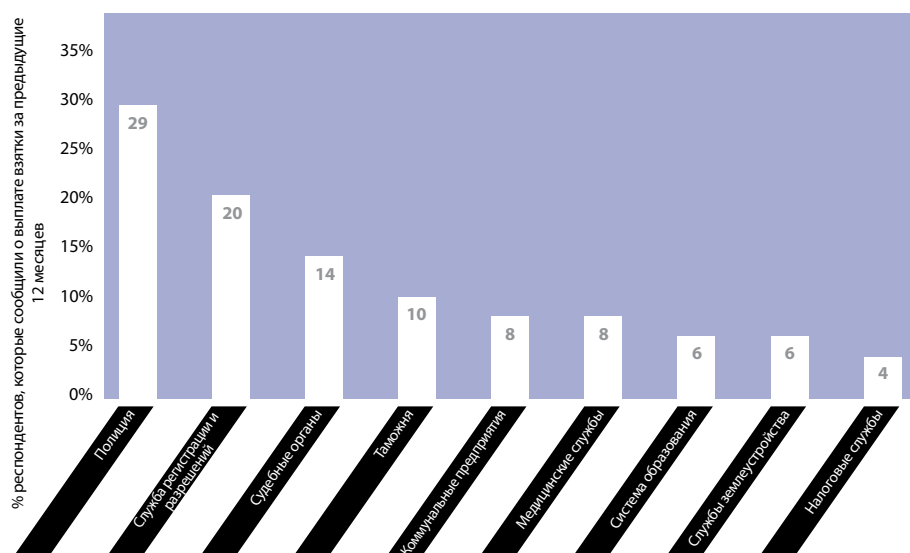
СТРАНА/ ТЕРРИТОРИЯ	ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ	ПАРЛАМЕНТ/ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ	ПОЛИЦИЯ	БИЗНЕС/ ЧАСТНЫЙ СЕКТОР	СМИ	ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА/ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ	СУДЕБНЫЕ ОРГАНЫ	НПО	РЕЛИГИОЗНЫЕ ОРГАНЫ	ВООРУЖЕННЫЕ СИЛЫ	СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ
Ирландия	4.4	4.0	3.0	3.5	3.0	3.3	2.7	2.5	3.9	2.3	2.5
Италия	4.4	4.0	3.0	3.7	3.3	3.7	3.4	2.7	3.4	2.8	2.9
Латвия	4.0	3.7	3.3	3.0	2.5	3.6	3.2	2.1	1.8	2.3	2.6
Литва	4.2	4.2	3.7	3.5	2.9	3.8	4.0	2.6	2.5	2.4	3.0
Люксембург	2.9	2.5	2.5	3.0	2.7	2.7	2.5	2.3	2.7	2.3	2.3
Нидерланды	3.0	2.7	2.6	3.1	2.9	3.0	2.6	2.5	2.9	2.5	2.3
Норвегия	3.0	2.2	2.1	3.2	2.9	2.8	1.9	2.7	3.2	2.4	2.4
Польша	3.6	3.4	3.2	3.5	2.8	3.4	3.3	2.6	2.7	2.4	2.6
Португалия	4.2	3.7	3.2	3.6	2.8	3.2	3.4	2.6	2.6	2.6	2.5
Румыния	4.5	4.5	3.9	3.6	3.1	3.8	4.0	2.9	2.3	2.4	3.1
Словения	4.3	3.7	3.2	3.7	3.1	3.6	3.5	2.7	3.2	2.8	2.9
Испания	4.4	3.5	3.1	3.5	3.4	3.5	3.4	2.8	3.5	2.7	2.6
Швейцария	2.9	2.6	2.1	3.3	3.0	2.6	2.3	2.2	2.5	2.2	1.8
Соединенное Королевство	4.0	3.8	3.1	3.5	3.4	3.4	2.8	2.9	3.0	2.5	2.5

который объединяет информацию, основанную на восприятии, можно упомянуть Индикатор Всемирного банка («Делать бизнес» – Doing Business) – и Рейтинг глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума.<sup>36</sup>

## Глобальный барометр коррупции

Глобальный барометр коррупции (ГБК) интересен тем, что он учитывает взгляды «обычных» людей (в противоположность взглядам элиты, отражаемым индексом ИВК). Кроме того, он содержит информацию о том, как люди сталкиваются с коррупцией в повседневной жизни, а не только о том, как они воспринимают коррупцию или думают о ней. Средний показатель по 86 странам для разработки ГБК за 2010 г. дает представление о том, какие сферы особенно затронуты коррупцией. Исходя из этих результатов, рисунок 2.2 показывает процент респондентов, заявивших о том, что они дали взятку за последние 12 месяцев.

**Рисунок 2.2: Глобальный барометр коррупции, 2010 г. (по секторам государственных услуг)**



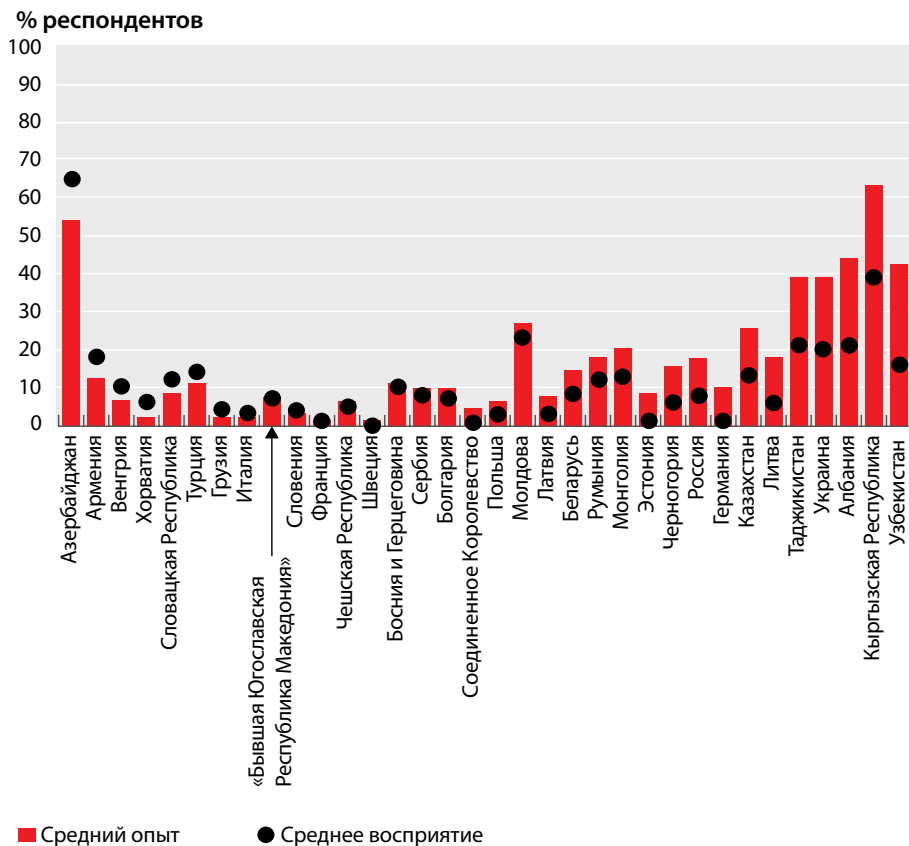
## Опрос «Жизнь в переходный период» (LiTS)

Имеется также возможность сравнить, как люди воспринимают коррупцию и как часто они действительно с ней сталкиваются. Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) и Всемирный банк (ВБ) за последние 10 лет совместно провели несколько исследований в странах с экономикой переходного периода, ранее принадлежавших к советскому блоку. Исследование

36. См. [www.rai-see.org](http://www.rai-see.org).

«Жизнь в переходный период»<sup>37</sup>, о котором уже говорилось, включало вопросы о воспринимаемом уровне коррупции и содержало сравнение ответов по странам (см. рисунок 2.3).

**Рисунок 2.3: Восприятие и опыт коррупции**



Источник: LITS II (2010 г.)

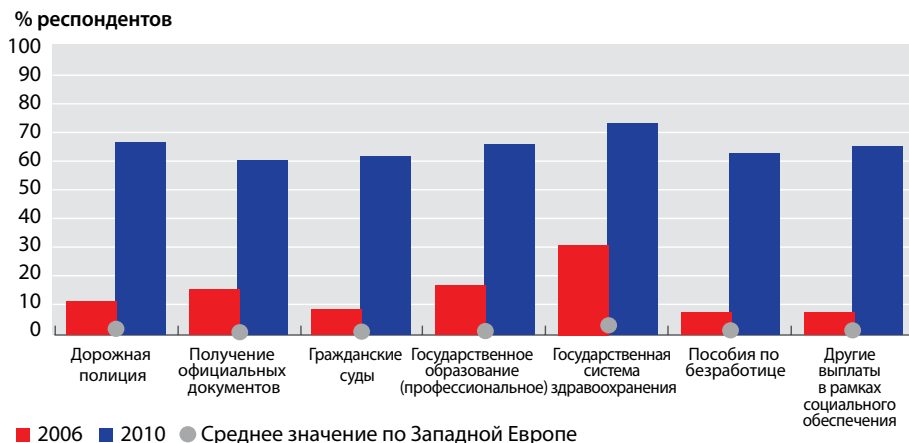
Примечание: «Средний показатель восприятия» означает долю респондентов, которые заявляют о том, что такие люди, как они сами, обычно или всегда производят неофициальные выплаты или подарки в среднем во все государственные службы, охватываемые в обзоре. «Средний показатель опыта» относится к доле респондентов, которые заявляют, что они или члены их семьи производили неофициальные выплаты или дарили подарки за последние 12 месяцев в среднем по всем государственным службам, охватываемым в опросе.

Если взять пример Азербайджана, то видно, что иногда люди считают, что ситуация еще хуже, чем она есть на самом деле. В то же время есть страны, где люди считают, что коррупции вообще нет, в то время как уровень реально испытанной коррупции намного выше, чем воспринимаемый (например, в Германии).

37. Последняя версия исследования, опубликованная в 2010 г., доступна на сайте [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com).

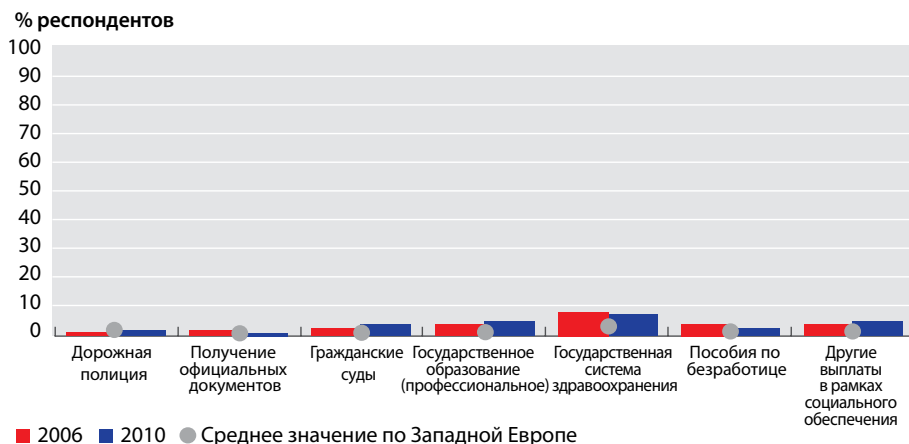
Восприятие и коррупция могут быть разбиты по разным госсекторам. Если продолжать рассматривать пример Азербайджана, то на рисунке 2.4 показана общая картина.

**Рисунок 2.4: Процент респондентов в Азербайджане, которые считают, что неофициальные выплаты существуют (по секторам государственных услуг)**



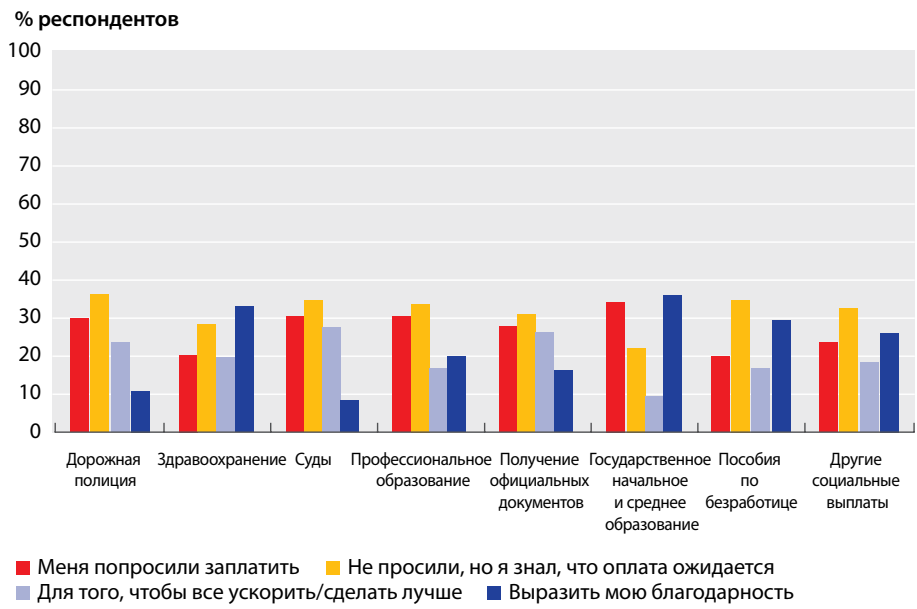
Данная диаграмма показывает, что в 2010 г. население Азербайджана воспринимало ситуацию так, как если бы все сектора были затронуты почти одинаковым высоким уровнем коррупции, тогда как в 2006 г. между секторами существовали различия. С другой стороны, Грузия (рисунок 2.5) воспринимается как имеющая почти нулевую коррупцию сотрудников дорожной полиции, но относительно более высокий уровень в сфере здравоохранения, хотя в абсолютных цифрах это и меньше, чем в Азербайджане:

**Рисунок 2.5: Мнения о том, что неофициальные выплаты в Грузии существуют, остаются достаточно редкими (по секторам государственных услуг)**



В опросах можно также проанализировать причины того, почему люди делают подарки, как это показано на рисунке 2.6, на основе LITS II (2010 г.).

**Рисунок 2.6: Основания для неофициальных выплат или подарков (по секторам государственных услуг)**



Источник: LITS II (2010)

Примечание: «Благодарность» относится к тем респондентам, которые говорят, что они произвели неофициальную выплату или вручили подарок в определенной государственной службе для выражения благодарности. «Быстрее» относится к тем респондентам, которые заявили, что они произвели неофициальную оплату или вручили подарок в определенной государственной службе для того, чтобы вопросы решались быстрее или лучше. «Ожидаемые» относится к тем респондентам, которые заявили, что их не просили произвести неофициальную выплату или передать подарок в определенную государственную службу, но что такая выплата или подарок ожидалась. «Просили» относится к тем респондентам, которые заявляют, что их попросили произвести неофициальную выплату или сделать подарок в определенной государственной службе.

Статистические данные показывают, что в судах от клиентов часто требуют взятки / подарки, но их редко дают добровольно для выражения благодарности. В то же время в сфере образования взятки / подарки довольно часто дают для выражения благодарности.

Так называемые «виктимизационные» исследования ставят задачу количественного измерения данных о коррупции, полученных от потерпевших: в ходе этих исследований обычно задается вопрос, где и насколько большую взятку просили у опрашиваемого в течение установленного периода времени. Подобные опросы полезны и для целей сравнения воспринимаемого и реального уровня коррупции. Здесь также имеются недостатки: часто респонденты не дают всей информации, зная, что по законам их государства подкуп – это уголовно наказуемое правонарушение. Интересно, что подобные исследования часто обнаруживают расхождение между воспринимаемым людьми уровнем коррупции и их реальным опытом: во многих случаях воспринимаемый уровень коррупции выше, чем их реальный опыт знакомства с коррупцией.

Существуют количественные показатели коррумпированности, не основанные на восприятии; они тоже пытаются оперировать более объективными индикаторами коррупции.

## Исследование состояния деловой среды и результативности работы предприятий (Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS))

Исследование состояния деловой среды и результативности работы предприятий, разработанное Всемирным банком и Европейским банком реконструкции и развития, предусматривает личные интервью с владельцами и высшим руководством компаний стран с переходной экономикой. Первый опрос в 1999 г. включал 24 государства. Вопросы касались следующих аспектов коррупции:

- ▶ Коррупция как препятствие: в какой степени коррупция является проблемой для деятельности и роста компании?
- ▶ Размер взятки: в среднем, какой процент от общего годового объема продаж компания обычно тратит на неофициальные выплаты/подарки государственным чиновникам?
- ▶ Частота взяток: как часто компании должны предоставлять незаконные «дополнительные платежи/подарки» для решения вопросов, касающихся таможи, налогов, лицензий, нормативно-правовых положений и услуг?
- ▶ Коррупционная узурпация государства: в какой степени выплаты и подарки членам парламента, правительственным чиновникам, служащим центрального банка и политическим партиям, а также выплаты, связанные с уголовными и торговыми делами, имеют прямое влияние на бизнес?

## «Отслеживание государственных расходов» (Public Expenditure Tracking Surveys (PETS))

Существуют исследования, называемые «Отслеживание государственных расходов» (Public Expenditure Tracking Surveys, или PETS). Они изучают аудиторские заключения в определенном секторе (обычно это образование или здравоохранение) для выявления расхождений между бюджетом и реально полученными средствами. Утечка денежных средств указывает на вероятность коррупции. PETS становятся всё популярнее для выявления утечек в системе образования.<sup>38</sup>

### 2.3. Риски коррупции

Существует несколько пособий, которые приводят полный перечень коррупционных рисков и необходимых мер, охватывающих практически все аспекты жизни общества (не только правоохранительную систему, но и доступ к информации,

38. См. обсуждение этого вопроса на сайте [www.unesco.org](http://www.unesco.org).

знание людьми своих прав, механизмы подачи жалоб, целостность бюджета, систему государственных закупок, аудита и контроля)<sup>39</sup>.

- ▶ ЮНОДК, *Инструментарий ООН по противодействию коррупции* (3-е издание, 2004 г.) [UNODC, *UN Anti-corruption toolkit* (3rd edition 2004)]<sup>40</sup>;
- ▶ ЮНОДК, *Техническое руководство к Конвенции ООН против коррупции*, 2009 г. (на английском, испанском, русском и французском языках) [UNODC, *Technical guide to the UNCAC*, 2009 (English, French, Spanish, Russian)]<sup>41</sup>;
- ▶ ОБСЕ, *Передовой опыт борьбы с коррупцией*, 2004 г. (на английском и русском языках) [OSCE, *Best practices in combating corruption*, 2004 (English, Russian)]<sup>42</sup>;
- ▶ «Трансперенси интернешнл», *Сталкиваясь с коррупцией: элементы системы государственной добросовестности*, Сборник материалов ТИ, 2000 г. (на английском и арабском языках) [Transparency International, *Confronting corruption: the elements of a national integrity system*, TI Source Book 2000 (English, Arabic)]<sup>43</sup>;
- ▶ ЮНОДК, *Перечень вопросов для самооценки к Конвенции ООН против преступности* (на английском, арабском, русском и французском языках) [UNODC, *UNCAC-self-assessment checklist* (English, Arabic, French, Russian)]<sup>44</sup>;
- ▶ ОЭСР: *Управление конфликтом интересов на государственной службе. Набор инструментов*, 2005 г.; *Специализированные институты по борьбе с коррупцией. Обзор моделей*, 2006 г. (на английском и русском языках); *Лоббисты, правительство и общественное доверие*, 2009 г.; *Декларации об имуществе государственных служащих: инструмент предотвращения коррупции*, 2011 г. (на английском и русском языках); *Осведомленность налоговых инспекторов в вопросах взяточничества*, 2009 г., и др. [OECD, *Managing conflict of interests in the public service: a toolkit*, 2005; *Specialised anti-corruption institutions: review of models*, 2006 (English, Russian); *Lobbyists, government and public trust*, 2009; *Asset declarations for public officials: a tool to prevent corruption*, 2011 (English, Russian); *Bribery awareness handbook for tax examiners*, 2009, etc.]<sup>45</sup>;
- ▶ Списки коррупционных рисков по различным секторам (таможня, здравоохранение, политические партии и т.д.). См., например, *Пособие USAID по оценке коррупции*, (2009 г.), приложение 3, стр. 94: Руководство по диагностике [Checklists of corruption risks for different sectors (customs, health, political parties etc.), e.g. *USAID Corruption Assessment Handbook* (2009), Annex 3, page 94, Diagnostic guides]<sup>46</sup>,

---

39. Текст раздела 2.2 взят из Практического пособия *Разработка и реализация политики противодействия коррупции*, подготовленного в рамках проекта Механизма Восточного партнерства - Совета Европы «Надлежащее государственное управление и противодействие коррупции», Издание Совета Европы, Страсбург, 2012 (2013) г. (на английском и русском языках), [www.coe.int](http://www.coe.int).

40. См. [www.unodc.org](http://www.unodc.org).

41. См. [www.unodc.org](http://www.unodc.org).

42. См. [www.osce.org](http://www.osce.org).

43. См. [transparency.org](http://transparency.org).

44. См. [www.unodc.org](http://www.unodc.org).

45. См. [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

46. См. [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov).



- ▶ Ресурсный центр противодействия коррупции U4 [U4 Anti-Corruption Resource Centre]<sup>47</sup>.

Большинство приведенных выше источников базируются на идее/предположении, что определенные правовые и институциональные схемы помогают предотвращать или контролировать коррупцию. Другими словами, если в определенной стране коррупция широко распространена, то причина усматривается в отсутствии всесторонних мер противодействия. Общепринятое мнение состоит в том, что меры управления должны включать как репрессивные, так и превентивные инструменты и должны охватывать все секторы (государственный, предпринимательский, гражданский).

Работу по оценке мер управления часто называют «оценкой коррупционных рисков» или «оценкой добропорядочности». Однако ее цель всегда состоит в том, чтобы установить, каких мер управления не хватает в определенной стране или секторе.

### 2.3.1. Типы информации

---

Статистическая информация:

- ▶ информация о законодательных нормах, институциональной структуре, возможностях и осведомленности общественности.

Аналитическая информация:

- ▶ восприятие или мнения о причинах коррупции, то есть отсутствие определенных мер управления, ожидания (со стороны государственных служащих, граждан, экспертов, отечественных и иностранных предприятий, НПО);
- ▶ мотивы сторон, вовлеченных в коррупционные действия.

### 2.3.2. Сбор информации

---

Несмотря на то, что существуют объективные данные об отсутствии определенных мер управления, выявление необходимых мер основано, главным образом, на субъективных мнениях: существует ли коррупция в системе государственных закупок из-за недостатка наказаний, внутренних проверок, механизмов контроля или по другим причинам? Отсутствие определенных мер необязательно означает, что именно это и есть причина коррупции или способствует коррупции. В любом конкретном случае мнения будут расходиться, если мы будем задавать этот вопрос гражданину, государственному служащему на уровне эксперта или на руководящем уровне, представителям НПО или иностранному эксперту. Чтобы получить по возможности больше точек зрения, необходимо использовать те же методы сбора данных, что и при оценке самой коррупции.

## Аналитический обзор

Это первый шаг с целью оценить уже имеющийся материал: ранее представленные доклады или оценки состояния мер противодействия, подготовленные

---

47. См. [www.u4.no](http://www.u4.no).

учеными, неправительственными организациями, международными организациями, СМИ и т.п.

Для сбора информации о том, приняты ли определенные меры надлежащего управления, первым и наиболее надежным источником являются официальные документы – законодательные акты и документы, отражающие планирование политики. Это очень ценные и надежные источники, хотя они не всегда показывают, достаточно ли политической воли для их выполнения.

Международные организации и НПО проводят регулярную оценку институциональной целостности и добропорядочности по широкому спектру стран. Эти оценки используются как источники данных для аналитических обзоров, и среди них можно выделить несколько типов.

- ▶ Соблюдение международных конвенций:
  - Доклады ГРЕКО о мониторинге (конвенции и рекомендации Совета Европы),
  - Отчеты стран о выполнении Конвенции ОЭСР о борьбе со взяточничеством,
  - Механизмы контроля имплементации Конвенции ООН против коррупции;
- ▶ Анализ добропорядочности:
  - Глобальный доклад о добропорядочности,
  - Доклады ОЭСР о мониторинге системы противодействия коррупции (Восточная Европа),
  - «Трансперенси интернешнл» – оценки национальных систем контроля добропорядочности,
  - Другие оценки, например, Форума экономических исследований (ERF) по арабскому региону<sup>48</sup>;
- ▶ Контрольный перечень вопросов для самооценки деятельности по реализации Конвенции ООН против коррупции<sup>49</sup> (на английском, арабском, русском и французском языках);
- ▶ Национальные доклады/методы, например:
  - Армения: Институциональные источники коррупции в Армении, 2009 г. (USAID);
  - Молдова: Постановление правительства № 906 от 28 июля 2008 г. об утверждении методологии оценки коррупционных рисков в государственных организациях.

---

48. ERF, *Выявление коррупции и программы оценок по контролю: некоторые уроки для MENA*, декабрь 2012 г. [ERF, *Detecting corruption and evaluating programs to control it: some lessons for MENA*, December 2012], [www.erf.org.eg](http://www.erf.org.eg).

49. ЮНОДК, *Полный контрольный перечень вопросов для самооценки деятельности по реализации Конвенции ООН против коррупции* [UNODC, *Comprehensive self-assessment checklist on the implementation of the United Nations Convention against Corruption*], [www.unodc.org](http://www.unodc.org).

## Опросы

Что касается получения действительных данных, то в целом применимы те же правила, что и при оценке коррупции (см. выше раздел 2.1.2). Вопросы о возможных мерах управления перечислены ниже:

- ▶ Какими мерами управления граждане пользуются, а какими нет? Почему (например, незнание, недоверие)?
- ▶ Какими бывают дополнительные меры управления в соответствии с восприятием респондента?
- ▶ Причины коррупции (зеркальный вопрос к вопросу о будущих мерах управления), например, слишком много личных контактов с администрацией?
- ▶ Каковы ожидания граждан? Например, какого поведения государственных служащих хотела бы общественность?

Как и при оценке масштабов коррупции, интервью и обсуждение в фокус-группах также являются возможными инструментами сбора информации.

Так, например, (письменные) интервью, фокус-группы и анализ конкретных ситуаций включены в Постановление правительства Молдовы № 906 от 28 июля 2008 г. об утверждении методологии оценки коррупционных рисков в государственных организациях<sup>50</sup>:

«Для проверки правильности оценки устойчивости сотрудников к коррупции в рамках организации, среди сотрудников следует распространить вопросник ...

Анализ конкретных случаев коррупции предполагает детальное расследование действительных или типовых коррупционных деяний, совершаемых сотрудниками организации, чтобы определить недостатки в управлении организацией, а также реальные или потенциальные возможности организации предотвращать эти проявления...

Целевые группы – это конкретные группы, приглашаемые для обсуждения вопросов, представляющих наибольший интерес. Этот метод позволяет получить не количественную, а качественную оценку, предлагая подробную информацию об отношении к коррупции и ее причинам, а также соображения о возможностях конкретных властей противодействовать коррупции».

### 2.3.3. Анализ информации

---

Те же три вопроса, которые задавались в отношении измерения коррупции, применяются для анализа информации о мерах управления.

---

50. Проект Совета Европы по противодействию коррупции, отмыванию денег и финансированию терроризма в Республике Молдова (MOLICO), *Методология оценки коррупционных рисков в государственных органах* [Council of Europe Project against Corruption, Money-Laundering and Financing of Terrorism in the Republic of Moldova (MOLICO), draft *Methodology of corruption risk assessment in public institutions*], [www.coe.int/molico](http://www.coe.int/molico).

## Кто предоставил данные?

Насколько респонденты знакомы с мерами по реформированию? Зачастую респонденты рекомендуют те варианты, которые им лучше известны, и могут не знать о других вариантах, об их сильных и слабых сторонах. Известно, например, что дилетанты предпочитают репрессивные решения.

Много ли данных было скопировано из других источников? Часть данных организации «Фридом Хаус» при исследовании государств в переходный период от 2011 г. по Косово является «всего лишь» компиляцией доклада ЕС по Косово за 2010 г.: «В отчете Европейской комиссии от 2010 г. также отмечается, что Управление финансового инспектора должно получить больше финансовой независимости, так как правительство продолжает оказывать влияние на него путем контроля над бюджетом. [...] Отчет ЕС по Косово за 2010 г. критиковал правительство за то, что оно продолжает откладывать масштабную реформу государственного управления».

## В ответ на какой вопрос были получены данные?

Наводящие вопросы в значительной мере влияют на ответ, но они в определенной степени неизбежны:

«Как вы думаете, снизился ли бы риск требований взятки или просьб о подарках от должностных лиц, если бы человеку не приходилось контактировать с ними лично, но вместо этого он мог бы послать свои документы почтой или подать их через службу одного окна?»

## Каких данных не хватает?

- ▶ Охватывают ли данные все возможные коррупционные риски и все меры управления?
- ▶ Какие сегменты общества остались неохваченными?
- ▶ Имеются ли данные об общем уважении к закону и твердости в его соблюдении в стране? Это приблизительно покажет нам, насколько весом сам факт существования определенного закона.
- ▶ Имеются ли данные о прозрачности организаций и методов работы? Это дает нам понимание того, насколько мы можем быть уверены в том, что что-то на самом деле выполняется. Например, если существуют органы по противодействию коррупции, можем ли мы убедиться в том, что они приносят пользу.

## 3. Ответные меры: обзор

---

### Задачи

В этом разделе рассматриваются возможные способы борьбы с коррупцией на национальном уровне. По результатам его изучения слушатели должны разбираться в возможных направлениях реформ в этой сфере и уметь анализировать реформы в своей стране.

### **3.1. Мнения и стратегии**

Как и при изучении предыдущих разделов, для определения подходов к борьбе с коррупцией можно использовать опрос самих участников семинара. С большой долей вероятности при этом могут быть получены следующие ответы.

- ▶ коррумпированные лица должны подвергаться уголовному преследованию, вне зависимости от их влияния или связей с политической элитой,
- ▶ необходимо реформировать законодательную базу,
- ▶ необходимо реформировать всю систему правоохранительных органов,
- ▶ необходимо реформировать систему государственной службы, а это нельзя сделать, если работающие там люди не получают достойной заработной платы,
- ▶ государственные служащие должны лучше понимать законодательство, а в настоящий момент многие не знают, что от них требуется по закону,
- ▶ граждане должны перестать давать и предлагать взятки; они также должны лучше знать правовое регулирование, чтобы требовать защиты своих прав,
- ▶ административные барьеры должны быть снижены таким образом, чтобы бизнес мог функционировать нормально, без взяток государственным служащим.

Возможные ответные меры должны приниматься по разным направлениям. Существует международный консенсус, нашедший отражение в Конвенции ООН против коррупции (United Nations Convention against Corruption, или UNCAC, см. ниже в 8.2.4) и в документе Совета Европы «20 Руководящих принципов борьбы с коррупцией» (см. 9.3.5 и 8.2.2), относительно того, что антикоррупционные

меры требуют совмещать работу в области правоприменения, образования и предотвращения.

Во многих странах такие усилия по борьбе с коррупцией являются частью более широкой серии реформ, обычно изложенных в национальной антикоррупционной стратегии. Антикоррупционные стратегии обычно осуществляются правительством, разрабатываются одним из отраслевых министерств (например, Министерством юстиции) или ответственных структур страны (например, органом по борьбе с коррупцией) и принимаются парламентом. Одному из органов поручается лидирующая роль в мониторинге за имплементацией конкретных мер. Последние, в свою очередь, разбиваются на краткосрочные рабочие планы, а отчеты представляются парламенту или правительству. Часто заинтересованные группы гражданского общества приглашаются к участию в мониторинге и контроле (как, например, в Армении)<sup>51</sup>.

В некоторых случаях создаются специализированные антикоррупционные органы для координации осуществления антикоррупционной стратегии. Специализированные антикоррупционные органы создаются во многих странах<sup>52</sup>. Мандат и полномочия этих органов различаются. Их можно условно разделить на следующие группы:

- ▶ универсальные учреждения с правоохранительными функциями (например, Особая следственная служба (STT) в Литве; Бюро по профилактике и борьбе с коррупцией (KNAB) в Латвии и Независимая комиссия по борьбе с коррупцией в Гонконге;
- ▶ правоохранительные институты (например, Бюро по борьбе с коррупцией и организованной преступностью (USKOK) в Хорватии);
- ▶ органы с мандатом по предотвращению коррупции (например, Управление США по правительственной этике)<sup>53</sup>.

Наиболее успешный пример специализированного антикоррупционного органа – Независимая антикоррупционная комиссия (ICAC), созданная в 1974 г., когда Гонконг страдал от повальной коррупции. Эта комиссия имеет полномочия по расследованию и прокурорскому преследованию; её мандат включает в себя работу по профилактике коррупции и просвещению населения по вопросам коррупции. Независимая антикоррупционная комиссия Гонконга стала моделью для многочисленных специализированных органов во всем мире, например, для литовской Особой следственной службы. Повторить успех ICAC, правда, не так просто: её созданию сопутствовала либерализация законодательства об азартных играх и проституции, которая была одной из ключевых предпосылок процветания коррупции.

---

51. См. об этом подробнее в практическом пособии *Разработка и реализация политики противодействия коррупции*, Издание Совета Европы, Страсбург, 2012 (2013) г. (на английском и русском языках): [www.coe.int/eap-corruption](http://www.coe.int/eap-corruption).

52. О предпосылках, институциональных и правовых рамках, а также о человеческих и материальных ресурсах антикоррупционных агентств можно прочитать на веб-сайте Международной ассоциации антикоррупционных органов (IAACA): [www.iaaca.org](http://www.iaaca.org).

53. См. [www.oecd.org](http://www.oecd.org) (на английском и русском языках).

Одним из ключевых факторов успеха ICAC было и продолжает быть, в отличие от других специализированных антикоррупционных органов, хорошее обеспечение ресурсами. В 2011 г. бюджет комиссии составил 106 млн. долл. США, что соответствует 15 долл. США на душу населения Гонконга. В этом органе в настоящее время работают 1300 сотрудников (подробнее см. ниже в 4.2)<sup>54</sup>.

Существует ли необходимость в создании нового правоприменительного органа, или же следует сконцентрироваться на усилении существующих структур – этот вопрос долгое время является предметом активного обсуждения. За учреждение новой структуры говорит простая логика: если коррупция распространена в правоохранительных органах (то есть когда они составляют часть проблемы), то поручение им борьбы с коррупцией вряд ли можно считать хорошим решением этой проблемы.

Однако еще до создания агентства по модели ICAC, необходимо оценить средне- и долгосрочные затраты, а также установить индикаторы для мониторинга его успеха.<sup>55</sup>

Независимо от того, являются ли подобные органы частью национальной стратегии борьбы с коррупцией, существуют, как уже говорилось выше, и другие возможные направления реформы по борьбе с коррупцией.

### **3.2. Реформа законодательства и нормативной базы**

Реформа правовой базы включает принятие законодательства, решающего проблему коррупции. Во многих странах законодательная реформа была наиболее очевидной отправной точкой для проведения реформ.

Такое законодательство предусматривает преследование коррупции посредством применения уголовных или гражданско-правовых санкций, но может включать и принятие законов, направленных на усиление прозрачности и подотчетности (например, законы об имуществе госслужащих, о свободе выражения мнения и свободе СМИ, финансировании политических партий и избирательных компаний). Другие важные отрасли регулирования – конфликт интересов и законодательство о государственных закупках. Что касается специализированных антикоррупционных органов, для их создания и функционирования также должна быть разработана четко сформулированная правовая основа.

Однако имеющийся опыт позволяет предположить, что принятие законодательства само по себе недостаточно: часто основная трудность состоит в его реализации. В некоторых странах закон применяется выборочно, в других – существующее законодательство не более чем формальность. Экспертное сообщество согласно в том, что законодательная реформа должна сопровождаться другими мерами, включающими подготовку сотрудников судебных органов и органов правопорядка по применению нового законодательства.

54. См. [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

55. См. полезную информацию об успехе антикоррупционных органов в публикации: Дж. Джонсон, Х. Хехлер и Н. Матисен, *Как осуществлять мониторинг антикоррупционного агентства*, U4/CMI, 2012 г., [J. Johnson, H. Hechler and N. Mathisen, *How to monitor an anti-corruption agency*, U4/CMI 2012], [www.cmi.no](http://www.cmi.no).

### 3.3. Судебная реформа

Во многих странах с эндемическим или системным уровнем коррупции ключевая проблема – коррупция в системе судебных органов. Реформы обычно направлены на достижение прозрачности работы, независимости и подотчетности судей и прокуроров. Это предусматривает: учреждение структур, обеспечивающих независимость и самоконтроль судебной системы, (например, решение таких вопросов, как определение критериев и процедур для назначения судей и судебных работников); подготовку кодексов поведения для членов судебных органов и надзор за их соблюдением; дисциплинарные взыскания или освобождение от должности; обеспечение адекватного жалования. Другие меры включают разработку и принятие процессуального законодательства, являющегося для судей руководством по реализации антикоррупционного законодательства.

В ответ на широко осознаваемую политизацию и коррумпированность судебной системы в конце 90-х годов XX в. был учрежден Высший судебный и прокурорский совет (ВСПС) Боснии и Герцеговины, выпустивший Этический кодекс для судей и обвинителей. Канцелярия дисциплинарного судьи расследует и назначает меры наказания за нарушения этого кодекса. ВСПС непрерывно работает над созданием и совершенствованием объективных критериев приема на работу судей и прокуроров.

Судебная реформа – трудная задача, поскольку в большинстве стран судебная система является институтом, независимость которого гарантирована Конституцией. Следовательно, стремление к реформированию должно исходить из самой системы, и очень сложно навязать ей реформу извне.

### 3.4. Правоохранительные органы

Правоохранительные органы играют важнейшую роль в борьбе с коррупцией. Полиция расследует предполагаемые нарушения, а органы прокуратуры обеспечивают дальнейшее преследование преступлений. Предпринятые меры включают обучение и наращивание потенциала специализированных антикоррупционных подразделений в полиции; во многих случаях созданы специальные антикоррупционные агентства с правоохранительными полномочиями (см. выше). Реформы, проводимые в целях борьбы с коррупцией, обычно включают аналогичные меры – подготовка и укрепление потенциала, – направленные на реформирование преследования, а также меры по деполитизации преследований.

Существует, по меньшей мере, два аспекта в реформировании правоохранительной системы для усиления борьбы с коррупцией. С одной стороны, могут приниматься меры, призванные побороть коррупцию в самих правоприменительных органах, а с другой, меры, направленные на наращивание возможностей и полномочий самих правоохранительных органов по преследованию коррупционных преступлений, включая организованную преступность.



### 3.5. Реформа государственной администрации / государственной службы

Антикоррупционные меры, направленные на мониторинг и контроль дискреционных полномочий государственных служащих, обычно включают в себя принятие честных, прозрачных, основанных на заслугах и достижениях процедур найма на работу, которые подлежат пересмотру, введение мер по улучшению подотчетности и эффективности, введение этического кодекса для сохранения в системе государственной службы ценностного значения честности и беспристрастности. В этом контексте на протяжении многих лет обсуждается увеличение оплаты труда государственных служащих, но как изолированная мера оно оказалось неэффективным.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) с 2003 года разработала схему под названием Структура обеспечения профессиональной честности, см. рисунок 3.1.<sup>56</sup>

Рисунок 3.1 Структура обеспечения профессиональной честности



56. См. более подробное изложение концепции Структуры обеспечения профессиональной честности на сайте [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

### 3.6. Государственное образование и гражданское общество, как независимые системы контроля за ходом антикоррупционных реформ

Существует международный консенсус о необходимости дополнять антикоррупционные реформы реформами в сфере образования. Последние могут включать кампании в СМИ с участием правительства или правоохранительных органов, а также работу с молодежью в школах и вузах. Повышение уровня осведомленности в обществе входит в задачи и полномочия специальных органов по борьбе с коррупцией. Среди других мер в этом направлении можно рекомендовать создание горячих линий для граждан, на которые они могли бы сообщать об инцидентах, в том числе и анонимно. Такие кампании образовательного характера срабатывают, если они идут рука об руку с убедительными мерами по борьбе с коррупцией. При отсутствии таких мер подобные кампании, как известно, приводят к утрате веры населения в реальную волю властей побороть коррупцию<sup>57</sup>. Международное сообщество едино и в понимании того, что важную роль в мониторинге имплементации антикоррупционных действий властей может сыграть само гражданское общество. Во многих странах бывшего коммунистического блока роль гражданского общества в этой сфере остается формальной.

Образовательные меры могут также означать популяризацию мнений различных групп о масштабах проблемы и их взглядов на возможные пути решения проблемы. Однако реальное значение такого привлечения мнений частного сектора может быть спорным – власти хотят, чтобы было видно, что они сами вовлекают в оценку гражданское общество. Но вовлечение гражданского общества зачастую не идет дальше формального предоставления места представителям НПО в ответственных структурах. В Армении такой подход властей привел в середине 2000-х годов к тому, что эти организации отказались от участия в работе контрольного органа, наблюдавшего за борьбой с коррупцией.

В Российской Федерации с 2011 г. принимались многие из вышеупомянутых мер. В Отчете Общественной палаты РФ 2011 г. об эффективности антикоррупционной политики приводится внушительный список правовых реформ на национальном и региональном уровнях, включающий:

- ▶ принятие Национальной стратегии по предотвращению коррупции и Национальной стратегии по борьбе с коррупцией,
- ▶ создание Антикоррупционного совета при президенте с участием гражданского общества,
- ▶ реформу УК, предусматривающую конфискацию,
- ▶ введение антикоррупционной экспертизы в законотворческом процессе;
- ▶ создание комиссий на различных уровнях и в рамках различных органов, наблюдающих за соблюдением норм о конфликте интересов,

57. См. D. Smilov и M. Tisné, *Снизу вверх: оценка отчета о содействии борьбе с коррупцией в Юго-Восточной Европе*, Издательство Центрально-Европейского университета, 2004 г. [D. Smilov and M. Tisné, *From the ground up: assessing the record of anticorruption assistance in Southeast Europe*, Central European University Press, 2004].

- ▶ введение системы декларирования имущества должностных лиц,
- ▶ введение законодательства, регулирующего доступ к информации.

Отчет, тем не менее, скептически оценивает влияние перечисленных мер на уровень коррупции<sup>58</sup>.

---

58. См. Доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики (стр. 9-12) на сайте [www.oprf.ru](http://www.oprf.ru).



## 4. Истории успеха

---

Цель данного раздела состоит в том, чтобы дать ответы на следующие вопросы:

- ▶ Есть ли страны, где достигнуты значительные успехи в борьбе с коррупцией и где уровень коррупции существенно снизился в результате реформы? Какие факторы обеспечили этот успех?
- ▶ Могут ли эти примеры быть перенесены в другие страны, или свою роль здесь сыграли другие причины – революция, смена власти или гражданские беспорядки?

### 4.1. Пример Грузии

В 2003 г. Грузия набрала 1,8 баллов по индексу ИВК «Трансперенси Интернешнл». Столь же низкие результаты получили Афганистан в 2008 г., Ирак в 2011 г. Чтобы поступить в университет без вступительных экзаменов требовалось дать взятку порядка 15 тыс. долл. США. Для получения паспорта требовалось, в дополнение к государственной пошлине, уплатить 100 долл. Однако к 2006 г. соответствующий индекс Грузии вырос до 2,8, а в 2012 г достиг 5.2.

Этот результат лучше, чем, например, у Хорватии или Италии. Все остальные индикаторы показали еще более существенное улучшение:

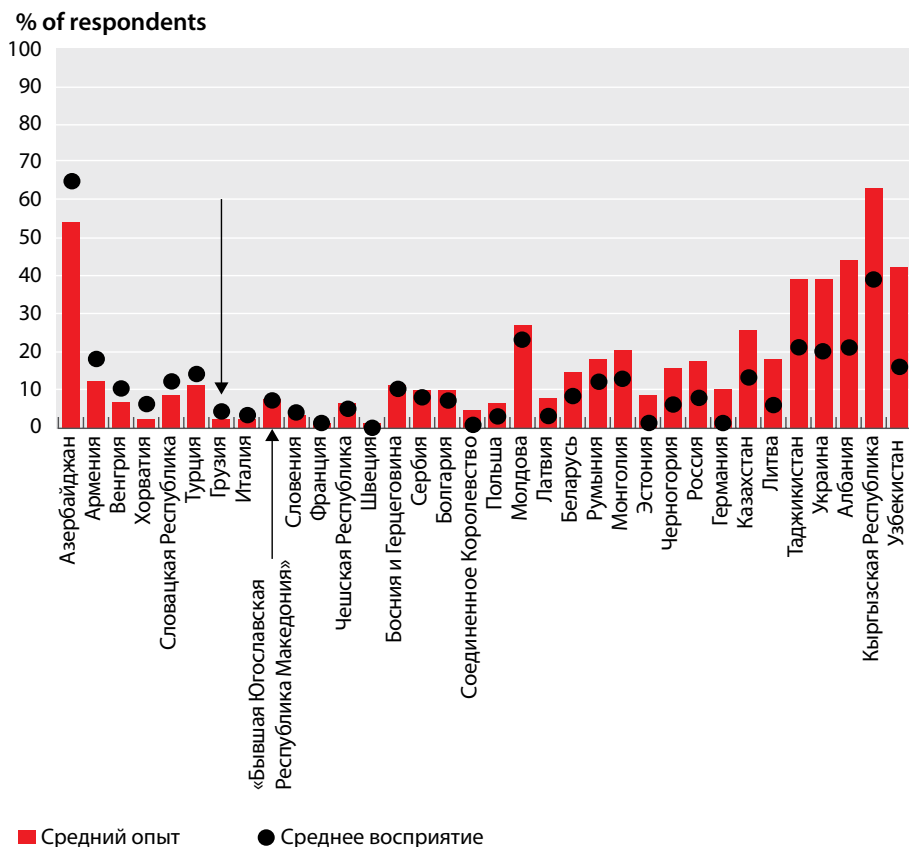
Глобальный барометр коррупции организации «Трансперенси интернешнл» поставил Грузию на первое место в мире в 2010 г. в том, что касается снижения уровня коррупции по отношению к предыдущим значениям и на второе место в мире с точки зрения восприятия общественностью эффективности правительства в борьбе с коррупцией. В 2010 г. только 2% населения Грузии сообщило, что они давали взятку за последние 12 месяцев. Грузии удалось разрушить связи между государством и организованной преступностью. По данным опроса, проведенного Международным бюро исследований общественного мнения (GORBI) в 2011 г.<sup>59</sup>, уровень преступности резко упал, став одним из самых низких в Европе,

---

59. См. Всемирный Банк, *Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг: хроника реформ в Грузии*, 2012 г., 104 стр. [The World Bank, *Fighting corruption in public services: chronicling Georgia's reforms*, 2012, 104 pages]: [openknowledge.worldbank.org](http://openknowledge.worldbank.org).

Если десять лет назад Грузия была в конце международной шкалы борьбы с преступностью, то сегодня она может конкурировать с теми европейскими странами, у которых самый низкий уровень взяточничества в сфере государственных услуг, – такими как Соединенное Королевство, см. рисунок 4.1.

**Рисунок 4.1: Положение Грузии в сравнении с другими странами по показателю «Восприятие и опыт коррупции»**



Источник: LITS II (2010)

Примечание: «Средний показатель восприятия» означает долю респондентов, которые заявляют о том, что такие люди, как они сами, обычно или всегда производят неофициальные выплаты или подарки в среднем во все государственные службы, охватываемые в опросе. «Средний показатель опыта» относится к доле респондентов, которые заявляют, что они или члены их семьи производили неофициальные выплаты или дарили подарки за последние 12 месяцев в среднем по всем государственным службам, охватываемым в опросе.

Каковы причины этого успеха? Чтобы ответить на этот вопрос рассмотрим следующие сферы:

- ▶ патрульная полиция;
- ▶ налоговые службы;

- ▶ государственные и гражданские реестры;
- ▶ университеты.

Разделы с 4.1.1 по 4.1.4 опираются на доклад Всемирного банка о реформах в Грузии в этих секторах.<sup>60</sup>

### 4.1.1. Патрульная полиция

---

#### До реформ

До 2003 г. милиционер, прокурор или судья зарабатывали от 15 до 60 долл. в месяц.<sup>61</sup> Чтобы получить назначение на должность полицейского, приходилось заплатить от 10 до 20 тыс. долларов. Эти деньги затем компенсировались через внутреннюю пирамиду доходов, финансируемых нелегальными поборами... Например, каждую неделю патрули платили фиксированную сумму от взяток, которые они получали от граждан за различные «нарушения», своим непосредственным начальникам, а те, в свою очередь, делились со своими боссами и т.д. Дорожные полицейские занимались этим постоянно. В течение часа за рулем водителя могли остановить, по меньшей мере, два раза с требованием заплатить небольшой штраф<sup>62</sup>.

#### Реформы

Грузия приняла решение провести некоторые весьма смелые реформы.

Возникла неординарная идея уволить сразу, в течение суток всех 16 тысяч сотрудников дорожной полиции, что вызвало жаркие споры. Были и опасения по поводу безопасности дорожного движения в случае одновременного увольнения всех полицейских и до приема на службу и обучения новых. Но реформаторы осознавали, что такие опасения были беспочвенны, поскольку дорожная полиция по существу ничего не делала для безопасности движения – ее единственной целью на дорогах было остановить водителя для получения взятки.

Многие выказывали обеспокоенность по поводу реакции на массовые увольнения. В конце концов, реформаторы уверовали в то, что это был единственный путь к созданию надежной и компетентной полиции. Пожалуй, это был самый решительный поступок молодого правительства, когда за один день было уволено и снято с дорожных постов 16 тысяч сотрудников. Для смягчения удара правительство предоставило им двухмесячную зарплату и амнистию от прошлых правонарушений. Некоторые офицеры ушли без шума, другие примкнули к оппозиции. Никакого хаоса не возникло – многие наблюдатели даже отметили, что дороги стали более безопасными без

---

60. Там же.

61. Министерство юстиции Грузии, «Антикоррупционные реформы», Доклад на семинаре по Восточному партнерству в Совете Европы, 20 мая 2011 г. (издатель больше не размещает этот документ в Интернете) [Ministry of Justice, Georgia, Anti-corruption Reforms, Presentation at Council of Europe Eastern Partnership Panel, 20 May 2011].

62. Всемирный банк, *Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг* [The World Bank, *Fighting corruption in public services*].

дорожных инспекторов, постоянно размахивающих жезлами, а впоследствии была создана новая патрульная полиция.

Применение принципа полной нетерпимости к коррупции не ограничивалось увольнением полицейских и набором новых кадров. На дорогах появились сотрудники в штатском, в задачи которых входило следить за тем, чтобы полицейские действовали согласно установленным правилам. Рядовой сотрудник мог работать в паре с офицером, работавшим под прикрытием, и никогда об этом не знать, если только он не нарушал правил. Проводились выборочные проверки, чтобы убедиться, что полиция выполняла внутренние предписания. Сотрудник под прикрытием мог подать заявление по поводу домашнего скандала с применением насилия в полицейский участок, чтобы проконтролировать, как на него отреагируют. Другой такой сотрудник мог ездить ночью с выключенными фарами. Когда его останавливали, он объяснял, что едет отремонтировать фары и предлагал 20 лари. Полицейские, уличенные во взяточничестве, увольнялись. Такой подход наглядно демонстрировал вновь прибывшим полицейским, насколько серьезно министерство относится к соблюдению кодекса и этических норм поведения полицейских.

Для дальнейшей защиты своих граждан от произвола правительство ввело круглосуточную горячую линию, которая позволяла гражданам жаловаться на полицию и сообщать о случаях вымогательства. Видеокамеры были установлены повсюду в Тбилиси и других крупных городах, а также вдоль скоростных трасс, предоставляя полиции и гражданам возможность доказать, был ли факт нарушения. Отныне штрафы больше не взимались на месте нарушения, а перечислялись через коммерческие банки, тем самым лишая полицейских возможности класть деньги в карман. У граждан, наконец, появилась какие-то рычаги воздействия на ситуацию. Они уже не платили полиции напрямую и могли заявить о неподобающем поведении и оспорить штрафы в официальном порядке.<sup>63</sup>

## 4.1.2. Налоговые службы

---

### До реформ

Как и в случае с дорожной полицией, Грузия решила, что ей будет лучше без существующих налоговых инспекторов.

Бизнес регулярно платил взятки за предоставление налоговых льгот и за уход от налоговых проверок и санкций. Эти взятки являлись своего рода смазкой в переговорах между налоговыми властями и собственниками бизнеса по окончательному определению размера налогов. Бизнесу и налоговикам было проще неофициально согласовать размер платежей в виде налогов и взяток, чем попытаться разобраться, что же действительно требуется сделать для выполнения Налогового кодекса.

Бывший заместитель министра финансов припоминает такие переговоры в одном из районов Тбилиси, на которых атмосфера достигла такого накала, что налоговый инспектор зарезал ножом менеджера компании. В результате

---

63. Там же.



все налоговые инспектора этого района были отстранены от исполнения обязанностей сроком на один месяц. В итоге за месяц отсутствия инспекторов налоговые поступления выросли до рекордного уровня, так как компании сами стремились наиболее точно определить размер своих налоговых обязательств и рассчитаться по ним.<sup>64</sup>

## Реформы

В качестве первого шага предстояло провозгласить и реализовать принцип абсолютной нетерпимости к коррупции. Такая нетерпимость была прочно внедрена в сознание государственных служащих и чиновников. Полиция нанесла сильный удар по хорошо известным коррумпированным деятелям. В телевизионных новостях показывали сюжеты, как вооруженные полицейские в масках закрывают компании-нарушители, арестовывают членов предыдущего правительства и других влиятельных лиц. В числе арестованных оказались министры энергетики, транспорта и связи, председатель счетной палаты, глава администрации гражданской авиации, руководители государственной железнодорожной компании и федерации футбола, президент государственной золотодобывающей компании, а также некоторые олигархи.

Задержанные имели возможность сохранить свободу путем заключения спорной сделки о признании вины, поскольку она выходила за рамки в то время действующего законодательства. Правительство изъяло у задержанных значительные средства, которые пополнили опустевшие казначейские счета. Одна такая сделка о признании вины, заключенная с известным бизнесменом, принесла казне 14 миллионов долларов США. Несмотря на то, что такие сделки, заключаемые с задержанными, давали возможность сохранить им свободу, они посылали обществу однозначный сигнал, что теперь даже сильные мира сего будут нести наказание и что коррупция отныне становится неприемлемой.

В кратчайшие сроки было принято новое законодательство, которое подкрепляло такую политику абсолютной нетерпимости к коррупции. Новое законодательство упрощало процедуры задержания чиновников, подозреваемых в коррупционных действиях и предусматривало конфискацию их собственности, если они не могли доказать законность ее приобретения.

К концу 2004 г. правительство приняло законодательство о налоговой амнистии, которое позволяло всем налогоплательщикам, за исключением государственных деятелей, задекларировать до конца 2005 г. все неучтенные активы. Заявленная собственность могла быть легализована после уплаты в бюджет одного процента от её стоимости.

## Изменение системы мотивации сотрудников

Сигнал об абсолютной нетерпимости к коррупции не обошел стороной и сотрудников налоговых органов. В значительной степени проблема правительства заключалась в том, что нельзя было уволить и заменить сразу всех налоговых сотрудников и инспекторов, несмотря на то, что

---

64. Там же.

большинство из них при прежнем режиме были замешаны в коррупции. Немедленной реакцией на эту дилемму стало решение начать реформы и сделать это так, чтобы в сознании сотрудников не оставалось ни малейшего сомнения в том, что правила игры изменились.

Нобаидели вспоминает совещание с сотрудниками налогового департамента в тот самый вечер, когда он был назначен министром финансов. «Я не мог себе позволить заменить всех сотрудников за один вечер. Я им сказал, что буду судить об их работе не по прошлым заслугам, а по тому, как они будут работать в ближайшие месяцы». С сотрудниками, которые продолжали жить по-старому, действовали решительно. Задержания и суровые приговоры налоговым инспекторам и сотрудникам быстро снизили уровень коррупции.

Позднее в налоговых учреждениях и кабинетах были установлены камеры наблюдения для предупреждения коррупционных действий. В министерстве одна комната была оснащена видеомониторами на стене, на которых были видны буквально все налоговые отделения страны. Такое наблюдение сводило к минимуму возможности налоговых сотрудников совершать левые сделки с налогоплательщиками. Устанавливались целевые объемы собираемых налогов, и осуществлялся тщательный мониторинг. Невыполнение плановых показателей не оставалось без последствий.

С увеличением налоговых поступлений существенно выросла заработная плата, что также уменьшило желание брать взятки. Постепенно, в течение двух лет, пришли новые сотрудники, уже более образованные и менее склонные к коррупции, которые заменили носителей традиций прежнего режима.

Новый налоговый кодекс был принят в 2005 г. Его основными задачами стали стимулирование экономического роста, повышение эффективности налоговой системы и расширение налоговой базы, при этом новые положения кодекса получили антикоррупционную направленность, так как сложность предшествующей системы создавала благоприятную среду для процветания коррупционных схем. Новый налоговый кодекс упростил налоговую систему, снизил ставки, отменил местные налоги на загрязнение окружающей среды, переход права собственности, азартные игры, туризм, рекламу и прочие малозначительные налоги, которые практически не давали никаких поступлений. Из 21 вида налогов осталось только 7, и по большинству из них были уменьшены ставки.<sup>65</sup>

### 4.1.3. Государственный и гражданский реестр

---

#### До реформ

До реформы, чтобы получить паспорт, гражданину приходилось заплатить 100 долларов в дополнение к госпошине<sup>66</sup>.

---

65. Там же.

66. Министерство юстиции Грузии, «Антикоррупционные реформы», Доклад на семинаре по Восточному партнерству в Совете Европы, 20 мая 2011 г. (издатель больше не размещает этот документ в Интернете) [Ministry of Justice, Georgia, «Anti-corruption Reforms», Presentation at Council of Europe Eastern Partnership Panel, 20 May 2011].

Однако коррупция этим не ограничивалась, а была настолько вопиющей, что криминальные лица покупали себе паспорта на чужие имена. Даже обычные граждане использовали эти организации для того, чтобы внести в документы недостоверные данные, например, одинокие женщины или спортсмены уменьшали свой возраст, чтобы выглядеть в глазах людей моложе. Деньги от взяток распределялись между различными чиновниками, включая полицейских.

Для получения должности в организации, занимающейся ведением гражданского реестра, надо было уплатить 5-25 тыс. долл. США. Некоторые люди покупали у работодателя себе должность более низкого уровня за телевизор или холодильник. Как ни странно, проведенное в 2004 году исследование общественного восприятия взяточничества в налоговых и таможенных органах, в полиции и в учреждениях государственного реестра показало, что хотя респонденты и относились к взяточничеству в целом как к отвратительному явлению, они при этом были благодарны чиновникам государственного реестра за регистрацию их собственности.<sup>67</sup>

## Реформы

В соответствии с новым законом было создано Национальное агентство государственного реестра (НАГР) – юридическое лицо в составе Министерства юстиции. С целью обеспечения быстрого и упрощенного доступа к данным реестра, перед новой организацией, функционирующей на основе самофинансирования, ставилась задача упростить процедуры, обеспечить защиту права собственности, предложить услуги, ориентированные на клиента, и в итоге способствовать экономическому росту. «До реформ государственный реестр страдал от недофинансирования, так как получал средства из государственного бюджета. Поэтому первое, что мы сделали, это изменили систему, – рассказывает министр юстиции Зураб Адеишвили. – Мы перевели коррумпированную бюрократию на рельсы предпринимательства, и эта модель обеспечила в десятки раз большие финансовые поступления и качественные услуги гражданам. В настоящее время в системе реестра собственности работает около тысячи мотивированных сотрудников. Они получают свое жалование и обеспечивают поступления в государственный бюджет».

Следующим шагом, как отмечал руководитель команды реформаторов Давид Эгиашвили, стало устранение конфликта интересов путем изменения роли и функций различных организаций, деятельность которых имела отношение к вопросам регистрации. Например, по старому закону регистратор отвечал не только за регистрацию собственности, но и контролировал использование земли и решал другие вопросы, вплоть до продажи земли, принадлежащей государству, что не могло не приводить к конфликту интересов. По новому закону регистраторы не могли входить в состав комиссий, занимающихся продажей земли. Функции контроля перешли к местным органам власти, которые утратили возможность участвовать в выборе местных регистраторов, что позволяло им раньше оказывать существенное влияние на оценку земли, процесс регистрации и разрешение споров...

---

67. Всемирный банк, *Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг* [The World Bank, *Fighting corruption in public services*].

В 2004 г. правительство создало Агентство гражданского реестра, самофинансируемое юридическое лицо в системе министерства юстиции. Новое агентство отвечает за паспорта, личные идентификационные документы, свидетельства о рождении, смерти и браке, занимается вопросами гражданства и миграции, легализацией иностранных документов – всем тем, чем раньше занимались 78 местных отделений. Новое законодательство покончило с бюрократической волокитой. Оно усовершенствовало процедуры, необходимые для получения документов гражданского реестра, и обязало чиновников, а не самих граждан, собирать необходимые документы из этого же реестра и других организаций. «Если информация хранится в государственном органе, наш сотрудник не имеет права запрашивать ее у граждан», – рассказывает заместитель министра юстиции и руководитель гражданского реестра Гиорги Вашадзе. Базы данных различных ведомств в настоящее время унифицированы в режиме онлайн, что обеспечивает доступ к информации в течение нескольких секунд. Все платежи, которые перечисляются Агентству гражданского реестра, стали понятными и фиксируются на бумаге, как и сроки готовности документа. В некоторых случаях процедуры, которые раньше порождали взяточничество, были формализованы и узаконены. Например, за дополнительную плату документы граждан теперь обрабатываются в течение дня – подобно тому, как раньше этот процесс ускорялся за взятку. «Мы проанализировали структуру коррупционных действий, связанных со сроками исполнения регистрации и сказали себе: а давайте вместо этого введем плату за срочность услуги», – рассказывал господин Эгиашвили. Так, например, удостоверение личности выдается в течение 10 дней бесплатно, а в течение одного дня за плату в размере 25 лари.

Нормативные сроки выдачи документов были резко сокращены. С доплатой за срочность паспорт теперь можно получить в течение 24-х часов, а другие документы, такие как свидетельство о рождении, смерти или о браке – за 15 минут. В Грузии оказывают даже VIP- услугу, когда сотрудник реестра приходит к заявителю с ноутбуком и обрабатывает его заявление о выдаче паспорта на месте. Как и другие государственные учреждения, органы государственного реестра не принимают платежи за услуги напрямую. Вместо этого, в том же помещении оплата производится представителями коммерческих банков или их отделений, что ограничивает возможности государственных служащих вымогать взятки. Отделы обслуживания граждан и бэк-офисы физически и функционально разделены таким образом, что граждане больше не сидят, курят и болтают (или дают взятки) с сотрудником бэк-офиса, который принимает те или иные решения.

В системе гражданского реестра сразу же на работу были приняты 400 новых сотрудников, успешно сдавших экзамены на знание процедур регистрации и нового законодательства и прошедших проверку по компьютерным и другим навыкам работы. Все сотрудники должны были повторно подать заявления о приеме на работу и пройти тестирование. Большинство эти тесты провалили. Они знали старые правила, но не знали, как надо работать правильно. Со временем пришлось заменить 80% старых работников. Новых сотрудников удалось привлечь благодаря рекламной кампании, цель которой была заинтересовать высококвалифицированных специалистов. Зарплата в системе государственного

реестра выросла почти в 20 раз – с примерно 20 долл. США в месяц в 2003 г. до 400 в 2005, что обусловило высокую конкуренцию и снизило мотивацию брать взятки. Для повышения уровня квалификации проводились занятия, и была введена новая система поощрений, предполагающая премии за хорошие показатели в работе в размере до двух месячных окладов. Министерство юстиции, в систему которого входят оба реестра, создало новый учебный центр для подготовки специалистов. Аналогичная система стимулирования была внедрена и в системе гражданского реестра. Зарплата сотрудников среднего звена раньше составляла в среднем около 15 долларов США в месяц. Вновь созданная организация резко повысила ее до 200 долларов США, а затем и до 500. Была введена новая премиальная система, стали проводиться занятия по формированию командного духа и повышению качества обслуживания клиента. Наряду с новой системой стимулирования, правительство внедрило систему мониторинга показателей работы. Для оценки качества предоставляемых услуг и проверки наличия коррупции использовались подставные клиенты. Они также проверяли, выполняют ли сотрудники предписанные процедуры. Результаты таких проверок в системе гражданского реестра отображались в характеристиках сотрудников, что могло вылиться в получение премии, предписание о необходимости повысить квалификацию либо в увольнение с работы. Была открыта телефонная горячая линия, по которой граждане могли сообщать о злоупотреблениях чиновников.<sup>68</sup>

#### 4.1.4. Университеты

---

##### До реформ

Прежде сотрудники университетов действовали так же, как и дорожная полиция, налоговая инспекция и сотрудники реестров.

Система приема в высшие учебные заведения считалась самой коррумпированной в высшем образовании. Теоретически, абитуриентов принимали в вузы исключительно на основе результатов вступительных экзаменов. На практике же весь процесс пронизывала система связей и патронажа, при которой ректоры университетов в обмен на свою политическую поддержку принимали на учебу сыновей и дочерей политиков. Остальные абитуриенты поступали, давая взятки посредникам – малоизвестным университетским преподавателям или сотрудникам вузов, которые отвечали за сбор денег и их передачу вверх по вертикали университетскому руководству и членам экзаменационных комиссий. Одаренным студентам обычно удавалось успешно сдать вступительные экзамены и поступить на основе знаний, но остальные поступали исключительно благодаря взяткам. Некоторые вновь созданные частные учебные заведения по существу являлись своего рода фабриками по производству дипломов, функционирующими в маленьких квартирах с одним штатным «профессором». Согласно опросу 2004 г., размер взяток колебался от 8 до 30 тысяч долларов США, в зависимости от престижности программы обучения....

---

68. Там же.

Самые крупные взятки давались при поступлении на юридический и медицинский факультеты. Преобладающее большинство студентов платили репетиторам в размере от 5 до 15 тыс. долл. США за их «подготовку» к вступительным экзаменам. Эти же репетиторы оказывались членами приемных комиссий, которые проводили и оценивали вступительные экзамены. Абитуриенты часто платили за такое репетиторство только лишь для того, чтобы обеспечить себе проходной балл, получить который можно было, включив в свое сочинение особую фразу, которая позволяла «репетиторам» идентифицировать своих учеников (так как фамилии и имена студентов не указывались на экзаменационных листах). Взятки были настолько распространенным явлением, что люди договаривались о них прямо на территории университетов. Очевидцы рассказывают, как одна пожилая женщина стояла прямо у входа в университет, расспрашивая у прохожих, кому надо дать взятку, чтобы ее внук поступил. Система оставляла за бортом абитуриентов из бедных семей, особенно выходцев из провинции.<sup>69</sup>

## Реформа

После полутора лет интенсивной подготовки в июле 2005 г. был проведен первый централизованный вступительный экзамен по трем предметам: грузинскому языку и литературе, математике и иностранному языку. Проводился также тест, определяющий общие способности абитуриентов, в частности, способности критического мышления и логики, как средство обеспечения равного доступа к образованию для выпускников школ с более слабой академической подготовкой. Абитуриентам с самым высоким баллом предоставлялась стипендия.

До реформы каждый университет проводил собственные экзамены, тем самым расширяя возможности для коррупции. Реформаторы создали новое независимое учреждение – Национальный экзаменационный центр, который разрабатывает экзамены и управляет их проведением через 14 филиалов по всей Грузии. Преподаватели университетов больше не занимаются подготовкой экзаменов и оценкой их результатов. Экзамены были разработаны в соответствии с западными стандартами, используя в качестве модели страны Балтии, США, Соединенное Королевство, Израиль и Швецию. Для того чтобы заручиться поддержкой общественности и развеять слухи, сотрудники Национального экзаменационного центра посетили все без исключения районы Грузии и провели консультации со всеми заинтересованными сторонами по поводу структуры новой системы, а также провели разъяснительную работу о необходимости проводимых изменений...

Для искоренения коррупции, укрепления доверия общества и обеспечения поддержки новой системы, реформаторы поставили во главу угла надежность. Задания для вступительных экзаменов были напечатаны в издательстве Кембриджского университета в Англии. Запечатанные экзаменационные билеты были отправлены в Грузию и доставлены полицейскими машинами в хранилища национального банка, где они и находились вплоть до дня экзамена. Мониторинг экзаменов проводился 700 местными наблюдателями наряду с 72 грузинскими

<sup>69</sup>. Там же.

и 20 иностранными. Международные организации, такие как «Трансперенси интернешнл» также наблюдали за всем процессом. В дополнение к этому, 470 полицейских и 34 врача были привлечены для обеспечения безопасности и здоровья абитуриентов.

Наблюдатели прошли специальную подготовку для надзора над экзаменационным процессом и выявления мошенников. Экзаменационные листы помечались электронным кодом, а не именем абитуриента, чтобы избежать предвзятости при оценке результатов. В каждой экзаменационной комнате были установлены телекамеры, что позволяло родителям наблюдать за процессом из комнат ожидания. Завершенные экзаменационные работы сканировались и помещались на веб-страницах общего доступа с целью обеспечения еще большей прозрачности. Была также предусмотрена процедура апелляции.<sup>70</sup>

#### 4.1.5. Критика

---

Антикоррупционные реформы в Грузии имели общепризнанный успех, но критики отмечают, что успех в борьбе с коррупцией и демократизация необязательно идут рука об руку.

Средства массовой информации уже не так свободны, какими они были ранее. Правящая партия Саакашвили, Объединенное национальное движение, неуклонно ограничивают независимость прессы. Национальные телеканалы находятся под жестким государственным контролем, что видно по характеру новостей. Несколько небольших столичных каналов еще могут по-прежнему относительно свободно представлять информацию, но большинство провинциальных газет и радиостанций полностью контролируются правительством. В последнем исследовании организации «Репортеры без границ» о глобальной свободе прессы, Грузия получила 104 из возможных 179 баллов. В таблице рейтинга она оказалась ниже таких стран как Чад, Северный Кипр и Габон. Конечно, эта цифра все же лучше индексов Украины (116) и России (142), но далеко не пример для подражания.<sup>71</sup>

Твердая решимость грузинского руководства осуществлять реформы позволила ему провести трудные и непопулярные решения, такие как увольнение полицейских. Постепенный процесс реформирования, конечно, не привел бы к такому же заметному результату и не произвел бы такого впечатления на общественность. В то же время, существует опасность того, что власти будут воспринимать административную («мелкую») коррупцию, как единственно важную проблему, на устранение которой должна быть нацелена институциональная реформа. Без адекватной системы сдержек и противовесов, результат может быть таким, что полицию всё равно будут воспринимать не как защитницу граждан, а, скорее всего, как проводницу определенных интересов.<sup>72</sup>

---

70. Там же.

71. Кристиан Кэрл, *Грузинский парадокс*, Внешняя политика, 31 января 2012 г., [Christian Caryl, *The Georgian paradox, Foreign Policy*, 31 January 2012], [www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com).

72. Лилли ди Пуппо, *Полицейская реформа в Грузии. Трещины в истории успешной антикоррупционной борьбы*, U4 Практик Инсайт, № 2010:2, стр. 5 [Lilli di Puppo, *Police reform in Georgia. Cracks in an anti-corruption success story*, U4 Practice Insight no. 2010:2, p. 5], [www.u4.no](http://www.u4.no).

## 4.2. Другие примеры

Грузия, вероятно, представляет собой самый выдающийся пример успеха в борьбе с коррупцией с 90-х гг. XX века во всем мире. Однако существует множество примеров того, как аналогичные реформы протекали постепенно в течение более длительного времени. Так, например, перед всеми прибалтийскими странами и странами Центральной и Восточной Европы, которые присоединились к Европейскому Союзу или готовятся к вступлению, встала задача снизить уровень коррупции. Большинство из них продолжает работать над этим (однако есть и такие страны – например, Румыния, – ситуация в которых, напротив, ухудшилась). Хорватия и Литва были буквально поражены коррупцией на начало 90-х годов. По данным управления Всемирного банка, занимающегося индикатором коррупции (СЦИ)<sup>73</sup>, Хорватия набрала 23,9 балла в 1996 г., когда индекс впервые был применен, и более чем в два раза повысила свой показатель к 2010 г. (59,3). Латвия набрала 23,9 балла в 1996 г. и поднялась до 63,2 в 2010 г. Сегодня уровень взяточничества в Хорватии ниже, чем в Великобритании, а в Латвии ниже, чем в Германии, согласно результатам опроса, проведенного Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) (см. рисунок 4.1).<sup>74</sup>

В других регионах мира также имеются успешные примеры борьбы с коррупцией. В Азиатском регионе самым известным является пример Гонконга: в 60-х годах XX века это государство приобрело мировую известность из-за высочайшего уровня коррупции, но впоследствии здесь были проведены очень серьезные реформы.

Сбор и перераспределение взяток было частью системы работы полиции. Говорили, что поступив на работу в полицию, вы сразу найдете деньги у себя в шкафу. Все государственные службы были поражены этой болезнью. Врач скорой помощи требовал чаевые, прежде чем увезти больного. Пожарный – перед тем, как включить пожарный кран. Рестораны, которые отказывались давать взятки, попадали в нескончаемую очередь на получение лицензии; небезопасные здания признавались пригодными для жилья за деньги, уплаченные «через заднюю дверь»...

Долгое время сами полицейские должны были расследовать преступления, совершенные полицией. В результате, полиция контролировала организованную коррупцию, как внутри себя, так и в других службах. Они прикрывали наркоторговлю и игровой бизнес. Обращаться в полицию с заявлением о взяточничестве было небезопасно, очень часто жертвы и информаторы боялись за свои жизни, так как не было гарантий, что полицейский, к которому они обратились, сам не окажется коррупционером.<sup>75</sup>

73. См. [info.worldbank.org](http://info.worldbank.org).

74. Европейский банк реконструкции и развития, Исследование *Жизнь в переходный период*, 2010 г., стр. 39 [European Bank for Reconstruction and Development, *Life in Transition Survey* (2010), p. 39], [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com).

75. Издатель больше не размещает этот документ в Интернете. Предыдущая ссылка: [www.hkjournals.org/archive/2006\\_spring/wu.html](http://www.hkjournals.org/archive/2006_spring/wu.html).



Сейчас, по индексу CPI, Гонконг занимает высокое место среди стран/регионов с самым низким уровнем коррупции – значительно выше Германии и США. Этот успех стал возможен, в том числе, благодаря следующим факторам:

- ▶ Недовольство общественности: «Петер Годбер, главный суперинтендант полиции, находился под следствием по подозрению в коррупции. Ему удалось бежать в Соединенное Королевство в июне 1973 г. Это подняло волну недовольства общества, в том числе студентов; началась компания «Борись с коррупцией, арестуй Годбера».<sup>76</sup>
- ▶ Независимый орган по борьбе с коррупцией: «15 февраля 1974 г. была создана Независимая комиссия по борьбе с коррупцией (ICAC). У Комиссии есть полномочия самостоятельно управлять своим штатом, назначать и увольнять сотрудников. Она расследует все сообщения о коррупции, включая те, в которых обвиняются полицейские. Жалобы на коррупцию со стороны служащих самой Комиссии расследуются её специальным подразделением, которое действует в рамках консультаций с Министерством юстиции и Комитетом по контролю за оперативными мероприятиями, которое состоит из лиц, назначенных главой исполнительной власти».<sup>77</sup>
- ▶ Сообщения о преступлениях: «Конфиденциальность личных данных жалобщиков, защита свидетелей и возможность получения Комиссией анонимных жалоб».<sup>78</sup>
- ▶ Контроль за расследованиями: «Комитет по контролю за оперативными мероприятиями следит за всеми расследованиями Комиссии. Ни одно расследование не может быть прекращено без одобрения Комитета. Он получает и рассматривает отчеты о ходе расследования, избрании мер пресечения и рассмотрения дел судами».<sup>79</sup>
- ▶ Повышение уверенности населения в своей безопасности: «В первые годы реформ две трети сообщений о коррупции были анонимными. Этот показатель снизился до менее чем одной трети, что отражает большую уверенность людей в своей безопасности».<sup>80</sup>
- ▶ Последовательность: Расследование «сообщений о коррупции на выборах, конфликте интересов, злоупотреблении государственными ресурсами со стороны политиков и чиновников, фаворитизме, кронизме и сговоре между крупным бизнесом и правительством» входит в мандат ICACC.<sup>81</sup>
- ▶ Преступлением признаются неподтвержденные источники дохода: «Бремя доказывания законности доходов лежит на государственном служащем, если уровень жизни и размер имущества не соответствует его официальному заработку. Этот правовой инструмент уполномочивает Комиссию рассматривать

---

76. Там же.

77. Там же.

78. Там же.

79. Там же.

80. Там же.

81. Там же.

дела, в которых крупные по размеру взятки нельзя привязать к конкретному коррупционному преступлению».<sup>82</sup> См. также ниже раздел 6.1.7.

- ▶ Профилактика коррупции: Комиссии «часто приходится принимать превентивные меры в рамках крупных проектов, таких как антикоррупционные стратегии правительственных департаментов, проверка рабочих процессов и процедур, включая процедуры проведения тендеров и закупок, для выявления слабых мест [...]. Комиссия представлена в полицейском Комитете по контролю за проведением антикоррупционных стратегий и дает рекомендации по обеспечению последовательности и согласованности. После скандалов в строительной индустрии в конце 90-х годов Комиссия ввела ряд мер по предотвращению коррупции [...]. От институционализированной коррупции Гонконг прошел путь к институционализации этики через корпоративное управление, прозрачные процедуры, меры в области этики» и обучение.<sup>83</sup>
- ▶ Финансирование: Пример Гонконга показывает, «что требуются время и значительные усилия, чтобы побороть коррупцию в сильно коррумпированной среде. Прошло более 25 лет, и Гонконг тратит 90 млн. долл. США в год (данные 1998 г.). В 1998 г. были наняты 1300 служащих, чтобы провести 2780 обучающих семинаров в частном и государственном секторах. Независимая комиссия против Коррупции сосредоточила свои усилия на трех основных направлениях: а) работа департамента по оперативным мероприятиям, который расследует сообщения о преступлениях; б) работа департамента по отношениям с общественностью, который проводит исследования общественного восприятия, осуществляет образовательные программы и их развитие; и в) работа департамента по профилактике коррупции, который добивается ее предотвращения через улучшение систем и процедур. Объем средств, которые были на это потрачены в 1999 г., превосходит, вероятно, затраты всех 50 африканских стран на борьбу с коррупцией в том же году».<sup>84</sup>
- ▶ Амнистия: После того как главный суперинтендант полиции Годбер был экстрадирован в Гонконг и заключен в тюрьму в 1977 г., «сотрудники полиции, в свободное от работы время, штурмовали Комиссию в знак протеста. Они требовали амнистии. Чтобы разрешить этот кризис, амнистия была объявлена по преступлениям, совершенным до 1 января 1977 г., за некоторыми исключениями, в первую очередь в отношении особо тяжких преступлений. Спустя некоторое время после нападок на Комиссию, правительство приступило к чисткам в полиции и перешло к укреплению доверия к правоохранительным органам. Были приняты

---

82. Там же.

83. Там же.

84. Десятый Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Вена, 10-17 апреля 2000 года, *Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью*, Справочный документ для семинара-практикума по борьбе с коррупцией, A/CONF.187/9 [Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Vienna, 10-17 April 2000, *International co-operation in combating transnational crime*, Background paper for the workshop on combating corruption, A/CONF.187/9], [www.uncjin.org](http://www.uncjin.org).

меры для привлечения к службе молодых и более «чистых» полицейских. [...] Гонконгу пришлось дорого заплатить за амнистию полицейских. По иронии судьбы, амнистия стала разрывом между прошлым и настоящим, и, таким образом, Гонконг смог продолжить движение вперед».<sup>85</sup>

Что касается опыта Гонконга, см. также выше раздел 3.1.

### 4.3. Схемы успешных действий

Как работают вместе различные антикоррупционные меры, если их поддерживает руководство и они эффективно осуществляются? Ниже даны два примера, один в связи с уголовным преследованием правонарушителей, другой – в отношении предупреждения нарушений в будущем.

#### 4.3.1. Уголовное преследование

Налоговый инспектор может регулярно брать взятки в обмен на то, что он закрывает глаза во время налоговых проверок. В то время как в прошлом риск выявления этого мог быть низким, введение эффективных антикоррупционных мер может привести к преследованию данного лица.

- ▶ Уголовное законодательство соответствует международным стандартам, то есть комплексно и эффективно охватывает все аспекты и не оставляет пробелов.
- ▶ Выборочные тесты со стороны тайных сотрудников (см. ниже 5.5) помогают выявить в рядах инспекции «гнилые яблоки» (англ. *rotten apples*), то есть коррумпированных инспекторов.
- ▶ Обязательные ежегодные финансовые декларации<sup>86</sup> должностных лиц и членов их семей помогают выявить, что то или иное должностное лицо имеет более высокий уровень жизни, чем это может объясняться его законными доходами, и это дает основание для проведения расследования.
- ▶ Национальный орган по борьбе с отмыванием денег проводит мониторинг всех передвижений средств в стране и выявляет значительные денежные переводы тому или иному лицу с заграничного счета и сообщает об этом правоохранительным органам.
- ▶ Следователи и прокуроры проходят подготовку и специализируются по антикоррупционным схемам и по расследованию финансовых преступлений.
- ▶ Существует горячая линия для информаторов по делам о коррупции, которую может использовать коллега подозреваемого налогового инспектора; данный коллега защищен благодаря эффективной программе защиты свидетелей в соответствии с международными стандартами.
- ▶ Коллеги и начальство обязаны на основании закона докладывать о любом подозрении в коррупции.

85. Там же.

86. ОЭСР, *Декларации имущества для государственных служащих: инструмент предупреждения коррупции* (на английском и русском языках) [OECD, *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*], [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

- ▶ Программы в сфере честности и скрытые тесты на честность также осуществляются в прокурорских и судебных структурах; таким образом, подозреваемый налоговый инспектор не может откупиться от прокуратуры.

### 4.3.2. Предупреждение

---

Наём на работу друзей и членов семьи в государственном органе зачастую является легким делом в странах со слабыми системами обеспечения честности. Следующие антикоррупционные меры могли бы предупреждать такой систематический фаворитизм:

- ▶ четкое регулирование и подготовка в области конфликтов интересов;
- ▶ должностные лица должны заявлять о конфликте интересов работодателю;
- ▶ наказания за нарушения (дисциплинарные и уголовные);
- ▶ четкое регулирование процедуры найма на работу;
  - подготовка осуществляется через внешнюю комиссию государственной службы;
  - все процедуры найма объявляются публично за минимальный срок;
  - другие кандидаты имеют право возбудить дело и заблокировать назначение, если их несправедливо обошли;
- ▶ успешные юридические действия благодаря независимости и профессионализму судей (они назначаются независимо, в соответствии с квалификацией и пользуются независимостью от исполнительных властей/министерств, получая должную заработную плату);
- ▶ программы в сфере честности и скрытые тесты на честность в рамках судебной комиссии и комиссии госслужбы;
- ▶ законодательство о свободе информации, позволяющее гражданам или НПО анализировать процедуры найма на работу и их результаты;
- ▶ информирование общественности, ознакомление кандидатов и сотрудников с правилами, правами и возможными средствами правовой защиты;
- ▶ анонимная горячая линия для информаторов по делам о коррупции;
- ▶ коллеги и начальство обязаны на основании закона докладывать о любом подозрении в коррупции.

## 4.4. Литература

Всемирный банк: *Борьба с коррупцией в государственных службах: хроника реформ в Грузии*, 2012 г. (на английском, грузинском, русском и украинском языках) [The World Bank, *Fighting corruption in public services: chronicling Georgia's reforms*, 2012 (English, Russian, Ukrainian, Georgian)]. Книга содержит хронику антикоррупционных реформ, которые трансформировали государственную службу в Грузии после Революции Роз в конце 2003 г. В ней рассматриваются причины успешного реформирования отобранных служб.

Английская версия: [documents.worldbank.org](http://documents.worldbank.org)

Русская версия: [documents.vsemirnyjbank.org](http://documents.vsemirnyjbank.org)

## 5. Этика

---

В данном разделе будут даны ответы на следующие вопросы:

- ▶ Почему этика является важным инструментом в борьбе с коррупцией?
- ▶ Как можно поменять морально-этические нормы и правила в системе государственного управления?
- ▶ Как должны формироваться этические нормы?
- ▶ Какими должны быть тренинги по этичному поведению?
- ▶ Как государство может предотвратить неэтичное поведение в сфере государственного управления?

### 5.1. Этика как инструмент борьбы с коррупцией

Коррупция является неременной составляющей общей культуры при следующих условиях:

- ▶ Отсутствие у чиновников государственного мышления и готовности к оказанию услуг;
- ▶ Неуважение или пренебрежение по отношению к гражданам;
- ▶ Отсутствие заботы об общественном благе.

В то же время, неуважение к законам и их неисполнение характерны для общественной среды с низким уровнем морально-этической культуры, который почти всегда создает атмосферу и ощущение коррумпированности, даже если реальные масштабы взяточничества этому ощущению не соответствуют.

Поэтому лидеры государств с опытом антикоррупционных реформ зачастую выдвигают именно изменение этических установок внутри государственной администрации в качестве задачи номер один, ибо все новые законы, новые органы, институциональные реформы, повышение оплаты труда и другие меры будут бесполезны без изменения этической культуры. Другими словами, сложно себе представить, чтобы культура взяточничества процветала в государственной администрации, основанной на высоких морально-этических принципах, в то время как в администрации, которая такими принципами не руководствуется, взяточничество представить себе легко.

Изменение этической культуры имеет своей целью создание такой государственной администрации, чиновники которой станут воздерживаться от коррупции не из страха быть пойманными, а потому, что такое поведение они будут считать единственно верным.

## 5.2. Как изменить этическую культуру?

Низкий уровень этической культуры обычно является результатом не плохого регулирования, а давней традиции, при которой коррупционное поведение носит системный характер, формируемый под воздействием следующих факторов:

- ▶ остатки стандартов предыдущих автократических режимов в менталитете некоторых государственных служащих;

Традиционные подходы передаются от старших к молодым служащим в процессе «воспитания» кадров. Такое (частичное) увековечивание системных этических проблем создает апатию и страх как у потенциально прогрессивных служащих, так и у граждан.

- ▶ недостаток этического лидерства;

Без такого лидерства нижестоящим служащим не хватает мужества или даже мотивации для изменения своего поведения. Исследования среди государственных служащих, проведенные в других странах, показывают, что для изменения их этических позиций ощущается острая потребность в лидерах.<sup>87</sup>

- ▶ недостаток осведомленности и профессиональной подготовки;

Как государственные служащие решают этические дилеммы?

- ▶ недостатки правоприменения;

В некоторых органах дисциплинарные производства чрезвычайно редки, что резко контрастирует с почти систематическими нарушениями этики и морали, о которых сообщают граждане.

- ▶ недостаток осведомленности общества;

Граждане мало знают о морально-этических правилах и редко подают жалобы о нарушениях.

- ▶ олигархичность и клановость в государственной администрации;

Неэтичное поведение в ситуациях конфликта интересов и личное обогащение руководства, обычные последствия клановости, негативно сказываются на мотивации к этичному поведению нижестоящих сотрудников и простых граждан.

- ▶ условия работы;

---

87. Иоланта Палидаускайте (Литва), Айве Лукас (Эстония), Ивета Рейнхольд (Латвия), *Сравнительный подход к этике государственной службы в Эстонии, Латвии и Литве*, Доклад, представленный на конференции EGPA в Мадриде, 2007 г. [Jolanta Palidaukaite (Lithuania), Aive Pevkur (Estonia), Iveta Reinholde (Latvia), *A comparative approach towards public service ethics in Estonia, Latvia and Lithuania*, Paper presented at EGPA conference in Madrid, 2007], [www.law.kuleuven.be](http://www.law.kuleuven.be).

Заработная плата и престижная работа могут быть существенными факторами при повышении стандартов поведения, включая соблюдение морально-этических норм.

- ▶ понимание государства как бесспорной ценности;

Государство воспринимается как система, ценность которой является непререкаемой и не подлежит сомнению: это убеждение воздействует на поведение государственных служащих и на готовность граждан отстаивать свои права.<sup>88</sup>

- ▶ публичность считается неуместной;

Эта позиция связана с вышеназванной концепцией непререкаемости государства: прозрачность разбирательств этических нарушений в государственной администрации рассматривается как попытка «выносить сор из избы».

- ▶ былой разрыв между государственными служащими и элитой.

Следствие этого разрыва – низкий уровень уважения к необходимости охранять государственные ресурсы. Граждане и государственные служащие перестают считать неправильным незаконное завладение государственным имуществом, так как они чувствуют, что пришло их время воспользоваться этим имуществом.

Низкий уровень морально-этической культуры обычно не является результатом плохого регулирования, тем не менее, если регулирование действительно плохое, направить развитие культуры по правильному пути будет непросто. Важной отправной точкой может послужить четко сформулированный кодекс поведения (см. раздел 5.3).

Важнее всего стимулировать реальные перемены в подходах людей. Опыт показывает: такие перемены возможны. Установлено: 10% государственных служащих имеют «иммунитет» от искушения поступить неэтично, 10% – всегда постараются использовать правила в свою пользу, а 80% – адаптируются к сложившейся системе, потому что стремятся избежать конфликтов или просто не видят другого выхода. Эти 80% государственных служащих и составляют фокус-группу тренинга и в конце обучения могут достичь высоких результатов.

Зачастую тренинги проводятся лишь в виде представления Кодекса поведения их участникам с указанием на то, что является недопустимым, и с ответами на вопросы. Полезный эффект от таких тренингов весьма ограничен; они могут быть даже контрпродуктивны. Чтобы достичь действительно значимых результатов при проведении тренингов следует учитывать следующее:

- ▶ Целесообразно использовать Кодекс поведения в качестве полезного инструмента для обучения государственных служащих (см. раздел 5.4);
- ▶ Этика состоит не в том, чтобы выучить и запомнить правильные рецепты

---

88. См., например, о Турции: Омургонулсен и Октем, *К вопросу о понимании культурных основ этического управления в Турции: опыт качественного исследования* [Omurgonulsen and Oktem, *Towards an understanding of the cultural pillars of ethical administration in Turkey: a qualitative research endeavour*], [www.law.kuleuven.be](http://www.law.kuleuven.be).

решения дилемм и сложных ситуаций; необходимо осознавать, в чем суть этических проблем и какими могут быть возможные решения. Таким образом, в ходе тренинга участники должны активно обсуждать связанные с их работой реальные жизненные ситуации, которые ставят их перед необходимостью сделать этический выбор (см. ниже в 5.4.2).

В 2007–2009 гг. Совет Европы реализовал проект по развитию этической культуры в Турции.<sup>89</sup> Помимо рассмотрения существующих этических норм и положений, в проекте ставилась задача участия всех государственных служащих Турции в тренингах по вопросам этики. В рамках проекта была проведена подготовка членов комиссий по этике в каждом государственном учреждении для того, чтобы они могли стать инструкторами по вопросам этики. Подготовленные на первом этапе инструкторы проводили обучение других инструкторов или госслужащих по программам этического поведения. Занятия по этике были организованы на интерактивной основе, с использованием сценариев, включающих проблемные ситуации этического характера (см. ниже 5.4.2). Второй этап проекта осуществляется в 2012–14 гг.

## **5.3. Регулирование этических вопросов**

### **5.3.1. Источники**

---

Официальные нормы:

- ▶ кодексы поведения;
- ▶ законодательство о государственной службе;
- ▶ антикоррупционные законы;
- ▶ уголовный кодекс;
- ▶ другие (Конституция и т.д.).

Неформальные правила – личные и социальные ценности и нормы поведения, – например (нижеприведенные примеры требуют дополнительного рассмотрения и доказательства):

- ▶ открытое (публичное) осуществление крупной сделки за наличный расчет между государственными служащими;
- ▶ судья обедает с представителями одной из сторон в во время проведения судебного разбирательства;
- ▶ принятие предложения добраться до нужного места в машине клиента;
- ▶ отказ в выдаче квитанций за административные сборы.

### **5.3.2. Кодексы поведения на основе правил или ценностных установок**

---

Тема для обсуждения в группе: Должен ли Кодекс поведения в вашей стране быть более детализированным, чтобы служить руководством к действию, или менее детализированным, чтобы быть более удобным?

---

<sup>89</sup> См. [www.coe.int/corruption](http://www.coe.int/corruption).



Кодекс может стремиться к максимальной детализации этических стандартов, чтобы предусмотреть все возможные случаи. Он может включать конкретные примеры типичных проблем и предлагаемые решения. Однако такой исчерпывающий кодекс имеет следующие недостатки:<sup>90</sup>

- ▶ Кодекс не может быть абсолютно исчерпывающим и предусмотреть все жизненные ситуации.
- ▶ Слишком детализированные правила трудно адаптировать; они могут оказаться слишком узкими для охвата всех возможных случаев.
- ▶ Если правила будут слишком детализированы, есть риск, что они вступят в противоречие друг с другом.
- ▶ Детали не заменят чиновникам логическое обоснование интерпретации Кодекса в применении к обстоятельствам конкретного случая: правила могут оказаться несправедливыми или привести к абсурдным последствиям, если их применять необоснованно.
- ▶ Чиновники могут потерять желание мыслить ответственно и творчески.

Кодекс, содержащий лишь фундаментальные принципы и ценностные установки, которые могут быть приложимы к конкретному вопросу, демонстрирует другой подход. Преимущество такого Кодекса в его краткости и удобстве для применения. Но Кодекс с широкими формулировками имеет следующие недостатки:

- ▶ Для толкования Кодекса с учетом обстоятельств конкретного дела, чиновникам понадобится определенный уровень подготовки для обоснования решения, основанного на изложенных в Кодексе ценностях и принципах.
- ▶ При отсутствии специальной подготовки для выполнения данной задачи менеджеры могут решить, что лучше вообще не предпринимать никаких действий, чем идти на риск.

Разработанные в Соединенном Королевстве «Семь принципов общественной жизни»<sup>91</sup> являют собой пример ценностно-ориентированного Кодекса. В нем излагаются последствия применения каждого из семи принципов: бескорыстие, высокие моральные качества, объективность, подотчетность, открытость, честность, лидерство.

▶ **Бескорыстие**

Лица, занимающие государственную должность, обязаны действовать исключительно в интересах общества. Они не должны действовать в целях приобретения финансовых или иных выгод для себя, своей семьи или своих друзей.

▶ **Высокие моральные качества**

Лица, занимающие государственную должность, не должны принимать на себя какие-либо финансовые или иные обязательства

---

90. Ховард Уиттон, *За рамками кодекса поведения: формирование этической компетенции у государственных должностных лиц*, U4-Brief 2009:19 [Howard Whitton, *Beyond the code of conduct: building ethical competence in public officials*, U4-Brief 2009:19], см. [www.u4.no](http://www.u4.no).

91. См. [www.gov.uk](http://www.gov.uk).

перед посторонними лицами или организациями, которые могут стремиться повлиять на них в ходе выполнения ими своих служебных обязанностей.

▶ **Объективность**

При осуществлении государственных дел, включая назначение на государственные должности, заключение договоров подряда или рекомендацию лиц на получение наград или привилегий, лица, занимающие государственную должность, должны делать выбор на основании заслуг и достоинств.

▶ **Подотчетность**

Лица, занимающие государственную должность, отчитываются за свои решения и действия перед обществом и должны проходить любую соответствующую занимаемой ими должности проверку.

▶ **Открытость**

Лица, занимающие государственную должность, должны проявлять максимальную открытость при принятии всех своих решений и действий. Они должны представлять обоснование своих решений и уклоняться от информирования только в том случае, если этого требуют более важные общественные интересы.

▶ **Честность**

Лица, занимающие государственную должность, обязаны декларировать любые личные интересы, имеющие отношение к их общественным обязанностям, и предпринимать шаги для разрешения любых вытекающих из этого конфликтов таким способом, который обеспечивает защиту общественных интересов.

▶ **Лидерство**

Лица, занимающие государственные должности, должны оказывать содействие и поддержку данным принципам, подавая пример этического поведения и осуществляя достойное руководство.

Подводя краткие итоги, можно сказать, что Кодекс поведения, основанный на системе правил, уделяет внимание тому, что вы не можете делать, тогда как Кодекс поведения, основанный на ценностных установках, фокусирует внимание на том, что делать желательно.

К какой категории относится Кодекс поведения вашей страны, и какую модель вы предпочитаете? Существуют ли, на ваш взгляд, какие-то правила, которые в него не вошли, но были бы полезными? Доступен ли этот Кодекс, и четко ли он сформулирован?

### **5.3.3. Дополнительная ценность кодекса поведения**

---

#### ***Конкретная ситуация – Билеты на футбол***

Представьте себе, что ваш коллега отвечает за выдачу разрешений на ведение бизнеса. Однажды к нему приходит владелец местной футбольной команды для

возобновления лицензии на ведение деятельности. Бизнесмен кладет на стол Вашего коллеги два билета на следующий футбольный матч в ложу для VIP-персон.

Ваш коллега размышляет: должен ли он сохранить билеты, чтобы иметь возможность доказать, что бизнесмен вел себя ненадлежащим образом? Какие преимущества может дать вашему коллеге Кодекс поведения для разрешения подобной ситуации?

Кодекс поведения может:

- ▶ показать в рамках одного документа, что от вас ожидают;
- ▶ предотвратить ошибочное дисциплинарное наказание как способ ненадлежащего устрашения и увольнения государственных служащих;
- ▶ помочь избежать неприятностей;
- ▶ помочь защититься от ненадлежащих предложений;
- ▶ показать, как вы можете прояснить для себя сложную ситуацию;
- ▶ повысить репутацию в глазах общественности;
- ▶ предотвратить потерю времени на исправление неверных управленческих решений и разбор жалоб;
- ▶ сделать государственную службу такой, чтобы она отличалась от других мест работы;
- ▶ стать прочной основой для обучения сотрудников;
- ▶ поддерживать равное обращение работодателя со всеми своими служащими.

В приведенном выше примере «Типовой кодекс поведения» может дать следующий ответ:

«Если государственному служащему предлагают ненадлежащее преимущество, то ему или ей следует предпринять следующие шаги для самозащиты:

- ▶ отказаться от ненадлежащего преимущества; нет необходимости принимать его, чтобы оно затем использовалось в качестве улики;
- ▶ попытаться установить человека, сделавшего данное предложение;
- ▶ избегать длительных контактов, но знание причины, по которой сделано предложение, может быть полезным как доказательство;
- ▶ если от подарка нельзя отказаться или вернуть его отправителю, его следует сохранить, но обращаться к нему как можно меньше;
- ▶ по возможности, заручиться свидетелями, например, работающими по соседству коллегами;
- ▶ как можно скорее подготовить письменный отчет об имевшей место попытке, предпочтительно, в служебном блокноте;
- ▶ как можно скорее сообщить о неудачной попытке своему начальнику или напрямую в соответствующий орган охраны правопорядка;
- ▶ продолжать работу в нормальном режиме, в частности, по вопросу, в связи с которым было предложено ненадлежащее преимущество».

Что вы думаете о таком подходе?

## 5.4. Подготовка по вопросам этики

### 5.4.1. Определения

---

#### Этика

В контексте настоящего пособия, этика – это формальные правила, неформальные поведенческие стандарты и внутреннее убеждение, которыми должны руководствоваться государственные служащие при выполнении своих обязанностей.

Пример: сплетничать о коллеге за его спиной формально не запрещается, но противоречит неформальным нормам поведения или внутреннему убеждению.

#### Этическая дилемма

Этическая дилемма – ситуация, в которой сталкиваются два или более этических правил.

Пример: принятие приглашения на обед может, с одной стороны, противоречить правилам, запрещающим принимать подарки, но отказ от такого приглашения может противоречить правилам вежливости.

#### Конфликт интересов

Конфликт интересов – столкновение обязанностей (этической нормы) и частного интереса государственного служащего, при котором частный интерес чиновника или политика может недолжным образом повлиять на выполнение должностных обязанностей и обязательств.

Пример: судья, являющийся членом ассоциации, усиленно лоббирующей защиту прав промышленной интеллектуальной собственности, находится в состоянии конфликта интересов, рассматривая дело о защите таких прав.

Довольно часто конфликт интересов как таковой ошибочно считают коррупцией. Такое понимание неверно трактует суть явления: конфликт интересов – это обыденная ситуация. Коррупция имеет место, когда соответствующий чиновник разрешает этот конфликт недолжным образом.

Не только действительный конфликт интересов несет в себе проблему, но и ситуации, которые могут восприниматься как таковой. Такие кажущиеся конфликты интересов могут создавать впечатление коррупции, которое потенциально столь же вредно, сколь и сама коррупция (см. выше в разделе 1.5).

#### Конкретная ситуация – Назначение друга на должность

Доктор Миллер осуществляет надзор за департаментом безопасности пищевых продуктов, имея в подчинении пятерых специалистов, работающих на условиях полной занятости, и трех ассистентов. Она получила финансирование на открытие позиции специалиста. Область ответственности нового эксперта высокотехническая и включает специальные знания и навыки в сфере биохимии на уровне «ноу-хау». Миллер хотела бы пригласить на это место своего давнего лучшего друга, доктора Джонса – выдающегося специалиста в области безопасности

пищевых продуктов. Никто не знает, что Джонс – ее лучший друг, и Миллер не говорит об этом никому, поскольку в ином случае её друга могут не взять на работу, только чтобы избежать впечатления конфликта интересов. Она входит в состав отборочного комитета, но воздерживается от голосования. В конце концов, отборочный комитет решает взять на эту должность Джонса, который на самом деле лучший кандидат на это место.

Видите ли Вы в этом примере конфликт интересов или признаки этического выбора?

Предлагаемое решение:

Доктор Миллер не совершила никакого уголовного правонарушения, связанного с коррупцией, назначение д-ра Джонса полностью законно, поскольку он являлся лучшей кандидатурой. Миллер поступила этично, воздержавшись от голосования, поскольку в ее случае имеет место конфликт интересов. Тем не менее, Миллер следовало сообщить о своем конфликте интересов отборочному комитету по следующим причинам: комитет (а не она) должен был принять решение, оставаться ли ей в составе комитета. Кроме того, ее участие в работе комитета все-таки могло быть воспринято общественностью или сослуживцами как коррупционное влияние на процесс принятия решения.

## 5.4.2. Конкретные примеры этических дилемм

---

Обсуждение конкретных примеров занимает важное место в тренинге по этике. Цель таких обсуждений – повысить уровень знаний участников по вопросам:

- ▶ содержащихся в примерах этических дилемм;
- ▶ издержек и выгод соответствующих сторон;
- ▶ нарушенных или соблюденных этических принципов и правовых положений, относящихся к данному случаю.

Конкретные примеры нужны не для того, чтобы найти на них один правильный ответ, а скорее для того, чтобы показать многообразие ответов и привить участникам тренинга навыки решения непредвиденных ситуаций, представляющих собой дилемму.

Как решать этические дилеммы?

- ▶ Какие этические правила следует применять?
- ▶ Обеспечивают ли правила получение четкого ответа?
- ▶ Если нет:
  - Какие есть аргументы за и против альтернативных действий?
  - Какие аргументы следует считать приоритетными?
- ▶ Семь раз отмерь, один раз отрежь:
  - Не допускайте натяжек в толковании правил.
  - Внешняя сторона важна не меньше, чем сущность:
    - Готов ли я к контролю со стороны общественности?
    - Могу ли я публично дать обоснование своему образу действий?

С этой целью ситуации конкретных примеров моделируются под руководством преподавателя, придерживаясь следующего пошагового порядка действий.

- ▶ Участники делятся на группы по пять человек.
- ▶ После представления сценария ситуации преподаватель кратко сообщает цель исследования.
- ▶ После того, как группы займут свои места, каждая из групп выбирает докладчика.
- ▶ Сначала каждый участник внимательно про себя читает сценарий, затем группы обсуждают сценарий в течение 20-25 минут и делают записи, отвечая на следующие вопросы:
  - Шаг 1: В чем состоит этический вопрос в данной ситуации? Где он имел место? Почему он возможно или точно является этическим вопросом?
  - Шаг 2: Кто участвует в ситуации? Кого она затронет? Кто выигрывает? Кто теряет?
  - Шаг 3: Как изменяются понятия «правильно» и «неправильно» в обсуждаемой ситуации, если вы рассматриваете сценарий с точки зрения каждого, кто вовлечен в ситуацию?
  - Шаг 4: Каков в данном случае самый важный этический принцип?
  - Шаг 5: Какое действие следует предпринять?
- ▶ Преподаватели подходят к каждой группе через каждые пять минут с тем, чтобы помочь избежать путаницы и ускорить обсуждение.
- ▶ Докладчики от каждой группы оглашают результаты обсуждения. Разница во мнениях ведет к дискуссии по следующим вопросам:
- ▶ Этические дилеммы, с которыми столкнулись стороны в данной конкретной ситуации;
- ▶ Противоречивые этические принципы, порождающие этическую дилемму в данном конкретном примере;
- ▶ Относящиеся к данному конкретному примеру правовые положения и их роль в данном деле.

## Пример 1 – Автомобильная авария

Г-н Вито работает в личной канцелярии г-на Альфа, заместителя министра административных реформ. Его основная работа касается разработки заявлений и речей, а также любых других вопросов по усмотрению замминистра. Он уже получил большой опыт разработки политики министерства, познакомился с рядом других высокопоставленных государственных должностных лиц и узнал многое об организации работы и подготовке публичных выступлений заместителя министра.

Заместитель министра Альфа придерживается во всем формального подхода. Он служит государственным чиновником почти 30 лет, известен как организованный, надежный и амбициозный человек, ожидает от своих сотрудников

поведения в соответствии с формальными правилами и его собственными указаниями, всегда заботится о своей репутации в глазах общественности и коллег, доволен работой Вито. Хотя он ничего не говорит официально, Вито знает, что Альфа упоминал о качестве, аккуратности и своевременном исполнении работы Вито. Фактически, Альфа постепенно стал привлекать Вито к решению круга второстепенных, но иногда важных вопросов. Эти вопросы включали составление писем заместителям министров других министерств, работу с настойчивыми журналистами и от случая к случаю – работу с документами, касающимися некоторых партийных вопросов, порученных министром своему заместителю.

Однажды заместитель министра Альфа обсуждал с Вито предстоящую презентацию для группы прибывающих с визитом европейских государственных деятелей, когда позвонила его жена. Их машина сломалась, а скоро нужно будет встречать их дочь в аэропорту. Альфа вздыхает, звонит своему водителю и говорит Вито, что тот также может поехать с ним в аэропорт, чтобы не прерывать обсуждение. Вито и Альфа садятся в машину и едут в аэропорт.

В дороге у Альфа звонит мобильный телефон. Его дочь прилетела и ждет его. Альфа наклоняется к водителю и велит тому ехать быстрее. Через несколько минут мобильный телефон Альфа звонит опять: его жена спрашивает, где он находится и не мог бы он поторопиться. Альфа начинает раздражаться и еще раз велит водителю прибавить скорость. Затем, когда они собираются обогнать автобус по внешней стороне, идущая впереди полная людей машина также перестраивается на внешнюю сторону. Лицо Альфа багровеет и он кричит на своего водителя: «Объезжай с другой стороны, я не собираюсь ждать целый день!». Водитель перестраивается обратно на внутреннюю полосу как раз в тот момент, когда на нее с боковой дороги выезжает старый побитый фургон. Машина и фургон сталкиваются и останавливаются.

Водитель и Альфа выскакивают из машины и начинают кричать на водителя фургона. Водитель осматривает повреждения, полученные министерской машиной, у которой помято крыло. Фургону досталось сильнее; похоже, слегка погнута передняя подвеска или ось колеса. Водитель фургона тоже кричит, говоря, что машина замминистра двигалась слишком быстро и опасно при перестроении с одной полосы на другую. Он прыгает в фургон, заводит его и обнаруживает, что не может ехать из-за повреждения. Он выпрыгивает из фургона и кричит Альфа и его шоферу, что они не только повредили его фургон, но что авария произошла по их вине. Он возбуждается все больше и говорит, что фургон для него – источник дохода, а у него нет денег на ремонт, и что для людей на крутых машинах обычное дело – избегать ответственности за то, что они наделали. Он начинает обращаться к собравшейся небольшой толпе, когда вновь звонит мобильный Альфа. Он смотрит на свой телефон и приказывает водителю немедленно отправляться.

Сев в машину, Альфа поворачивается к Вито, который все это время оставался в машине, и говорит: «Идиоты, которые водят эти развалины, скорее всего, без всякой страховки, привыкли сваливать вину на других. Насколько

я понимаю, во всем виноват он, и на этом закроем вопрос». Он наклоняется к водителю и говорит: «Доволен? Ладно, починишь все в гараже завтра. А теперь поехали в аэропорт, заберем мою дочь».

Вито ничего никому не рассказал, но две недели спустя ему звонят из внутренней инспекции министерства. Из Совета по этическим нормам поведения сотрудников государственной службы поступила жалоба, касающаяся аварии с участием машины заместителя министра. Оказалось, что фургон жалобщика не подлежит восстановлению из-за повреждения оси колеса. Инспектор разговаривал с жалобщиком, который требует компенсации и заявляет, что у него есть показания свидетелей в его пользу. Он хочет встретиться с Вито и обсудить этот вопрос. На данной стадии вопроса он просит Вито ни с кем эту тему не обсуждать.

На следующий день Альфа звонит в канцелярию и говорит, что его друг, работающий в инспекции, сообщил ему о жалобе, и что другой инспектор намеревается поговорить с Вито. Он говорит, что все случившееся – всего лишь несчастный случай, произошедший по вине водителя фургона. Хотя он уверен, что Вито поддержит его, поскольку он ценит лояльность своих сотрудников. Он также напоминает Вито, что если виновником аварии признают водителя министерства, он вынужден будет рекомендовать уволить его. Затем он прощается.

## Пример 2 – Полицейские привилегии

Г-н Питт – суперинтендант полиции. За прошедшие 2 года он, во-первых, написал работу на соискание степени магистра в области исследований работы полиции, а во-вторых, закончил 6-месячный курс подготовки младшего командного состава в национальном центре подготовки сотрудников полиции.

Его диссертация касается развития полицейского контроля на уровне местных общин. Она посвящена тому, как сконцентрировать работу полиции на обслуживании местного населения в контексте нового государственного управления (НГУ). НГУ касается экономики, результативности и эффективности, а также использования методов управления частного сектора в сфере государственной службы. Он сосредоточил основное внимание на влиянии НГУ на работу полиции и использовал этот подход, чтобы разработать структуру своей диссертации с целью рассмотрения деятельности полиции на местном уровне. В частности, в его работе речь идет о роли местных полицейских участков, как передовой линии полицейской службы: как укомплектовывать их кадрами, как создать у общественности впечатление «дружественной» организации, как оценивать эффективность работы и так далее.

С целью проведения исследований он посетил ряд полицейских участков, где проводил опрос среди сотрудников полиции. В ходе 6-месячного курса обучения он прошел подготовку как менеджер по организации и осуществлению полицейской службы, включая планы действий, исследование степени



удовлетворенности клиентов, составление автономного бюджета, планирование работы, показатели эффективности работы и цели. Он сдал экзамен на получение степени магистра и получил прекрасные отзывы о своей работе в ходе данного курса обучения.

Он назначен суперинтендантом в город Кэпитал-сити, где начальник полиции жаждет провести модернизацию. Питт отвечает за работу 10 полицейских участков и уже нанес краткий визит в каждый из них. Он возвращается в полицейский участок «Конак», получивший свое название из-за расположения по соседству с отелем «Конак». Все называют его так, чтобы легче было понять, где он находится. На данной территории есть рестораны, кафе, жилые здания, несколько посольств и ряд местных коммерческих предприятий.

Это обычный полицейский участок – старое здание, нуждающееся в покраске, с несколькими плакатами и постерами на стенах, скамьей ожидания, конторкой, за которой располагается дверь, ведущая в кабинеты сотрудников. Кабинеты такие же, как и повсюду в полицейских участках – беспорядок, горы бумаг, шкафы для хранения документов и запирающиеся шкафчики.

Когда Питт входит в участок, сержант и еще один офицер беседуют за конторкой, а пожилая супружеская пара в молчании ожидает на скамейке. Он здоровается и проходит в служебные помещения. Он замечает, что над некоторыми столами висят на стенах детские рисунки. На столах несколько бумажных стаканчиков для кофе из известной сети кофеен, одна из которых находится рядом с полицейским участком. Он шутит, что рад, что зарплаты так высоки, что сотрудники могут позволить себе хороший кофе, а у их детей вдоволь бумаги и карандашей для рисования. Один из офицеров смеется и говорит: «О нас тут хорошо заботятся».

Выходя, Питт останавливается возле конторки. Сержант Джон теперь разговаривает с иностранным туристом, потерявшим свой фотоаппарат. Из того, что он слышит, он понимает, что турист остановился в отеле «Конак», управляющий которого послал туристов в полицейский участок, посоветовав поговорить с Джоном. Полиция им нужна для составления протокола о пропаже фотоаппарата, чтобы они могли по возвращении домой подать заявление на возмещение страховки. Сержант Джон записывает подробности и затем просит туристов прийти вновь после обеда за нужным документом.

Когда они уходят, сержант Джон поворачивается к Питту и спрашивает, желает ли Питт с ним поговорить. Питт отвечает – да, после того, как Джон разберется с супружеской парой, ожидающей на скамейке. Сержант Джон пожимает плечами и говорит, что они могут подождать. Он займется ими позже. Питт говорит: «Займитесь ими сейчас. Я вернусь позже». Он думает о поведении сержанта Джона, состоянии полицейского участка и всех тех новых идеях, о которых он узнал на курсах. У него есть список коммерческих предприятий, политических деятелей, посольств, ассоциаций местного сообщества и так далее, чтобы собрать их мнения по поводу работы полиции. Многие лестно отзываются о поведении сотрудников полиции и работе полицейских участков.

Когда он приходит в отель «Конак», главный управляющий, Энвер, с восторгом отзывается о той помощи, которую он получает из полицейского участка. Сотрудники полиции всегда способны решить любые проблемы, возникающие у его гостей, и прибывают очень быстро, если в отеле что-то случается. В свою очередь, говорит Энвер, он всегда рад оказать поддержку полицейскому участку. «Какую поддержку?», спрашивает Питт. Энвер говорит, что для тех постояльцев отеля, которым могут понадобиться документы из полиции, он рад ежемесячно предоставлять полицейскому участку несколько коробок бумаги и другие канцелярские принадлежности. Он даже дал полицейским старый принтер, который уже практически шел на списание.

Энвер говорит, что многие коммерческие предприятия, расположенные на территории участка, поступают подобным образом, кое-что он узнает из регулярных встреч, проводимых бизнесменами в его гостинице. Фактически, старая традиция, когда сотрудники полиции обходили коммерческие компании, чтобы собрать оборудование и другие материалы (чай или кофе, например), прекратилась. Бизнесмены пришли к неофициальному соглашению, что каждый из них будет ежемесячно поставлять в полицейский участок те материалы, которые там нужны.

Питт знал об этой традиции, но был несколько удивлен тем способом, каким все оказалось организовано. Он также был обеспокоен влиянием, которое данный факт оказывает на культуру работы и взгляды сотрудников полицейского управления. В частности, он вспомнил о том, как обошлись с туристами и пожилой четой. Он договорился о встрече с сержантом Джоном. Джон несколько удивлен вопросами Питта. Он объясняет, что бюджет полицейского участка никогда не бывает достаточным для обеспечения предоставляемых участком услуг. Он говорит, что вынужден был посылать офицеров, чтобы просить бизнесменов оказать поддержку участку каждый раз, когда у них кончались материалы, например, бумага, кофе, ручки и пр. Он говорит, что предшественник Питта попытался организовать это более удачно, чтобы предприятия, находящиеся поблизости от полицейского участка, предоставляли ресурсы регулярно.

С точки зрения планирования работы, так было лучше: полицейский участок всегда имел возможность осуществлять ответные действия эффективно, и отношения были хорошими. Питт удивлен, что сержант Джон, похоже, думает, что такие договоренности разумны и нормальны. Он сказал Джону, что он обеспокоен тем, что полицейский участок, скорее, лучше обслуживает местных бизнесменов, чем местных жителей. Он упомянул пожилых супругов. Сержант Джон ответил, что туристы спешили и им нужны соответствующие документы, тогда как местные жители никуда не спешили и, во всяком случае, они привычны к старым порядкам.

Питт озабочен тем, что сержант оставил без внимания пожилую пару как маловажных клиентов, которым можно велеть подождать, потому что они не знают своих прав. Он также обеспокоен договоренностями, предусматривающими предоставление материалов вне зависимости от реальной потребности в них (он хотел бы знать, забирали ли некоторые офицеры предоставленные

материалы домой для личного пользования, и почему им всем требовалось получать кофе для исполнения своих служебных обязанностей). Он подумал, что существует вероятность неравного обслуживания граждан.

Он высказывает это соображение сержанту Джону, который отвечает: «Хорошо, мы не будем просить бизнесменов. Вы собираетесь увеличить бюджет? Если нет, то как мы сможем помочь не только бизнесменам, но любому, кто сюда приходит? Честно говоря, имеющиеся договоренности работают, зачем нам их менять? Я спрашивал в одной из компаний, которая как раз занимается покраской своих офисных помещений, могут ли они покрасить комнату ожидания, чтобы она выглядела более современной и уютной. Мои люди рады работать здесь и знают, что я о них забочусь. Если хотите помочь жителям, дайте это сделать предпринимателям, они могут себе это позволить. А если мы поможем им в свою очередь, все останутся в выигрыше в результате этих договоренностей!» Что может или должно стать следующим действием Питта?

## 5.5. Проверка моральных качеств

Как становится известно о случаях неэтичного поведения? Обычно это происходит после поступления:

- ▶ сообщений граждан;
- ▶ сообщений коллег.

Чтобы выявить случаи неэтичного поведения или коррупции в сфере государственной службы, достаточно ли просто ждать случайных сообщений от смелых граждан или коллег?

Зачастую все, кто участвует в коррупционной схеме, получают от этого выгоду: водитель такси платит только часть штрафа полицейскому; полицейский кладет «штраф» (то есть взятку) в карман; его начальство во многих случаях получает часть дневной прибыли.

Таким образом, возникает вопрос: существуют ли другие инструменты, способные эффективно выявлять неэтичные поступки?

### 5.5.1. Полиция Нью-Йорка – опыт Нью-Йорка

#### *Ситуационное исследование – Проверка полиции Нью-Йорка*

«Полиция использует ловушки для выявления склонных к насилию сотрудников»

Полицейское управление Нью-Йорка (N.Y.P.D.) в течение долгого времени подвергается критике; федеральные прокуроры утверждают, что в управлении созданы благоприятные условия для жестоких сотрудников. Полиция без лишней огласки осуществляет необычную программу, в которой засекреченные сотрудники играют роль возмущенных граждан при проведении операций с участием внедренных агентов с целью выявления офицеров, имеющих предрасположенность к насилию.

В одном из множества сценариев, используемых управлением, офицеры, приехавшие по вызову о домашней ссоре, сталкиваются с крикливым мужем, извергающим инвективы и ругательства на всех, включая сотрудников полиции. Но не в меру разошедшийся драчун на самом деле – замаскированный полицейский из Управления внутренних дел, а ссора – постановка, предназначенная для проверки, ответят ли офицеры, один из которых обычно имеет «послужной список» жалоб от граждан, на устные оскорбления угрозами и насилием.

...

Полицейские должностные лица заявили, что они не хотели бы подробно обсуждать данную программу, поскольку они полагают, что секретность в отношении объема и методов программы внесла свой вклад в оказываемое ею сдерживающее воздействие. Но они сообщили, что из 600 операций с участием тайных агентов, которые управление проводит ежегодно для проверки моральных качеств своих сотрудников, несколько десятков посвящены оценке поведения офицеров, в отношении которых поступали жалобы на жестокое обращение.

...

«Мы все знаем о проверке моральных качеств, показывающей, вернет ли сотрудник утерянный бумажник», сказал Джозеф В. Тоал, президент Ассоциации доброжелательных сержантов. «Но когда они заходят так далеко, на уровень семейных споров или чего-то подобного, они играют с очень опасной сферой, поскольку это может привести к ситуации, когда полицейский может полагать, что его жизнь в опасности».

...

Полицейские чиновники заявили, что они провели работу по предотвращению несчастных случаев, тщательно подготавливая каждую операцию с участием тайных агентов, проводя их в условиях, которые можно контролировать, например, в арендованных квартирах, и осуществляя видеосъемку всего происходящего.

«Минимальный риск есть всегда», – говорит директор Кэмписи. «Но мы очень тщательно пишем сценарий и отрабатываем операции перед их проведением».

Например, в одном сценарии, подробно изложенном прокуратурой, управление поставило на углу улицы пять переодетых сотрудников, напомиравших торговцев наркотиками, а затем патрульной машине было дано указание выехать на место и разогнать эту группу. По словам прокуратуры, один из переодетых «торговцев» начал грубить приехавшим сотрудникам. На случай, если сотрудник ответил бы применением силы, в качестве поддержки выступали остальные четверо переодетых сотрудников.

В качестве заключительной меры предосторожности, по словам чиновников, они в рабочем порядке консультируются с работниками местной прокуратуры перед тем, как задействовать новый секретный сценарий, чтобы обсудить правовые вопросы и соображения безопасности.

...

Операции с участием тайных агентов для разоблачения склонных к насилию офицеров напоминают другую серию проверок моральных качеств сотрудников, начатую два года назад комиссаром полиции Ховардом Сафиром с целью проверить, насколько уважительно офицеры отвечают простым гражданам. В ходе тех проверок переодетые офицеры выступали в качестве обычных людей для выяснения, как выбранные случайным образом офицеры реагируют на неожиданно возникающие вопросы, например, на просьбу туриста показать дорогу [...].<sup>92</sup>

Как Вы оцениваете потенциал данного метода в случае его применения для проверки моральных качеств государственных должностных лиц в отношении подарков и взяток? Каковы опасности и возможные ловушки данного метода?

С 1994 года Полицейское управление города Нью-Йорка проводит проверки моральных качеств своих сотрудников следующими методами<sup>93</sup>:

- ▶ реалистичные сценарии, такие как предложение наличных денег от арестованного торговца наркотиками, сыгранные сотрудниками подразделения по контролю за соблюдением профессиональной этики;
- ▶ проверки моральных качеств документируются с использованием техники аудио- и видеонаблюдения, а также благодаря размещению на месте действия свидетелей;
- ▶ целевые проверки направлены на конкретных сотрудников, подозреваемых в коррупции на основании выдвинутых ранее обвинений со стороны граждан, преступников или коллег;
- ▶ проверки на основе случайной выборки нацелены на сотрудников, выбранных случайным образом;
- ▶ все сотрудники осведомлены о существовании данной программы, но ничего не знают о периодичности или о времени наступления таких проверок;
- ▶ никто из сотрудников полиции теперь не может знать, не является ли предложенная ему взятка проверкой моральных качеств.

К настоящему моменту известно о следующих последствиях проверок моральных качеств:

- ▶ сотрудники считают, что лучше обезопасить себя и доложить об инциденте, чем не придать ему значение или принять взятку;
- ▶ около 20% сотрудников, подвергнутых проверке на основании возникших ранее подозрений, не прошли тест, им было предъявлено обвинение, и они уволены из полиции;
- ▶ только 1% сотрудников, ставших объектом проверки в силу случайного выбора, не проходит проверку.

---

92. Статья Кевина Флинна в *Нью-Йорк Таймс* от 24 сентября 1999 г. [Article by Kevin Flynn, *New York Times* (24 September 1999)], [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com).

93. Нижеследующий текст основан на документе ОБСЕ *Передовой опыт борьбы с коррупцией*, 2004 г. (на английском и русском языках), Глава 12, стр. 142-144 («Проверка моральных качеств»), Глава 6 («Создание этического управления») [OSCE, *Best practices in combating corruption*, 2004 (English and Russian), Chapter 12, page 142-144 (“Integrity testing”); Chapter 6 (“Building an ethical administration”)], [www.osce.org](http://www.osce.org).

## 5.5.2. Цели

---

Проверка моральных качеств преследует следующие цели:<sup>94</sup>

- ▶ выявление склонности государственных должностных лиц или организаций к практике коррупции;
- ▶ сбор доказательств для обвинения;
- ▶ увеличение осознаваемого риска разоблачения и, следовательно, сдерживание коррупции;
- ▶ поощрение государственных чиновников соблюдать свои обязательства, касающиеся сообщения о случаях предложения взяток (любое предложение может представлять собой проверку на моральные качества);
- ▶ выявление государственных должностных лиц, отличающихся честностью и достойных доверия, что может способствовать продвижению по службе;
- ▶ выявление необходимости в дополнительной подготовке государственных должностных лиц и выяснение типов и формы должностных проступков, причиной которых может быть недостаток знаний в отношении этических проблем;
- ▶ предъявление общественности доказательств, что власти серьезно настроены на привлечение к ответственности за коррупционные преступления;
- ▶ цель, которая упоминается крайне редко: граждан тоже нужно заставить перестать давать взятки. Так, в некоторых странах водители редко пристегиваются за рулем: им проще дать взятку, если их поймают, чем соблюдать правила. Взятка значительно меньше официального штрафа, поэтому этим гражданам выгодно, чтобы коррумпированные полицейские оставались на службе.

В целом, проверка моральных качеств – это эффективное и экономически выгодное средство сдерживания коррупции.

## 5.5.3. Ограничения

---

Необходимо иметь в виду следующие ограничения:

- ▶ Чтобы сценарии ситуаций давали желаемый результат, они должны быть весьма реалистичны.
- ▶ Сотрудники подразделения, проводящего проверку, должны быть абсолютно честными и соблюдать конфиденциальность, поскольку информация об объектах и времени проведения проверки является «товаром», за который коррумпированные чиновники заплатили бы немалую цену.
- ▶ Предложенная взятка должна быть достаточно скромной, чтобы не превратить честного чиновника в коррумпированного.

---

94. Нижеследующий текст основан на *Руководстве Организации Объединенных Наций по практическим антикоррупционным мерам для обвинителей и следователей*, 2004 г., стр. 91-97 [*The United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators* (2004), pages 91-97], [www.unodc.org](http://www.unodc.org).

- ▶ **Власти не должны провоцировать граждан на совершение преступления.** Поэтому в уголовных кодексах большинства стран есть нормы, регулирующие использование «контрольных ловушек» или «агентов-provokаторов». Согласно этим нормам, подозреваемый не может быть наказан, если государство подталкивало его к совершению преступления.

#### **5.5.4. Дополнительные примеры**

---

##### **Лондонская полиция**

Проверки моральных качеств введены в лондонской полиции в 1998 г. Такие адресные меры (они еще называются «контролем качества»), нацеленные на проверку конкретных подозрений, сегодня стали стандартным инструментом правоприменения, вероятно, во всех странах.

##### **Польша: бывший член законодательного собрания получил тюремный срок за коррупцию**

Польский суд приговорил к трехлетнему тюремному заключению и штрафу бывшего члена законодательного собрания от партии власти, признав его виновным во взяточничестве. Суд установил, что в 2007 г. Беата Савицка получила 100 тыс. злотых (29500 долл. США или 23000 евро), алкогольные напитки и ручку, инкрустированную бриллиантами, за то, что помогла компании приобрести участок земли стоимостью 3 млн. злотых (900 тыс. долл. или 700 тыс. евро).

Суд также приговорил к двум годам лишения свободы условно Мирослава Вадоловски, бывшего мэра г. Хел, где находился данный участок земли. Его признали виновным в вымогательстве взятки за помощь в приобретении земельного участка.

Савицка и Вадоловски были арестованы новым польским антикоррупционным органом незадолго до парламентских выборов 2007 г. в ходе проверочных оперативных мероприятий. Лица, которые предложили взятку, были агентами под прикрытием, а компания – фиктивной.<sup>95</sup>

##### **Хорватия: тюремные сроки в скандале с приватизацией**

По данным Государственного Департамента США (доклад 2011 г.) в июне 2007 г. хорватская полиция провела крупную операцию против высокопоставленных чиновников бывшего Хорватского приватизационного фонда (НФР) – ныне Агентство по управлению государственным имуществом, – замешанных в коррупции. Агенты полиции внедрились в фонд, чтобы выявить, какие чиновники берут взятки. С начала 90-х гг. XX в. фонд распродал бывшие государственные компании и предположительно отдавал предпочтение тем лицам, которые давали взятки руководству.

Несколько чиновников фонда были арестованы, а три бывших вице-президента получили тюремные сроки. Более того, ходят разговоры о компенсации

---

95. См. [www.rai-see.org](http://www.rai-see.org).

компаниям, чьи заявки на приватизацию были unsuccessful. Чиновникам предъявили обвинения в получении взяток, продаже государственных компаний с нарушением порядка проведения конкурсов, мошенничестве с недвижимостью и незаконном использовании внутренней информации.

Как говорилось в журнале «Явно» за 2009 г., пять чиновников получили сроки в 2009 г. Среди них бывший вице-президент фонда, приговоренный к 11 годам лишения свободы и оштрафованный на 250 тыс. евро. Эта операция с внедрением считается крупнейшей операцией такого рода, которая когда-либо была проведена хорватской полицией и привела к арестам. Она получила высокую оценку ЕС как знак хорошей работы полиции и активного участия в борьбе с коррупцией в стране.<sup>96</sup>

## 5.6. Литература

ОЭСР: *Регулирование конфликта интересов в сфере государственной службы: инструментарий*, 2005 г. (на английском языке) [OECD, *Managing conflict of interests in the public service: a toolkit*, 2005 (English)], [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

Ховард Уиттон, *За рамками кодекса поведения: формирование этической компетентности у государственных служащих*, U4-Brief 2009:19 [Howard Whitton, *Beyond the code of conduct: building ethical competence in public officials*, U4-Brief 2009:19], [www.u4.no](http://www.u4.no).

ОБСЕ *Передовой опыт борьбы с коррупцией*, 2004 г. (на английском и русском языках), Глава 12, стр. 142-144 («Проверка моральных качеств»), Глава 6 («Создание этического управления») [OSCE, *Best practices in combating corruption*, 2004 (English and Russian), Chapter 12, page 141 (“Integrity testing”) and Chapter 6 (“Building an ethical administration”)], [www.osce.org](http://www.osce.org).

*Руководство Организации Объединенных Наций по практическим антикоррупционным мерам для прокуроров и следователей*, 2004 г., стр.91-97 [The United Nations handbook on practical anti-corruption measures for prosecutors and investigators (2004), pages 91-97], [www.unodc.org](http://www.unodc.org).

ОЭСР, *Заявление об имуществе: инструмент для предупреждения коррупции* (на английском и русском языках) [OECD, *Asset declarations for public officials: a tool to prevent corruption* (English and Russian)], [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

Совет Европы, *Заключение о законопроекте «О поправках к некоторым законам» и законопроекте «О проверке профессиональной честности» Республики Молдова*, 2013 г. (на английском языке) [Council of Europe, *Opinion on the Draft Law “On Amendment of Certain Laws” and Draft Law “On Professional Integrity Testing” of the Republic of Moldova*, 2013 (English)], [www.coe.md](http://www.coe.md)

96. См. [www.business-anti-corruption.com](http://www.business-anti-corruption.com).



## 6. Криминализация

Цель этой главы – углубить понимание разных аспектов коррупции и дать ответ на следующие вопросы:

- ▶ Как именно уголовное право определяет коррупционные правонарушения?
- ▶ Где проходит тонкая грань между преступным и законным поведением?

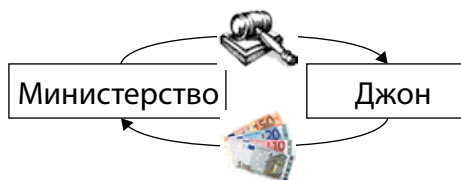
### 6.1. Элементы преступления

В национальных законодательствах нередко можно найти целый ряд коррупционных преступлений. Наиболее серьезные из них перечислены ниже: подкуп должностных лиц, взяточничество в частном бизнесе, торговля влиянием, мошенничество, хищения, злоупотребление должностными полномочиями, незаконное обогащение и отмывание денег.

#### 6.1.1. Подкуп государственных должностных лиц

##### *Конкретный пример – Строительный бизнес*

У г-на Джона имеется строительный бизнес в столице. Министерство строительства планирует строительство нового шоссе к аэропорту и готовит соответствующий тендер. За разработку тендера в Министерстве строительства отвечает г-н Минк. Кто и за какое преступление подлежит наказанию в следующих ситуациях?



а. Г-н Джон бесплатно ремонтирует собственный дом г-на Минка, а в обмен за это г-н Минк готовит тендер таким образом, чтобы он был ориентирован на

компанию г-на Джона, и потому у него будут более высокие шансы получить этот контракт.

b. Г-н Джон только обещает г-ну Минку бесплатно отремонтировать его собственный дом в обмен на благоприятный тендер. Г-н Минк с радостью принимает это обещание.

c. Г-н Джон посылает своего юриста передать г-ну Минку это обещание.

d. Г-н Джон с ведома г-на Минка передает деньги матери последнего.

Дача взятки:

▶ Объективные элементы преступления:

- обещание, предложение или дача;
- прямо или косвенно;
- любого неправомерного преимущества;
- государственному должностному лицу;
- для себя или для кого-то еще
- действовать или воздерживаться от действий при исполнении своих обязанностей.

▶ Субъективная сторона преступления: умысел

Получение взятки:

- Объективные элементы преступления:
- вымогательство или получение;
- прямо или косвенно;
- любого неправомерного преимущества;
- со стороны государственного должностного лица;
- для себя или для кого-то другого;
- с тем чтобы совершить действие или воздерживаться от действий при исполнении своих обязанностей.

▶ Субъективная сторона: умысел

## Предлагаемое решение

a. Джон и Минк заслуживают наказания за подкуп.

b. Задача: Является ли взяткой само обещание? По международным нормам – да. Если же нет, то такое деяние могло бы все же расцениваться как попытки дачи и получения взятки. Как следует из анализа судебной практики (например, в России), суды, как правило, не рассматривают обещание дать взятку в качестве действительной дачи взятки.

c. Джон и Минк подлежат наказанию за взяточничество. Г-н Джон подлежит наказанию за «косвенную» дачу взятки через своего юриста.

d. Минк подлежит наказанию за получение взятки (содействие получению выгоды кем-то другим). Г-н Джон подлежит наказанию за дачу взятки.

## Реальный случай

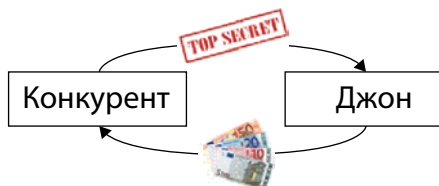
В одном из африканских государств местный священник был признан виновным в совершении преступления. Он пообещал судье молиться за него в обмен на снисхождение при определении наказания. Может ли предложение молиться за человека рассматриваться в качестве «преимущества» и, следовательно, элемента преступления в форме взяточничества?

### 6.1.2. Взяточничество в частном бизнесе

---

#### Конкретная ситуация

Фактическая сторона дела та же, что и в предыдущем случае, но Джон заплатил менеджеру по торгам своего основного конкурента за предоставление информации о цене их заявки. Имея такую информацию, г-н Джон предлагает цену ниже и выигрывает тендер.



Дача взятки:

- ▶ Объективные элементы преступления:
  - обещание, предложение или дача;
  - прямо или косвенно;
  - любого неправомерного преимущества;
  - сотруднику менеджмента;
  - для себя или для кого-то другого;
  - с тем чтобы он действовал или воздерживался от действий при исполнении своих обязанностей.
- ▶ Субъективная сторона деяния: умысел

Получение взятки:

- Объективные элементы преступления:
  - вымогательство или получение;
  - прямо или косвенно;
  - любого неправомерного преимущества;
  - сотруднику менеджмента;
  - для себя или для кого-то другого;
  - с тем чтобы он действовал или воздерживался от действий при исполнении своих обязанностей вымогательство или получение.
- ▶ Субъективная сторона деяния: умысел

## Предлагаемое решение

Отсутствует соучастие со стороны какого-либо государственного должностного лица. И г-н Джон, и работник подлежат наказанию за коммерческий подкуп.

## Реальный случай

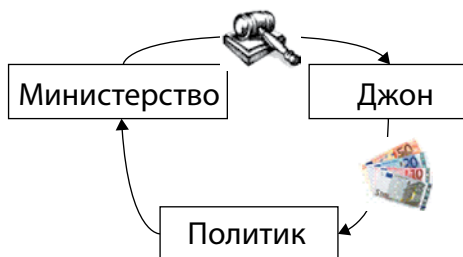
Региональный директор международной сети магазинов электроники «Медиа Маркт» по Германии и один из менеджеров этой компании обвиняются в получении взяток в размере 5 млн. евро. Эти деньги они, как утверждает следствие, получили от Интернет-компании за заключение контрактов с «Медиа Маркт» на общую сумму 65 млн. евро тогда, как конкуренты этой Интернет-компании предлагали лучшие условия. Следствие предъявило обвинения девяти замешанным лицам в «организованном коммерческом взяточничестве».<sup>97</sup>

### 6.1.3. Торговля влиянием

---

#### Конкретная ситуация

Г-н Фулл, юрист Джона, состоит в той же политической партии, что и г-н Минк. На самом деле Фулл – влиятельный политик в этой партии, тогда как Минк «мелкая фигура». Поэтому Фулл имеет значительное влияние на Минка. Фулл также лично знаком с министром, на которого работает Минк. Джон заплатил Фуллу, чтобы тот убедил Минка подготовить тендер так, чтобы он был благоприятным для Джона.



## Предлагаемое решение

Ни один из субъектов деяния не подлежит наказанию в связи с дачей взятки. Тем не менее, этот случай наказуем за «торговлю влиянием», которое содержится во многих национальных законодательствах и в международных конвенциях. Например, во Франции торговля влиянием преследуется в уголовном порядке уже более 100 лет.

В Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию торговля влиянием определяется следующим образом:<sup>98</sup>

97. См. [www.focus.de](http://www.focus.de).

98. См. [conventions.coe.int](http://conventions.coe.int).

обещание, предложение или предоставление, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества любому лицу, которое утверждает или подтверждает, что оно может оказать неправомерное влияние на принятие решения каким-либо [государственным служащим...] за вознаграждение, независимо от того, предоставляется ли такое преимущество ему самому или кому-либо еще, а также просьбы, принятия или согласия с предложением или обещанием предоставить такое преимущество за вознаграждение, независимо от того, оказано ли такое влияние и был ли получен в результате предположительно оказанного влияния желаемый результат.

#### 6.1.4. Мошенничество

---

##### Конкретная ситуация

Минк получил деньги от Джона. Тем не менее, Минк только делает вид, что он в состоянии подготовить тендер, а на самом деле не является ответственным за этот тендер и ни в коей мере не способен повлиять на конкурсный отбор.



##### Предлагаемое решение

Джон подлежит наказанию за дачу взятки. Минк не подлежит наказанию за получение взятки, но подлежит наказанию за мошенничество:

Получение взятки:

- ▶ Объективная сторона:
  - вымогательство или получение (+);
  - прямо или косвенно (+);
  - любого неправомерного преимущества (+);
  - государственным должностным лицом (+);
  - для себя или для кого-то другого (+);
  - чтобы действовать или воздерживаться от действий при исполнении своих обязанностей (-).
- ▶ Субъективная сторона деяния: умысел

Мошенничество:

- ▶ ложное по сути заявление (+),
- ▶ сделанное с намерением обмануть (+),
- ▶ доверие жертвы к заявлению (+),
- ▶ ущерб (+).

## Реальный случай

В Армении служащий одного министерства сел в такси. Таксистом оказался выпускник вуза, который хотел подать заявление о трудоустройстве в данное министерство. Чиновник сделал вид, что он может помочь выпускнику устроиться, дав ход его заявлению через внутреннюю систему согласования. За эти услуги соискатель заплатил 100 долл. Однако, на самом деле, чиновник не имел никакого влияния на кадровые решения в министерстве, и поскольку он действовал «не при осуществлении своих функций», его судили не за взятку, а за мошенничество.

### 6.1.5. Растрата

---

#### Конкретная ситуация

Г-н Минк является тайным владельцем консалтинговой компании. Его компания выставляет Министерству счета за «консультационные услуги по тендеру на строительство шоссе». Однако в реальности такие услуги никогда не предоставлялись. Он отдает распоряжение об оплате счета из средств Министерства.



#### Предлагаемое решение:

Г-н Минк подлежит наказанию за растрату.

Растрата:

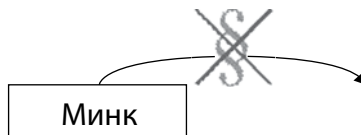
- ▶ мошенническое присвоение активов (+);
- ▶ лицом, которому они были доверены (+).

### 6.1.6. Должностное злоупотребление

---

#### Конкретная ситуация

Г-н Минк лично ненавидит г-на Пола, владельца другой строительной компании. Поэтому Минк специально составляет тендер таким образом, чтобы Пол потерял контракт при любом его исходе.



#### Предлагаемое решение

Здесь отсутствует сделка с третьей стороной – Минк действует исключительно самостоятельно. Следовательно, здесь преступлением является не подкуп.

Кроме того, Минк не обогащается сам и не способствует обогащению кого-либо другого, но только несколько неточно выполняет закон в своих нефинансовых интересах. Минк подлежит наказанию за должностное злоупотребление.

Должностное злоупотребление:

- ▶ действие или бездействие (+);
- ▶ в нарушение законодательства (+);
- ▶ государственным должностным лицом при исполнении своих обязанностей (+);
- ▶ с целью приобретения неправомерного преимущества для себя или для иного лица (+).

Такое деяние является преступлением, например, в Австрии, Боснии или Украине.

### 6.1.7. Незаконное обогащение

---

#### Конкретная ситуация

После завершения строительства дороги проект проверяется Палатой аудиторов. В результате аудита обнаруживается, что порядок закупок не вполне соответствовал закону; в ходе строительства шоссе исчезли дополнительно 2 млн. евро государственных средств, которые числятся неучтенными. Тем не менее, никакие правонарушения нельзя связать с г-ном Минком. В самом деле, он никогда не был осужден ни за какие преступления. После начала строительства шоссе Минк приобрел «Мерседес» и «Порше». После появления в прессе сообщений о принадлежащих Минку роскошных автомобилях были проведены расследования, которые выявили, что Минк перевел 250 тысяч евро наличными на иностранный счет. Его месячный доход 400 евро. Его жена работает секретарем в небольшой юридической фирме.



Минк



Незаконное обогащение впервые квалифицировано как преступление в Латинской Америке. Положение о незаконном обогащении давно существует в уголовных кодексах более десяти стран (Эквадоре, Сальвадоре, Парагвае, Перу, Венесуэле и др.), Аргентина ввела его в 1964 г. (статья 268 (2) Уголовного кодекса):

Лицо карается лишением свободы на срок от двух до шести лет, штрафом в размере от пятидесяти процентов до ста процентов суммы обогащения и бессрочной дисквалификацией, если оно после надлежащего обращения к нему не может обосновать происхождение по причинам, которые приходится скрывать, значительного накопления активов, своих или посредника, которое произошло после вступления на государственную должность или в течение двух лет после ухода с должности.

Обогащение происходит не только тогда, когда активы увеличиваются за счет денег, товаров и имущества, но и тогда, когда аннулируется долг или прекращаются обязательства, влияющие на долг.

Посредник, служащий для маскировки обогащения, подлежит такому же наказанию, как и исполнитель преступления.

На следующем этапе идея такого правонарушения была воплощена в Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (1988 г.), а затем в Межамериканской Конвенции о борьбе с коррупцией Организации американских государств (1999 г.), в Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (2000 г.) и, наконец, в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (2003 г.) (UNCAC). Статья 20 UNCAC гласит:

С учетом своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы, каждое государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут понадобиться для того, чтобы определить как уголовно наказуемое деяние (если оно совершается умышленно) незаконное обогащение, то есть значительное увеличение имущества государственного должностного лица, которое он или она не может разумным образом обосновать в зависимости от его или ее законного дохода.

В настоящее время в ряде стран рассматривается вопрос введения наказания за подобное преступление.

Преимущества введения наказания за незаконное обогащение:

- ▶ нет необходимости собирать доказательства по труднодоказуемым преступлениям, лежащим в основе обогащения (подкуп, хищение и т.д.);
- ▶ это способствует предотвращению коррупции, поскольку, по крайней мере, затрудняется расточительное использование доходов (после введения этого преступления в Гонконге в 1971 г. 295 коррумпированных полицейских подали в отставку, чтобы избежать наказания).

Проблемы, касающиеся незаконного обогащения:

- ▶ У этого преступления есть лишь два элемента, каждый из которых сам по себе абсолютно законен:
  - исполнитель является государственным должностным лицом;
  - исполнитель богат;
- ▶ Данное преступление в некоторой степени отходит от презумпции невиновности;
- ▶ Преступление в некоторой степени отходит от права обвиняемого хранить молчание;
- ▶ Обвиняемый может суметь найти правовое основание для своего богатства (например, наследование). Однако, будучи обязанным объяснить свое богатство, он может быть вынужден в то же время изобличить самого себя в уклонении от уплаты налогов или в других правонарушениях.



В Европейском Суде по правам человека (ЕСПЧ) до сих пор не было ни одного дела о соответствии преследования за «незаконное обогащение» правам человека. Согласно прецедентной практике ЕСПЧ по другим вопросам, презумпция совершения преступления совместима с презумпцией невиновности при условии, что: (1) основная ответственность за доказывание состава преступления лежит на стороне обвинения и (2) презумпция является опровержимой.<sup>99</sup>

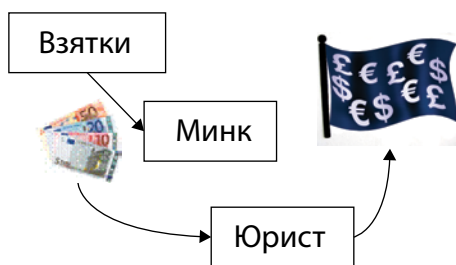
Аналогичным образом, Верховные суды разных стран приняли решение, что презумпция невиновности прекращает действовать при наличии достаточно серьезных доказательств незаконного приобретения имущества. Как только появляются убедительные доказательства необъяснимого богатства, соответствующее государственное должностное лицо может объяснить несоразмерное различие между его законным доходом и его реальным богатством, но не обязано это делать. Однако если оно будет молчать, суд может из самого отказа давать показания сделать соответствующие выводы.

### 6.1.8. Отмывание денег

В чем суть такого преступления, как отмывание денег? Какое отношение оно имеет к коррупции?

#### Конкретная ситуация

Г-н Минк за последние годы, в дополнение к своему скромному государственному окладу, тайно нажил огромную сумму денег. Деньги поступают от откатов, взяток или просто от направления средств в его карман. Поскольку Минк как государственное должностное лицо обязан декларировать свои доходы и имущество, он держит деньги дома в виде наличности. Однако он хочет вывезти деньги из страны в более безопасное место, где они не вызовут никаких подозрений. Его юрист предлагает свою помощь: у него есть офис за границей, так что он может регулярно перечислять деньги на свой зарубежный филиал, не вызывая больших подозрений. Оттуда деньги переводятся как гонорары консультанта в специально созданное иностранное предприятие, принадлежащее Минку.



99. Мод Пердрель-Вассьер, *Накопление необъяснимых богатств государственных служащих: как придать исковую силу преступлению, состоящему в незаконном обогащении*, U4-Brief 2012:1 [Maud Perdriel-Vaissiere, *The accumulation of unexplained wealth by public officials: Making the offence of illicit enrichment enforceable*, U4-Brief 2012:1], см. [www.u4.no](http://www.u4.no).

## Предлагаемое решение

Коррупционные дела Минка уже завершены. Таким образом, его юрист, скорее всего, уже не может понести наказания за пособничество и подстрекательство к коррупционным правонарушениям. Однако юрист Минка заслуживает наказания за отмывание денег.

Отмывание денег:

- ▶ участие в финансовой сделке (+);
- ▶ с доходами от преступной деятельности (+);
- ▶ с целью утаить или замаскировать преступный источник имущества (+);

умысел (+).

### 6.2. Освобождение от ответственности

В приведенной в качестве исходного примера ситуации бизнес Джона находится на грани банкротства. Если ему не повезет с этим тендером, то его бизнес окончательно потерпит крах и 30 его сотрудников потеряют работу. Во время процедуры торгов Минк говорит Джону, что у него самое выгодное предложение, но что Минк сделает так, чтобы он не получил контракт, если тот не заплатит ему большую сумму. В конце концов, Джон платит Минку взятку.

## Предлагаемое решение

Минк подлежит наказанию за получение взятки. Дача взятки Джоном может быть оправдана вымогательством со стороны Минка, если угроза Джону была бы связана с чем-то жизненно более важным, чем бизнес-интересы: обычно только угрозы насилием принимаются как оправдание. Некоторые национальные законы, кроме того, требуют, чтобы взяткодатель сотрудничал с полицией; см., например, примечание к статьям 204 и 291 Уголовного кодекса РФ:

Лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если оно активно способствовало раскрытию и (или) расследованию преступления и либо имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица, либо лицо после совершения преступления добровольно сообщило о даче взятки органу, имеющему право возбудить уголовное дело.

### 6.3. Иммунитеты как препятствие уголовному преследованию

Иммунитет от уголовного преследования часто создает проблемы с преследованием официальных лиц. В большинстве случаев иммунитеты могут сниматься решением парламента, президента, судебного или других органов. Однако такая процедура означает, что меры в рамках расследования (обыск, арест и т.д.) должны быть отложены, а конфиденциальность расследования нарушена. По некоторым делам снятие иммунитета затягивается и не доводится до конца, и уголовные дела так и не доходят до суда. Одним из примечательных примеров такого рода является дело бывшего премьер-министра Украины Лазаренко,

который с 1996 по 1997 г. растратил, как утверждается, 100 млн. долл. США. За два дня до того, как иммунитет должен был снят Парламентом, Лазаренко сбежал за границу. Таким образом, в сообществе международных организаций сложилось общее понимание: иммунитеты должны быть ограничены для обеспечения возможности эффективного преследования коррупционных преступлений. Почти все 47 стран Совета Европы, включая 27 государств-членов ЕС, предоставляют своим парламентариям иммунитет от уголовного преследования, и только в некоторых из этих стран иммунитет предоставляется чиновникам исполнительных органов и судьям. Широкий круг должностных лиц, защищаемых иммунитетом, особенно в судебном секторе, – характерное явление для восточноевропейских членов Совета Европы и ЕС.<sup>100</sup>

**Таблица 6.1 Иммунитет от уголовного преследования в отношении высоких должностных лиц в Европе**

Иммунитет от уголовного преследования в государствах-членах	Совет Европы 2007	Европейский Союз (ЕС) 2007	Европейский Союз (ЕС) 1995
	(47)	(27)	(15)
Парламентарии	43	25	13
Глава государства	40	22	11
Премьер-министр	19	11	6
Министры	16	10	5
Омбудсмен и т.д.	10	3	2
Члены Верховного суда	20	8	1
Судьи	16	4	0
Генеральный прокурор	5	0	0
Прокуроры	4	0	0
Члены Судебного совета	3	0	0

## 6.4. Спонсорство и уголовное право

Во многих странах спонсорство – это сфера, лишь тонкой гранью отделенная от коррупции. Оставляя в стороне уголовное право, оно поднимает этические вопросы независимости государства от влияния частных лиц.

100. Тильман Хоппе, *Коррупция в государственном секторе: ограничение уголовного иммунитета законодательной, исполнительной и судебной власти в Европе*, Журнал по международному конституционному праву, Вена, № 5 (2011), стр. 538 [Tilman Hoppe, *Public corruption: limiting criminal immunity of legislative, executive and judicial officials in Europe*, *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 5 (2011), 538], [tilman-hoppe.de](http://tilman-hoppe.de).

## 6.4.1. Школьные компьютеры

---

### Конкретная ситуация – “Школьные компьютеры”

Двое друзей управляют «Компанией школьных фотографий» (КШФ), одним из нескольких подобных предприятий, работающих в столице. В согласованные со школьной администрацией дни КШФ направляет фотографов в школы. КШФ фотографирует каждый класс в определенном месте школы. С помощью учителей фотографии распределяются среди учащихся и их родителей и предлагаются на продажу. Никто не обязан покупать эти фотографии. Преподаватели собирают деньги за купленные фотографии, либо собирают возвращенные фотографии. Затем деньги и фотографии передаются школьному фотографу. Закон о школах оставляет на усмотрение руководства школы разрешение предпринимательской деятельности на территории школы. Чтобы компенсировать школе ее работу по ежегодной фотосъемке, КШФ каждый год передает в компьютерный класс школы по одному компьютеру и принтеру. Заслуживают ли наказания владельцы КШФ или директор школы?

### Предлагаемое решение

- ▶ Объективные элементы дачи и получения взятки:
  - дача взятки/ (+);
  - непосредственно (+);
  - какому-либо государственному должностному лицу (+),
  - чтобы оно действовало или воздерживалось от действия при исполнении своих обязанностей (+);
  - идет ли речь о каких-либо преимуществах?
  - Аргумент против «преимущества»:
    - \*Для получения компьютера школа провела определенную работу.
  - Аргумент за «преимущество»:
    - \*Работа школы не имеет рыночной стоимости, и другие школы могли бы сделать ту же работу бесплатно (с самым конкурентоспособным фотографом) исключительно на пользу учащимся.
  - идет ли речь о неправомерном преимуществе?
  - Аргументы против «неправомерного преимущества»:
    - \*Компьютеры приносят пользу не одному какому-то лицу, а служат общему благу.
  - Аргументы за «неправомерное преимущество»:
    - \*КШФ получает преимущество перед конкурентами необязательно по заслугам, а в обмен за деньги/имущество;
    - \*Школы нуждаются в финансировании, и поэтому ими легко манипулировать с помощью финансовых предложений.
  - для себя или для кого-то другого (?)

- Аргумент «против»:
    - \*Компьютеры приносят пользу не какому-то лицу или людям, близким к директору школы, а служат общему благу.
  - Аргумент «за»:
    - \*Компьютеры приносят пользу и директору и его коллегам в профессиональном плане, а также учащимся и их родителям.
- ▶ Субъективная сторона деяния: умысел (+)

По аналогичному делу Верховный суд Германии вынес решение о том, что имел место подкуп.

## 6.4.2. Медицинские приборы и инструменты

---

### Конкретная ситуация – “Медицинские приборы и инструменты”

Фармацевтическая компания Фармакон организовала систему бонусов за выписку рецептов на производимые ею лекарства. Врачи в муниципальных центрах получают экспертную компьютерную систему ДОС бесплатно. Это позволяет врачам быстро найти каждое подходящее лекарство Фармакон. Это позволяет также подсчитать, как много лекарств Фармакон они выписывают каждый год. В обмен на выписанные лекарства производства Фармакон медицинские центры получают срочно необходимое медицинское оборудование на сумму в 5% от выписанных лекарств. Виновен ли кто-нибудь в этом случае?

### Предлагаемое решение

- ▶ Объективные элементы дачи и получения взятки:
- дача взятки (+)
  - непосредственно (+)
  - действовать или воздержаться от действия при исполнении своих обязанностей (+)
  - какому-то государственному должностному лицу (?)
    - Аргумент против «государственного должностного лица»: Врачи не имеют государственной власти над людьми, в отличие, например, от полицейских.
    - Аргумент за «государственное должностное лицо»: Врачи (как минимум, в государственных медицинских центрах) имеют государственную власть над государственными средствами и способами их расходования.
  - какое-либо преимущество?
    - Аргумент против «преимущества»: Врачи в самом деле работают в обмен на инструменты.
    - Аргумент за «преимущество»: Работа врача не имеет рыночной стоимости, и другие врачи назначают лекарства компании Фармакон бесплатно (если это наиболее подходящий препарат)

исключительно для того, чтобы принести пользу своим пациентам.

- неправомерное преимущество?
    - Аргументы против «неправомерного преимущества»: Медицинские приборы и инструменты приносят пользу не какому-то одному лицу, а служат общему благу.
    - Аргументы за «неправомерное»: Фармакон получает преимущество перед конкурентами необязательно по заслугам, а в обмен за деньги/имущество. Медицинские центры нуждаются в финансировании, и потому ими легко манипулировать с помощью финансовых предложений.
  - для себя или для кого-то другого (?)
    - Аргумент «против»: Медицинские приборы и инструменты приносят пользу не какому-то одному лицу или лицам в центре, а служат общему благу.
    - Аргумент «за»: Медицинские приборы и инструменты на самом деле приносят пользу врачам и всему центру в профессиональном плане.
- ▶ субъективная сторона деяния: умысел (+)

В одном аналогичном случае Верховный суд Германии принял решение в пользу того, что имел место подкуп.

## 6.5. Литература

ОБСЕ, *Передовой опыт борьбы с коррупцией*, 2004 г., глава 12, «Уголовное право» (на английском и русском языках) [OSCE, *Best practices in combating corruption*, 2004 (English, Russian), Chapter 12, "Criminal Law"], [www.osce.org](http://www.osce.org).

ЮНОДК, *Руководство для законодательных органов по имплементации Конвенции ООН против коррупции* (на английском и русском языках) [UNODC, *Legislative Guide for the Implementation of the UNCAC* (English, Russian)], [www.unodc.org](http://www.unodc.org).

# 7. Политическое финансирование

В этой главе сделана попытка найти ответы на следующие вопросы:

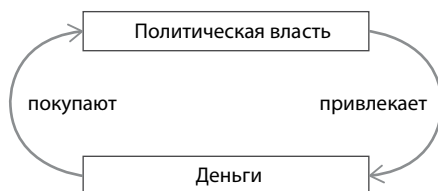
- ▶ Когда деньги начинают коррумпируют политику?
- ▶ Какая система ограничений необходима в политической сфере, чтобы политика могла управлять деньгами, а не наоборот?

## 7.1. Контекст

### Конкретная ситуация – Кресло на продажу

«Продается мандат». В 2003 г. председатель партии «Демократический Центр» в Хорватии и секретарь партии заключили письменный договор с неким бизнесменом: в обмен на пожертвование в пользу партии в размере 250 тыс. евро бизнесмену обещано кресло в парламенте по завершении выборов. После выборов партия свое слово не сдержала. Однако деньги бесследно исчезли.<sup>101</sup>

Очевидно, что политика нуждается в финансировании: без денег не будет ни политических партий, ни выборов, ни (репрезентативной) демократии. Но деньги в политической сфере также предполагают возможность, что политическое влияние будет продано с молотка тем, у кого эти деньги есть; те, кто оказывается у власти, там так и останутся, поскольку они могут получить еще больше денег:



101. Д. Смилов и Ю. Топлак, *Политическое финансирование и коррупция в странах Восточной Европы: переходный период*, 2007 г., стр. 61 [D. Smilov and J. Toplak, *Political finance and corruption in eastern Europe: the transition period*, 2007, p. 61].

Деньги влияют на политику с двух сторон – через выборы и через партии:

- ▶ Выборы: У каких партий и кандидатов больше денежных средств для борьбы за власть?
- ▶ Политические партии: У каких партий больше всех денег, чтобы оказывать влияние на политику (и на следующие выборы)?

Деньги на поддержку политических партий и проведение выборов поступают из следующих источников:

- ▶ членские взносы;
- ▶ частные пожертвования (включая мероприятия по сбору денежных средств);
- ▶ доход от предпринимательской деятельности;
- ▶ государственные фонды (прямая финансовая поддержка из бюджета).

Денежные средства в данном случае не только деньги. Это:

- ▶ бесплатное эфирное время;
- ▶ пользование административными ресурсами (офисные помещения, персонал, транспорт, связь, электроэнергия и т.д.);
- ▶ пользование частными ресурсами (офисные помещения, персонал, транспорт, связь и т.д.);
- ▶ непрямая поддержка государства (освобождение партий от уплаты налогов, налоговые вычеты на пожертвования, бесплатное эфирное время на радио и телевидении, бесплатное пользование коммунальными услугами – почта, электроэнергия, телефон, транспорт – и бесплатное пользование общественными зданиями).

## 7.2. Государственное и частное финансирование

**Конкретная ситуация – “Победителю достается все”**

Российский закон о политическом финансировании предусматривает возможность финансирования политических партий за счет частных пожертвований и из государственных фондов. Государственные фонды распределяются следующим образом: политические партии имеют право на государственную помощь на основе результатов выборов в целях компенсации финансовых расходов, понесенных ими во время выборов, в сумме как минимум 20 руб. (примерно 0,50 евро) в пересчете на количество избирателей в списках на предыдущих выборах в Государственную Думу или выборы Президента – если они получили как минимум 3% голосов (ст. 38 Закона о политических партиях).

Способствует ли эта система демократической конкуренции? Какие альтернативные решения могут быть предложены?

Рассмотрим следующие варианты:

- ▶ Беспроцентные кредиты партиям в период предвыборных кампаний, которые государство будет выплачивать по следующей формуле: чем больше голосов партия наберет, тем больше денег получит от государства.
  - Недостаток: небольшие партии в целом оказываются в невыгодном положении; они не получают мест в парламенте, следовательно,



обычно не получают дальнейшего финансирования для выплаты по кредиту.

- ▶ Единовременные субсидии каждой партии, зарегистрировавшейся на выборах, в соответствии с количеством членов партии.
  - Недостаток: партии с примерно одинаковым количеством членов могут показать очень разные результаты на выборах, например, если накануне выборов правящая партия оказалась замешана в скандале.
- ▶ Половина субсидий распределяется в соответствии с количеством мандатов, находящихся в руках представителей партии, а вторая половина субсидии распределяется в соответствии с числом голосов, набранных на национальных или местных выборах.
  - Недостаток: многообещающие партии, выходящие на политическую арену и пока не располагающие местами в парламенте, не имеют возможности получить первую половину субсидии.
- ▶ Механизм «дополняющего субсидирования». Согласно этой системе, частные пожертвования, получаемые партиями, будут дополняться государственными субсидиями до уровня (а) определенной суммы пожертвований и (b) определенной максимальной общей суммы субсидий на каждую партию.
  - Преимущество: такая схема, возможно, приведет к росту числа небольших пожертвований и косвенным образом увеличит участие рядовых граждан в деятельности политических партий.
  - Недостаток: партии, обычно получающие большие пожертвования от корпоративных спонсоров, оказываются в более выгодном положении, чем партии, которые такой поддержки не имеют.

Существуют две модели политического финансирования. Согласно общественной модели (действующей, к примеру, во Франции и Испании), политические партии финансируются из государственных средств. Согласно частной модели (применяющейся, к примеру, в США и Великобритании), политические партии живут за счет пожертвований частных лиц. В большинстве стран действует смешанная модель, сочетающая элементы частного и государственного финансирования. В таблице 7.1 изложены некоторые аргументы в отношении обоих подходов.

**Таблица 7.1: Возможные аргументы за и против государственного и частного финансирования политических партий**

	Государственное финансирование	Частное финансирование
<b>За</b>	<p>Меньший риск чрезмерного влияния частных лиц на политический процесс</p> <p>Партиям не приходится тратить время на мероприятия по сбору денежных средств</p> <p>Финансирование может быть увязано с более объективными показателями, такими как результаты голосования</p>	<p>Поддержка политических свобод граждан</p> <p>Государство освобождается от издержек по финансированию избирательных кампаний</p> <p>Поощрение участия граждан в политической жизни</p> <p>Обеспечение разнообразия мнений</p> <p>Ограничение политического влияния правительства</p>

<b>Против</b>	Влияние на бюджет Правительство вовлечено в политику Риск государственного финансирования партий, занимающих экстремистские позиции Не вполне справедливая система распределения средств	Кандидаты вынуждены тратить значительное время на мероприятия по привлечению денежных средств Обеспеченные кандидаты могут оказывать влияние на политику в своих интересах Вероятность большой неравномерности в финансировании различных партий
---------------	---	--

Государство не может и, вероятно, не должно выделять одинаковый объем средств очень большим и очень маленьким партиям, партиям, представленным в Парламенте, и тем, которые пока не получили ни одного места. В любом случае, ни частная, ни государственная системы финансирования или их комбинация не смогут устроить всех.

### 7.3. Честность в политическом финансировании

Таблица 7.2: Типы коррупции в сфере политического финансирования <sup>102</sup>

Сектор	Выборы	Партия
Услуга за услугу	Партии или кандидаты получают средства для своих предвыборных кампаний в обмен на лояльное отношение	Партия получает пожертвования в обмен на лояльное отношение
Нецелевое использование государственных средств	Нецелевое использование кандидатами или партиями государственных и административных ресурсов на нужды избирательной кампании	Нецелевое использование партиями государственных и административных ресурсов на свои нужды
Взятка	Подкуп избирателей и членов избирательных Комиссий	Подкуп представителей партии

Коррупция в сфере политического финансирования имеет в основном три формы, как это показано в таблице 7.2. Все три вида коррупции прямо или косвенно наносят ущерб интересам общества, оказывая влияние на результаты выборов. Это противоречит принципам демократии, приводит к политическим решениям, которые устраивают интересы определенного сектора или частных лиц.

Борьба с коррупцией обычно заключается в применении системы, строящейся на приведенных ниже следующих принципах и возможных мерах, показанных в таблице 7.3.

102. По материалам издания: Квентин Рид, *Мониторинг финансирования избирательной кампании: руководство для неправительственных организаций*, Институт открытого общества, 2005 г. (Quentin Reed, *Monitoring election campaign finance: a handbook for NGOs*, Open Society Institute 2005), см. [www.opensocietyfoundations.org](http://www.opensocietyfoundations.org).

**Таблица 7.3: Предупреждение коррупции в сфере политического финансирования**

Принцип	Возможные меры
Прозрачность	Ведение отчетности (доходов и расходов) Отчеты перед надзорным органом и общественностью Открытость пожертвований свыше определенной суммы
Ограничение (распространяется на:)	Государственное финансирование Пожертвования от юридических и/или физических лиц Пожертвования от иностранных лиц и организаций Членские взносы Расходы
Запреты (распространяются на:)	Злоупотребление административными ресурсами Расходование средств, выделенных на избирательную кампанию, на нужды партии и так далее
Надзор	Аудит Соблюдение законодательства
Санкции (за:)	Нарушения при ведении отчетности, информировании, несоблюдение ограничений, нарушения запретов

Каждая мера должна применяться разумно. Так, например:

- ▶ Следует ли делать информацию о пожертвованиях достоянием гласности, несмотря на то, что это может быть посягательством на частную жизнь жертвователя?
- ▶ Следует ли обязывать государственных служащих раскрывать факт пожертвования ими средств в фонд оппозиционной партии?
- ▶ Разумно ли, чтобы государство определяло предел максимальных затрат для партий, участвующих в выборах, чтобы обеспечить равенство кандидатов?
- ▶ Являются ли ограничения затрат, налагаемые на кандидатов, нарушением их права на свободу слова?
- ▶ Следует ли разрешать иностранным лицам и корпорациям жертвовать деньги партиям и кандидатам (что, например, разрешено в Германии, но запрещено в Польше)?

Следует ли разрешать политическим партиям получать доход от экономической деятельности, которая может приносить очень весомую прибыль при принятии благоприятных политических решений (например, жилищное строительство или банковское дело)?

## **7.4. Злоупотребление государственными средствами**

### **Конкретная ситуация – Спальня Линкольна**

Президент Клинтон в 1997 г. был обвинен в том, что превратил Белый Дом в мотель для спонсоров своей кампании. Согласно списку, обнародованному Белым Домом,

здесь ночевало 938 человек. В общей сложности они пожертвовали 10176840 долларов, в среднем по 10849 долларов, хотя многие не сделали никакого взноса.

Гости жаловались, что матрасы комковатые, но отмечали, что обстановка того стоила. Представители администрации все время заявляли, что богатые жертвователи ночевали в Белом Доме в качестве друзей Клинтона, а не как спонсоры.<sup>103</sup>

Как вы считаете, должна ли такая практика быть легализована?

В 2010 году Венецианская комиссия Совета Европы и ОБСЕ/БДИПЧ приняли «Руководящие принципы регулирования политических партий», в которых в главе XII даны подробные рекомендации по «Финансированию политических партий». Несколько пунктов документа посвящены «Злоупотреблению государственными ресурсами»<sup>104</sup>:

207. Злоупотребление государственными ресурсами осуждается международными нормами во всем мире. Пока существуют естественные и неизбежные должностные выгоды, законодательство должно быть ориентировано на то, чтобы не закреплять или не увеличивать эти выгоды. Кандидаты и партии, находящиеся у власти, не должны использовать государственные средства или ресурсы (то есть материалы, трудовые контракты, транспорт, работников, и т.д.) для получения выгоды. Пункт 5.4 Копенгагенской декларации ОБСЕ гласит в этой связи, что участвующие государства будут следить за «четким разделением государства и политических партий; в частности, политические партии не будут сливаться с государством».

208. Чтобы обеспечить эффективное регулирование использования государственных ресурсов, законодательство должно четко определять, что подразумевается под злоупотреблением. Например, поскольку должностным лицам часто позволено бесплатно пользоваться услугами почтовой службы (что считается необходимостью в связи с тем, что им приходится доводить свои правительственные решения до сведения общественности), рассылки, включающие пропаганду партии или программы кандидатов, являются злоупотреблением этим бесплатным ресурсом. Законодательство должно реагировать на эти злоупотребления.

209. Злоупотребление государственными ресурсами может включать в себя манипуляцию или запугивание государственных служащих. Не секрет, что правительство требует от своих служащих посещать проправительственные митинги. Такая практика должна быть решительно и повсеместно запрещена законом.

210. Политические партии не должны требовать от муниципальных служащих (чиновников) делать взносы в пользу партии. Закон должен запрещать такую практику, как злоупотребление государственными ресурсами.

---

103. *Спальня Линкольна все еще открыта*, Нью Йорк Таймс, 19 июля 1998 г. [*Lincoln Bedroom, Still Open*, New York Times (19 July 1998)], [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com).

104. *Руководящие принципы регулирования политических партий*, ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская Комиссия, Страсбург, 25 октября 2010 г. Исследование №. 595/2010, CDL-AD(2010)024, Глава XII [*Guidelines on political party regulation*, OSCE/ODIHR and Venice Commission, Strasbourg, 25 October 2010, Study no. 595/2010, CDL-AD(2010)024, Chapter XII], [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

## 7.5. Прозрачность политического финансирования

### Конкретная ситуация – Корпоративные средства в Германии

В 1999 г. в Германии разразился скандал, связанный с выявлением целого ряда незадекларированных пожертвований, сделанных в пользу партии Гельмута Коля «Христианско-демократический Союз Германии» (ХДС) торговцем оружием Карлхайнцом Шрайбером, когда Коль занимал пост канцлера Германии.<sup>105</sup> Коль также признал, что он управлял сетью секретных счетов ХДС. На них укрывались анонимные пожертвования, которые контролировал бывший член партии по прозвищу «Почтальон».

Согласно законодательству Германии, политические пожертвования на сумму, превышающую 20 тыс. немецких марок (10260 долларов США), должны декларироваться, а в этом финансовом скандале речь шла о тайных пожертвованиях на сумму в миллионы долларов. Коль многократно отказывался назвать имена тайных спонсоров, говоря, что не может нарушить данные им обещания. Самое серьезное обвинение – эти пожертвования держались в тайне, потому что они повлияли на ключевые решения правительства. В январе 2000 г. аудиторы, проверявшие доходы ХДС, заявили, что они не могут выявить происхождение около 6 миллионов долларов, выплаченных партии в ходе этой кампании тайных пожертвований. Германское законодательство о компаниях не предусматривает публикацию информации о пожертвованиях в ежегодных отчетах компаний перед акционерами.

Парламент обязал партию вернуть около 21 млн. долл. в государственную систему финансирования в качестве наказания за несоблюдение действующих в стране строгих правил политического финансирования. ХДС был оштрафован на 3 млн. долл. Германское телевидение, кроме того, сообщало, что бывший французский президент Франсуа Миттеран организовал выплаты порядка 30 миллионов немецких марок (15,7 млн. долларов) ХДС через французскую нефтяную компанию. Коль признал получение примерно 1 миллиона долларов тайных пожертвований, но отверг обвинение в коррупции. Партийные функционеры не могли быть наказаны за мошенничество с отчетностью, поскольку не существовало норм, предусматривающих санкции. В итоге, в германское законодательство о политическом финансировании были введены соответствующие нормы с уголовными санкциями.

Какие правила политического финансирования Совета Европы нарушены?

Приведенный выше пример имеет отношение к следующим принципам рекомендаций Совета Европы об «Общих правилах противодействия коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний», изложенным в статьях 3, 5, 7, 10, 11, 12 и 16.

► Статья 3. Общие положения о пожертвованиях

а. Меры, принимаемые государствами в отношении управления пожертвованиями в пользу политических партий, должны предусматривать особые правила, чтобы:

<sup>105</sup>. См. [news.bbc.co.uk](http://news.bbc.co.uk).

...

– обеспечить прозрачность пожертвований и избежать тайных пожертвований;

...

– обеспечить независимость политических партий

b. Государства должны:

i. гарантировать открытость пожертвований в пользу политических партий, особенно пожертвований, превышающих установленный предел;

▶ **Статья 5. Пожертвования от юридических лиц**

a. В дополнение к общим положениям о пожертвованиях, государства должны обеспечить:

i. регистрацию пожертвований юридических лиц в пользу политических партий в бухгалтерских отчетах и перечнях юридических лиц; и

ii. информирование акционеров или других частных лиц, входящих в состав юридического лица, о пожертвовании средств.

▶ **Статья 7. Пожертвования от иностранных спонсоров**

Государства должны отдельно ограничивать, запрещать или иным способом регулировать пожертвования от иностранных спонсоров.

▶ **Статья 10. Учет расходов**

Государства должны требовать ведения особых учетных записей всех расходов, прямых и косвенных, на нужды избирательных кампаний от каждой из политических партий, каждого списка кандидатов и каждого кандидата.

▶ **Статья 11. Бухгалтерский учет**

Государства должны обязать политические партии и организации, связанные с политическими партиями, упомянутые в статье 6, вести бухгалтерский учет в установленном порядке. Бухгалтерский учет политических партий должен включать в себя, в соответствующих случаях, бухгалтерский учет организаций, перечисленных в статье 6.

▶ **Статья 12. Перечень пожертвований**

a. Государства должны обязать бухгалтерию каждой политической партии предоставлять подробную информацию обо всех пожертвованиях, полученных партией, включая тип и сумму каждого пожертвования.

b. В случае, если пожертвование превышает определенную сумму, в перечне должен быть указан спонсор.

▶ **Статья 16. Санкции**

Государства должны вводить действенные, соразмерные превентивные санкции за нарушение правил, связанных с финансированием политических партий и избирательных кампаний.

## 7.6. Литература

Ингрид ван Бизен, *Финансирование политических партий и избирательных кампаний*, Руководство, Совет Европы, 2003 г. [Ingrid van Biezen, *Financing political parties and election campaigns: guidelines*, Council of Europe 2003], см. [www.coe.int](http://www.coe.int).

ОБСЕ, *Передовой опыт борьбы с коррупцией*, 2004 г. (на английском и русском языках), Глава 2, “Политическое финансирование” [OSCE, *Best practices in combating corruption*, OSCE 2004 (English, Russian), Chapter 2, “Political finance”], см. [www.osce.org](http://www.osce.org).

Квентин Рид, *Мониторинг финансирования избирательной кампании: руководство для неправительственных организаций*, Институт открытого общества, 2005 г. [Quentin Reed, *Monitoring election campaign finance: a handbook for NGOs*, Open Society Institute, 2005], см. [www.opensocietyfoundations.org](http://www.opensocietyfoundations.org).

Совет Европы, *Выявление незаконного политического финансирования*, Учебное пособие (на английском и русском языках), 2014 г. [Council of Europe, *Detecting Irregular Political Financing - Training Manual* (English, Russian), 2014], см. [www.coe.int/eap-corruption](http://www.coe.int/eap-corruption).





# 8. Международные стандарты

---

В этой главе поставлена цель дать ответы на следующие вопросы.

- ▶ Почему международные конвенции по противодействию коррупции внезапно появились в 90-е годы XX века?
- ▶ Что представляют собой важнейшие международные конвенции и стандарты?

Как они воплощаются в национальных законодательствах и применяются в разных странах?

## 8.1. Основы международных стандартов

Еще несколько лет назад во всем мире смотрели сквозь пальцы на бизнесменов, дающих взятки. В большинстве юрисдикций не предусматривалось никаких наказаний за подкуп должностных лиц иностранных государств, и зачастую эти взятки подлежали вычету по налоговым обязательствам. Но после ряда коррупционных скандалов наш мир существенно изменился.

### 8.1.1. Скандал с компанией Локхид в 1972 году

---

В 1972 г. деловой мир США с точки зрения коррупции выглядел совсем иначе, чем теперь:

- ▶ Взятки иностранным должностным лицам по американским законам не подлежали наказанию.
- ▶ Взятку можно было легко скрыть от регулирующих органов и акционеров, записав ее в отчетах, как вознаграждение какому-нибудь консультанту.
- ▶ В некоторых странах можно было даже получить вычет за свою взятку из налоговых обязательств своей компании.

Поэтому неудивительно, что международные корпорации давали взятки по всему миру, чтобы обеспечить наилучшие условия для ведения своего бизнеса. Одной из таких корпораций была американская аэрокосмическая компания

Локхид. В октябре 1972 г. руководитель Локхид заплатил взятку в размере 12,6 млн. долларов японским бизнесменам и должностным лицам, включая Какуэя Танаку, занимавшего в то время пост премьер-министра Японии. Эта взятка обеспечила подписание контракта на продажу реактивных самолетов компании Ол Ниппон Эйрвейз на сумму 133 млн. долл. и соглашение на продажу противолодочных самолетов Японии на сумму 650 млн. долл.

Президент и вице-председатель правления аэрокосмической компании Локхид, А. Карл Котчиан, так прокомментировал эту практику:

Некоторые называют это вознаграждением. Другие говорят, что это сомнительные выплаты. Кое-кто скажет, что это вымогательство. Некоторые называют это подмазыванием, а некоторые – взяткой. Я воспринимал эти платежи, как нечто необходимое для того, чтобы продать наши самолеты. Мне никогда не казалось, что я занимаюсь чем-то предосудительным. Я относился к этому, как к выплате комиссии – это было обычным делом; работая на Дальнем Востоке, все понимали, что им придется заплатить 2-5% с прибыли... Я не испытывал недовольства или неудобства по этому поводу. Я делал то, что считал необходимым.<sup>106</sup>

Взятки поступали по сложным каналам, через юридическую фирму в Париже, с использованием доверительных счетов и передачей больших сумм наличных денег члену якудзы, японской мафии, Ёсио Кодаме. Таким образом, взятки нельзя было привязать напрямую из Японии в США к компании Локхид.

Однако в раскрытие этой взятки вмешался случай. В том же году, в котором компания Локхид дала взятку должностным лицам Японии, в Вашингтоне разразился уотергейтский скандал, что привело к отставке в 1974 г. тогдашнего президента Никсона. В ходе расследования выяснилось: американские корпорации переводили огромные суммы денег в нелегальные фонды для проведения политических кампаний Республиканской партии. Подкомитет Сената по транснациональным корпорациям начал проводить анализ зарубежной деятельности американских корпораций и быстро раскрыл огромную сеть международных взяток.

Взятка компании Локхид на сумму 12,6 млн. долл. стала очень деликатным политическим делом: агент Локхид в Японии, член якудзы, судя по всему, был одним из видных лидеров ультраправой милитаристской фракции в Японии. 6 февраля 1976 г. Котчиан, в то время президент и вице-председатель правления Локхид, давал показания подкомитету Сената и был вынужден признать незаконные выплаты. Он и председатель правления Локхид Дэниэл Хоутон ушли в отставку со своих постов 13 февраля 1976 года. Бен Рич, один из директоров Локхид, заявляет:

Руководители Локхид признали, что давали миллионные взятки в течение более чем десяти лет голландцам (в частности, принцу Бернарду, мужу королевы Юлианы), ключевым представителям японской и западногерманской политики, итальянским должностным лицам и генералам и другим

---

106. Линдси, Роберт, *Котчиан говорит, что из него сделали козла отпущения*, Нью Йорк Таймс, 3 июля 1977 г. [Robert Lindsey, *Kotchiian Calls Himself The Scapegoat*, *New York Times*, 3 July 1977], см. [select.nytimes.com](http://select.nytimes.com).

высокопоставленным лицам от Гонконга до Саудовской Аравии, чтобы заставить их покупать наши самолеты.<sup>107</sup>

Со временем компания Локхид признала выплаты более 38 миллионов долларов взяток, начиная с 60-х и вплоть до середины 70-х годов XX века, должностным лицам Японии, Голландии, Италии, Германии, Саудовской Аравии, Ирана и других стран.

В 1984 году Кодама на смертном одре сказал: «Я всегда думал, что буду наказан по делу Локхид. Я совершил самую большую ошибку в жизни, выступив посредником для корпорации из вражеской страны, убивавшей наших солдат во время великой Восточно-Азиатской войны».<sup>108</sup>

### 8.1.2. Бананагейт в 1974 году

---

В 1975 г. председатель правления и президент компании «Чикита» покончил с собой, выпрыгнув из окна 44 этажа небоскреба Панам Билдинг на Манхэттене. В ходе расследования его самоубийства было раскрыто дело о взяточничестве, позднее названное «Бананагейт»:

В 1974 году Гондурас поставлял более 22% бананов компании United Brands Company («Чикита»). В том же году правительство Гондураса приняло закон о повышении налога на экспорт бананов с 25 центов до 50 центов за коробку весом 40 фунтов. «Чикита» дала взятку в сумме 1,25 млн. долл. США президенту Гондураса, и еще одну взятку на ту же сумму в следующем году. Деньги должны были быть перечислены на счет в швейцарском банке. После получения президентом взятки налог Гондураса на бананы вернулся к первоначальному уровню, то есть был снова снижен с 50 центов до 25 центов за коробку. Это понижение налога позволило компании «Чикита» сэкономить на налогах около 7,5 миллионов долларов.

Во время взятки зарубежным должностным лицам не были незаконными. Тем не менее, компания Чикита попыталась скрыть факт взятки от общественности, утверждая, что известие о взятке правительству Гондураса могло повредить отношениям США с этой страной. Но взятка все же была раскрыта и привела к свержению военного правительства в Гондурасе.

### 8.1.3. Закон о коррупции за рубежом

---

В ходе расследований в середине 70-х годов XX века более 400 американских компаний признали, что давали взятки и «вознаграждения» на общую сумму более 300 миллионов долларов должностным лицам иностранных правительств, политикам и политическим партиям. Вследствие этого Конгресс США ввел в действие самый строгий и исчерпывающий закон по борьбе с коррупцией, какой существовал когда-либо в мире: Закон о коррупции за рубежом (FCPA). Он был

---

107. Рич, Бен Р., Янос, Лео, «Сканк уоркс»: *Личные воспоминания о годах работы в Локхид*, Нью Йорк: Little Brown & Co., 1994 г., стр. 10 [Ben R. Rich and Leo Janos, *Skunk works: a personal memoir of my years at Lockheed*, New York: Little Brown & Co., 1994, p. 10].

108. Хун Чой Ли, *Япония: между мифом и реальностью*, стр. 88 [Khoon Choy Lee, *Japan: between myth and reality*, p. 88].

принят Конгрессом в 1977 г. и подвел своеобразную черту: впервые<sup>109</sup> западная страна признала преступлением взятку иностранному должностному лицу. Закон предполагал применение уголовных санкций против любой американской компании, если в ее деятельности обнаруживались следующие признаки:

- ▶ предложение или выплата денежных средств или каких-либо ценностей,
- ▶ «иностранному должностному лицу» или политической партии, должностному лицу партии или кандидату на политическую должность за рубежом,
- ▶ с корыстной целью,
- ▶ чтобы повлиять на принятия этим человеком решения или чтобы использовать его влияние в интересах компании,
- ▶ чтобы получить или продлить заказ.

#### **8.1.4. Международные соглашения**

---

В период с 1977 по 1995 г. на основании Закона о коррупции за рубежом в США заводилось менее одного дела в год. И все же США опережали другие страны, поскольку это была единственная страна, наложившая международный запрет на взяточничество.

Европейские компании по-прежнему могли давать взятки иностранным должностным лицам, не опасаясь судебного преследования в своей стране. Например, в Германии и Франции компании могли получить освобождение от налога на взятки, идущие за границу. В результате этого американские компании упустили возможность заключить контракты, общая сумма которых оценивается в 45 млрд. долл. только в 1995 году, так как Закон о коррупции за рубежом запрещал им давать взятки за рубежом. Становилось очевидным, что американские компании серьезно теряли в конкурентоспособности.

Поэтому правительство США стало самым активным борцом за введение международных стандартов для ограничения трансграничного взяточничества. Наиболее подходящей инстанцией для обсуждений такого рода оказалась Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), штаб-квартира которой находится в Париже. ОЭСР была основана в 1960 г. и первоначально в ее состав входили 20 стран, приверженных принципам демократии и рыночной экономики. По состоянию на 1997 г. в 34 странах-членах ОЭСР находились крупнейшие транснациональные компании, которые производили две трети всех товаров и услуг в мире.

В этот период коррупция и взяточничество привели к падению правительств Бразилии, Италии, Пакистана и Заира и нанесли ущерб экономике многих стран, начиная с Индонезии и заканчивая Россией. Наконец, ОЭСР предложила государствам-членам заключить соглашение по противодействию коррупции. Примерно в то же время, в 1996 г. председатель Всемирного банка и Международного валютного фонда (МВФ) Джеймс Вульфенсон в своей речи о «коррупционных метастазах» нарушил давнее табу на упоминание коррупции в сфере развития

---

109. См. [www.mondaq.com](http://www.mondaq.com).

и вынес эту проблему на публичное обсуждение как важнейший вопрос планирования международного развития. Время цинизма и отрицания проблемы коррупции закончилось.

Разработке международных антикоррупционных конвенций способствовал также ряд других факторов.

- ▶ После окончания «холодной войны» исчезла необходимость поддерживать коррумпированные режимы по всему миру для создания «блоков».
- ▶ Был взят курс на демократизацию и прозрачность. В результате этого внимание общественности обратилось к проблеме коррупции.
- ▶ Охватившая мир тенденция приватизации государственных предприятий открыла большие возможности для коррупции.
- ▶ Свободная международная торговля привела к росту конкуренции между транснациональными корпорациями и, возможно, к росту «потребности» в коррупции в целях обеспечения некоторого конкурентного преимущества.

## 8.2. Конвенции

### 8.2.1. Конвенция ОЭСР

21 ноября 1997 г. 30 стран-членов ОЭСР и 5 стран, не входящих в эту организацию, приняли Конвенцию по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. Конвенция подписана в Париже 17 декабря 1997 г. и вступила в законную силу 15 февраля 1999 г. после того, как ее ратифицировало необходимое количество подписавших стран. Конвенция ОЭСР имеет весьма конкретную сферу применения, поскольку рассматривает:

- ▶ только взятки иностранным должностным лицам при совершении международных коммерческих сделок;
- ▶ только ответственность того, кто дает взятку (активный подкуп), но не иностранного чиновника, который вымогает или получает взятку (пассивный подкуп).

Чтобы обеспечить повсеместную применимость, Конвенция приводит очень четкое определение «иностранного должностного лица»:

термин «иностранное должностное лицо» означает любое лицо, занимающее назначаемую или выборную должность в органе законодательной, исполнительной или судебной власти иностранного государства, любое лицо, отправляющее государственные функции для иностранного государства, в том числе и для государственного органа, предприятия или учреждения, а также любое должностное лицо или представителя международной организации.

Положения Конвенции о взяточничестве дополняются санкциями за следующие правонарушения.

- ▶ отмывание денег в связи с дачей взятки иностранному должностному лицу (уголовная ответственность);

- ▶ нарушения при ведении бухгалтерского учета с целью дачи взятки иностранному должностному лицу или сокрытия этой взятки (уголовная ответственность);
- ▶ ответственность юридических лиц за дачу взятки иностранным и международным должностным лицам (уголовная, административная или гражданская ответственность).

## 8.2.2. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности

---

В сентябре 1994 г. Комитет министров Совета Европы назначил мультидисциплинарную группу по проблеме коррупции (ГМС). Она должна была среди прочего изучать возможность подготовки международных конвенций. К ноябрю 1997 г. группа разработала первый законопроект, принятый Комитетом министров в ноябре 1998 г. После подписания минимально необходимым числом сторон он вступил в силу 1 июля 2002 года.

Как и Конвенция ОЭСР, Конвенция Совета Европы касается активного подкупа в отношении иностранных и международных должностных лиц (в обязательном порядке). Она гораздо совершеннее, поскольку предусматривает уголовную ответственность за следующие коррупционные действия:

- ▶ пассивное взяточничество иностранных и международных должностных лиц (возможны оговорки);
- ▶ активный и пассивный подкуп должностных лиц государства внутри страны (обязательный характер);
- ▶ активный и пассивный подкуп судей и должностных лиц международных судов (обязательный характер);
- ▶ активный и пассивный подкуп в частном секторе (возможны оговорки по отношению к пассивному подкупу);
- ▶ торговля влиянием (возможны оговорки).

Протоколом, принятым 15 мая 2003 г. и вступившим в силу 1 февраля 2005 г., в Конвенцию Совета Европы были внесены поправки. В дополнение к пунктам Конвенции он оговаривает ответственность следующих двух категорий служащих, которые не рассматриваются как государственные должностные лица и поэтому не попадают под действие соответствующих положений о взяточничестве:

- ▶ активный и пассивный подкуп государственных и зарубежных присяжных;
- ▶ активный и пассивный подкуп государственных и зарубежных арбитров.

Как и в случае с Конвенцией ОЭСР, положения о коррупции Конвенции Совета Европы дополняются санкциями за следующие правонарушения:

- ▶ отмывание денег (обязательный характер);
- ▶ нарушения при ведении бухгалтерского учета (возможны оговорки).

Кроме того, Конвенция Совета Европы затрагивает проблему международного сотрудничества. Предыдущая практика показала, что судебное преследование за преступления, связанные с международной коррупцией, затрудняется осложнениями двух типов: определениями и дискреционными полномочиями.

Во-первых, определения коррупции часто расходятся в связи с различным значением понятия «государственное должностное лицо» во внутреннем законодательстве разных стран. Однако зачастую оказание международной правовой помощи зависит от того, одинаково ли наказуемо рассматриваемое правонарушение в государстве, обращающемся за помощью, и государстве, у которого просят помощи («обоюдное признание соответствующего деяния преступлением»). Благодаря согласованному определению коррупции достигается соблюдение участниками Конвенции Совета Европы требования «обоюдного признания». В то же время это согласование проводится в самом широком смысле во избежание разночтений, включая всех государственных служащих – судьи, министры, парламентарии, присяжные и арбитры.

Во-вторых, предоставление международной правовой помощи остается на усмотрении сторон до тех пор, пока не принято двухстороннее или многостороннее соглашение между рассматриваемыми государствами. Положения Конвенции Совета Европы о международном сотрудничестве призваны облегчить прямое и быстрое сообщение между соответствующими органами власти разных государств.

### **8.2.3. Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности**

---

В феврале 1996 г. Комитет министров обратился к упомянутой выше мультидисциплинарной группе по проблеме коррупции (ГМС) с просьбой оценить возможность подготовки конвенции о гражданско-правовых средствах судебной защиты в целях возмещения ущерба, наносимого коррупционными действиями. В июне 1999 г. проект Конвенции о гражданско-правовой ответственности был передан Комитету министров и впоследствии принят. После подписания необходимым минимальным числом сторон Конвенция вступила в силу 1 ноября 2003 г.

Эта Конвенция Совета Европы стала первой международной конвенцией, регулирующей вопросы гражданского права и коррупции. И это единственная международная Конвенция, дающая определение коррупции. Она охватывает следующие темы:

- ▶ возмещение ущерба;
- ▶ ответственность государства;
- ▶ сроки давности;
- ▶ действительность договоров;
- ▶ защита служащих (информаторов);
- ▶ бухгалтерский учет и аудит;
- ▶ сбор доказательств;
- ▶ международное сотрудничество.

### **8.2.4. Конвенция ООН против коррупции (UNCAC)**

---

В декабре 2000 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла решение о создании специального комитета для обсуждения проекта действенного международного правового инструмента против коррупции в штаб-квартире Управления ООН по наркотикам и преступности (UNODC) в Вене.

Начиная с января 2002 г., в течение более двух лет проект конвенции обсуждался в Управлении ООН в Вене представителями более ста государств. Обсуждения проходили в штаб-квартире Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН). В этом процессе также принимали участие представители организаций гражданского общества.

По завершении обсуждений в октябре 2003 г. текст Конвенции был передан в Генеральную Ассамблею для согласования в октябре 2003 г. Когда одобрение Генеральной Ассамблеи было получено, Конвенция была открыта для подписания на специально созванной для этой цели конференции в Мериде (Мексика) 9-10 декабря 2003 г.

Первоначально Конвенция ООН была подписана 111 странами. Необходимый минимум, требующийся для вступления документа в законную силу – ратификация 30 подписавшими Конвенцию странами, – был получен 15 сентября 2005 г., и 14 декабря 2005 г. Конвенция ООН официально вступила в силу.

Обязанности сторон подразделяются на следующие пять категорий:<sup>110</sup>

- ▶ **Превентивные меры:** Конвенция ООН предусматривает наиболее четкие положения по предупреждению коррупции в государственном и частном секторе, за исключением сферы политического финансирования.
- ▶ **Криминализация:** Кроме взяточничества, Конвенция ООН призывает объявить преступлением растрату, незаконное присвоение или нецелевое использование имущества должностным лицом (имеет обязательный характер), препятствование осуществлению правосудия (имеет обязательный характер), торговлю влиянием (не имеет обязательного характера), злоупотребление полномочиями (не имеет обязательного характера), незаконное обогащение (не имеет обязательного характера), присвоение собственности в частном секторе (не имеет обязательного характера) и укрывательство (не имеет обязательного характера).
- ▶ **Международное сотрудничество:** В этой главе рассматриваются вопросы взаимной правовой помощи, особенно в части экстрадиции и проведения расследований.
- ▶ **Возвращение активов:** Впервые конвенция создает правовую базу для возвращения доходов от коррупции, перечисленных за рубеж.
- ▶ **Техническое сотрудничество и обмен информацией.**

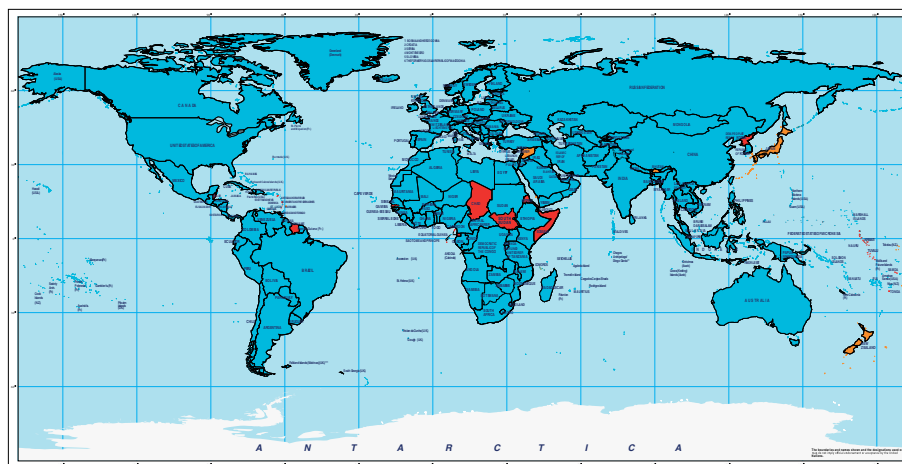
Для многих государств основным мотивом подписания Конвенции был раздел о возврате активов: так, африканские, южноамериканские и восточноазиатские государства, где высок уровень незаконного вывода активов за рубеж бывшими представителями политической элиты, видели в механизме способ возвращения хотя бы части этих денег.

---

110. См. [www.unodc.org](http://www.unodc.org).



**Рисунок 8.1: Состояние подписания и ратификации Конвенции ООН против коррупции на 12 ноября 2014 г.**



- Государства – участники Конвенции
- Подписания
- Страны, не подписавшие или не ратифицировавшие Конвенцию

**Подписания: 140**  
**Участники: 173**

## 8.2.5. Конвенции Европейского Союза

### Конвенция по защите финансовых интересов ЕС (1995 г.)

Конвенция призвана регулировать проблемы мошенничества, затрагивающего финансовые интересы Европейских Сообществ.<sup>111</sup> По этой Конвенции мошенничество, предметом которого являются расходы и доходы, должно подлежать наказанию с применением действенных, соразмерных и ясных уголовных санкций во всех странах Евросоюза.

Конвенция обязывает все государства-члены ЕС принимать необходимые меры, чтобы гарантировать, что описанные выше акты, а также участие в таких действиях, подстрекательство к ним или попытки их осуществления, караются применением действенных, соразмерных и ясных уголовных санкций. В случае крупного мошенничества эти санкции должны включать лишение свободы, которое может повлечь за собой экстрадицию.

Каждая страна, входящая в ЕС, должна также принять необходимые меры, чтобы в соответствии с внутренним законодательством страны руководители коммерческих предприятий или другие лица в предприятии, имеющие право принимать решения или осуществлять контроль, могли быть привлечены к уголовной ответственности за мошеннические действия, затрагивающие финансовые интересы ЕС. Все страны ЕС должны принять необходимые меры,

<sup>111</sup>. См. *europa.eu*.

чтобы установить свою юрисдикцию над преступлениями в соответствии с обязательствами, которые они приняли на себя по Конвенции.

Если мошенничество составляет уголовное преступление и касается хотя бы двух стран ЕС, то эти страны должны вести эффективную совместную работу по расследованию, предъявлению иска и выполнению санкций, налагаемых, к примеру, путем взаимной правовой помощи, экстрадиции, передачи дел или исполнением судебных решений, вынесенных в другой стране, входящей в ЕС.

### **Конвенция по противодействию коррупции среди должностных лиц Европейских Сообществ или должностных лиц стран-членов Европейского Союза (1997 г.)**

На основании этой Конвенции, каждое государство, входящее в ЕС, должно принимать необходимые меры, чтобы гарантировать, что любое деяние, представляющее собой факт пассивного или активного подкупа должностных лиц, будет расцениваться как уголовно наказуемое преступление.<sup>112</sup>

Эта Конвенция также предусматривает, что государство-член ЕС должно карать уголовными санкциями действия, представляющие собой активный и пассивный подкуп, а также участие в таких действиях и подстрекательство к ним. В серьезных случаях эти санкции могут включать наказания, связанные с лишением свободы, что может повлечь за собой экстрадицию. Кроме того, государства-члены должны принять необходимые меры, чтобы руководители коммерческих предприятий или другие лица в предприятии, имеющие право принимать решения или осуществлять контроль, могли быть привлечены к уголовной ответственности в случаях активного подкупа со стороны их подчиненного, выступающего от имени предприятия.

#### **8.2.6. Межамериканская конвенция (ОАГ)**

---

Межамериканская конвенция по противодействию коррупции Организации американских государств (ОАГ) – первый международный правовой инструмент, посвященный борьбе с коррупцией. Она была принята 29 марта 1996 г. и вступила в силу 3 июня 1997 г., когда конвенция ОЭСР еще даже не была принята (дата ее принятия – 21 ноября 1997 г.), не говоря уже о вступлении в силу (15 февраля 1999 г.).

Одна её часть посвящена предупреждению коррупции; вторая – наказанию за имевшие место злоупотребления. Помимо этого, Межамериканская конвенция по противодействию коррупции затрагивает вопросы взаимной правовой помощи и сотрудничества, экстрадиции, тайны банковских операций, мер по выявлению и конфискации имущества и активов и учреждению централизованного органа для осуществления взаимной правовой помощи и сотрудничества по правовым вопросам.

#### **8.2.7. Конвенция Африканского Союза (АС)**

---

Африканский Союз (АС), основанный в июле 2002 г., стал правопреемником Организации африканского единства (ОАЕ). Созданный по образцу Евросоюза,

<sup>112</sup>. См. *europa.eu*.

АС призван защищать принципы демократии, права человека и служить развитию стран Африки, особенно путем привлечения иностранных инвестиций. АС объединяет все страны африканского континента, кроме Марокко.

Конвенция АС по предотвращению и борьбе с коррупцией<sup>113</sup> (принята главами государств на саммите АС 11 июля 2003 г. и вступила в силу 5 августа 2006 г.) затрагивает ряд уголовных преступлений (помимо взяточничества): торговлю влиянием, незаконное обогащение, отмывание денег и сокрытие имущества.

Уникальность этой Конвенции заключается в том, что она содержит положения о борьбе с коррупцией среди частных лиц, прозрачности в области финансирования партий, о декларировании имущества государственными чиновниками и ограничения на иммунитет государственных чиновников. На сегодняшний день Конвенцию подписали 45 государств (из 53 стран-членов АС), но не все они ее ратифицировали, как это показано на рисунке 8.6.

### **8.2.8. Конвенция арабских государств (ЛАГ)**

---

В 2010 г. Лига арабских государств разработала первый официальный общеарабский инструмент против коррупции – Арабскую Конвенцию о борьбе с коррупцией, – которая была подписана 21 декабря 2010 г.<sup>114</sup> Арабская Конвенция состоит из 35 статей и охватывает превентивные меры, криминализацию (дачу взяток национальным и международным должностным лицам, отмывание денег, незаконное обогащение, злоупотребление должностными полномочиями, растрату имущества в частном и государственном секторах, торговлю влиянием и противодействие правосудию) и международное сотрудничество (взаимная правовая помощь, возвращение имущества и т.д.). В Конвенции также подчеркивается роль отдельных лиц и гражданского общества в достижении этих целей.

### **8.2.9. Литература**

---

Совет Европы, Пояснительные доклады по уголовно-правовой<sup>115</sup> и гражданско-правовой<sup>116</sup> Конвенциям о борьбе с коррупцией (на английском и французском языках).

Комментарии к Конвенции ОЭСР 1997 г.<sup>117</sup> (на английском, арабском и французском языках).

ЮНОДК, Руководство для законодательных органов по имплементации Конвенции ООН против коррупции (на английском, арабском, испанском, русском и французском языках) [UNODC, Legislative Guide for the Implementation of the UNCAC (Arabic, English, French, Russian, Spanish)].<sup>118</sup>

---

113. См. [www.auinticorruption.org](http://www.auinticorruption.org).

114. См. [star.worldbank.org](http://star.worldbank.org).

115. См. [conventions.coe.int](http://conventions.coe.int).

116. См. [conventions.coe.int](http://conventions.coe.int).

117. См. [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

118. См. [www.unodc.org](http://www.unodc.org).

Совет Европы, Учебное пособие Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения (на английском и русском языках), 2014 г. [Council of Europe, Training manual on Liability of Legal Persons for Corruption Offences (English, Russian), 2014].<sup>119</sup>

## 8.3. Сравнение международных соглашений

### 8.3.1. Обзор

Таблица 8.1: Основное законодательство и договоры

Принятие	Вступление в силу	Название	Сокращение	Подписано <sup>120</sup>
01.XI.1977 г.	19.XII.1977 г.	Закон о коррупции за рубежом (США)	FCPA	1
29.III.1996 г.	03.VI.1997 г.	Межамериканская конвенция по противодействию коррупции	Конвенция ОАГ	34
17.XII.1997 г.	15.II.1999 г.	Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок	Конвенция ОЭСР	40
27.I.1999 г.	01.VII.2002 г.	Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию	Конвенция СЕ об уголовной ответственности	50
04.XI.1999 г.	01.XI.2003 г.	Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию	Конвенция СЕ о гражданско-правовой ответственности	42
11.VII.2003 г.	05.VIII.2006 г.	Конвенция Африканского Союза по предотвращению и борьбе с коррупцией	Конвенция АС	45
31.X.2003 г.	14.XII.2005 г.	Конвенция ООН против коррупции	UNCAC/ Конвенция ООН	170
21.XII.2010 г.	Не вступила в силу	Конвенция Лиги арабских государств о борьбе с коррупцией	Конвенция ЛАГ	21

119. См. [www.coe.int/eap-corruption](http://www.coe.int/eap-corruption).

120. Страны, подписавшие на январь 2013. Количество Сторон в большинстве случаев меньше, поскольку не все государства ратифицировали эти документы.

## 8.3.2. Дополнительный вклад международных соглашений

### Конкретная ситуация – Хьюлетт-Паккард

В апреле 2010 г. газета «Уолл Стрит Джорнэл» сообщила о том, что прокуратура Германии расследует дело о взяточничестве в России.<sup>121</sup> Руководители американской компьютерной фирмы «Хьюлетт-Паккард» (Hewlett-Packard) подозревались в даче взяток на сумму почти 8 млн. евро, чтобы получить контракт на поставку компьютерного оборудования общей стоимостью 35 млн. евро через немецкий филиал в Генеральную прокуратуру Российской Федерации. Генеральная прокуратура РФ занимается уголовными делами, в том числе и делами о коррупции. Три руководителя компании HP были арестованы в Германии и Швейцарии в декабре. 14 апреля в ходе следственных действий российские власти произвели обыск в московском офисе HP. Также сообщалось, что американские правоохранительные органы приняли участие в расследовании.

Вопросы:

1. Какие из правовых инструментов, перечисленных в таблице выше (8.1), применимы в данном случае?
2. Какие из приведенных ниже правовых и следственных действий были бы невозможны, если бы один из правовых инструментов, перечисленных выше в 8.1, не был включен в законодательство соответствующей страны?
  - a. Наказание руководителей HP американским судом.
  - b. Наказание сотрудников HP в Германии немецким судом.
  - c. Наказание потенциальных преступников российским судом.
  - d. Аннулирование контракта на закупку между Россией и HP.
  - e. Отслеживание, заморозка, конфискация и возврат взяток, выплаченных российским должностным лицам.

### Предлагаемые решения

Вопрос 1: FCPA, Конвенция ОЭСР, Конвенция Совета Европы Конвенция СЕ об уголовной ответственности, Конвенция СЕ о гражданско-правовой ответственности, Конвенция ООН / UNCAC.

Вопрос 2:

- a. FCPA
- b. Конвенция ОЭСР
- c. Конвенция СЕ об уголовной ответственности
- d. Конвенция СЕ о гражданско-правовой ответственности
- e. Конвенция ООН / UNCAC

<sup>121</sup>. Уолл Стрит Джорнэл, 13 апреля 2010 г. [Wall Street Journal (13 April 2010)], доступно на сайте [www.wsj.com](http://www.wsj.com).

### 8.3.3. Различное отношение к взяточничеству

Международные Конвенции не только немного расходятся в формулировках определения взяточничества, но и отличаются в некоторых других аспектах. В качестве примера можно привести так называемые вознаграждения за упрощение формальностей.

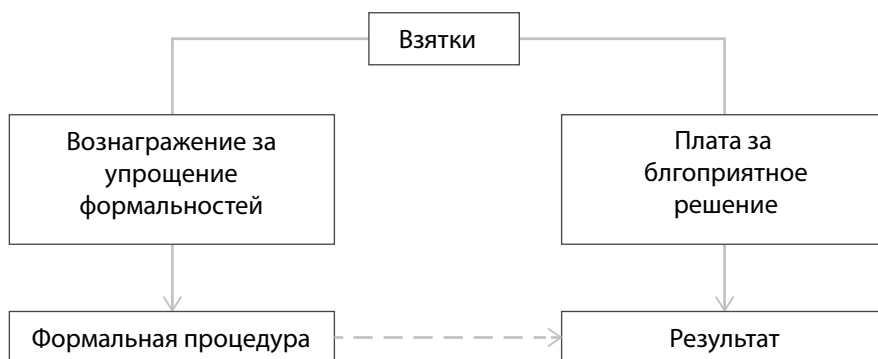
#### Содействие и плата за благоприятное решение

##### Конкретная ситуация – Импорт-Экспорт

Предположим, что некой компании срочно нужны импортные компьютеры, застрявшие на таможне. Чиновник объясняет представителю, что таможенная очистка по стандартной схеме займет несколько недель. Однако есть и другой путь. Он намекает, что дополнительная плата в размере 100 евро решит проблему.

Эту плату называют «вознаграждением за упрощение формальностей». Вознаграждение за упрощение формальностей – это один из видов взяточничества и на рисунке 8.2 проводятся различные формы этого вида от платы за благоприятное решение.

Рисунок 8.2: Типы взяток



Взятки могут помочь ускорить административную процедуру или повлиять на результат этой процедуры (например, обеспечить получение разрешения на строительство). Взносы за упрощение формальностей касаются только самой административной процедуры, но не влияют на его результат. Например:

- ▶ Выдача визы обычно занимает три недели. Вознаграждение за упрощение формальностей может сократить этот срок до одного дня.
- ▶ Для открытия предприятия требуется заключение технической экспертизы. Выясняется, что график инспекции расписан якобы на два месяца вперед. Вознаграждение за упрощение формальностей позволит незамедлительно внести в график срочное проведение экспертизы.
- ▶ Новому предприятию требуется наладка телефонной связи, что обычно занимает несколько недель. Внеся вознаграждение за упрощение

формальностей, предприятие сможет воспользоваться услугами телефонной связи уже через несколько дней.

Поскольку вознаграждение за упрощение формальностей всегда связано с ускорением существующих процедур, его называют «платой за ускорение» или «подмазыванием» (для «смазки» механизма управления).

В ряде похожих случаев чиновники могут делать вид, что не могут гарантировать просителю положительного решения (например, разрешения на строительство), хотя по закону граждане имеют полное право на положительное решение. Просителю придется обратиться со своим делом в суд, рассчитывая получить положительное решение по своему делу, но только после продолжительного судебного разбирательства. Вознаграждение за упрощение формальностей может (и значительно) ускорить дело, обеспечив своевременное принятие решения, на которое проситель имеет право.

Если же дающий взятку не имеет безоговорочного права на благоприятное решение, но чиновник на законных основаниях может выбрать из нескольких вариантов, любое вознаграждение будет уже не вознаграждением за упрощение формальностей, а «платой за благоприятный результат».

Определения:

- ▶ «Вознаграждение за упрощение формальностей» – взятка, которая дается государственному чиновнику за оказание этим чиновником стандартной услуги, входящей в его обязанности.
- ▶ «Плата за результат» – взятка, которая дается государственному чиновнику за оказание этим чиновником нестандартной услуги, не входящей в его обязанности.

Вред, наносимый обществу этими двумя видами взяточничества, различен:

**Таблица 8.2: Последствия платы за благоприятный результат и вознаграждения за упрощение формальностей**

«Плата за результат»	«Вознаграждение за упрощение формальностей»
Нацелена на получение незаконного решения (например, государственный контракт, на который взяткодатель не получил бы права по закону, или ввоз в страну опасных продуктов)	Нацелено на получение законного решения, поскольку дело только в оперативности принятия (законного) решения (ускорение завершения строительства или ускорение ввоза безопасных продуктов).
Нарушение принципов рыночной конкуренции по качеству (контракт получает не тот, чье предложение лучшее, а тот, кто дал взятку).	Нарушение принципов рыночной конкуренции по скорости (бизнесмен, дающий взятки, сможет вести дела быстрее, остальные же окажутся в конце очереди).
Нарушение справедливости государственных процедур (чиновники оказывают незаконные услуги, берут взятки, отношение к гражданам неравное).	Нарушение справедливости государственных процедур (чиновники берут взятки, отношение к гражданам неравное).

С другой стороны, если владельцы предприятий отказывают чиновникам в вознаграждении за упрощение формальностей, то этот отказ может причинить им серьезный вред.

- ▶ Чиновники на таможне задерживают грузовик с замороженным мясом на границе сутками, хотя груз имеет все разрешения на ввоз в страну.
- ▶ Построенный отель не может быть открыт для постояльцев, потому что не хватает формальной печати на разрешении, из-за чего владелец ежедневно несет убытки.

Поэтому, с моральной точки зрения, бизнесмены склонны оправдывать вознаграждения за упрощение формальностей при вымогательствах, с которыми они сталкиваются. Однако вымогательство, как уголовно наказуемое деяние, предполагает серьезный ущерб. В данном случае он не наносится: уголовный закон относит такие трудности в деловом мире к разряду вымогательств, только если они подвергают угрозе существование предприятия.

Более того, следует принимать во внимание, что вознаграждения за упрощение формальностей не только вымогаются чиновниками, угрожающими приостановить нормальный ход процедуры; зачастую вознаграждения за упрощение формальностей предлагают, чтобы ускорить решение вопроса, решение которого в обычном порядке займет больше времени.

**Таблица 8.3: Юридический статус платы за упрощение формальностей согласно международным инструментам**

ОЭСР	Совет Европы	Конвенция ООН UNCAC
Законно, если речь идет о небольшой сумме	Противозаконно	Противозаконно

Конвенция ОЭСР сопровождается официальными комментариями.<sup>122</sup> Эти комментарии исключают вознаграждения за упрощение формальностей из определения взятки. В Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности, как и в Конвенции ООН, таких исключений не предусмотрено.

Конвенция ОЭСР допускает следующее положение дел и считает его правомерным: законы США разрешают вознаграждение за упрощение формальностей, например, российским чиновникам. В то же время такое вознаграждение признается Уголовным кодексом России незаконным. Незаконной будет также и выплата такого вознаграждения чиновникам США.

Комментарий 9 к Конвенции ОЭСР:

«Мелкие «поощрительные» платежи не относятся [...] к категории преступления. Такие платежи [...] незаконны в данном иностранном государстве. [...] [К]

122. Комментарии к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, принятые на конференции 21 ноября 1997.



риминализация такого поведения другими странами не представляется эффективным или практичным дополнительным подходом».

Согласны ли Вы с приведенным суждением, или Вам ближе положения Конвенций Совета Европы и ООН? Рассмотрите (относительный) ущерб, который могут нанести вознаграждения за упрощение формальностей, как это сделано выше в главе 1.

## 8.4. Имплементация и мониторинг

Все описанные в разделе 8.2 Конвенции сами по себе не имеют исполнительной силы и нуждаются в имплементации на основе внутреннего законодательства государства. Это очевидно, поскольку уголовные составы, упомянутые в них, не содержат санкций, а только требование, обращенное к национальным властям, установить адекватное наказание. Соблюдение этих положений означает, что каждая страна переносит принятые нормы в собственную правовую традицию. Для обеспечения их имплементации каждая из Конвенций предусматривает механизм мониторинга.

### 8.4.1. Совет Европы: ГРЕКО

Группа государств против коррупции (ГРЕКО) была учреждена в 1999 г. Советом Европы для мониторинга реализации государствами антикоррупционных норм СЕ.<sup>123</sup>

#### Справочная информация о ГРЕКО

Цель ГРЕКО состоит в повышении способности стран-членов группы бороться против коррупции путем контроля за соблюдением ими антикоррупционных норм Совета Европы в ходе непрерывного процесса взаимной оценки и давления друг на друга. Это позволяет выявить недостатки внутренней антикоррупционной политики, ускорять ход необходимых законодательных, институциональных и практических преобразований. На базе ГРЕКО происходит обмен полезным опытом по предотвращению и выявлению коррупции.

Вступить в ГРЕКО (расширенное соглашение СЕ) могут не только государства-члены Совета Европы. Любое государство, принимавшее участие в подготовке расширенного соглашения сторон, может присоединиться к ГРЕКО, уведомив о своем желании генерального секретаря Совета Европы. Более того, любая страна, подписавшая Конвенцию об уголовной или гражданско-правовой ответственности за коррупцию, автоматически становится членом ГРЕКО и участвует в оценочных мероприятиях Группы. В настоящее время, ГРЕКО объединяет 49 стран (48 европейских государств и США).

В своей работе ГРЕКО опирается на свой Устав и Регламент. Каждая страна-член ГРЕКО назначает до двух представителей. Они участвуют в пленарных заседаниях ГРЕКО и обладают правом голоса. Каждая страна предоставляет ГРЕКО список

<sup>123</sup>. См. [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

экспертов, которые могут принимать участие в оценочных мероприятиях группы. Другие органы Совета Европы также могут назначать своих представителей (например, Парламентская Ассамблея Совета Европы). ГРЕКО предоставила статус наблюдателей Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и ООН, представленной Управлением по наркотикам и преступности (УНП ООН). ГРЕКО избирает председателя, заместителя председателя и членов Бюро, которые играют важную роль в формировании программы работы ГРЕКО и надзоре за ее оценочными мероприятиями.

Уставная комиссия ГРЕКО состоит из представителей Комитета министров стран-участниц, которые присоединились к ГРЕКО, и представителей, специально назначаемых другими членами ГРЕКО. Она отвечает за утверждение бюджета ГРЕКО. Комиссия уполномочена издавать официальные заявления, если члены комиссии посчитают, что участник группы принимает недостаточные меры в связи с предложенными ему рекомендациями.

Устав ГРЕКО определяет стандартную процедуру, которая может быть адаптирована к рассматриваемым правовым инструментам.

Штаб-квартира ГРЕКО располагается в Страсбурге, Группе оказывает содействие Секретариат, возглавляемый исполнительным секретарем, которого назначает генеральный секретарь Совета Европы.

## Как работает ГРЕКО?

ГРЕКО осуществляет мониторинг в отношении всех стран-членов Группы на равных основаниях в ходе непрерывного процесса взаимной оценки и взаимного давления. Механизм работы ГРЕКО обеспечивает scrupulous соблюдение принципа равенства прав и обязанностей среди ее членов. Все члены принимают участие в мероприятиях по взаимной оценке и проверке соответствия нормам и подвергаются этим процедурам без каких-либо оговорок.

Контроль ГРЕКО включает в себя:

- ▶ «горизонтальную» процедуру оценки (все участники оцениваются в рамках тура оценки), результатом которой становится выработка рекомендаций, направленных на углубление необходимых законодательных, институциональных и практических преобразований;
- ▶ процедуру проверки соответствия, которая разработана для оценки мер, принимаемых участниками по соблюдению рекомендаций.

Работа ГРЕКО происходит циклами: проводятся туры оценки; каждый из них нацелен на определенный аспект. Первый тур оценки, проведенный ГРЕКО в 2000-2002 гг., проверял независимость, специфику и методы работы государственных служб, занимающихся предотвращением и борьбой с коррупцией. Он также касался пределов неприкосновенности государственных должностных лиц от ареста, судебного преследования и т.д. Второй тур оценки (2003-2006 гг.) был сосредоточен на выявлении, наложении ареста и конфискации доходов от коррупции, предотвращении и выявлении коррупции в государственном аппарате и предотвращении использования юридических лиц (корпораций и т.д.) в качестве прикрытия коррупции. Третий тур оценки (запущен в январе 2007 г.) обращается к

проблемам предъявления обвинений в соответствии с Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию и прозрачности финансирования партий.

Процесс оценки идет по хорошо продуманной схеме, причем группа экспертов для оценки каждого участника назначается ГРЕКО. Анализ ситуации в стране производится на основании письменного ответа на вопросы анкеты и информацию, полученную во время встреч с государственными должностными лицами и представителями гражданского общества в ходе непосредственного визита в эту страну. После визита в страну группа экспертов составляет проект отчета. Он предоставляется оцениваемой стране для внесения комментариев, прежде чем отправляется для окончательного рассмотрения и утверждения в ГРЕКО. Заключение отчетов по результатам оценки могут сделать вывод: законодательство и практика его применения соответствуют – или не соответствуют – рассматриваемым положениям. Эти заключения могут повлечь за собой рекомендации, в соответствии с которыми должны быть приняты меры в течение последующих 18 месяцев, или замечания, которые должны быть приняты к сведению, но по которым страны не обязаны отчитываться при следующей процедуре проверки соответствия.

Одна из сильных сторон мониторинга со стороны ГРЕКО состоит в том, что исполнение рекомендаций оценивается при проверке соответствия. То, как выполнены рекомендации – удовлетворительно или частично, – оценивается на основании отчета о ситуации, который сопровождается дополнительными документами, предоставленными оцениваемым государством через 18 месяцев после утверждения отчета о проверке. В тех случаях, когда не все требования учтены, ГРЕКО проведет повторную проверку по нарушенным требованиям по прошествии следующих 18 месяцев. Отчеты о соответствии требованиям и приложения к ним, утверждаемые ГРЕКО, также содержат общий вывод об исполнении всех рекомендаций, на основании которого принимается решение о прекращении процедуры проверки в отношении каждого конкретного члена. Регламент ГРЕКО предусматривает особую процедуру, основанную на дифференцированном подходе, для работы с теми членами, чьи мероприятия в связи с рекомендациями ГРЕКО признаны совершенно неудовлетворительными.

### **8.4.2. ОЭСР**

---

Конвенция ОЭСР сама по себе не имеет исполнительной силы и требует, чтобы подписавшие ее государства внесли изменения в свое законодательство, чтобы взяточничество было признано незаконным. Для того чтобы обеспечить выполнение этого условия, Конвенция, начиная с 1997 г., ввела в действие процесс наблюдения.

Фаза 1 заключалась в разборе различающихся законодательств разных стран, чтобы определить их соответствие нормам Конвенции.

Фаза 2 началась в 2001 г. с целью оценки процессов правоприменения и степени их эффективности. При этом внимание обращалось и на требования неуголовного характера к ведению учета и аудита, и на проблему устранения возможности возврата налогов с взятки.

Фаза 3 (намеченная на период с 2009 по 2014 г.) основана на следующих ключевых принципах:

- ▶ успехи сторон Конвенции по борьбе с недостатками, выявленными в ходе фазы 2;
- ▶ проблемы, вызванные изменениями во внутренних законодательствах или институциональной структуре сторон;
- ▶ правоприменительные акции и результаты и другие наиболее важные и острые вопросы, стоящие перед всеми членами группы.

Структура оценки:

- ▶ подготовка проверки рабочей группой по взяточничеству;
- ▶ назначение представителей двух стран, которые будут выступать в качестве главных оценщиков;
- ▶ ответы на вопросы оценочной анкеты;
- ▶ непосредственный визит в оцениваемую страну (фазы 2 и 3);
- ▶ подготовка предварительного отчета о деятельности оцениваемой страны;
- ▶ оценка результатов рабочей группой по взяточничеству;
- ▶ утверждение рабочей группой отчета (о деятельности оцениваемой страны), включающего рекомендации.

Отчеты по оценке всех стран конвенции ОЭСР доступны в режиме онлайн.<sup>124</sup>

### **8.4.3. Конвенция ООН / UNCAC**

---

В ноябре 2009 г. Конференция стран-членов Конвенции ООН против коррупции приняла документ «Механизм обзора», работающий по следующей схеме:

- ▶ два цикла по пять лет каждый – 1/4 стран-членов Конвенции за год;
- ▶ первый цикл: обзор глав III и IV Конвенции ООН;
- ▶ второй цикл: обзор глав II и V Конвенции ООН;
- ▶ жеребьевка (с 28 июня по 2 июля 2010) для определения оцениваемых и оценивающих;
- ▶ обзор отчетов стран-участниц о своей деятельности;
- ▶ отчеты по оценке стран-участниц.

Оцениваемые страны отвечают на всесторонний контрольный перечень вопросов для самооценки, составленный на основе консультаций, проведенных на государственном уровне со всеми важными участниками, включая частный сектор. Обзор отчетов должен сопровождаться визитом в страну или совместной встречей в Отделении ООН в Вене, или иным способом, обеспечивающим возможность прямого диалога, по согласованию с оцениваемой страной.

---

<sup>124</sup>. См. [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

#### 8.4.4. Другие конвенции

---

Конвенция Африканского Союза предусматривает следующий механизм проверки ее соблюдения. Государства-члены ежегодно предоставляют отчеты о достижениях Сторон в Конвенции по применению её положений в Комиссию экспертов АС по коррупции, которая, в свою очередь, регулярно отчитывается перед Исполнительным советом.<sup>125</sup>

Механизм проверки исполнения положений Межамериканской конвенции по борьбе с коррупцией (MESICIC) осуществляется межправительственным органом, учрежденным Организацией Американских Государств. Он помогает странам-участницам в выполнении положений этой Конвенции проведением взаимной оценки, основанной на условии равенства стран-участниц. В результате этой проверки вырабатываются рекомендации по устранению пробелов в законодательстве и улучшению ситуации там, где это необходимо.<sup>126</sup>

Арабская конвенция реализуется конференцией государств-членов и секретариатом Конвенции. На основании статьи 33 учреждается конференция государств-членов для обеспечения ее соблюдения и мониторинга.

#### 8.4.5. Слабые места в имплементации Конвенций

---

В некоторых сферах деятельности страны, как правило, не решаются в полной мере применять международные нормы. К таким сферам относятся:

- ▶ прозрачность в сфере политического финансирования;
- ▶ декларирование имущества высокопоставленных государственных чиновников;
- ▶ снижение пределов иммунитета чиновников.

Преобразования в этих областях будут поддержаны политической волей общества в целом, но не соответствующим политическим руководством, поскольку эти преобразования коснутся непосредственно самих законодателей. Они оказываются перед сложным выбором между ограничением своих собственных привилегий и повышением уровня честности политической системы.

Один из возможных способов решения этой проблемы – установление Конституцией возможности принятия законопроектов (в том числе и тех, которые выносятся на рассмотрение объединениями, представляющими интересы граждан) путем референдума. Конституции некоторых стран предусматривают такую возможность.<sup>127</sup>

#### 8.4.6. Доклады по странам

---

Результаты мониторинга по странам публикуются в режиме онлайн и часто содержат ценные данные о состоянии собственной страны или других стран.

---

125. См. [www.au.int](http://www.au.int).

126. См. [www.oas.org](http://www.oas.org).

127. См., например, [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org).

ГРЕКО:

См. [www.coe.int](http://www.coe.int).

ОЭСР:

См. [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

ООН / UNCAC:

См. [www.unodc.org](http://www.unodc.org).

ЛАГ:

См. [www.oas.org](http://www.oas.org).

АС:

См. [www.auanticorruption.org](http://www.auanticorruption.org).

Общий обзор и общая информация о механизмах мониторинга:

См. [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

## **8.5. Стандарты, не имеющие обязательной силы**

Некоторые международные стандарты не имеют обязательной силы, но, тем не менее, они обеспечиваются механизмами мониторинга; к этим нормам обращаются для проведения проверки, при вступлении нового члена в Совет Европы, ЕС, ОЭСР и т.д.

### **8.5.1. 20 руководящих принципов Совета Европы**

---

Какие ключевые элементы необходимы для создания всеобъемлющей системы по борьбе с коррупцией?

Ответы на этот вопрос содержатся в «Двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией».<sup>128</sup> Они были приняты Комитетом министров Совета Европы (Резолюция (97)24) в ноябре 1997 г., то есть почти на два года раньше принятия двух Конвенций Совета Европы против коррупции в 1999 г.

С точки зрения законодательства, эти принципы не являются обязывающими. Однако все страны, входящие в состав ГРЕКО, приняли решение контролировать их выполнение, и таким образом фактически приняли на себя обязательства по соблюдению этих принципов. Принципы изложены в примерно 500 словах, в то время как Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности содержит 3300 слов, а Конвенция ООН – 17000 слов. Тем не менее, эти принципы затрагивают все ключевые элементы системы по предотвращению коррупции.

---

<sup>128</sup> См. [www.wcd.coe.int](http://www.wcd.coe.int).

**Рисунок 8.3: Реализация 20 руководящих принципов Совета Европы по борьбе с коррупцией**



### **8.5.2. Финансирование политической сферы**

#### **Общие нормы Совета Европы**

Ряд скандалов, связанных с финансированием политических партий в некоторых странах-членах Совета Европы по всей Европе, привел к принятию 8 апреля 2003 г. «Общих норм в борьбе с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (Рекомендация Комитета Министров (2003)4). Общие нормы юридически не являются обязывающими. Однако их соблюдение контролируется ГРЕКО (см. выше 8.4.1). Таким образом, Общие нормы «де факто» влияют на законодательство страны.

**Рисунок 8.4: Реализация Общих норм Совета Европы в борьбе с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний**



### **Венецианская комиссия Совета Европы / ОЭСР / БДИПЧ**

В 2010 г. Венецианская комиссия Совета Европы и ОЭСР / БДИПЧ приняли «Руководство по регулированию деятельности политических партий»<sup>129</sup>, в главе XII которой приводятся подробные рекомендации по финансированию политических партий.

### **Другие стандарты в сфере политического финансирования**

Политическое финансирование – область, в которой преобразования в целях достижения большей честности встречают, вероятно, наибольшее сопротивление. Законодатели, принимающие решения о регулировании политического финансирования, всегда остаются членами политических партий и поэтому оказываются перед дилеммой: обеспечить своей партии свободный доступ к неограниченному финансированию, с одной стороны, или ограничить возможности партии получать доходы и контролировать расходы, с другой.

129. 129. *Руководство по регулированию деятельности политических партий*, ОЭСР/БДИПЧ и Венецианская комиссия, Страсбург, 25 октября 2010 г., Исследование №. 595/2010, CDL-AD(2010)024, Глава XII [*Guidelines on Political Party Regulation*, OSCE/ODIHR and Venice Commission, Strasbourg, 25 October 2010, Study no. 595/2010, CDL-AD(2010)024, Chapter XII], см. [www.venice.coe](http://www.venice.coe).



Поэтому нет ничего удивительного в том, что соответствующее положение в Конвенции ООН сформулировано кратко и в общих словах. Пункт 3 Статьи 7 Конвенции гласит:

« Каждое государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства с тем, чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и финансировании политических партий там, где это применимо ».

Эта статья не рассматривает вопросов расходования, надзора и санкций. Кроме того, она не содержит никакого более подробного указания на то, что означает «прозрачность». Контролировать исполнение этой статьи на практике невозможно, поскольку ее значение попросту размыто. В ходе обсуждения Конвенции ООН Австрия, Франция и Голландия выдвинули предложение более точно сформулировать данное положение, но оно не было принято. Политические партии, по данным всемирного исследования<sup>130</sup>, остаются самыми коррумпированными общественными учреждениями.

Кроме этой статьи, только в одной международной конвенции упоминается политическое финансирование. Статья 10 «Финансирование политических партий» Конвенции Африканского Союза гласит (и трудно придумать что-то еще более краткое):

« Каждая из Договаривающихся Сторон примет законодательные и другие меры, чтобы:

(a) запретить использование средств, полученных незаконным путем и посредством коррупции, для финансирования политических партий; и

(b) ввести принцип прозрачности в финансирование политических партий ».

### **8.5.3. Типовой кодекс поведения**

---

Создать проект Кодекса поведения с нуля – непростое дело. Для этого надо тщательно продумать целесообразность и возможность применения таких принципов, как справедливость, беспристрастность, отказ от дискриминации, независимость, честность, чистота, лояльность, осмотрительность, надлежащее поведение личности, прозрачность, подотчетность, ответственное использование ресурсов и надлежащее поведение по отношению к общественности.

Чтобы облегчить этот процесс для стран-участниц и установить международные стандарты, Совет Европы в мае 2000 г. принял «Типовой кодекс поведения должностных лиц». Он охватывает все важнейшие вопросы, которые необходимо учитывать в таких кодексах, включая общие принципы, конфликты интересов и требования к отчетности, политическую деятельность, подарки, реакцию на

---

130. «Трансперенси интернешнл», *Барометр мировой коррупции 2010 г.*, стр. 8 [Transparency International, *Global Corruption Barometer 2010*, p. 8], см. [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

неправильное предложение и обязанности после ухода с государственной службы.

## Другие источники типовых кодексов поведения

- ▶ Международный кодекс поведения для должностных лиц, содержащийся в приложении к Резолюции 51/59 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1996 г.
- ▶ Рекомендация Совета ОЭСР по совершенствованию этики поведения на государственной службе, включающая принципы регулирования этики в государственных учреждениях (1998-C(98)70/FINAL).
- ▶ Бангалорские принципы поведения судей (2002 г.) приняты Группой судей по укреплению честности и неподкупности судей; позднее они были пересмотрены на Круглом столе Верховных судей в Гааге 25-26 ноября 2002 г.<sup>131</sup>
- ▶ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (ООН), принятый Резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1979 г.<sup>132</sup>

### 8.5.4. Стандарты ОЭСР и ЕС

---

Существует множество стандартов, которые приняты различными международными организациями, но не имеют обязательной силы. Наиболее важные из них – стандарты ОЭСР и ЕС (приведены ниже):

Лоббирование: Рекомендация Совета о принципах прозрачности и честности в процессе лоббирования (ОЭСР).<sup>133</sup>

Конфликт интересов: Руководство по работе с конфликтами интересов в государственных учреждениях (ОЭСР).<sup>134</sup>

Государственные закупки: Рекомендация о повышении уровня честности при государственных закупках 2008 г. (ОЭСР).<sup>135</sup>

Антикоррупционные принципы: Десять принципов повышения качества борьбы с коррупцией при вступлении, рассмотрении кандидатов и в отношении других третьих стран (ЕС).<sup>136</sup>

---

131. См. [www.unodc.org](http://www.unodc.org).

132. См. [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

133. От 18 февраля 2010 г. – C(2010)16, см. [acts.oecd.org](http://acts.oecd.org).

134. См. [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

135. См. [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

136. Приложение к Сообщению [Европейской] Комиссии Совету, Европейскому Парламенту и Европейскому экономическому и социальному комитету: *О всеобъемлющей политике ЕС по борьбе с коррупцией* (COM / 2003/0317 final) [Annex to the Communication from the [European] Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee – *On a comprehensive EU policy against corruption* (COM/2003/0317 final)], см. [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

## 9. Приложение

---

### 9.1. Общая литература

Литература по конкретным вопросам приводится выше в конце соответствующих разделов.

ОБСЕ, Передовой опыт борьбы с коррупцией, 2004 г. (на английском и русском языках) [OSCE, Best practices in combating corruption, 2004 (English, Russian)].<sup>137</sup>

ЮНОДК, Техническое руководство по Конвенции ООН против коррупции, 2009 г. (на английском, арабском, испанском, русском и французском языках) [UNODC, Technical guide to the UNCAC 2009 (Arabic, English, French, Russian, Spanish)].<sup>138</sup>

ЮНОДК, Руководство для законодательных органов по имплементации Конвенции против коррупции (на английском, арабском, испанском, русском и французском языках) [UNODC, Legislative guide for the implementation of the UNCAC (Arabic, English, French, Russian, Spanish)].<sup>139</sup>

ЮНОДК, Руководство по укреплению честности и потенциала судебной системы (на английском и арабском языках) [UNODC, Resource guide on strengthening judicial integrity and capacity (Arabic, English)].<sup>140</sup>

ЮНОДК, Инструментарий ООН для борьбы против коррупции, 3-е издание, 2004 г. (на английском языке) [UNODC, UN anti-corruption toolkit, 3rd edition, 2004 (English)].<sup>141</sup>

«Трансперенси интернешнл», Противодействие коррупции: Элементы неподкупной государственной системы, Сборник документов TI, 2000 г. (на английском и арабском языках) [Transparency International, Confronting corruption: the elements of a national integrity system, TI Source Book 2000 (Arabic, English)].<sup>142</sup>

---

137. См. [www.osce.org](http://www.osce.org).

138. См. [www.unodc.org](http://www.unodc.org).

139. См. [www.unodc.org](http://www.unodc.org).

140. См. [www.unodc.org](http://www.unodc.org).

141. См. [www.unodc.org](http://www.unodc.org).

142. См. [archive.transparency.org](http://archive.transparency.org).

## 9.2. Интернет ресурсы

Веб-страница о противодействии коррупции на сайте Совета Европы  
См. [www.coe.int/corruption](http://www.coe.int/corruption).

ГРЕКО Совета Европы  
См. [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

Консультативный Совет европейских судей (CCJE)  
См. [www.coe.int/ccje](http://www.coe.int/ccje).

Антикоррупционный ресурсный центр U4  
См. [www.u4.no](http://www.u4.no).

ОЭСР и противодействие коррупции  
См. [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

ЮНОДК и противодействие коррупции  
См. [www.unodc.org](http://www.unodc.org).

ПРООН и противодействие коррупции  
См. [web.undp.org](http://web.undp.org).

Всемирный банк и противодействие коррупции  
См. [www.worldbank.org/anticorruption](http://www.worldbank.org/anticorruption).

Арабская антикоррупционная организация  
См. [www.arabanticorruption.org](http://www.arabanticorruption.org).

Парламентарии арабского региона против коррупции (ARPAC)  
См. [www.arpacnetwork.org](http://www.arpacnetwork.org).

Программа ПРООН в арабском регионе (POGAR)  
См. [www.pogar.org](http://www.pogar.org).

Региональная инициатива по борьбе с коррупцией (RAI)  
См. [www.rai-see.org](http://www.rai-see.org).

Портал антикоррупционных органов (Acas)  
См. [www.acauthorities.org](http://www.acauthorities.org).

Международная антикоррупционная академия (IACA)  
См. [www.iaca.int](http://www.iaca.int).

Глобальная честность  
См. [www.globalintegrity.org](http://www.globalintegrity.org).

«Трансперенси интернешнл» (Transparency International)  
См. [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

## 9.3. Международные стандарты: Совет Европы

### 9.3.1. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД 173)<sup>143</sup>

#### Раздел I – Использование терминов

##### Статья 1 – Использование терминов

Для целей настоящей Конвенции:

- a. «государственным должностным лицом» считается лицо, определяемое как «государственный служащий», «должностное лицо», «мэр», «министр» или «судья» в национальном праве государства, в котором данное лицо выполняет эту функцию, как она определяется в уголовном праве;
- b. термин «судья», упомянутый в подпункте «а» выше, включает прокуроров и лиц, занимающих должности в судебных органах;
- c. в случае разбирательства, касающегося какого-либо государственного должностного лица другого государства, государство, осуществляющее преследование, может применять определение государственного должностного лица лишь в той степени, в какой это определение не противоречит его национальному праву;
- d. «юридическое лицо» означает любое образование, имеющее таковой статус в силу действующего национального права, за исключением государств или других государственных органов, действующих в осуществление государственных полномочий, а также международных организаций.

#### Раздел II – Меры, принимаемые на национальном уровне

##### Статья 2 – Активный подкуп национальных государственных должностных лиц

Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом обещание, предложение или предоставление каким-либо лицом, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества любому из ее государственных должностных лиц для самого этого лица или любого иного лица с тем, чтобы оно совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций, когда это сделано преднамеренно.

##### Статья 3 – Пассивный подкуп национальных государственных должностных лиц

Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом испрашивание или получение кем-либо из ее государственных должностных лиц, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица

<sup>143</sup>. См. [www.coe.int/corruption](http://www.coe.int/corruption).

или любого иного лица, или же принятие предложения или обещания такого преимущества с тем, чтобы это должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций, когда это сделано преднамеренно.

#### **Статья 4 – Подкуп членов национальных государственных собраний**

Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом поведение, упомянутое в Статьях 2 и 3, когда это касается любого лица, являющегося членом какого-либо национального государственного собрания, осуществляющего законодательные или административные полномочия.

#### **Статья 5 – Подкуп иностранных государственных должностных лиц**

Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом поведение, упомянутое в Статьях 2 и 3, когда это касается государственного должностного лица какого-либо другого государства.

#### **Статья 6 – Подкуп членов иностранных государственных собраний**

Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом поведение, упомянутое в Статьях 2 и 3, когда это касается любого лица, являющегося членом какого-либо государственного собрания, осуществляющего законодательные или административные полномочия в каком-либо другом государстве.

#### **Статья 7 – Активный подкуп в частном секторе**

Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом обещание, предложение или предоставление, прямо или косвенно, в ходе осуществления коммерческой деятельности какого-либо неправомерного преимущества каким-либо лицам, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве, для самих себя или любых других лиц, с тем, чтобы эти лица совершили действия или воздержались от их совершения в нарушение своих обязанностей.

#### **Статья 8 – Пассивный подкуп в частном секторе**

Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом испрашивание или получение, прямо или косвенно, в ходе осуществления коммерческой деятельности какими-либо лицами, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве, какого-либо неправомерного преимущества или обещания этого преимущества для самих себя или любых

других лиц, или принятие предложения или обещания такого преимущества за совершение или несвершение каких-либо действий в нарушение своих обязанностей.

#### **Статья 9 – Подкуп должностных лиц международных организаций**

Каждая Сторона принимает такие законодательные или иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом поведение, упомянутое в Статьях 2 и 3, когда по смыслу положений о личном составе это касается какого-либо должностного лица или иного нанятого по контракту сотрудника какой-либо международной или наднациональной организации или органа, членом которой является эта Сторона, а также любого прикомандированного или не прикомандированного лица, которое осуществляет функции, соответствующие функциям, выполняемым такими должностными лицами или агентами.

#### **Статья 10 – Подкуп членов международных парламентских собраний**

Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом поведение, упомянутое в Статье 4, когда это касается каких-либо членов парламентских собраний международных или наднациональных организаций, членом которых данная Сторона является.

#### **Статья 11 – Подкуп судей и должностных лиц международных судов**

Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом поведение, упомянутое в Статьях 2 и 3, когда это касается каких-либо лиц, занимающих должности в судебных органах, или должностных лиц любого международного суда, юрисдикция которого признана этой Стороной.

#### **Статья 12 – Использование служебного положения в корыстных целях**

Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом обещание, предложение или предоставление, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества любому лицу, которое утверждает или подтверждает, что оно может оказать неправомерное влияние на принятие решения каким-либо лицом, упомянутым в Статьях 2, 4-6 и 9-11, за вознаграждение, независимо от того, предоставляется ли такое преимущество ему самому или кому-либо еще, а также просьбы, принятие или согласие с предложением или обещанием предоставить такое преимущество за вознаграждение, независимо от того, оказано ли такое влияние и был ли получен в результате предположительно оказанного влияния желаемый результат.

#### **Статья 13 – Отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией**

Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных

преступлений в соответствии с ее внутренним правом поведение, упомянутое в пунктах 1 и 2 Статьи 6 Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (СЕД № 141), при упомянутых в ней обстоятельствах, когда основное правонарушение состоит в совершении любого из уголовных преступлений, квалифицированных в качестве таковых в соответствии со Статьями 2-12 настоящей Конвенции, если только Страна не сделала оговорку или заявление в отношении этих преступлений или не рассматривает такие преступления в качестве тяжких для целей своего законодательства, касающегося отмывания доходов.

#### **Статья 14 – Преступления, касающиеся операций со счетами**

Каждая Страна принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве преступлений, подлежащих уголовному или иному наказанию в соответствии с ее внутренним правом, следующие преднамеренные действия или бездействие, цель которых совершить, сокрыть или представить в ложном свете обстоятельства преступлений, упомянутых в Статьях 2-12, если только Страна не сделала соответствующую оговорку или заявление:

- a. оформление или использование счета-фактуры или любого другого бухгалтерского документа или отчета, содержащего ложную или неполную информацию;
- b. противоправное занесение в бухгалтерские книги платежной операции.

#### **Статья 15 – Соучастие**

Каждая Страна принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом пособничество или подстрекательство к совершению любого уголовного преступления, квалифицированного в качестве такового в соответствии с настоящей Конвенцией.

#### **Статья 16 – Иммуниет**

Положения настоящей Конвенции применяются без ущерба для положений любого договора, протокола или устава, а также текстов, регулирующих их применение, в том, что касается лишения иммунитета.

#### **Статья 17 – Юрисдикция**

1. Каждая Страна принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для установления юрисдикции в отношении уголовного преступления, квалифицированного в качестве такового в соответствии со Статьями 2-14 настоящей Конвенции, в случаях, когда:

- a. преступление совершено полностью или частично на ее территории;
- b. преступник является одним из ее граждан, одним из ее государственных должностных лиц или членом одного из ее национальных государственных собраний;
- c. в преступлении замешано одно из ее государственных должностных лиц или членов ее национальных государственных собраний или любое лицо, упомянутое в Статьях 9-11, которое при этом является одним из ее граждан.



2. Каждая Сторона в момент подписания или сдачи на хранение своей ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении или присоединении может путем подачи заявления на имя Генерального секретаря Совета Европы объявить о том, что она оставляет за собой право не применять или применять только в особых случаях или при особых условиях правила о юрисдикции, закрепленные в пунктах 1 «b» и «c» настоящей Статьи или любой ее части.

3. Если Сторона использует право на оговорку, предусмотренное пунктом 2 настоящей Статьи, она принимает такие меры, которые могут потребоваться для установления юрисдикции в отношении уголовного преступления, квалифицированного в качестве такового в соответствии с настоящей Конвенцией, в случаях, когда предполагаемый преступник находится на ее территории и она не выдает его другой Стороне исключительно по причине его гражданства, несмотря на просьбу о его выдаче.

4. Настоящая Конвенция не исключает возможность осуществления Стороной любой уголовной юрисдикции в соответствии с ее внутренним правом.

### **Статья 18 – Ответственность юридических лиц**

1. Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для обеспечения того, чтобы юридические лица могли быть привлечены к ответственности в связи с совершением уголовных преступлений, заключающихся в активном подкупе, использовании служебного положения в корыстных целях и отмывании денег, квалифицированных в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией и совершенных в интересах любого физического лица, действующего в своем личном качестве или в составе органа юридического лица, которое занимает ведущую должность в юридическом лице, путем:

- ▶ выполнения представительских функций от имени юридического лица; или
- ▶ осуществления права на принятие решений от имени юридического лица; или
- ▶ осуществления контрольных функций в рамках юридического лица;

а также за участие такого физического лица в вышеупомянутых преступлениях в качестве соучастника или подстрекателя.

2. Помимо случаев, уже предусмотренных пунктом 1, каждая Сторона принимает необходимые меры для обеспечения того, чтобы юридическое лицо могло быть привлечено к ответственности тогда, когда вследствие отсутствия надзора или контроля со стороны физического лица, упомянутого в пункте 1, появляется возможность совершения уголовных преступлений, упомянутых в пункте 1, в интересах этого юридического лица физическим лицом, осуществляющим свои полномочия от его имени.

3. Ответственность юридического лица в соответствии с пунктами 1 и 2 не исключает возможности уголовного преследования физических лиц, совершивших, подстрекавших к совершению или участвовавших в уголовных преступлениях, упомянутых в пункте 1.

### **Статья 19 – Санкции и меры**

1. Принимая во внимание тяжесть уголовных преступлений, квалифицированных в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией, каждая

Сторона предусматривает в отношении этих уголовных преступлений, квалифицированных в качестве таковых в соответствии со Статьями 2-14, эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции и меры, в том числе, если они совершены физическими лицами, наказание, предусматривающее лишение свободы, которые могут повлечь за собой выдачу.

2. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы в отношении юридических лиц, привлеченных к ответственности в соответствии с пунктами 1 и 2 Статьи 18, применялись эффективные, соразмерные и сдерживающие уголовные или неуголовные санкции, в том числе финансового характера.

3. Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы наделить себя правом конфисковывать или иным образом изымать орудия совершения и доходы от уголовных преступлений, квалифицированных в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией, или имущество, стоимость которого эквивалентна таким доходам.

### **Статья 20 – Специализированные органы**

Каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения специализации соответствующих лиц или органов по борьбе с коррупцией. Им предоставляется необходимая независимость в соответствии с основополагающими принципами правовой системы Стороны с тем, чтобы они имели возможность выполнять свои функции эффективно и без какого-либо неправомерного давления. Сторона обеспечивает, чтобы сотрудники таких органов проходили надлежащую подготовку и располагали адекватными финансовыми ресурсами для выполнения возложенных на них задач.

### **Статья 21 – Сотрудничество с национальными органами и между ними**

Каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения того, чтобы государственные органы, а также все государственные должностные лица сотрудничали, в соответствии с внутренним правом, с теми ее органами, которые отвечают за расследование уголовных преступлений и преследование за их совершение:

- a. путем информирования этих последних органов по своей собственной инициативе, если есть веские основания считать, что было совершено какое-либо уголовное преступление, квалифицированное в качестве такового в соответствии со Статьями 2-14; или
- b. путем предоставления этим последним органам всей необходимой информации по их просьбе.

### **Статья 22 – Защита сотрудничающих с правосудием лиц и свидетелей**

Каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения эффективной и надлежащей защиты:

- a. тех, кто сообщает об уголовных преступлениях, квалифицированных в качестве таковых в соответствии со Статьями 2-14, или иным образом сотрудничает со следствием или органами, осуществляющими уголовное преследование;
- b. свидетелей, дающих показания, касающиеся этих преступлений.

## **Статья 23 – Меры по содействию сбору доказательств и конфискации доходов**

1. Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться, включая меры, допускающие использование специальных следственных действий в соответствии с национальным законодательством, в целях обеспечения возможностей для содействия сбору доказательств по уголовным преступлениям, квалифицированным в качестве таковых в соответствии со Статьями 2-14 настоящей Конвенции, а также для выявления, розыска, замораживания и ареста вещественных доказательств и доходов от коррупции или имущества, стоимость которого эквивалентна таким доходам, на которые распространяются меры, определенные в соответствии с пунктом 3 статьи 19 настоящей Конвенции.
2. Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться в целях наделения ее судов или других компетентных органов полномочиями отдавать распоряжения о предоставлении или аресте банковской, финансовой или коммерческой документации в целях осуществления действий, предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи.
3. Банковская тайна не является препятствием для осуществления мер, предусмотренных пунктами 1 и 2 настоящей Статьи.

## **Раздел III – Контроль за выполнением**

### **Статья 24 – Контроль**

Выполнение настоящей Конвенции Договаривающимися Сторонами контролируется Группой государств против коррупции (ГРЕКО).

## **Раздел IV – Международное сотрудничество**

### **Статья 25 – Общие принципы и меры в области международного сотрудничества**

1. Стороны в максимально возможной степени сотрудничают друг с другом в соответствии с положениями применимых международных документов о международном сотрудничестве по уголовным делам или договоренностями, достигнутыми на основе единообразного или принятого на взаимной основе законодательства, а также в соответствии со своим внутренним правом в проведении расследований и разбирательств, касающихся уголовных преступлений, квалифицированных в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией.
2. В случае отсутствия между Сторонами действующих международных документов или договоренностей, упомянутых в пункте 1, применяются Статьи 26-31 настоящего раздела.
3. Статьи 26-31 настоящего раздела применяются также в тех случаях, когда они обеспечивают более благоприятный режим по сравнению с режимом, предусмотренным международными документами или договоренностями, упомянутыми в пункте 1.

### **Статья 26 – Взаимная помощь**

1. Стороны оказывают друг другу максимально возможную взаимную помощь, обеспечивая незамедлительную обработку запросов, полученных от органов,

которые в соответствии со своим внутренним правом полномочны проводить расследования или осуществлять производство по уголовным делам в связи с преступлениями, квалифицированными в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией.

2. Во взаимной правовой помощи в соответствии с пунктом 1 настоящей Статьи может быть отказано, если запрашиваемая Сторона считает, что выполнение просьбы об оказании такой помощи может нанести ущерб ее национальным интересам, государственному суверенитету, национальной безопасности или общественному порядку.

3. Банковская тайна не может служить основанием для отказа в любом сотрудничестве в соответствии с настоящим разделом. Сторона, когда это предусмотрено ее внутренним правом, может потребовать, чтобы просьба о сотрудничестве, включающем разглашение банковской тайны, была санкционирована либо судьей, либо другим судебным органом, включая государственных обвинителей, занимающихся производством по уголовным делам.

## **Статья 27 – Выдача**

1. Уголовные преступления, квалифицированные в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией, считаются входящими в число преступлений, влекущих выдачу в соответствии с любым договором о выдаче, действующим между Сторонами. Стороны обязуются включать такие деяния в качестве преступлений, влекущих выдачу, в любые договоры о выдаче, которые могут быть заключены между ними.

2. Если Сторона, ставящая условием выдачи наличие соответствующего договора, получает просьбу о выдаче от другой Стороны, с которой у нее нет такого договора, она может рассматривать настоящую Конвенцию в качестве правовой основы для выдачи в связи с любым уголовным преступлением, квалифицированным в качестве такового в соответствии с настоящей Конвенцией.

3. Стороны, которые не ставят условием выдачи наличие соответствующего договора, рассматривают в отношениях между собой уголовные преступления, квалифицированные в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией, как преступления, влекущие выдачу.

4. Выдача осуществляется на условиях, предусмотренных законодательством запрашиваемого государства или применимыми договорами о выдаче, включая основания, на которых запрашиваемое государство может отказать в выдаче.

5. Если единственным основанием для отказа в выдаче в связи с уголовным преступлением, квалифицированным в качестве такового в соответствии с настоящей Конвенцией, является гражданство соответствующего лица или то обстоятельство, что запрашиваемая Сторона считает, что данное преступление попадает под его юрисдикцию, то запрашиваемая Сторона, в отсутствие иной договоренности с запрашивающей Стороной, передает дело в производство своим компетентным органам и в установленном порядке уведомляет запрашивающую Сторону о результатах такого производства.

## **Статья 28 – Информация, предоставляемая по собственной инициативе Сторон**

Без ущерба для своих собственных расследований или процессуальных действий Сторона может по собственной инициативе предоставить другой Стороне информацию об обстоятельствах правонарушения, когда она считает, что разглашение такой информации может помочь этой или другой Стороне в возбуждении или проведении расследований или иных процессуальных действий, связанных с уголовными преступлениями, квалифицированными в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией, или может привести к направлению этой Стороной запроса в соответствии с настоящим разделом.

## **Статья 29 – Центральный орган**

1. Стороны назначают центральный орган или, при необходимости, несколько центральных органов, отвечающих за направление запросов в соответствии с настоящим разделом или подготовку ответов на такие запросы, а также за принятие мер по их удовлетворению или препровождению компетентным органам в целях их последующего удовлетворения.
2. Каждая Сторона в момент подписания настоящей Конвенции или сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о ратификации, принятии, одобрении или присоединении сообщает Генеральному секретарю Совета Европы названия и адреса органов, назначенных в соответствии с пунктом 1 настоящей Статьи.

## **Статья 30 – Прямые контакты**

1. Центральные органы поддерживают прямые контакты друг с другом.
2. В неотложных случаях просьбы об оказании взаимной помощи или сообщения, касающиеся такой помощи, могут направляться непосредственно судебными органами, включая государственных обвинителей, запрашивающей Стороны соответствующим органам запрашиваемой Стороны. В этом случае копия запроса или сообщения одновременно направляется центральному органу запрашиваемой Стороны через центральный орган запрашивающей Стороны.
3. Любая просьба или сообщение в соответствии с пунктами 1 и 2 настоящей Статьи может быть направлена через Международную организацию уголовной полиции (Интерпол).
4. В случаях, когда в соответствии с пунктом 2 настоящей Статьи представляется запрос и орган власти некомпетентен рассматривать его, он передает этот запрос компетентному национальному органу и непосредственно информирует об этом запрашивающую Сторону.
5. Запросы или сообщения, представляемые согласно пункту 2 настоящей Статьи, которые не предусматривают принудительных мер, могут непосредственно передаваться компетентными органами запрашивающей Стороны компетентным органам запрашиваемой Стороны.
6. Каждая Сторона в момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении или присоединении может информировать Генерального секретаря Совета Европы о том, что в интересах

обеспечения эффективности запросы, представленные согласно настоящему разделу, должны направляться в адрес ее центральных органов.

### **Статья 31 – Информация**

Запрашиваемая Сторона незамедлительно информирует запрашивающую Сторону о мерах, предпринятых по запросу, представленному согласно настоящему разделу, и об окончательных результатах этих мер. Запрашиваемая Сторона также незамедлительно информирует запрашивающую Сторону о любых обстоятельствах, которые делают невозможным осуществление испрашиваемых мер или могут значительно задержать их выполнение.

## **Раздел V – Заключительные положения**

### **Статья 32 – Подписание и вступление в силу**

1. Настоящая Конвенция открыта для подписания государствами-членами Совета Европы и государствами, не являющимися его членами, которые участвовали в ее разработке. Такие государства могут заявить о своем согласии быть связанными Конвенцией путем:

- a. подписания без оговорок в отношении ратификации, принятия или одобрения; или
- b. подписания при условии ратификации, принятия или одобрения, за чем следует ратификация, принятие или одобрение.

2. Ратификационные грамоты, документы о принятии или одобрении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

3. Настоящая Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного периода с даты, когда четырнадцать государств заявили о своем согласии быть связанными Конвенцией в соответствии с положениями пункта 1. Любое такое государство, не являющееся членом Группы государств против коррупции (ГРЕКО) в момент ратификации, автоматически становится ее членом в день вступления Конвенции в силу.

4. В отношении любого подписавшего Конвенцию государства, которое впоследствии заявляет о своем согласии быть связанным ею, Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного периода с даты выражения согласия быть связанным Конвенцией в соответствии с положениями пункта 1. Любое подписавшее Конвенцию государство, не являющееся членом Группы государств против коррупции (ГРЕКО) в момент ратификации, автоматически становится ее членом в день вступления для него Конвенции в силу.

### **Статья 33 – Присоединение к Конвенции**

1. После вступления настоящей Конвенции в силу Комитет министров Совета Европы, проведя консультации с Договаривающимися государствами Конвенции, может предложить Европейскому сообществу, а также любому государству, не являющемуся членом Совета Европы и не участвовавшему в разработке Конвенции, присоединиться к настоящей Конвенции на основании решения, принимаемого

большинством голосов, предусмотренным в Статье 20 «d» Устава Совета Европы, при единодушном голосовании представителей Договаривающихся государств, имеющих право участвовать в работе Комитета министров.

2. Для Европейского сообщества и любого государства, присоединяющегося к Конвенции согласно пункту 1, Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного периода с даты сдачи на хранение документа о присоединении Генеральному секретарю Совета Европы. Европейское сообщество и любое государство, присоединяющееся к настоящей Конвенции, автоматически становится членом ГРЕКО, если в момент присоединения оно еще не состоит ее членом, с даты вступления для него Конвенции в силу.

### **Статья 34 – Территориальное применение**

1. Любое государство в момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении или присоединении может указать территорию или территории, к которым применяется Конвенция.

2. Любое государство может в любой более поздний срок посредством направления заявления на имя Генерального секретаря Совета Европы распространить действие настоящей Конвенции на любую другую территорию, отдельно указанную в этом заявлении. В отношении такой территории Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного периода с даты получения Генеральным секретарем такого заявления.

3. Любое заявление, сделанное согласно двум предыдущим пунктам, в отношении любой территории, указанной в таком заявлении, может быть отозвано путем подачи уведомления на имя Генерального секретаря. Отзыв вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного периода с даты получения Генеральным секретарем такого уведомления.

### **Статья 35 – Соотношение с другими конвенциями и соглашениями**

1. Настоящая Конвенция не затрагивает прав и обязательств, вытекающих из многосторонних международных конвенций по специальным вопросам.

2. Стороны Конвенции могут заключать двусторонние или многосторонние соглашения друг с другом по вопросам, рассматриваемым в настоящей Конвенции, в целях дополнения или укрепления ее положений и содействия применению закрепленных в ней принципов.

3. Если две или несколько Сторон уже заключили соглашение или договор по вопросу, являющемуся предметом настоящей Конвенции, или каким-либо иным образом оформили свои отношения по данному вопросу, то они вправе применять вместо настоящей Конвенции это соглашение или договор или соответствующим образом регулировать свои отношения, если это содействует международному сотрудничеству.

### **Статья 36 – Заявления**

Любое государство в момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о ратификации, принятии, одобрении или

присоединении может заявить, что оно будет квалифицировать как уголовное правонарушение активный или пассивный подкуп иностранных государственных должностных лиц по Статье 5, должностных лиц международных организаций по Статье 9 или судей и должностных лиц международных судов по Статье 11 лишь в той степени, в какой государственное должностное лицо или судья действует или воздерживается от действий в нарушение своих обязанностей.

### **Статья 37 – Оговорки**

1. Любое государство в момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении или присоединении может сохранить за собой право не квалифицировать как уголовное правонарушение в своем внутреннем праве, полностью или частично, поведение, упомянутое в Статьях 4, 6-8, 10 и 12, или правонарушения, связанные с пассивным подкупом, определенные в Статье 5.

2. Любое государство в момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении или присоединении может заявить, что оно желает воспользоваться правом на оговорку, которое предусмотрено пунктом 2 Статьи 17.

3. Любое государство в момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении или присоединении может заявить, что оно может отказаться от взаимной правовой помощи, предусмотренной пунктом 1 Статьи 26, если соответствующий запрос касается правонарушения, которое запрашиваемая Сторона считает политическим преступлением.

4. По смыслу применения пунктов 1, 2 и 3 настоящей Статьи никакое государство не может высказывать оговорки по более чем пяти упомянутым в них положениям. Никакие другие оговорки не допускаются. Оговорки однородного характера по Статьям 4, 6 и 10 считаются одной оговоркой.

### **Статья 38 – Юридическая сила и пересмотр заявлений и оговорок**

1. Заявления, упомянутые в Статье 36, и оговорки, упомянутые в Статье 37, считаются имеющими юридическую силу в течение трех лет с момента вступления настоящей Конвенции в силу для соответствующего государства. Однако такие заявления и оговорки могут продлеваться на период той же продолжительности.

2. За двенадцать месяцев до истечения срока действия заявления или оговорки Генеральный секретариат Совета Европы уведомляет об этом соответствующее государство. Не позднее, чем за три месяца до истечения срока действия соответствующее государство уведомляет Генерального секретаря о том, что оно подтверждает, изменяет или отзывает свое заявление или оговорку. В случае отсутствия уведомления со стороны соответствующего государства Генеральный секретариат информирует это государство о том, что действие заявления или оговорки считается автоматически продленным на срок шесть месяцев. Непредставление государством уведомления о намерении подтвердить или изменить свое заявление или оговорку до истечения этого срока влечет прекращение действия заявления или оговорки.



3. Если Договаривающаяся Сторона делает заявление или оговорку согласно Статьям 36 и 37, то она представляет ГРЕКО, до возобновления их действия или по соответствующей просьбе, разъяснение с изложением обоснования продолжения их действия.

### **Статья 39 – Поправки**

1. Поправки к настоящей Конвенции могут быть предложены любой Стороной, и Генеральный секретарь Совета Европы доводит их до сведения государств-членов Совета Европы и каждого государства, не являющегося его членом, которое присоединилось или которому было предложено присоединиться к настоящей Конвенции в соответствии с положениями Статьи 33.

2. Любая поправка, предложенная той или иной Стороной, доводится до сведения Европейского комитета по уголовным проблемам (ЕКУП), который представляет Комитету министров свое заключение относительно предлагаемой поправки.

3. Комитет министров рассматривает предлагаемую поправку и заключение, представленное ЕКУП, и после консультаций со Сторонами Конвенции, не являющимися членами Совета Европы, может принять эту поправку.

4. Текст любой поправки, принятый Комитетом министров в соответствии с пунктом 3 настоящей Статьи, препровождается Сторонам для принятия.

5. Любая поправка, принятая в соответствии с пунктом 3 настоящей Статьи, вступает в силу на третий день с той даты, когда все Стороны сообщили Генеральному секретарю о ее принятии.

### **Статья 40 – Урегулирование споров**

1. Европейский комитет по проблемам преступности Совета Европы информируется о толковании и применении настоящей Конвенции.

2. В случае возникновения спора между Сторонами относительно толкования или применения настоящей Конвенции они стремятся урегулировать этот спор посредством переговоров или любых иных мирных способов по своему выбору, в том числе посредством представления спора на рассмотрение Европейского комитета по проблемам преступности, арбитражного суда, решения которых являются обязательными для Сторон, или на рассмотрение Международного Суда по согласованию между соответствующими Сторонами.

### **Статья 41 – Денонсация**

1. Любая Сторона может в любое время денонсировать настоящую Конвенцию посредством представления уведомления на имя Генерального секретаря Совета Европы.

2. Такая денонсация вступает в силу в первый день месяца после истечения трехмесячного периода с даты получения уведомления Генеральным секретарем.

### **Статья 42 – Уведомление**

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет государства-члены Совета и любое государство, которое присоединилось к настоящей Конвенции, о:

- a. любом подписании;
- b. сдаче на хранение любой ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении или присоединении;
- c. любой дате вступления в силу настоящей Конвенции в соответствии со Статьями 32 и 33;
- d. любом заявлении или оговорке, сделанными в соответствии со Статьями 36 или 37;
- e. любом ином действии, уведомлении или сообщении, относящимся к настоящей Конвенции.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Конвенцию.

Совершено в Страсбурге 27 января 1999 года на английском и французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в одном экземпляре, который сдается на хранение в архив Совета Европы. Генеральный секретарь Совета Европы препровождает заверенные копии каждому государству-члену Совета Европы, государствам, не являющимся его членами, которые принимали участие в разработке настоящей Конвенции, и любому другому государству, которому было предложено присоединиться к ней.

### **9.3.2. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (CTL 174)<sup>144</sup>**

---

#### **Раздел I – Меры, принимаемые на национальном уровне**

##### **Статья 1 – Цель**

Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве эффективные средства правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, позволяющие им защищать свои права и интересы, включая возможность возмещения убытков.

##### **Статья 2 – Определение коррупции**

Для целей настоящей Конвенции «коррупция» означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового.

##### **Статья 3 – Возмещение ущерба**

1. Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве нормы, закрепляющие право лиц, понесших ущерб в результате коррупции, подать иск в целях получения полного возмещения ущерба.

---

<sup>144</sup>. См. [www.coe.int/corruption](http://www.coe.int/corruption).

2. Такое возмещение может охватывать причиненный реальный ущерб, упущенную финансовую выгоду и компенсацию морального вреда.

#### **Статья 4 – Ответственность**

1. Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве следующие условия, которые должны быть выполнены для того, чтобы ущерб подлежал возмещению:

- i) ответчик совершил или санкционировал акт коррупции или не предпринял разумные шаги для предотвращения акта коррупции;
- ii) истец понес ущерб; и
- iii) существует причинно-следственная связь между актом коррупции и нанесенным ущербом.

2. Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве, что если несколько ответчиков ответственны за ущерб, причиненный одним и тем же актом коррупции, то они будут нести солидарную и долевую ответственность.

#### **Статья 5 – Ответственность государств**

Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве надлежащие процедуры, позволяющие лицам, понесшим ущерб в результате акта коррупции, совершенного ее публичными должностными лицами в ходе осуществления ими своих функций, требовать возмещения ущерба от государства или в случае, если Сторона не является государством, от соответствующих властей данной Стороны.

#### **Статья 6 – Неосторожность пострадавшего**

Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве, что объем возмещения ущерба уменьшается или в его возмещении может быть отказано, принимая во внимание все обстоятельства, если истец по своей собственной вине способствовал причинению ущерба или его усугублению.

#### **Статья 7 – Сроки исковой давности**

1. Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве, что к судопроизводству по возмещению ущерба применяется срок исковой давности не менее трех лет со дня, когда лицу, понесшему ущерб, стало известно или, исходя из здравого смысла, должно было стать известно о возникновении ущерба или о совершенном акте коррупции и о лице, ответственном за это. Тем не менее, подобный иск не может быть предъявлен по истечении десяти лет с момента совершения акта коррупции.

2. Законодательство Сторон, регулирующее приостановление или перерыв сроков исковой давности, должно в случае необходимости применяться к срокам, определенным в пункте 1.

#### **Статья 8 – Юридическая сила сделок**

1. Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве, что любая сделка или положение сделки, предусматривающие совершение акта коррупции, являются недействительными и не имеющими юридической силы.

2. Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве возможность для всех сторон сделки, чье согласие было нарушено актом коррупции, обратиться в суд в целях признания сделки недействительной, несмотря на их право требовать возмещения ущерба.

### **Статья 9 – Защита государственных служащих**

Каждая Сторона в своем национальном законодательстве предусматривает надлежащую защиту от любых неправомерных санкций, направленных в адрес государственных служащих, имеющих серьезные основания подозревать наличие коррупции и добросовестно сообщающих о своем подозрении компетентным лицам или органам.

### **Статья 10 – Отчеты и аудит**

1. Каждая Сторона в целях развития своего национального законодательства принимает все необходимые меры с тем, чтобы ежегодные отчеты компаний составлялись надлежащим образом и содержали достоверные сведения о финансовом положении компании.

2. В целях предупреждения актов коррупции каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве нормы об аудиторах, задачей которых является подтверждение достоверности сведений о финансовом положении компании, представляемых в ежегодных отчетах.

### **Статья 11 – Получение доказательств**

Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве эффективные средства получения доказательств при рассмотрении в порядке гражданского судопроизводства дел, вытекающих из актов коррупции.

### **Статья 12 – Временные меры**

Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве возможность для суда выносить такие распоряжения, которые необходимы для защиты прав и интересов Сторон при рассмотрении в порядке гражданского судопроизводства дел, вытекающих из актов коррупции.

## **Раздел II – Международное сотрудничество и контроль за выполнением**

### **Статья 13 – Международное сотрудничество**

Стороны в соответствии с положениями международных договоров о сотрудничестве в сфере экономических и гражданско-правовых отношений, участниками которых они являются, а также в соответствии с их национальным законодательством эффективно сотрудничают в вопросах делопроизводства, получения доказательств за рубежом, юрисдикции, судебных расходов, признания и приведения в исполнение иностранных судебных решений.

### **Статья 14 – Контроль**

Группа государств против коррупции (ГРЕКО) контролирует выполнение данной Конвенции Сторонами.

### **Раздел III – Заключительные положения**

#### **Статья 15 – Подписание и вступление в силу**

1. Настоящая Конвенция открыта для подписания государствами-членами Совета Европы и государствами, не являющимися его членами, которые участвовали в ее разработке, а также Европейским Сообществом.
2. Настоящая Конвенция подлежит ратификации, принятию или одобрению. Ратификационные грамоты, документы о принятии или одобрении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.
3. Настоящая Конвенция вступает в силу в первый день месяца после истечения трехмесячного периода с даты, когда четырнадцать государств, подписавших ее, заявят о своем согласии быть связанными Конвенцией в соответствии с положениями пункта 1. Любое такое государство, подписавшее Конвенцию и не являющееся членом Группы государств против коррупции (ГРЕКО) в момент ратификации, принятия или одобрения, автоматически становится ее членом со дня вступления Конвенции в силу.
4. В отношении любого подписавшего Конвенцию государства, которое впоследствии заявляет о своем согласии быть связанным ею, Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного периода с даты выражения согласия быть связанным Конвенцией в соответствии с положениями пункта 1. Любая Сторона, подписавшая Конвенцию и не являющаяся членом Группы государств против коррупции (ГРЕКО) в момент ее ратификации, принятия или одобрения, становится автоматически членом ГРЕКО в день вступления в силу по отношению к нему данной Конвенции.
5. Особые условия участия Европейского Сообщества в Группе государств против коррупции (ГРЕКО) определяются, по мере необходимости, общим соглашением с Европейским Сообществом.

#### **Статья 16 – Присоединение к Конвенции**

1. После вступления настоящей Конвенции в силу Комитет министров Совета Европы, проведя консультации со Сторонами Конвенции, может предложить любому государству, не являющемуся членом Совета Европы и не участвовавшему в разработке Конвенции, присоединиться к настоящей Конвенции на основании решения, принимаемого большинством голосов, предусмотренным Статьей 20.d. Устава Совета Европы, и при единодушном голосовании представителей Сторон, имеющих право участвовать в работе Комитета.
2. Для любого государства, присоединяющегося к Конвенции, она вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного периода с даты сдачи документа о присоединении на хранение Генеральному Секретарю Совета Европы. Любое государство, присоединяющееся к настоящей Конвенции, автоматически становится членом ГРЕКО, если в момент присоединения оно еще не состоит ее членом, с даты вступления для него Конвенции в силу.

#### **Статья 17 – Оговорки**

Никакие оговорки не могут быть сделаны в отношении какого-либо положения настоящей Конвенции.

## **Статья 18 – Территориальное применение**

1. Любое государство или Европейское Сообщество может в момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении или присоединении указать территорию или территории, к которым применяется Конвенция.
2. Любая Сторона может в любой более поздний срок посредством направления заявления на имя Генерального секретаря Совета Европы распространить действие настоящей Конвенции на любую другую территорию, указанную в этом заявлении. В отношении такой территории Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного периода с даты получения Генеральным секретарем такого заявления.
3. Любое заявление, сделанное согласно двум предыдущим пунктам, в отношении любой территории, указанной в таком заявлении, может быть отозвано путем представления уведомления на имя Генерального секретаря. Отзыв вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного периода с даты получения Генеральным секретарем такого уведомления.

## **Статья 19 – Соотношение с другими конвенциями и соглашениями**

1. Настоящая Конвенция не затрагивает прав и обязанностей, вытекающих из многосторонних международных конвенций по специальным вопросам.
2. Стороны Конвенции могут заключать двусторонние или многосторонние соглашения друг с другом по вопросам, рассматриваемым в настоящей Конвенции, в целях дополнения или укрепления ее положений и содействия применению закрепленных в ней принципов, или, без ущерба целям и принципам настоящей Конвенции, выполнять правила, относящиеся к данным вопросам, в рамках специальной системы, обязательной в момент открытия для подписания настоящей Конвенции.
3. Если две или несколько Сторон уже заключили соглашение или договор по вопросу, являющемуся предметом настоящей Конвенции, или каким-либо иным образом оформили свои отношения по данному вопросу, то они вправе применять вместо настоящей Конвенции это соглашение или договор или соответствующим образом регулировать свои отношения.

## **Статья 20 – Поправки**

1. Поправки к настоящей Конвенции могут быть предложены любой Стороной. Генеральный Секретарь Совета Европы доводит их до сведения государств-членов Совета Европы, государств, не являющихся его членами и участвовавших в разработке настоящей Конвенции, Европейского Сообщества, а также любого государства, которое присоединилось или которому было предложено присоединиться к настоящей Конвенции в соответствии с положениями Статьи 16.
2. Любая поправка, предложенная той или иной Стороной, доводится до сведения Европейского Комитета по правовому сотрудничеству (ЕКПС), который представляет Комитету Министров свое заключение относительно предлагаемой поправки.

3. Комитет Министров рассматривает предлагаемую поправку и заключение, представленное Европейским Комитетом по Правовому Сотрудничеству (ЕКПС), и после консультаций со Сторонами Конвенции, не являющимися членами Совета Европы, может принять эту поправку.
4. Текст любой поправки, принятой Комитетом Министров в соответствии с пунктом 3 настоящей Статьи, передается Сторонам для принятия.
5. Любая поправка, принятая в соответствии с пунктом 3 настоящей Статьи, вступает в силу на тридцатый день с даты, когда все Стороны сообщили Генеральному секретарю о ее принятии.

### **Статья 21 – Урегулирование споров**

1. Европейский Комитет по правовому сотрудничеству (ЕКПС) Совета Европы информируется о толковании и применении настоящей Конвенции.
2. В случае возникновения спора относительно толкования или применения настоящей Конвенции Стороны стремятся урегулировать этот спор посредством переговоров или любыми иными мирными способами по своему выбору, включая передачу спора по соглашению заинтересованных Сторон на рассмотрение Европейского комитета по правовому сотрудничеству (ЕКПС), арбитражного (третейского) трибунала, решения которого являются обязательными для Сторон, или на рассмотрение Международного суда.

### **Статья 22 – Денонсация**

1. Любая Сторона может в любое время денонсировать настоящую Конвенцию посредством представления уведомления на имя Генерального секретаря Совета Европы.
2. Такая денонсация вступает в силу в первый день месяца после истечения трехмесячного периода с даты получения уведомления Генеральным секретарем.

### **Статья 23 – Уведомление**

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет государства-члены Совета, любое другое государство, подписавшее настоящую Конвенцию, и ее Стороны о:

- a) любом подписании;
- b) сдаче на хранение любой ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении или присоединении;
- c) любой дате вступления в силу настоящей Конвенции в соответствии со Статьями 15 и 16;
- d) любом ином действии, уведомлении или сообщении, относящихся к настоящей Конвенции.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Конвенцию.

Совершено в Страсбурге 4 ноября 1999 года на английском и французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в одном экземпляре, который

сдается на хранение в архив Совета Европы. Генеральный Секретарь Совета Европы передает заверенные копии Конвенции каждому государству-члену Совета Европы, государствам, не являющимся его членами, которые принимали участие в разработке настоящей Конвенции, Европейскому Сообществу и любому другому государству, которому было предложено присоединиться к Конвенции.

### **9.3.3. Общие правила политического финансирования**

---

Совет Европы

Комитет министров

Рекомендация Рек (2003)4

Рекомендация Комитета министров Совета Европы государствам-членам об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний.<sup>145</sup>

(Принята Комитетом министров 8 апреля 2003 года на 835-м заседании постоянных представителей министров.)

#### **Общие правила борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний**

##### **I. Внешние источники финансирования политических партий**

##### ***Статья 1 – Материальное обеспечение политических партий со стороны государства и частных лиц***

И государство, и граждане имеют право осуществлять материальное обеспечение политических партий.

Государство должно предоставлять политическим партиям поддержку, которая должна быть ограничена взносами в разумных размерах. Государство может финансировать политические партии.

Распределение средств при государственном обеспечении политических партий должно осуществляться в соответствии с принципами объективности, справедливости и разумности.

Государства должны обеспечить, чтобы материальное обеспечение политических партий со стороны государства и/или граждан не вело к ущемлению независимости этих партий.

##### ***Статья 2 – Определение дарения в пользу политической партии***

Дарение – сознательное предоставление политической партии преимуществ экономического или иного характера.

---

<sup>145</sup>. См. [www.coe.int/corruption](http://www.coe.int/corruption).



### **Статья 3 – Общие принципы дарения**

- а. Принимаемые государствами меры по регулированию дарения в пользу политических партий должны предусматривать специальные нормы, чтобы:
- ▶ избегать конфликтов интересов;
  - ▶ обеспечивать прозрачность сделок по дарению и избегать случаев тайного дарения;
  - ▶ избегать причинения вреда деятельности политических партий;
  - ▶ обеспечивать независимость политических партий.
- б. Государства должны:
- i. обеспечить, чтобы сделки по дарению в пользу политических партий, в частности, если сумма сделки превышает определенный предел для сделок такого рода, осуществлялись публично;
  - ii. рассмотреть возможность принятия норм, ограничивающих максимальную стоимость подарков политическим партиям;
  - iii. принять меры для предупреждения нарушения установленных пределов.

### **Статья 4 – Налогообложение сделок по дарению**

Налоговое законодательство может предусматривать нормы о налогообложении сделок по дарению в пользу политических партий. Данные нормы должны содержать ограничения по налогообложению.

### **Статья 5 – Подарки от юридических лиц**

- а. Помимо принятия общих принципов дарения, государство должно обеспечить, чтобы:
- i. подарки политическим партиям от юридических лиц регистрировались в бухгалтерских книгах и в бюджете юридических лиц;
  - ii. акционеры или любой индивидуальный участник юридического лица получали информацию о произведенном дарении.
- б. Государства должны принять меры для ограничения, запрещения или иного строгого регулирования дарения со стороны юридических лиц, которые предоставляют товары или услуги государственным учреждениям.
- с. Государства должны запретить юридическим лицам, находящимся под контролем Правительства или иных государственных органов, осуществлять сделки по дарению.

### **Статья 6 – Подарки лицам, связанным с политической партией**

Правила дарения в пользу политических партий, за исключением правил о налогообложении сделок по дарению, содержащихся в Статье 4, должны применяться ко всем лицам, прямо или косвенно связанным с политической партией или контролируемым политической партией.

### **Статья 7 – Подарки от иностранных дарителей**

Государства должны особым образом ограничить, запретить или регулировать по-другому дарение со стороны иностранных дарителей.

## **II. Источники финансирования кандидатов на выборах и избранных представителей**

### **Статья 8 – Применение правил финансирования к кандидатам на выборах и избранным представителям**

Правила финансирования политических партий должны *mutatis mutandis* (лат.: «с учетом соответствующих различий») применяться к:

- ▶ финансированию избирательных кампаний кандидатов на выборах;
- ▶ финансированию политической деятельности избранных представителей.

## **III. Расходы на избирательную кампанию**

### **Статья 9 – Ограничения по расходованию средств**

Государства должны принимать меры по предупреждению избыточного финансирования потребностей политических партий, например, установить ограничения на расходование средств на избирательную кампанию.

### **Статья 10 – Отчеты о расходовании средств**

Государства должны предусмотреть требование сохранять отчеты о всех прямых и косвенных расходах на избирательные кампании в отношении каждой политической партии, каждого списка кандидатов, каждого кандидата.

## **IV. Прозрачность**

### **Статья 11 – Бюджет**

Государства должны требовать от политических партий и от упомянутых в Статье 6 лиц, связанных с политическими партиями, хранить надлежащие книги и информацию о бюджете. Бюджет политических партий должен быть консолидирован и включать счета лиц, упомянутых в Статье 6.

### **Статья 12 – Записи о дарении**

- a. Государства должны предусмотреть требование, в соответствии с которым бюджет политических партий должен детально излагать информацию обо всех подарках, полученных партией, включая информацию о характере и стоимости каждого подарка.
- b. В случае если стоимость подарка превышает определенную сумму, даритель должен быть указан в записях о дарении.

### **Статья 13 – Обязанность представлять и публиковать бюджет**

- a. Государства должны потребовать от политических партий регулярно или, по крайней мере, ежегодно, представлять информацию о бюджете, упомянутую в Статье 11, в независимый орган, упомянутый в Статье 14.

b. Государства должны потребовать от политических партий регулярно, или, по крайней мере, ежегодно, опубликовывать информацию о бюджете, упомянутую в Статье 11, или как минимум краткий отчет о бюджете, включая информацию, упомянутую в Статье 10, при наличии таковой, и в Статье 12.

## V. Надзор

### *Статья 14 – Независимый надзор*

a. Государства должны установить независимый надзор за финансированием политических партий и избирательных кампаний.

b. Независимый надзор должен включать наблюдение за бюджетом политических партий и за расходами во время избирательных кампаний, а также за их представлением и опубликованием.

### *Статья 15 Специализированный персонал*

Государства должны содействовать специализации судей, полицейских и других служащих в области борьбы с незаконным финансированием политических партий и избирательных кампаний.

## VI. Санкции

### *Статья 16 – Санкции*

Государства должны установить эффективные, соразмерные и устрашающие санкции за нарушение правил финансирования политических партий и избирательных кампаний.

## **9.3.4. Модельный Кодекс поведения для государственных служащих<sup>146</sup>**

---

### Толкование и применение

#### *Статья 1*

1. Настоящий кодекс распространяется на всех государственных служащих.
2. Для целей настоящего кодекса термином «государственный служащий» обозначается любое лицо, служащее в государственном органе.
3. Положения настоящего кодекса применимы также в отношении любого лица, работающего в частной структуре, которая выполняет задачу оказания публичных услуг.
4. Положения настоящего кодекса не распространяются на избранных публичных представителей, членов правительства и лиц, выполняющих судебные функции.

---

<sup>146</sup>. Приложение к Рекомендации № R (2000) 10, см. [www.coe.int/corruption](http://www.coe.int/corruption).

## **Статья 2**

1. С момента вступления в силу настоящего кодекса, государственная администрация обязана информировать государственных служащих о его положениях.
2. Этот кодекс будет составной частью условий труда государственных служащих с момента подтверждения ими факта ознакомления с ним.
3. Каждый государственный служащий должен принимать все необходимые меры для выполнения положений настоящего кодекса.

## **Статья 3 - Задача кодекса**

Настоящий кодекс предназначен для уточнения норм поведения и честности, которые должны соблюдаться государственными служащими, для оказания им помощи в выполнении этих норм и информировании граждан о том, какого поведения они вправе ожидать от государственных служащих.

## **Общие принципы**

### **Статья 4**

1. Государственный служащий должен исполнять свои обязанности, соблюдая закон, установленные законом инструкции и связанные с его служебными обязанностями этические нормы.
2. Государственный служащий обязан исполнять свой служебный долг политически нейтрально, не пытаясь противодействовать проведению политики, решениям или законным мерам, принимаемым публичными органами.

### **Статья 5**

1. Государственный служащий обязан быть лояльным в отношении национального, местного или регионального органа власти, учрежденного в соответствии с законодательством.
2. Государственный служащий должен быть честным, беспристрастным и выполнять свои обязанности в меру своих способностей, эффективно, компетентно, справедливо и с пониманием, принимая во внимание лишь общественную пользу и соответствующие обстоятельства дела.
3. Государственный служащий обязан быть вежливым с гражданами, которых он или она обслуживает, а также в своих отношениях с вышестоящими начальниками, коллегами и подчиненными.

### **Статья 6**

При исполнении своих обязанностей государственный служащий не должен осуществлять произвол в отношении каких бы то ни было лиц, группы лиц или организаций и обязан учитывать права, обязанности и законные интересы других.

## **Статья 7**

При принятии решения государственный служащий должен действовать в соответствии с законом и беспристрастно осуществлять свое право на оценку, учитывая только относящиеся к делу обстоятельства.

## **Статья 8**

1. Государственный служащий не должен допускать, чтобы его частные интересы сталкивались с его публичными служебными обязанностями. На нем лежит ответственность за то, чтобы не допустить таких коллизий, какими бы они ни были – реальными, потенциальными или могущими оказаться таковыми.
2. В любом случае из своего официального положения государственный служащий не может извлекать не причитающуюся ему личную выгоду.

## **Статья 9**

Государственный служащий обязан всегда вести себя так, чтобы сохранять и укреплять веру граждан в честность, беспристрастность и эффективность государственных органов.

## **Статья 10**

Государственный служащий подотчетен своему непосредственному начальнику, если законом не предусмотрено иное.

## **Статья 11**

Полностью осознавая наличие у себя права доступа к официальной информации, государственный служащий обязан, соблюдая необходимую конфиденциальность, соответственно обращаться со всей информацией и всеми документами, полученными при исполнении или в связи с исполнением своих служебных обязанностей.

## **Статья 12 – Доведение до сведения**

1. Если государственный служащий обнаружит, что от него требуют совершения незаконного, неправомерного или противоречащего этике поступка, который может быть отнесен к должностным преступлениям или каким-либо иным образом нарушить настоящий кодекс, то он обязан уведомить об этом, как это предусмотрено в законодательстве.
2. В соответствии с законодательством государственный служащий обязан информировать компетентные органы о любых известных ему или ей нарушениях настоящего кодекса другими государственными служащими.
3. Если государственный служащий, информировавший в соответствии с законодательством о вышеуказанном нарушении, сочтет неудовлетворительным данный ему ответ, то он может направить письменное уведомление об этом руководителю компетентного органа государственной службы.
4. Если с помощью процедур и средств правовой защиты, предусмотренных в законодательстве о государственной службе, невозможно урегулировать дело приемлемым образом для государственного служащего, то он или она обязаны исполнить полагающиеся по закону и данные ему или ей инструкции.

5. Государственный служащий обязан сообщать компетентным органам любые доказательства, утверждения или подозрения относительно незаконной или преступной деятельности в отношении государственной службы, о чем ему или ей стало известно при исполнении служебных обязанностей или в связи с их исполнением. Расследованием по сообщенным фактам занимаются компетентные органы.

6. Государственная администрация должна следить за тем, чтобы государственному служащему, информировавшему о вышеуказанных случаях добросовестно и на основе разумных подозрений, не было причинено никакого вреда.

### **Статья 13 – Конфликт интересов**

1. Конфликт интересов возникает в такой ситуации, когда государственный служащий имеет личную заинтересованность, которая влияет или может повлиять на объективное и беспристрастное исполнение им своих служебных обязанностей.

2. Личная, заинтересованность государственного служащего включает любую выгоду для него или ее лично или для его (ее) семьи, родственников, друзей и близких, а также для лиц и организаций, с которыми он (она) имеют или имели деловые или связанные с политикой отношения. В это понятие входит также любое финансовое или гражданское обязательство, которое несет государственный служащий.

3. Учитывая, что обычно только самому служащему известно о том, что он (она) находится в данном положении, он (она) обязан:

- ▶ внимательно относиться к любому реальному или потенциальному конфликту интересов
- ▶ принимать меры, чтобы не допустить такого конфликта интересов;
- ▶ доводить до сведения вышестоящего начальника информацию о любом конфликте интересов, как только ему (ей) становится об этом известно;
- ▶ подчиниться любому окончательному решению, требующему от него выйти из того положения, в котором он (она) находится, или отказаться от выгоды, породившей конфликт интересов.

4. Если потребуется, государственный служащий обязан заявить о наличии или отсутствии конфликта интересов.

5. Любой конфликт интересов, о котором заявит кандидат на должность в административном органе или на какой-либо новый пост государственной службы, должен быть урегулирован до назначения данного кандидата на пост.

### **Статья 14 – Заявление о своих интересах**

Если государственный служащий занимает такую должность, при которой его служебные обязанности могут задеть его личные или частные интересы, то в соответствии с законом он обязан заявлять о характере и размерах этих интересов во время своего назначения и делать это затем, через определенные промежутки времени, и при любом изменении ситуации.

### ***Статья 15 – Интересы вне государственной службы и несовместимые с ней***

1. Государственный служащий не должен осуществлять деятельность или операции; занимать (возмездно или безвозмездно) пост или должность, несовместимые с надлежащим исполнением его служебных обязанностей или наносящие им вред. В случае если нет ясности относительно совместимости с государственной службой какой-либо деятельности, он или она должны спросить мнение своего непосредственного руководителя.
2. С учетом применимого законодательства, прежде чем осуществить (возмездно или безвозмездно) некоторые виды деятельности или соглашаться на какие бы то ни было посты или должности вне государственной службы, государственный служащий обязан проинформировать своего работодателя в государственной службе и согласовать с ним этот вопрос.
3. Государственный служащий обязан выполнять любые предусмотренные законом требования по декларированию своего членства или принадлежности к организациям, которые могут повредить его должности или надлежащему исполнению им своих служебных обязанностей в качестве государственного служащего.

### ***Статья 16 – Политическая или общественная деятельность***

1. С учетом соблюдения основных конституционных прав государственный служащий обязан следить затем, чтобы его участие в политической деятельности и его причастность к полемике в обществе или политических кругах не поколебали уверенности граждан или его работодателей в его способности беспристрастно выполнять возложенную на него задачу.
2. При исполнении своих служебных обязанностей государственный служащий не должен позволять использовать себя в каких-либо политических целях.
3. Государственный служащий обязан соблюдать любые ограничения, предусмотренные законом для некоторых категорий государственных служащих в отношении осуществления ими политической деятельности в связи с занимаемым ими положением или характером их служебных обязанностей.

### ***Статья 17 – Защита частной жизни государственного служащего***

Необходимо принять все меры, чтобы должным образом обеспечить уважение частной жизни государственного служащего; соответственно все предписанные в настоящем кодексе положения должны оставаться конфиденциальными, если в законе не предусмотрено иное.

### ***Статья 18 – Подарки***

1. Государственный служащий не должен ни просить, ни принимать подарки, услуги, приглашения и любые другие выгоды, предназначенные для него или для его семьи, родственников, близких друзей, а также для лиц или организаций, с которыми государственный служащий имеет или имел деловые или связанные с политикой отношения, способные повлиять или создать видимость влияния на беспристрастность, с которой он или она исполняют свои служебные обязанности, или которые могут быть вознаграждением или создать видимость вознаграждения,

имеющего отношение к выполняемым служебным обязанностям; под эту категорию не подпадают обычное гостеприимство и мелкие подарки.

2. Если государственный служащий не знает, может ли он или она принять подарок или воспользоваться гостеприимством, он или она обязаны спросить мнение своего непосредственного руководителя.

### **Статья 19 – Отношение к предложениям получить необоснованную выгоду**

Если государственному служащему предлагается необоснованная выгода, то с целью обеспечения своей безопасности он или она обязаны принять следующие меры:

- ▶ отказать от необоснованной выгоды; для ее использования в дальнейшем в качестве доказательства принимать ее нет необходимости;
- ▶ попытаться установить личность сделавшего такое предложение;
- ▶ избегать длительных контактов; хотя знание основания данного предложения может быть полезным при снятии показаний;
- ▶ в том случае, если подарок нельзя ни отклонить, ни вернуть отправителю, он должен храниться по возможности с минимальным использованием;
- ▶ постараться иметь свидетелей происходящего, например, работающих рядом коллег;
- ▶ в кратчайший срок написать докладную об этой попытке, предпочтительно занеся ее в официальный журнал;
- ▶ довести как можно скорее этот факт до сведения непосредственного руководителя или напрямую до компетентного правоохранительного органа;
- ▶ продолжать работу в обычном порядке, в особенности с делом, в связи с которым была предложена необоснованная выгода.

### **Статья 20 – Уязвимость по отношению к другим**

Государственный служащий не должен позволять ставить себя в такое положение или создавать его видимость, которое может его вынудить оказать взамен услугу лицу или какой-либо организации. Точно также и его публичное и частное поведение не должно делать его уязвимым по отношению к влиянию других лиц.

### **Статья 21 – Злоупотребление служебным положением**

1. Государственный служащий не должен предлагать никаких выгод, каким-либо образом связанных с его положением в качестве государственного служащего, если только у него нет на это законного разрешения.

2. Государственный служащий не должен пытаться влиять в частных целях на какое бы то ни было лицо или организацию, в том числе и на других государственных служащих, пользуясь своим служебным положением или предлагая им личные выгоды.

### **Статья 22 – Информация в распоряжении государственных органов**

1. С учетом основных положений национального права в отношении доступа к информации, находящейся в распоряжении публичных органов, государственный



служащий может сообщать информацию только при соблюдении норм и требований, применимых к тому органу, в котором данный служащий работает.

2. Государственный служащий обязан принимать соответствующие меры для обеспечения гарантии безопасности и конфиденциальности информации, за которую он (она) несет ответственность и которая ему (ей) стала известна.

3. Государственный служащий не должен стремиться получить доступ к информации, который ему (ей) иметь нецелесообразно. Государственный служащий не должен использовать не по назначению информацию, которую он (она) может получить при исполнении своих служебных обязанностей или в связи с ними.

4. Государственный служащий не должен также ни задерживать официальную информацию, которая может или должна быть передана гласности, ни распространять информацию, о которой ему (ей) известно или имеются основания считать, что она неточна или ложна.

### ***Статья 23 – Общие и официальные средства***

Осуществляя свои полномочия, государственный служащий должен следить за тем, чтобы управлять с пользой, эффективно и экономно персоналом и вверенным ему имуществом, помещениями, службами и финансовыми средствами. Они не должны использоваться для частных целей, за исключением случаев, разрешенных законом.

### ***Статья 24 – Проверка честности***

1. Государственный служащий, отвечающий за прием на работу, продвижение по службе и назначение на должность обязан следить за тем, чтобы проверка честности будущего работника осуществлялась в соответствии с законом.

2. Если после такой проверки неясно, как надо действовать, то он или она должны обратиться за соответствующей консультацией.

### ***Статья 25 – Ответственность вышестоящих руководителей подразделений***

1. Государственный служащий, осуществляющий контроль или руководство другими государственными служащими, должен исполнять свои обязанности в соответствии с политикой и целями того публичного органа, которому он или она подчиняется. Он или она несет ответственность за действия или бездействие своего персонала, наносящие вред политике и целям этого органа, если он или она не приняли мер, которые необходимо было принять для того, чтобы не допустить таких действий или бездействия.

2. Государственный служащий, осуществляющий контроль или руководство другими государственными служащими, должен принимать меры к тому, чтобы его персонал не совершал коррупционных действий с использованием служебного положения. Эти меры могут заключаться в следующем: привлекать внимание и применять законы и подзаконные акты, проводить соответствующую воспитательную работу против коррупции, внимательно относиться к финансовым и иным трудностям работников и своим личным поведением подавать пример честности.

## **Статья 26 – Прекращение работы на государственной службе**

1. Государственный служащий не должен использовать свою принадлежность к государственной службе для получения работы за ее пределами.
2. Государственный служащий не должен допускать, чтобы перспектива другой работы способствовала реальному или потенциальному конфликту интересов или создавала видимость такого конфликта. Он или она должны незамедлительно доложить непосредственному руководителю о любом конкретном трудовом предложении, которое может привести к такому конфликту интересов. Он или она должны также сообщить своему руководителю о своем согласии на какое-либо предложение о трудоустройстве.
3. В соответствии с законом, бывший государственный служащий не должен в течение определенного периода также действовать от имени какого бы то ни было лица или организации в деле, по которому он (она) действовал или консультировал от имени государственной службы, что дало бы дополнительные преимущества этому лицу или этой организации.
4. Бывший государственный служащий не должен использовать или распространять конфиденциальную информацию, полученную им (ею) в качестве государственного служащего, кроме случаев специального разрешения на ее использование в соответствии с законодательством.
5. Государственный служащий должен выполнять все установленные законом и распространяющиеся на него (нее) правила в отношении принятия предложений о трудоустройстве по окончании своей государственной службы.

## **Статья 27 – Отношение с бывшими государственными служащими**

Государственный служащий не должен оказывать особое внимание и предоставлять особый доступ в административные органы бывшим государственным служащим.

## **Статья 28 – Соблюдение кодекса и санкции**

1. Настоящий кодекс публикуется с санкции министра или руководителя государственной службы. Государственный служащий обязан вести себя в соответствии с настоящим кодексом и, следовательно, должен ознакомиться с его положениями и любыми изменениями в нем. Если он или она не уверены в том, как необходимо поступить, то он или она должны обратиться к компетентному лицу.
2. С учетом положений пункта 2 Статьи 2 положения настоящего кодекса включаются в трудовое соглашение (контракт) государственного служащего. Нарушение этих положений может повлечь за собой наложение санкций дисциплинарного характера.
3. Если государственный служащий ведет переговоры по условиям занятости других государственных служащих, то он обязан в них включить положение о том, что настоящий кодекс должен соблюдаться и является составной частью этих условий.

4. Государственный служащий, которому поручены контроль и руководство другими государственными служащими, обязан следить за тем, чтобы они соблюдали настоящий кодекс, принимая или предлагая соответствующие дисциплинарные меры пресечения любых нарушений его положений.

5. Государственная администрация будет через определенные промежутки времени пересматривать положения настоящего кодекса.

### **9.3.5. Двадцать Руководящих принципов борьбы с коррупцией<sup>147</sup>**

---

[Информирование общественности и этика]

1. Проводить эффективные меры для предотвращения коррупции и, в этой связи, поднимать уровень общественного понимания и продвижения этического поведения.

[Уголовное право]

2. Гарантировать признание национальной и международной коррупции криминальной.

3. Гарантировать, чтобы те, кто отвечает за предотвращение, расследование, судебное преследование и судебное решение по случаям коррупции, обладали независимостью и автономией, соответствующим их функциям, были свободны от влияния, имели эффективные средства для сбора доказательств по защите людей, которые помогают властям в борьбе с коррупцией, и сохраняли конфиденциальность расследований.

4. Обеспечивать принятие соответствующих мер для конфискации и лишения доходов, полученных от коррупции.

5. Обеспечивать принятие соответствующих мер, исключающих давление на юристов, занимающихся делами о коррупции.

6. Ограничивать иммунитет от расследования, судебного преследования или судебного решения по случаям коррупции до степени, необходимой в демократическом обществе.

[Специализированные органы]

7. Содействовать специализации людей или органов, отвечающих за борьбу с коррупцией и обеспечивать их соответствующими средствами и подготовкой для исполнения их задач.

[Налоговый сектор]

8. Гарантировать, чтобы финансовое законодательство и органы власти, отвечающие за его осуществление, содействовали борьбе с коррупцией эффективным и скоординированным образом, в том числе, исключая возможность снижения налогов, согласно закону или на практике, по поводу взяток или других расходов, связанных с коррупционными правонарушениями.

---

147. Резолюция (97) 24, принятая на 101-м заседании Комитета министров.

[Государственное управление]

9. Гарантировать, чтобы при организации, функционировании и принятии решений государственными органами власти принималась во внимание необходимость борьбы с коррупцией и, в частности, обеспечивалась максимальная прозрачность, необходимая для достижения эффективности.

10. Гарантировать, чтобы правила, касающиеся прав и обязанностей должностных лиц, содержали требования борьбы с коррупцией и предусматривали соответствующие и эффективные дисциплинарные меры; продвигать дальнейшую разработку правил поведения, ожидаемого от общественных должностных лиц, таких, как кодексы поведения.

11. Гарантировать, чтобы соответствующие процедуры аудита распространялись на действия государственной службы и общественного сектора.

12. Укреплять роль, которую могут играть процедуры аудита в предотвращении и обнаружении коррупции вне административных органов.

13. Гарантировать, чтобы система общественной ответственности и подотчетности принимала во внимание последствия коррумпированного поведения общественных должностных лиц.

14. Принимать соответствующие прозрачные процедуры для государственных закупок, которые бы содействовали справедливой конкуренции и исключали коррупционеров.

[Политический сектор]

15. Поощрять принятие избранными представителями кодексов поведения и продвигать правила финансирования политических партий и избирательных кампаний, которые противодействуют коррупции.

16. Гарантировать, чтобы СМИ имели право свободно получать и распространять информацию по вопросам коррупции и подвергались только таким ограничениям, которые являются необходимыми в демократическом обществе.

17. Гарантировать, чтобы гражданское право учитывало потребности борьбы с коррупцией и, в частности, обеспечивало эффективные средства правовой защиты и права тех лиц, чьи интересы затрагивает коррупция.

[Исследования]

18. Поощрять исследования в области коррупции.

[Организованная преступность и отмывание денег]

19. Гарантировать, чтобы в каждом аспекте борьбы с коррупцией принимались во внимание возможные связи с организованной преступностью и отмыванием денежных средств.

[Международное сотрудничество]

20. Развивать самое широкое международное сотрудничество во всех областях борьбы с коррупцией.



«В странах, где коррупция стала широко распространенным явлением, люди склонны, зачастую, все свои проблемы относить на счет коррупции. Понимание этого феномена поможет увидеть различия между коррупцией и, например, бесхозяйственностью, плохим управлением, другими формами экономической преступности или административных нарушений».

Отдел по сотрудничеству в сфере борьбы с экономическими преступлениями (ECCU) Генеральной дирекции Совета Европы по правам человека и верховенству права отвечает за разработку и реализацию программ технического содействия по предотвращению коррупции, борьбе с отмыванием денег и внедрению лучших практик госуправления в странах-членах Совета Европы и ряде других государств.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Совет Европы является ведущей организацией на континенте в области прав человека. Он включает в себя 47 стран, 28 из которых являются членами Европейского Союза. Все страны-члены Совета Европы подписали Европейскую конвенцию о правах человека – международный договор, призванный защищать права человека, демократию и верховенство права. За применением Конвенции в государствах-членах следит Европейский суд по правам человека.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE