



# ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И КОНЦЕПЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Учебное пособие



Москва 2013

УДК 343.2./7  
ББК 67.408.1  
Д 44

**Д 44** Дивайн В., Хоппе Т. Основные понятия и концепции антикоррупционной деятельности: учебное пособие. – М. Анкил, 2013. – 240 с.

Первое издание, май 2013, © Совет Европы

Большая часть финансовой поддержки на подготовку данного документа выделена Советом Европы. Представленные в пособии взгляды не могут рассматриваться в качестве официальной позиции Совета Европы.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	7
<b>Глава 1</b>	
<b>КОРРУПЦИЯ</b> .....	8
1.1. Определения коррупции .....	8
1.2. Формы коррупции .....	12
1.3. Терминология .....	16
1.4. Причины коррупции .....	20
1.5. Последствия коррупции .....	25
1.6. Количественная оценка коррупции .....	27
1.6.1. Методология .....	28
1.6.1.1. Виды используемой информации .....	28
1.6.1.2. Сбор информации .....	29
1.6.1.3. Анализ информации .....	34
1.6.2. Международные индексы и исследования .....	38
<b>Глава 2</b>	
<b>ОЦЕНКА КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ</b> .....	46
2.1. Виды используемой информации .....	47
2.1.1. Сбор информации .....	48
2.1.2. Анализ информации .....	51
<b>Глава 3</b>	
<b>ВВЕДЕНИЕ В МЕРЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ</b> .....	53
<b>Глава 4</b>	
<b>ПРИМЕРЫ УСПЕШНОЙ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ</b> .....	61
4.1. Пример Грузии .....	62
4.1.1. Патрульная полиция .....	63
4.1.2. Налоговые службы .....	65
4.1.3. Обеспечение функционирования государственного и гражданского реестров .....	68
4.1.4. Университеты .....	71
4.1.5. Критика .....	74
4.2. Другие примеры .....	75
Литература .....	79
<b>Глава 5</b>	
<b>МОРАЛЬНО-ЭТИЧЕСКИЕ НОРМЫ</b> .....	80
5.1. Этика как инструмент борьбы с коррупцией .....	80
5.2. Как изменить этическую культуру? .....	81

5.3. Регулирование этической культуры .....	83
5.3.1. Источники .....	83
5.3.2. Кодексы поведения на основе правил или ценностных установок .....	84
5.3.3. Дополнительная ценность кодекса поведения .....	86
5.4. Этическое воспитание.....	87
5.4.1. Определения .....	87
5.4.2. Конкретные примеры этических дилемм .....	89
5.5. Проверка моральных качеств .....	97
5.5.1. Полиция Нью-Йорка – Опыт Нью-Йорка .....	97
5.5.2. Цели .....	100
5.5.3. Ограничения.....	101
5.5.4. Другие примеры .....	101
Литература.....	103

## **Глава 6**

<b>КРИМИНАЛИЗАЦИЯ</b> .....	104
6.1. Элементы преступления .....	104
6.1.1. Подкуп государственных должностных лиц .....	104
6.1.2. Взятничество в частном бизнесе.....	106
6.1.3. Торговля влиянием .....	107
6.1.4. Мошенничество .....	109
6.1.5. Растрата.....	110
6.1.6. Должностное злоупотребление.....	110
6.1.7. Незаконное обогащение .....	111
6.1.8. Отмывание денег .....	114
6.2. Освобождение от ответственности .....	115
6.3. Иммунитеты как препятствие уголовного преследования .....	115
6.4. Спонсорство и уголовное право .....	117
6.4.1. Школьные компьютеры.....	117
6.4.2. Медицинские инструменты.....	118
Литература.....	120

## **Глава 7**

<b>ПОЛИТИЧЕСКОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ</b> .....	121
7.1. Предпосылки .....	121
7.2. Государственное и частное финансирование .....	122
7.3. Честность в политическом финансировании .....	125

7.4. Нецелевое использование государственных ресурсов.....	127
7.5. Прозрачность в политическом финансировании .....	128
Литература.....	131
<b>Глава 8</b>	
<b>МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ .....</b>	<b>132</b>
8.1. Предпосылки .....	132
8.1.1. Скандал взяточничества «Локхид» в 1972 г. ....	132
8.1.2. Дело «Банангейт» в 1974 г.....	134
8.1.3. Закон о коррупции за рубежом.....	135
8.1.4. Международные соглашения.....	136
8.2. Конвенции.....	137
8.2.1. Конвенция ОЭСР.....	137
8.2.2. Уголовно-правовая конвенция о коррупции Совета Европы.....	138
8.2.3. Гражданско-правовая конвенция Совета Европы.....	141
8.2.4. Конвенция ООН против коррупции (UNCAC).....	142
8.2.5. Конвенции Евросоюза.....	144
8.2.6. Межамериканская конвенция по противодействию коррупции Организации американских государств .....	145
8.2.7. Африканская конвенция .....	146
Литература.....	147
8.3. Сравнение конвенций.....	148
8.3.1. Обзор: основные законодательные акты и договоры .....	148
8.3.2. Дополнительная значимость конвенций .....	149
8.3.3. Пример разногласий: вознаграждения за упрощение формальностей.....	150
8.4. Применение и контроль.....	154
8.4.1. Совет Европы: ГРЕКО .....	154
8.4.2. ОЭСР .....	157
8.4.3. Конвенция ООН.....	158
8.4.4. Другие конвенции .....	159
8.4.5. Проблемы в применении конвенций.....	159
8.4.6. Отчеты по проверке стран.....	160
8.5. Необязывающие нормы .....	160
8.5.1. 20 руководящих принципов Совета Европы.....	160

8.5.2. Политическое финансирование .....	162
8.5.3. Типовой кодекс поведения .....	164
8.5.4. Стандарты ОЭСР и ЕС.....	165
<b>Глава 9</b>	
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ</b> .....	166
9.1. Общая литература.....	166
9.2. Интернет-ресурсы .....	166
9.2.1. На русском языке .....	166
9.2.2. На английском языке .....	166
9.3. Международные стандарты: Совет Европы .....	167
9.3.1. Уголовно-правовая конвенция против коррупции. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию Страсбург, 27 января 1999 года.....	167
9.3.2. Гражданско-правовая конвенция против коррупции. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию Страсбург, 4 ноября 1999 года (неофициальный перевод).....	187
9.3.3. Единые правила политического финансирования .....	196
9.3.4. Типовой кодекс поведения должностных лиц .....	200
9.3.5. 20 руководящих принципов Совета Европы.....	209
9.4. Внутреннее законодательство .....	211
9.4.1. Уголовный закон «Уголовный кодекс Российской Федерации» (УК РФ) от 13.06.1996 № 63-ФЗ.....	211
9.4.2. Закон о противодействии коррупции – Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» .....	213
9.4.3. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих .....	226

# ВВЕДЕНИЕ

Учебное пособие «Основные понятия и концепции антикоррупционной деятельности» является одним из итогов работы Совета Европы в рамках технического содействия его государствам-членам. Данное пособие разработано и подготовлено целиком на средства Совета Европы.

Первоначальная разработка и апробация учебного пособия прошли в рамках обучающего семинара в мае 2012 г. в г. Москве. Данное пособие составлялось для проведения интерактивных занятий длительностью от четырех до пяти дней, и предлагалось слушателям в качестве обучающего материала. Далее оно было доработано с учетом предложений экспертов Совета Европы и участников семинара, с целью создания наиболее полноценного учебного пособия.

Пособие призвано решить две задачи: оно предоставляет лектору последовательный обзор курса и способ его подачи; для слушателя оно служит справочником при прохождении и усвоении курса, а также для самостоятельной работы по его завершению.

Пособие рассматривает проблему коррупции и возможные способы противодействия ей с учетом международных стандартов и подходов. Хотя коррупцию и возможно охарактеризовать общими терминами, это явление, равно как и методы противодействия ему, приобретают особые черты в каждой отдельной стране.

Главы 1 и 3, а также Приложение «Международные антикоррупционные оценки и опросы» подготовлены экспертом Совета Европы Верой Дивайн (Великобритания), главы 2, 4-9 подготовлены экспертом Совета Европы Тилманом Хоппе (Германия).

Пособие изначально было разработано на английском языке и переведено на русский язык Центром европейских исследований МГИМО (У) МИД России и Европейским учебным институтом при МГИМО (У) МИД России. Перевод и публикация издания на русском языке проводились на средства Агентства по образованию и культуре ЕС.

# Глава 1. КОРРУПЦИЯ

## 1.1. Определения коррупции

*Цель данного раздела – познакомить слушателей с ключевыми определениями понятия «коррупция» и с терминологией, используемой при обсуждении проблемы коррупции. После изучения данного раздела слушатели должны уметь распознавать и различать различные формы коррупции.*

Коррупция существует в любом обществе. Население разных стран неодинаково воспринимает существующий уровень коррупции, но в целом сама коррупция как явление осуждается в любой культуре. Это подтверждается повсеместным принятием антикоррупционного законодательства. Аргументы, что коррупция непобедима (так как она «это образ жизни» или «часть культуры»), должны оцениваться критически. В отчете Общественной палаты РФ за 2011 г. проанализированы тенденции с 2008 г. и отмечены два положительных тренда:

- резкое увеличение представителей среднего класса среди респондентов;
- высокий уровень отторжения коррупции среди молодежи (до 25 лет)<sup>1</sup>.

Словом «коррупция» можно легко описать множество различных ситуаций. В странах, где коррупция широко распространенное явление, население склонно все проблемы относить на счет коррупции: отказ в устройстве на работу; проигрыш судебного дела; плохая оценка на экзамене.

В любом из этих примеров коррупция могла иметь место. Но такой же результат мог стать следствием личной ошибки, плохого управления, некомпетентности, неправильного толкования закона государ-

---

<sup>1</sup> Доклад Общественной палаты РФ от 2011 г. об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики (см. электронную версию на сайте <http://www.oprf.ru/files/dok2012/dokladkorrupciya03042012.pdf>).



ственным служащим, несовершенства процедуры, создавших впечатление коррупции. То есть совершенно необязательно, что коррупция имела место. Свой вклад в недопонимание этого явления вносят средства массовой информации. В погоне за сенсацией они небрежно используют термин «коррупция» (здесь можно отдельно говорить и о качестве журналистики).

Определения необходимы для компетентного обсуждения этой проблемы, чтобы отличать коррупцию от, к примеру, плохого управления.

Вопросам коррупции посвящено множество научных исследований, приняты международные соглашения, направленные на разработку антикоррупционного законодательства, но единое всеми принятое определение коррупции отсутствует.

Запрос в интернет-поисковике дает множество вариантов определений, относящих коррупцию, в том числе, к неприемлемому, с точки зрения морали, поведению. Каждый определяет коррупцию с точки зрения своего восприятия: через призму философии, морально-этических представлений; в соответствии со взглядами экономической школы мысли. На основе этих представлений сформировался мировой правовой консенсус по вопросам коррупции, закрепленный в ныне действующих международных соглашениях и нормах внутреннего права.

Настоящее учебное пособие посвящено преимущественно правовым стандартам и методам борьбы с коррупцией. Но чтобы заложить основу дальнейшего обсуждения, предварительно необходимо ознакомиться с более широким кругом подходов к этому явлению.

Два определения коррупции получили наиболее широкое использование в ходе научной и профессиональной дискуссии. Формулировка этих определений зависит от профиля соответствующего органа или организации, которым они были сформулированы.

Определение Всемирного банка: **«Коррупция – это злоупотребление государственной властью ради личной выгоды»<sup>2</sup>.**

Определение коррупции, предложенное организацией «Трансперенси интернэшнл» (Transparency International), глобальной

---

<sup>2</sup> См. на <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm> обсуждение Всемирным банком различных возможных определений коррупции и объяснение, почему эта организация утвердила данное определение.

неправительственной организацией по борьбе с коррупцией: «**Злоупотребление вверенной властью для личной выгоды**»<sup>3</sup>.

В определении Всемирного банка основной акцент делается на отношениях между общественным сектором, с одной стороны, и частными интересами, с другой. В фокусе определения оказываются поступки государственных деятелей: государственных служащих, должностных лиц, политических деятелей – всех, кто принимает решения по расходованию общественных ресурсов. «Трансперенси интернэшнл» расширила это определение. Оно охватывает любое злоупотребление вверенной властью: т.е. и коррупцию в частном секторе, например в случае злоупотребления доверием акционеров со стороны высшего должностного лица компании. Данный тип коррупции, также именуемый **коррупцией внутри частного сектора**, все чаще объект международной дискуссии, тогда как на заре 1990-х акцент делался на коррупционных отношениях между частным и государственным секторами.

*Определение коррупции, предложенное организацией «Трансперенси интернэшнл», распространяется на судебные дела, подобные делу «Энрон»<sup>4</sup>, в котором частная компания была вовлечена в крупномасштабное корпоративное мошенничество и коррупцию, направленные на злоупотребление доверием своих акционеров.*

Общее для определений коррупции «Трансперенси интернэшнл» и Всемирного банка (и других, не приведенных здесь) – для квалификации поступка как коррупционного должно иметь место получение незаконной выгоды.

Государственный служащий, который нарушил правила или нормативные положения потому, что неверно их понял, скорее, некомпетентен, чем коррумпирован. О коррупции можно было бы говорить, если бы присутствовал элемент его неправомерной личной выгоды.

В реальности такую границу не всегда легко провести; не во всех случаях очевидно, что является для стороны неправомерной выгодой, например в ситуации, когда лицо занимает начальственную должность и набирает сотрудников на вакантные позиции с нару-

---

<sup>3</sup> См. подробнее на сайте организации [www.transparency.org](http://www.transparency.org). На этом сайте можно найти разделы, посвященные отдельным странам.

<sup>4</sup> Интернет-ресурс Википедия дает удобную для пользования информацию о деле: <http://en.wikipedia.org/wiki/Enron>

шением надлежащих процедур приема на работу. Материальной выгоды для такого начальника нет, но он хочет, чтобы его воспринимали как лицо, обладающее реальной властью, и это может представлять собой определенную отсроченную выгоду, выражающуюся в лояльности работника по отношению к нанявшему его лицу.

В некоторых странах гораздо более сложной была бы ситуация родителя, использующего своё влияние для трудоустройства своего отпрыска на хорошую работу. Это может рассматриваться не только как вполне законный поступок, но даже и как обязанность по отношению к детям. Такая ситуация пример «фаворитизма», формы коррупции, о которой речь пойдет ниже. Аргумент против такого поведения – несправедливость в отношении тех молодых людей, которые тоже ищут работу и которых отсутствие связей ставит в невыгодное, с точки зрения конкуренции, положение.

Коррупция имеет место, когда ответственное лицо или сторона принимает незаконное вознаграждение, получает преимущество, нарушает правила о недопущении конфликта интересов. Вознаграждение может быть в денежной форме, в виде предоставления чего-то материального, помимо денег, в виде любой другой выгоды. При этом выгода не обязательно должна предназначаться самому этому лицу; получателем может быть кто-то другой – политическая партия, группа лиц с соответствующими интересами. 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.

*К примеру, в случае предоставления государственных услуг коррупцией считается принимать пациента, только если он заплатил медсестре или врачу, когда данная услуга, в силу закона, бесплатная. Аналогичным образом коррупция будет иметь место, когда государственный служащий требует оплату, превышающую официальные расценки, например за выдачу паспорта (в таких случаях обычно не выдается чек об оплате услуги или он выписывается на меньшую сумму). Незаконной выгодой является также неправомерное пожертвование партии, наём или помощь в найме на работу лица в связи с тем, что оно член чьей-то семьи. Другой пример такой выгоды – получение партией пожертвования без отражения в бухгалтерском учете.*

Приведенные выше определения Всемирного банка и «Трансперенси интернэшнл» критикуются за акцент только на одной стороне коррупционных отношений – на коррумпированном официальном лице. Они оставляют за рамками другую сторону, коррумпирующую это официальное лицо, т.е. гражданина, бизнесмена, получающего от конкретного случая коррупции зачастую бóльшую выгоду, чем соответствующий чиновник.

*Во многих восточноевропейских странах и в СНГ граждане сами активно инициируют дачу взятки и без предложения со стороны официального лица. Общественное обсуждение преимущественно сосредоточено на коррумпированном чиновнике, берущем взятки. Можно утверждать, что мало кто из граждан будет «оплакивать» отсутствие возможности дать взятку за получение разрешения на строительство дома, нарушающее строительное законодательство.*

Согласно самому последнему определению (автор А. Банержи, 2011 г.), коррупция – это «ситуация, когда чиновник (или избранное должностное лицо) нарушает норму для личной выгоды». Это определение покрывает большинство случаев коррупции, но оно также фокусируется только на должностном лице, т.е. на «коррумпированной стороне».

## 1.2. Формы коррупции

*Цели: по итогам изучения этого раздела участники курсов смогут определять и различать проявления коррупции.*

Коррупция шире, чем взяточничество (подкуп), которое, вероятно, первым приходит на ум при обсуждении данной проблемы.

Приведенный ниже материал использует для цитирования и опирается на Глоссарий коррупции, составленный Антикоррупционным ресурсным центром Ю4 (U4 Anti-corruption Resource Centre)<sup>5</sup>, научно-исследовательским учреждением, специализирующимся на практико ориентированных исследованиях коррупции.

**Взятка (подкуп) – выплата ненадлежащей выгоды**, например фиксированной суммы, процента от договора или иных благ в неденежной форме государственному должностному лицу, чтобы данное лицо

---

<sup>5</sup> Словарь представлен на сайте [www.u4.no](http://www.u4.no), он содержит также другие примеры проявлений коррупции, равно как и определения других ключевых терминов, используемых в литературе и дискуссии, посвященных теме коррупции.

совершило определенные действия или воздержалось от их совершения при выполнении своих официальных обязанностей.

**Откат** – подкуп, представляющий собой незаконную тайную выплату, сделанную в ответ на предоставленную услугу; термин используется для описания выгод, полученных в результате предоставления определенных услуг.

*Если обвинения справедливы, подкуп выглядит как форма коррупции, описанная в деле Светланы Вукайлович (см. ниже). Она, таким образом, скорее всего, получила откат за предоставление права на заключение контракта компании «Новартис», то есть определенный процент, в денежной форме, от общей стоимости контракта.*

Другая форма коррупции – **растрата**. Растрата – это хищение (государственных/общественных) ресурсов уполномоченным должностным лицом. В отличие от других форм коррупции, в растрате участвует только одна сторона – сам расхититель/расхитительница. Владелец полномочий может совершать хищение путем систематического использования своей государственной должности в личных интересах.

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

**Фаворитизм (блат)** – это процесс, имеющий результатом пристрастное распределение государственных ресурсов. Фаворитизм (или блат) включает предоставление должностей или преимуществ друзьям и родственникам безотносительно их квалификации. Это может быть формой коррупции, когда имеет место злоупотребление властью для получения личной выгоды. В политической сфере,

<sup>6</sup> См.: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-17739388>

например, союзники могут получать льготные условия с целью сохранения их поддержки.

*Фаворитизм стал ключевым элементом в процессе, сопровождавшем отставку в начале 2012 г. президента Германии Кристиана Вульфа (Christian Wulff). Согласно обвинениям, расследуемым генеральной прокуратурой, Вульф (в ранее занимаемой им должности премьер-министра федеративной земли Нижняя Саксония) принимал важные решения о предоставлении государственных субсидий в секторе киноиндустрии влиятельному продюсеру. Он 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 500 000 евро на привлекательных условиях через супругу влиятельного предпринимателя и не сообщил эту информацию немецкому парламенту по получении запроса<sup>7</sup>.*

**Непотизм (протекция родным)** – особая форма фаворитизма, охватывающая родных и членов семьи. Сербия, Черногория и Албания, а также африканские государства часто приводятся в качестве примера широко распространенного непотизма, возникающего вследствие важного значения, придаваемого в этих обществах факту принадлежности к определенной семье или клану, и вытекающих из этого лояльности и ожиданий.

Фаворитизм и непотизм отрицательно влияют на демократические системы: предоставление преимуществ неквалифицированным лицам ведет к структурным проблемам работы системы и негативно сказывается на её эффективности; это подрывает веру в справедливость и беспристрастность процедур и нормативно-правовых актов. Непотизм и фаворитизм имеют место на высоких и на низких уровнях влияния и власти. В качестве примера можно привести некоторые страны Западных Балкан, где государственный сектор один из немногих, предоставляющих рабочие места. Работа на государственной службе не является хорошо оплачиваемой, но она по-прежнему предлагает гарантированный заработок и льготы. К примеру, директора школ, имеющие право принимать на работу учителей по своему усмотрению, обвиняются в практике найма не на

---

<sup>7</sup> Краткая справка о данном процессе содержится в Википедии по адресу: [http://en.wikipedia.org/wiki/Christian\\_Wulff](http://en.wikipedia.org/wiki/Christian_Wulff)

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 как человек, обладающий реальными возможностями и властью.

**Вымогательство**, подобно хищению, форма коррупции, где выгоду получает лишь одна сторона. Существуют разногласия по поводу того, когда определенные 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 военных или полувоенных сил в целях изъятия денег и в виде неперемennого предварительного условия ведения бизнеса компанией или частным лицом. Термины «шантаж» и «вымогательство» часто используются как взаимозаменяемые из-за применения в уголовном законодательстве смягчающих обстоятельств в случае вымогательства. Вымогательство — крайняя форма шантажа, но не всякий шантаж представляет собой вымогательство. Вымогательство — 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 на пользу другому лицу в обмен на деньги или другие одолжения.

Один из наиболее известных примеров торговли влиянием — бывший губернатор штата Иллинойс Род Благоевич (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 в правительстве президента Обамы<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> См.: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/mar/15/rod-bлагоjevich-begins-prison-sentence>

### 1.3. Терминология

Другие понятия, важные для целей настоящего учебного пособия, поскольку они используются в научной дискуссии и литературе, приведены ниже:

Сторона спроса	Сторона предложения
Активное взяточничество	Пассивное взяточничество
Административная коррупция	Политическая узурпация, узурпация государства
Ситуационная коррупция	Систематическая коррупция
Мелкая коррупция	Широкомасштабная коррупция
Местная, региональная коррупция	Коррупция центра
Частная коррупция	Государственная коррупция

Часто различают **сторону спроса в противоположность стороне предложения**. Практически во всех случаях в акт коррупции вовлечены как минимум две стороны: сторона, принимающая или получающая незаконную выгоду; сторона, предоставляющая незаконную выгоду. Последним может быть гражданин, любое неправительственное или непубличное физическое или юридическое лицо.

*В сентябре 2011 г. арестована Светлана Вукайлович (Svetlana Vukaĵlović), бывший генеральный директор сербского республиканского института медицинского страхования. Она обвиняется в приобретении вакцин против вируса гриппа H1N1 по завышенным ценам. В 2009 г. правительство Сербии заказало 3 млн доз вакцины. Сербское Управление по борьбе с организованной преступностью в сотрудничестве с обвинителем по делам организованной преступности, проводившие арест, заявляют, что вакцина приобреталась по цене за единицу, на 200 динаров превышающей цену, предложенную более дешевым поставщиком. На конец августа 2012 г. дело находилось в стадии расследования (сама 2-жа Вукайлович выпущена под залог в мае 2012 г.). Если обвинение окажется справедливым, 2-жа Вукайлович, согласно большинству определений, будет считаться **стороной спроса**, а «Новартис» (Novartis), компания, получившая контракт на поставку вакцины (через посредство сербской компании «Югохемия» (Jugohemija)), будет **стороной предложения**, несмотря на то, что неясно, требовала*



ли Вукайлович взятку. Убыток, нанесенный государственному бюджету Сербии, оценивается в 1,6 млн евро<sup>9</sup>.

Другая важная классификация – разделение подкупа на **активный и пассивный**. Понятие «активный подкуп» включает лицо, дающее взятку. Под пассивным подкупом подразумевается поступок лица, принимающего взятку.

*В 2004 г. британская газета «Гардиан» сообщила, что компания «Би-ЭйИ» (BAE) – одна из крупнейших в Соединенном Королевстве компаний-экспортеров оружия и боеприпасов – выиграла в 1980-х гг. прибыльный контракт стоимостью 40 млн долл. на поставку оружия правительству Саудовской Аравии путем подкупа должностных лиц этой страны. Взятки, сумма которых составила 30% от общей стоимости сделки, предположительно выплачивались из специального фонда подкупа должностных лиц. В этом примере «Би-ЭйИ», 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>.*

Как видно из рассмотренных примеров, различие сторон спроса и предложения, равно как и активного, и пассивного подкупа, часто запутанная задача – лицо или сторона, называемая пассивной стороной подкупа, напротив, очень активна. Вышеуказанные разграничения упомянуты здесь для создания завершенной картины. Данная терминология широко используется в антикоррупционной литературе и в особенности в антикоррупционной законодательной базе. В качестве примера можно привести Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, где широко используется

<sup>9</sup> В Сербии дело получило широкую огласку в СМИ. К примеру, см.: <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/277949/Svetlana-Vukajlovic-uhapsena-zbog-malverzacija-okovakcina>

<sup>10</sup> Данное дело, также известное как «Сделка «Аль-Ямама», приобрело печальную известность, в частности, из-за способа, которым политическое руководство в Соединенном Королевстве, как предполагается, затрудняло расследование дела. Дело широко освещалось международными СМИ и СМИ Великобритании. Газета «Гардиан», первой сообщившая эту новость, провела детальное расследование этого случая – предысторию, статьи и выводы по этому вопросу можно найти на отдельном сайте, названном The BAE Files (Файлы BAE), по адресу <http://www.guardian.co.uk/world/bae>

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 <другому лицу> для самого этого <другого> лица или любого иного лица, с тем, чтобы оно совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций». Аналогично, пассивный подкуп — это «испрашивание или получение <лицом>, 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 совершить действия или воздержаться от их совершения при осуществлении своих функций»<sup>11</sup>.

Другое важное и часто используемое разграничение — деление коррупции на **масштабную** и **малозначительную**. Часто масштабную коррупцию именуют также **политической коррупцией**. Незначительную коррупцию называют также **административной коррупцией**.

Ресурсный центр Ю-4 описывает коррупцию следующим образом: масштабная коррупция имеет место там, где формируется соответствующая политика. 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 недолжное влияние. Виды сделок, которые привлекают «большую» коррупцию, как правило, больших масштабов и, таким образом, привлекают больше денег, чем административная, или «мелкая», коррупция. Термин «масштабная коррупция» иногда используется как синоним политической коррупции, когда имеется в виду коррупция при финансировании политических партий и политических кампаний»<sup>12</sup>.

Вышеупомянутое дело Светланы Вукайлович, если это будет доказано, пример подобной масштабной или политической коррупции; она имела полномочия по распоряжению государственными средствами для крупномасштабных закупок вакцины.

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

---

<sup>11</sup> См.: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>

<sup>12</sup> <http://www.u4.no/glossary/>

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

Наличие масштабной коррупции может привести к узурпации (захвату) власти в государстве.

**«Захват государства»** – термин, созданный 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 захвата государства можно обнаружить во время переходного процесса в Черногории, в частности в отношении приватизации государственных предприятий. Неправительственные организации заявляют, что законодательство, регулировавшее процесс приватизации, испытало сильное влияние интересов частного предпринимательства, поскольку должностные лица, ответственные за разработку данного законодательства, обвиняются в получении значительных материальных выгод в результате формулирования правил приватизации определенным образом<sup>14</sup>.*

**Малозначительная, административная, или бюрократическая, коррупция** имеет место, когда государственные чиновники имеют дело с обычными гражданами. Термин «малозначительная» используется в противопоставление масштабной коррупции, для описания объема

<sup>13</sup> См.: <http://www.balkaninsight.com/en/article/eight-indicted-for-fraud-during-albania-s-local-elections>

<sup>14</sup> См., к примеру, исследование процесса приватизации в Черногории: Trivunovic, M., Devine, V. // Corruption in Montenegro. 2007 – <http://bora.cmi.no/dspace/bitstream/10202/30/1/Report%20R%202007-9.pdf>

средств. 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.

Малозначительная коррупция часто наблюдается во многих странах: без незаконной оплаты врачу 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 учителю дополнительный заработок; водители взятками откупаются от штрафов за мнимые или реальные нарушения правил дорожного движения. Примеров малозначительной коррупции предостаточно.

Как масштабная, так и малозначительная коррупция имеет серьезные последствия.

## 1.4. Причины коррупции

*Цели: этот раздел содержит краткое изложение наиболее часто обсуждаемых причин коррупции. По итогам его изучения слушатели смогут различать и обсуждать причины коррупции в своей стране.*

Исследование по вопросу «что вызывает коррупцию?» приводит к двум ответам — жадность и нищета. Рассмотрим оба.

**Бедность** часто упоминается как причина коррупции, когда в результате **низких зарплат в секторе государственной службы** служащие пытаются увеличить свой доход, требуя взятки. Аргумент госслужащих (во многих странах это справедливо для судей, прокуроров, врачей и учителей, т.е. бюджетников) заключается в следующем: «Если бы я получал зарплату, позволяющую мне и моей семье существовать достойно, 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 (или невозможность оплаты) таких занятий приводит к тому, что ученик не получает хорошие оценки. Такая широко распространенная практика часто оправдыва-*

ется низкими зарплатами учителей, в результате чего у них возникает необходимость дополнять свой доход посредством частных уроков.

Это довольно сильный аргумент, но у него есть важный недостаток — его можно развернуть в противоположную сторону и тогда коррупция окажется причиной бедности.

*Многочисленные исследования демонстрируют потери государственных бюджетов от коррупции, а это деньги, которые могли быть потрачены на увеличение зарплат. По мнению Всемирного банка, ежегодно 1 млрд долл. уходит на взятки (эта цифра не включает потери бюджетов стран в результате хищений или растраты)<sup>15</sup>. В Российской Федерации приблизительно 1 млрд руб. теряет государственный бюджет только в сфере государственных закупок<sup>16</sup>.*

Не существует единого мнения, является ли коррупция результатом или причиной бедности. В отсутствие такого мнения исследования, основанные на конкретных примерах, и объяснения будут различаться в зависимости от взглядов и убеждений конкретного человека. Причинная связь между коррупцией и бедностью не доказана окончательно, но стоит упомянуть, что в мировом масштабе многие беднейшие государства — страны с очень высоким уровнем распространения коррупции.

*Демократическая Республика Конго, Зимбабве, Либерия, Бурунди, Сомали и Афганистан входят в десятку беднейших государств мира исходя из уровня ВВП на душу населения. Они также имеют самый низкий индекс восприятия коррупции, определяемый организацией «Трансперенси интернэшнл» (Transparency International Corruption Perceptions Index).*

Однако (государственные служащие могут с этим утверждением поспорить) исследования показывают, что рост зарплат государственных служащих не остановит коррупцию, когда она широко распространена<sup>17</sup>. Увеличение зарплат в отсутствие сильной системы мониторинга и контроля, а также реальной угрозы последующих санкций неспособно справиться с коррупцией среди работников. Увеличению

<sup>15</sup> См.: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20190295~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>

<sup>16</sup> Коррупция в России: Кто виноват и что делать? // Промышленник России. 2012. май. С. 21.

<sup>17</sup> См.: Savedoff, William D. Pay for Honesty? Lessons on Wages and Corruption from Public Hospitals. May 2008 // <http://www.cmi.no/publications/file/3032-pay-for-honesty-lessons-on-wages-and-corruption.pdf>

зарплата должны сопутствовать системные реформы, учитывающие иные, не менее важные, факторы, к примеру: престиж и репутацию государственной службы в обществе; собственный образ сотрудников государственного сектора как людей, принятых на свою должность на основании заслуг и достижений; карьерные перспективы на государственной службе, основанные на меритократических принципах.

*Рассмотрим пример Франции, пережившей за последние десятилетия ряд громких, крупномасштабных коррупционных скандалов. Масштабная коррупция существует, но французские госслужащие не вовлечены в административную или малозначительную коррупцию. Французская государственная служба – уважаемое, престижное место работы, предлагающее продвижение по службе, гарантии занятости и дохода, равно как и ряд привлекательных льгот. Можно утверждать: немногие французские госслужащие рискнули бы своей должностью ради сравнительно небольшой, краткосрочной материальной выгоды.*

Другое объяснение возникновения коррупции – **корыстолюбие, когда любая возможность для коррупции будет использоваться.**

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 выигрши очень значителен»<sup>18</sup>. Данное утверждение можно представить в виде следующей формулы, охватывающей предпосылки коррупции:

**Риск коррупции = Монополия плюс Дискреционные полномочия минус Ответственность.**

*В 2010 г. в Великобритании разразился скандал вокруг членов парламента и их расходов. Они воспользовались своим исключительным правом (монополией) и свободой действия (дискреционным правом), равно как и отсутствием ответственности. Пожалуй, самый печально известный пример в рамках этого скандала – случай парламентария, требовавшего возмещения затрат на содержание утятника на пруду в своем поме-*

---

<sup>18</sup> Klitgaard, R.E., MacLean-Abaroa, R., Parris, H. Lindsey. Corrupt Cities – A Guide to Cure and Prevention. 1996.

*стве. Скандал вызвал взрыв возмущения в обществе. Считается, что он послужил причиной разочарования граждан в политике*<sup>19</sup>.

**Слабость** формулы, приведенной выше, доказана многочисленными примерами. В частности, пример Конституционного суда Германии, когда наличествуют все составляющие данной формулы, но этот суд имеет безупречный послужной список отправления правосудия: судьи Конституционного суда, несмотря на обширные возможности, некоррупционированны. Суть критики в отношении этой формулы сводится к тому, что она не принимает в расчет моральные или этические убеждения, которые для многих людей причина не использовать возможности личного обогащения даже при наличии всех параметров.

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

Еще одна часто называемая причина коррупции **культурного** свойства: существуют общества и государства, где коррупция – нормальный и общепринятый образ жизни. Обычно в таком контексте подарки, по-видимому, не расцениваются как акт коррупции. В данном случае имеется, как минимум, два контраргумента.

Первый: даже в странах, где коррупция, якобы, является образом жизни, существуют законы, карающие коррупцию.

Второй: в том, что касается подарков, часто называемых благодарностью за качественно оказанную услугу, можно посмотреть на этот вопрос с другой стороны: была бы услуга оказана без подарка? Беспорно ли предоставление последующего обслуживания при отсутствии подарка? Существуют ли (и какие) последствия непредоставления подарка (например, учителю в школе)?

Однако не следует отвергать аргумент национальной «культуры», определяющей коррупционное поведение. Во многих странах бывшего коммунистического блока признается: граждане с готовностью сами иницируют взятки, полагая, что от них этого ждут, даже если чиновник не намекает на дачу взятки или не требует её. В соответствии с результатами исследований, проведенных в 2010 г., немногим

<sup>19</sup> Подробности см.: [http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_Kingdom\\_parliamentary\\_expenses\\_scandal](http://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_parliamentary_expenses_scandal)

более 50% граждан РФ были бы готовы сами инициировать взятку, если сумма взятки была меньше, чем стоимость искомой услуги. Другие 63% признались, что дали бы взятку, если не видели бы никаких других возможностей решить вопрос. Только 12% граждан были бы готовы донести полиции на коррупцию, что указывает на всеобщее принятие коррупции, но в большей степени на низкий уровень доверия к правоприменительным органам<sup>20</sup>.

**Институциональная культура** – культура организации определенных институтов или органов – одна из причин коррупции особенно в странах с повсеместным её распространением и высоким уровнем: представьте врача-новичка, поступившего на работу в больницу, где получение взяток – многолетняя практика; его сопротивление или отказ участвовать в работе системы, скорее всего, будет стоить ему проблем, несмотря на квалификацию. В этом примере коррупция – самовоспроизводящая система.

В том что касается стран бывшего коммунистического лагеря, многие утверждают, что коррупция временное явление и что она исчезнет по завершении процесса перехода к демократии и рыночной экономике. Этот довод нужно будет со временем перепроверить. Он основан на допущении (возникшем на основе анализа непосредственных последствий распада Советского Союза), что сейчас фактически происходит переход к рыночной экономике. Но такое допущение совсем не обязательно справедливо для всех государств. Довод противоположной точки зрения: именно коррупция подрывает консолидацию демократического общества и свободную рыночную экономику, т.е. именно из-за коррупции не может состояться реальный переход к демократии и рыночной экономике.

Говоря о коррупции, необходимо упомянуть 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 крупномасштабной контрабанды наркотиков сотрудники правоохранительных органов (пограничной и таможенной служб; полиции) должны либо быть частью схемы, либо подкуплены.

---

<sup>20</sup> Доклад Общественной палаты РФ от 2011 г. об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики.



## 1.5. Последствия коррупции

До середины 1990-х гг., т.е. до сравнительно недавнего времени, коррупция не обсуждалась открыто. Многие воспринимали ее как способствующий, а не затрудняющий фактор развития бизнеса. Благодаря коррупции «дело делалось». Такая позиция до сих пор может иметь сторонников, тем не менее, сегодня существует согласованное мнение, что **коррупция однозначно негативна**, она пагубно влияет на все аспекты жизни общества.

В учебных целях можно провести различия между разными последствиями коррупции, хотя в реальности они все взаимосвязанны. Основные категории последствий — это последствия для:

- демократии и верховенства права;
- социальных услуг;
- экономического развития.

Доклад Общественной палаты Российской Федерации 2011 г. описывает последствия для демократии и верховенства закона следующим образом: «Коррупция снижает действенность законов, ведет к расслоению общества из-за перераспределения общественных благ в пользу узких групп лиц, подрывает доверие населения к власти, создает разрыв между декларативными и существующими ценностями, формируя тем самым у граждан страны двойные стандарты поведения»<sup>21</sup>. Говоря простым языком, коррупция:

- где она распространена повсеместно, приводит к ощущению беззакония у граждан. Формальные правила и законы существуют, но общество видит, что они не соблюдаются. Результат — полная потеря доверия к системе;
- влияет на **социальные услуги** — здравоохранение и образование.

Рассмотрим приведенный выше пример частных уроков в образовательном секторе. Предоставляя обучение на частной основе за наличную оплату, учителя перестают выполнять работу, оплачиваемую из государственной казны. Принципы основополагающего права на образование и равные возможности подорваны, поскольку существуют семьи, неспособные оплачивать такие частные

<sup>21</sup> Доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики / Общественная палата РФ, 2011 г. С. 11.

уроки. Примеров коррупции в сфере образования и здравоохранения множество, и они относятся к числу самых неприятных, позволяющих понять человеческую цену коррупции. Когда коррупция имеет место в образовательном секторе, например **в процессе отбора** (когда «бесплатные» места предоставляются только в обмен на взятку), **в процессе аттестации** (когда результаты испытаний зависят от экономических возможностей, а не от знаний и умений), а также при **трудоустройстве преподавателей и их продвижении по службе**, тогда под угрозу ставятся экономические и социальные устремления нации. Коррупция в образовании усугубляет неравенство между богатыми и бедными и ведет к лицензированию деятельности лиц, не имеющих надлежащей профессиональной квалификации. Последствия коррупции **в сфере здравоохранения также значительны**. Неофициальная или ненадлежащая оплата медицинских услуг распространённая практика в странах этого региона. Низкие зарплаты медицинского персонала благоприятствуют сложившейся проблемной ситуации, поскольку врачи и медсестры возлагают надежды на неофициальные доходы, чтобы свести концы с концами. Пациенты сами стремятся неофициально дополнить скромное финансирование, выделяемое из национального бюджета. Как следствие, **людям, которые не могут себе позволить оплатить медицинское обслуживание, отказывают в качественном лечении**. Это подрывает эффективность системы общественного здравоохранения, принципы равенства и справедливости.

Экономические последствия коррупции очевидны: она препятствует экономическому развитию; влияет на бюджетные поступления, получаемые и перераспределяемые 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 файнэншиал интегрити» (Global Financial Integrity) – «Незаконный отток финансовых средств из развивающихся стран» – Россия в 2002–2006 гг. потеряла приблизительно 32–38 млрд долл. в год из-за вывода средств, полученных незаконным путем, в том числе в результате коррупции, за рубеж<sup>22</sup>. В 2008 г. Генеральный

---

<sup>22</sup> Kar, Dev and Cartright-Smith, D, Illicit Financial Flows from Developing Countries 2002–2006. Executive Report / Global Financial Integrity, 2008 // <http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/executive%20-%20final%20version%201-5-09.pdf>

прокурор РФ заявил, что по приблизительным подсчетам бюджет тратят 120 млрд долл. в год из-за коррумпированных чиновников<sup>23</sup>. Таким образом, коррупция:

уменьшает ресурсы, выделяемые на образование, здравоохранение, для выплаты зарплат служащим государственного сектора;

приводит к снижению объема иностранных инвестиций и эффективности рынка. На нём обращаются в основном не самые лучшие товары, а товары производителей, которые поощряют коррупцию;

приводит к неправильному распределению государственных доходов: вместо сферы социальных услуг, таких как здравоохранение и образование, инвестиции получают крупные инфраструктурные проекты, где велик уровень коррупционных сделок;

в сфере государственной службы / общественных услуг происходит деморализация некоррумпированных чиновников, поскольку общество распространяет свое суждение на всех государственных служащих в целом.

## 1.6. Количественная оценка коррупции

До рассмотрения различных способов количественной оценки коррупции следует понять, что необходимо:

- чтобы понять масштаб проблемы, т.е. насколько серьезной и распространенной она является;
- чтобы выявить, в каких общественных секторах она имеет место;
- чтобы знать её масштаб и проявления и далее обсуждать и разрабатывать пути антикоррупционного вмешательства.

Коррупция, по-видимому, понятна всем и каждому, но этот термин часто используется в слишком общем смысле. Но как говорить о коррупции конкретнее? Как оценить её количественно?

Количественная оценка коррупции сложна по следующим причинам:

- по своей природе она является тайной сделкой, и ни одна из сторон не заинтересована в ее огласке. Это влияет на ответы,

---

<sup>23</sup> Corruption Costs Russia US\$ 120 Billion annually // Moscow Times. <http://themoscownews.com/business/20080610/55332947.html>

которые дают респонденты на вопрос об их вовлеченности в коррупцию;

- понимание коррупции не является единым – 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 о количестве приговоров, вынесенных судами по уголовным делам о коррупции, показывают только одну сторону медали – дела, **дошедшие до суда**; количество совершенных, но невыявленных коррупционных преступлений неизвестно.

Несмотря на эти сложности, существует несколько важных инструментов, разработанных с течением времени для оценки уровня коррупции.

## 1.6.1. Методология

### 1.6.1.1. Виды используемой информации

Существуют два вида информации, на которой может основываться оценка коррупции<sup>24</sup>. Это:

- *статистическая информация:*

- статистика по преступлениям, правонарушениям или длительности административных производств;

- сообщения СМИ, специальных уполномоченных, граждан, должностных лиц, неправительственных организаций и т.п. о случаях коррупции;

- *аналитическая информация:*

- восприятие, мнения и заключения о коррупции (граждан, экспертов, местных или иностранных предпринимателей, неправительственных организаций и т.д.).

Статистическая информация не должна автоматически восприниматься как надежный измеритель коррупции, а аналитическая информация не обязательно ненадежна. Статистика по преступлениям может быть в одинаковой мере индикатором уровня коррупции и индикатором активности правоохранительных органов. И наоборот, ин-

---

<sup>24</sup> Текст раздела взят из публикации: Хоппе Т. Разработка и реализация политики противодействия коррупции. Руководство. Страсбург: Изд-во Совета Европы, 2012.

тервью с хорошо информированными экспертами может дать (и дает) очень точные индикаторы распространенности, тяжести и природы коррупции.

### 1.6.1.2. Сбор информации

Инструменты для сбора информации:

- аналитические обзоры;
- опросы;
- интервью;
- работа в фокус-группах;
- комбинация источников.

**Аналитический обзор** – первый шаг для изучения 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 оставляется на волю случая и зависит от её доступности. Международные и неправительственные организации регулярно оценивают коррупцию во многих странах. Существующие обзоры по коррупции часто используются как источник данных для аналитических обзоров. Наиболее известные из них перечислены ниже.

*Трансперенси интернешнл:*

- индекс восприятия коррупции (CPI)<sup>25</sup>: восприятие коррупции в государственном секторе;
- барометр мировой коррупции (GCB)<sup>26</sup>: восприятие и опыт мелких взяток и коррупции высокого уровня;
- индекс взяткодателей (BPI): вероятность дачи взятки для иностранных компаний (восприятие).

*Всемирный банк:*

- индекс «контроль коррупции» (восприятие)<sup>27</sup>;
- опросы компаний (восприятие и опыт)<sup>28</sup>.

*Дом Свободы:* исследование «Страны переходного периода» (восприятие отдельных экспертов).

<sup>25</sup> [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)

<sup>26</sup> [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb)

<sup>27</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

<sup>28</sup> <http://enterprisesurveys.org/>

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

Стратегия противодействия коррупции Молдовы на 2011–2015 гг. в главе 1 «Текущее положение дел» содержит перечень и анализ всех основных оценочных исследований и индексов коррупции, существующих в Молдове.

**Опросы.** При надлежащей организации опросы – источник ценных данных. Страны Восточного партнерства провели внутренние исследования о восприятии и непосредственном опыте.

*Азербайджан. Опрос о коррупции 2007 г. (не опубликован).*

*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 Молдове в 2005–2009 гг. (Совет Европы); Оценка противодействия коррупции в Молдове в 2006 г. (USAID).*

*Украина. Опросы о рисках коррупции в администрации и системе уголовного судопроизводства в 2009 г.; в судебной системе в 2006 г. (Совет Европы).*

Ключевые факторы для получения полезной информации приведены ниже.

*Четко определить задачи опроса – что мы хотим выяснить?*

- 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 (целевая группа):*

- население в целом (например, общие опросы о взяточничестве);
- выборка, исключая чрезмерное представительство определенных групп, например, городского населения (несмотря на то что

эти люди доступнее и цена доступа ниже) или интернет-пользователей, ответы которых, может быть, легче получить;

- определенный контингент людей со специфическим опытом — это особенно важно, например, в опросах о госзакупках.

*См., например, Опрос населения Грузии, 2009 г., стр. 6: «Выборка включает взрослое население Грузии, проживающее в городах и сельской местности»; Молдова: «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:*

- начинайте с общих вопросов, чтобы завоевать доверие; оставьте самые «чувствительные» вопросы на конец. Это особенно важно, если предполагается, что интервьюируемые могут быть неискренни, например участники тендеров на государственные закупки, которые являются добровольными взяточдателями;

- задавайте конкретные вопросы (не о «коррупции», но о «подарках» или «платежах») — в противном случае каждый респондент будет иметь собственную концепцию «коррупции»;

- избегайте стыдить: задавайте 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;

- проверьте знания респондентов о государственных органах, чтобы понять, коррелирует 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 полевой работы 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 тысяч евро и более, в зависимости от места проведения, числа вопросов, выбранного поставщика услуг и т.д.

*По данным Доклада ГРЕКО (первый и второй раунды), стоимость (неопубликованного) опроса населения в Азербайджане, проведенного подрядчиком в 2007 г., составила 15 000 евро.*

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

Кроме того, необходимо помнить, что опросы дают более «статистически точные» данные, но не позволяют получить глубокую информацию о функционировании организаций и изучаемых процессах<sup>29</sup>, как это было бы при работе в фокус-группах.

**Интервью** обычно проводятся целенаправленно с членами правительства и/или гражданского общества, например с неправительственными организациями, ведущими наблюдение за коррупцией или формирующими адвокатские центры, со специалистами – практическими работниками, предпринимателями, гражданами / фокус-группами, должностными лицами, политиками, экспертами, представителями правоохранительных органов, судьями и т.п. 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, сфор-

---

<sup>29</sup> См.: Технический документ Совета Европы / сост.: К.Рид и М.Филп; проект ПАСА «Методическое пособие по оценке коррупционных рисков», декабрь 2010.



мулированных в письменном виде в вопроснике). Для получения полезных данных необходимо:

- отобрать непредвзятых интервьюируемых либо обеспечить сбалансированную выборку предвзятых респондентов;
- избегать наводящих вопросов, т.е. вопросов, которые нацеливают на определенный ответ;
- 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>30</sup> представляет собой вопросник, состоящий из 70 вопросов, таких как: «Слышали ли Вы когда-нибудь о попытках третьих лиц ненадлежащим образом оказывать давление на профессиональные решения коллеги?» (Да/Нет), «Если да, известно ли Вам о том, сообщили 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 в фокус-группах.** Целевые группы принимают участие в сессиях, построенных на детальном обсуждении вопроса с целью получить оценку форм и мест проявления коррупции. Однако фокус-группы могут главным образом обеспечить двусторонний обмен, а 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 фокус-группы: «Ответы на*

<sup>30</sup> Методология оценки коррупционных рисков в государственных органах (перевод на английский язык) / Проект Совета Европы по противодействию коррупции, отмыванию денег и финансированию терроризма в Республике Молдова (MOLICO) // [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/MoneyLaundering/projects/MOLICO/AC/Output1.6/912%20MOLICO%20Nat%20%20Legisl%20\\_methodology%20of%20corruption%20risk%20assessment.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/MoneyLaundering/projects/MOLICO/AC/Output1.6/912%20MOLICO%20Nat%20%20Legisl%20_methodology%20of%20corruption%20risk%20assessment.pdf)

*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 неправительственные организации, 6 – другие организации и 1 – государственные органы. Двое оставшихся не указали своей сферы деятельности».*

**Комбинация источников.** Многие оценочные исследования объединяют несколько вышеперечисленных инструментов сбора информации.

*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) фокус-группах 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.

*«Ситуационное исследование по борьбе с коррупцией в таможенной системе Армении» (2002)<sup>31</sup> подробно исследует причины коррупции в таможенной системе государства и предлагает рекомендации по возможным мерам управления.*

### 1.6.1.3. 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 эти данные?** При оценке справедливости 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 участники частного домохозяйства);

*Опрос, проведенный ПРООН в 2010 г. в Сербии, показал: 65% населения считают, что прокуроры коррумпированы. Однако только неболь-*

<sup>31</sup> <http://www.afic.am/Summary-Eng.pdf>

*шая 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 приувеличении или приуменьшении проблемы, например государственные служащие, в отличие от представителей неправительственной организации;
- выгадывают ли (в узком понимании) респонденты от коррупции или теряют;
- мог ли страх наказания, возмездия или стыда исказить результаты анализа данных.

*Использование различных источников.* 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» и журнала «Wall Street Journal»<sup>32</sup> основан на десяти свободах. Оценка «свобода от коррупции» «заимствована, главным образом, из Индекса восприятия коррупции (CPI) Трансперенси интернэшнл»<sup>33</sup>, следовательно, не дает какой-либо новой информации. Кроме того, индекс «свободы от коррупции» 2012 г. основан на CPI от 2010 г.*

**При ответе на какой вопрос были получены данные?** Существует огромная разница, говорится ли в вопросе о «коррупцированных должностных лицах» или «деньгах или подарках, которые ожидает должностное лицо». Другими словами, «коррупция» ≠ «коррупция» – у каждого респондента в голове собственная концепция, если в вопросе говорится только о «коррупции».

*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 интернэшнл» за 2010 г. практически одинаков в обеих странах (2,5/2,4). Это противоречие*

<sup>32</sup> См.: Свобода от коррупции – один из десяти основных компонентов экономических свобод: <http://www.heritage.org/index/>

<sup>33</sup> См.: <http://www.heritage.org/index/book/methodology>

*проясняется, если посмотреть на мелкий текст: «Коррупция» в исследовании «Жизнь в переходный период» определена как взяточничество, тогда как в индексе CPI «коррупция» – это понятие, в котором «все включено».*

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

- общую неудовлетворенность или отчуждение от государственных органов;
- искажение картины в СМИ или в связи с цензурой, или вследствие чрезмерной гонки 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.*

Субъективные данные зачастую единственный доступный источник, могущий рассказать об отношении к коррупции.

**Каких данных не хватает?** Имеется в виду следующее.

- 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 дальнейшей детализации.*

- Какие сегменты общества остались неохваченными?

*По практическим соображениям общий опрос населения в Грузии от 2009 г. (стр. 6) 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 привлекательные 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 направлялись через адвоката, то именно адвокат мог мошенническим образом заявлять, что судья требует взятку. Чтобы позволить проводить анализ данных, задаваемые вопросы и выборка респондентов регулярно включаются в публикуемую версию.*

*Приложение на 30 страницах к опросу населения Грузии от 2009 г. приводит все использованные вопросники; сходное приложение имеет опрос о коррупции среди домохозяйств Армении от 2010 г. В опросах в Молдове и Украине в 2009 г. задаваемые вопросы включены в результаты исследования. В этих документах они были встроены в контекст, но в то же время читатель не мог ознакомиться со всеми ними подряд.*

## **1.6.2. Международные индексы и исследования**

Самые заметные попытки оценки уровня внутри- и межгосударственной коррупции посредством индексов основаны на восприятии людей, а не на реальном опыте.

**Индекс восприятия коррупции (Corruption Perception Index, CPI)** «Трансперенси интернэшнл», составляемый ежегодно начиная с 1995 г., вероятно, самый известный пример. Данный индекс: расставляет государства согласно воспринимаемому уровню коррупции, определяемому по результатам экспертной оценки и опросов общественного мнения; использует десятибалльную шкалу, где ноль означает наиболее коррумпированную, а десятка – наименее коррумпированную страну. По результатам последней оценки CPI, 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. В 2011 г. Россия заняла 143-е место среди 182 стран:

143	Республика Беларусь	2,4
143	Коморские острова	2,4
143	Мавритания	2,4
143	Нигерия	2,4
143	Россия	2,4
143	Восточный Тимор	2,4
143	Того	2,4
143	Уганда	2,4
152	Таджикистан	2,3

С течением времени – с момента первого исследования в 1996 г. – картина по России меняется следующим образом:

Год	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Рейтинг	2,6	2,3	2,4	2,4	2,1	2,3	2,7	2,7
Год	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Рейтинг	2,8	2,54	2,5	2,3	2,1	2,2	2,1	2,4

Источники, обычно используемые «Трансперенси интернэшнл» для подсчета данного индекса, включают:

- Фонд Бертельсмана (Bertelsmann Foundation) – Индекс трансформации фонда Бертельсмана (Bertelsmann Transformation Index);
- Подразделение экономической разведки (Economist Intelligence Unit);
- Оценку странового риска и прогноз по странам (Country Risk Service and Country Forecast);
- «Дом свободы» (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 (СРІ) – это очень хороший инструмент для защиты общественных интересов: обычно во время ежегодного опубликования индекса СРІ к этому событию приковано значительное внимание средств массовой информации и общественности.

Исследование по России, опубликованное в журнале «Промышленник России» в мае 2012 г., посвящено восприятию российскими бизнесменами коррумпированности ряда органов, с которыми контактирует их бизнес. Наиболее коррумпированными названы правоохранительные органы, далее следовали органы местного самоуправления, региональная администрация, федеральные исполнительные органы и суды<sup>34</sup> (рис. 1.1).

**Ограничения.** Индикаторы и исследования, основанные на восприятии, имеют очевидные ограничения. Исследования недостаточно детализированы, чтобы в них различались отдельные формы коррупции, например административная/ малозначительная коррупция или масштабная коррупция. СРІ – элитарный индикатор, отражающий взгляды бизнесменов и экспертов, а не взгляды рядовых граждан. Восприятие может подпадать под влияние прессы.

<sup>34</sup> См.: <http://promros.ru/magazine/2012/may/korrupciya-v-rossii-kto-vinovat-ichto-delat.html>



Рис. 1.1

Результаты могут показывать рост коррупции и просто служить сигналом увеличения свободы СМИ. Индекс СРІ 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 СРІ. Можно также задать вопросом, справедливо ли сравнивать страны, если в каждой из них работают разные команды-оценщики? Точно также встает вопрос справедливости сравнения результатов разных периодов в одной стране, так как каждый раз цифры выводят разные команды.

Методология, применяемая для составления СРІ, постоянно критикуется. В 2007 г. основные авторы индекса составили краткое описание критериев отбора и оценивания основных источников; они



также представили образец. Согласно описанию базовые характеристики источников исследования таковы, что:

- все источники имеют однородное определение «распространения коррупции»;
- источники имеют дело только с коррупцией вне связи с другими темами;
- всегда существует смесь внутренних и иностранных источников<sup>35</sup>;
- чтобы страна была включена в CPI, её должны оценить с использованием, как минимум, трех источников<sup>36</sup>.

Несмотря на эти недостатки, индекс CPI действительно хорошо показывает **масштаб** проблемы в конкретно взятой стране.

Рассмотрим вышеуказанный индекс для Сомали (1.0). Маловероятно, что этот балл абсолютно ошибочен и что Сомали – страна с умеренным уровнем коррупции. Более того, представления людей дают важную информацию о доверии корреспондентов к системе. Если, согласно мнению населения, судебная система страны глубоко коррумпирована, это отразится на том, как жители страны пользуются этой системой – они могут вообще не обратиться в суды за разрешением споров, так как думают, что система в любом случае коррумпированна и справедливого решения ждать не приходится. Как отмечено выше, индекс CPI полезен как показатель общего уровня коррупции, но от него мало пользы для понимания распространения коррупции по секторам или для получения информации, какие слои общества ею наиболее поражены. Последний анализ более 20 социологических исследований, проведенных в России с 2009 г. по 2012 г., опубликованных «Трансперенси интернэшнл» по России в 2012 г., содержит полезный обзор. Исследования были проведены авторитетными организациями – ВЦИОМом и Левада-центром<sup>37</sup>.

**Другие индексы.** Существует еще несколько хорошо известных индексов, например Барометр глобальной коррупции (Global Corruption Barometer), предложенный «Трансперенси интернэшнл», который объединяет информацию, основанную на восприятии, а также

<sup>35</sup> См.: Lambsdorff, J.G. The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2007. [http://www.icgg.org/downloads/CPI\\_2007\\_Methodology.pdf](http://www.icgg.org/downloads/CPI_2007_Methodology.pdf)

<sup>36</sup> См.: [http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption\\_Perceptions\\_Index](http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_Perceptions_Index)

<sup>37</sup> См.: The meta-analysis can be found at <http://www.transparency.org.ru/v-rossii/obzor-issledovaniy-2009-2012-gg>

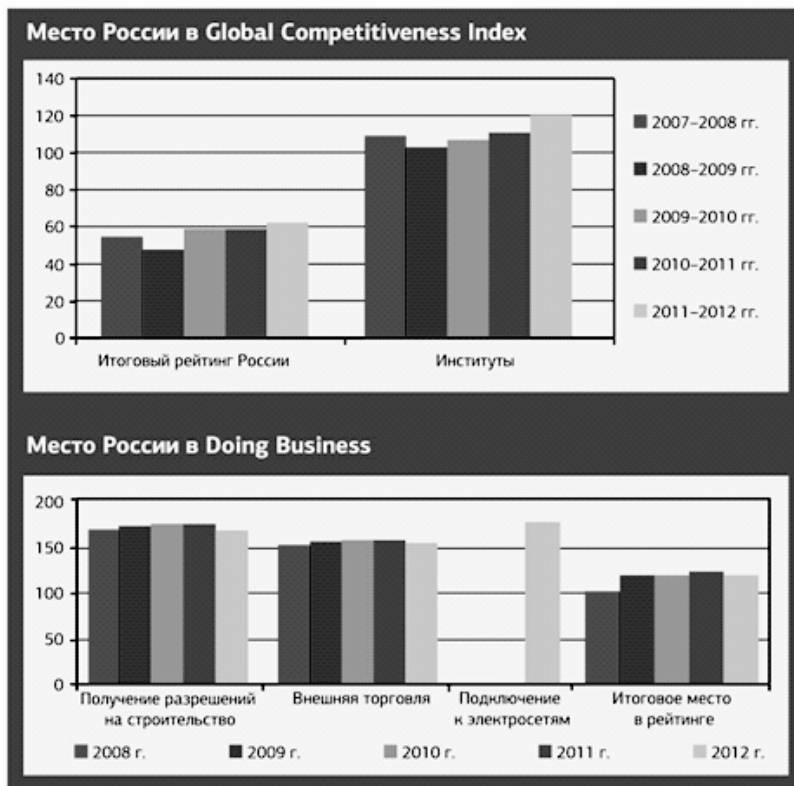


Рис. 1.2

Индикаторы Всемирного банка (Doing Business и Рейтинг глобальной конкурентоспособности Всемирного Экономического Форума)<sup>38</sup> (рис. 1.2).

Барометр глобальной коррупции интересен тем, что он учитывает взгляды «обычных» людей (в противоположность взглядам элиты, отражаемым индексом CPI). Барометр глобальной коррупции за 2010 г. включает в себя, также как и в предыдущие годы, Российскую Феде-

<sup>38</sup> См.: <http://promros.ru/magazine/2012/may/korruptsiya-v-rossii-kto-vinovat-ichto-delat.html>

рацию. Результаты по России опубликованы «Трансперенси интернэшнл» по России на её сайте: «[...] приблизительно четверть (26%) россиян в течение года вынуждена платить взятки при столкновении с правоохранительными органами, при обращении в органы, регулирующие образование, здравоохранение, в коммунальные службы и др. При этом 8% россиян указывают, что они платят для того, чтобы избежать проблем с властями, 11% оплачивают ускорение работы государственных органов [...]»<sup>39</sup>.

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) и Всемирный банк совместно провели за последние 10 лет несколько исследований стран с экономикой переходного периода, ранее принадлежавших к советскому блоку. Исследование «Жизнь в переходном периоде»<sup>40</sup> включало вопросы о воспринимаемом уровне коррупции и содержало сравнение ответов на региональном уровне.

#### **«Восприятие коррупции против реальных примеров коррупции»:**

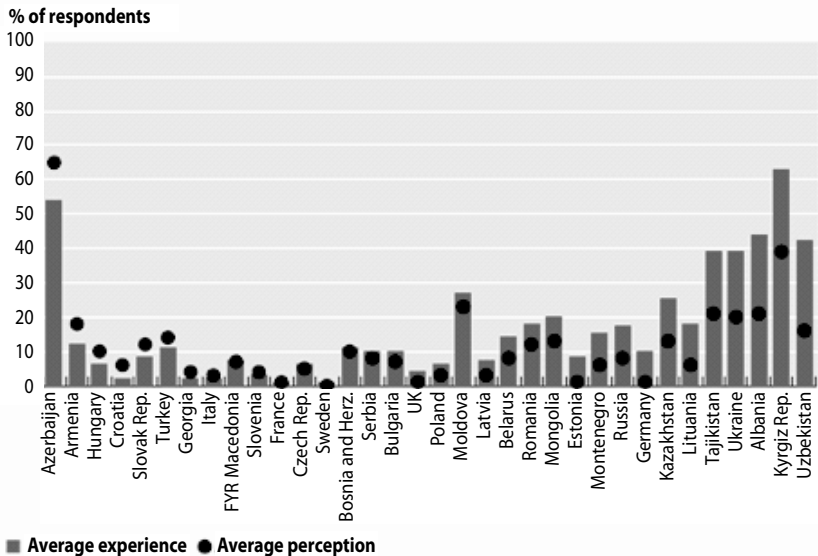
Средний уровень предполагаемой необходимости неофициальных платежей или подарков должностным лицам по странам представлен на рис. 1.3.

Исследования по количественному **измерению коррупции, основывающиеся на данных от потерпевших (виктимизационные исследования)**: 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 уровней коррупции. Здесь также имеются недостатки: часто респонденты не дают всей информации, зная, что по законам их государства подкуп – 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 реальный опыт, имеющийся у людей в связи с коррупцией.

<sup>39</sup> <http://www.transparency.org.ru/barometr-mirovoi-korruptcii/barometr-mirovoi-korruptcii-2010>

<sup>40</sup> Последняя версия исследования, опубликованная в 2010 г., доступна на <http://www.ebrd.com/pages/research/analysis/publications/transition.shtml>

### Perception versus experience of corruption



Source: LITS II (2010).

Note: "Average perception" refers to the proportion of respondents who say people like themselves usually or always have to make unofficial payments or gifts averaged across all public services covered by the survey. "Average experience" refers to the proportion of respondents who say they or a member of their household have made an unofficial payments or a gift in the past 12 months averaged across all public services covered by the survey.

*Рис. 1.3*

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, или ВЕЕПС)**, 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 предметов, относящихся к теме коррупции:

*коррупция как препятствие* – в какой степени коррупция является проблемой для деятельности и роста компании;

*размер взятки* – в среднем, какой процент 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;

*захват (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.

Кроме того, 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 разногласий между бюджетом и реально полученными средствами. Утечка денежных средств указывает на вероятность коррупции. PETS становятся всё популярнее для выявления утечек в системе образования<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> См. обсуждение: <http://www.unesco.org/iiep/PDF/pubs/Reinikka.pdf>

## Глава 2.

# ОЦЕНКА КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ

Существуют пособия, приводящие полный перечень коррупционных рисков и необходимые меры, охватывающие практически все аспекты жизни общества (не только правоохранительную систему, но и доступ к информации, знание людьми своих прав, механизмов подачи жалоб, целостности бюджета, системы государственных закупок, аудита и контроля и т.п.)<sup>42</sup>:

- ЮНОДК: Инструментарий ООН по противодействию коррупции (3-е издание, 2004 г.)<sup>43</sup>;
- ЮНОДК: Техническое руководство к Конвенции ООН против коррупции 2009 г. (на английском и русском языках)<sup>44</sup>;
- ОБСЕ: Передовой опыт борьбы с коррупцией, 2004 г. (на английском, русском, азербайджанском языках)<sup>45</sup>;
- «Трансперенси интернэшнл»: Сталкиваясь с коррупцией: элементы системы государственной добропорядочности (сборник материалов TI 2000 г. (на английском языке)<sup>46</sup>);
- ЮНОДК: Перечень вопросов для самооценки к Конвенции ООН против преступности<sup>47</sup> (на английском и русском языках);
- 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

---

<sup>42</sup> Текст раздела взят из публикации: Хоппе Т. Разработка и реализация политики противодействия коррупции. Руководство. Страсбург: Изд-во Совета Европы, 2012.

<sup>43</sup> [http://www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_toolkit\\_sep04.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf)

<sup>44</sup> <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>

<sup>45</sup> <http://www.osce.org/eea/13738>

<sup>46</sup> <http://www.transparency.org/publications/sourcebook>.

<sup>47</sup> <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html>

и русском языках), осведомленности налоговых инспекторов в вопросах взяточничества, 2009 г. и т.д.<sup>48</sup>;

- Списки коррупционных рисков по различным секторам (таможня, здравоохранение, политические партии и т.д.), см., например, «Пособие по оценке коррупции» USAID (2006 г.)<sup>49</sup>, приложение 3, стр. 94 «Руководство по диагностике»;
- Ресурсный центр противодействия коррупции U4<sup>50</sup>.

Большинство приведенных выше источников базируются на идее/предположении, что определенные правовые и институциональные схемы помогают предотвращать или контролировать коррупцию. Другими словами, если коррупция широко распространена в определенной стране, причина видится в отсутствии всесторонних мер противодействия. Общепринятым считается, что меры управления должны включать как репрессивные, так и превентивные аспекты 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 выяснить — каких мер управления не хватает в определенной стране или секторе.

## 2.1. Виды используемой информации

Статистическая информация: информация о законодательных нормах, институциональной структуре, возможностях и осведомленности общественности.

Аналитическая информация:

- восприятие или мнения о причинах коррупции, т.е. отсутствие определенных мер управления, ожидания (со стороны государственных служащих, граждан, экспертов, местных и иностранных предприятий, неправительственных организаций и т.п.);
- мотивы сторон, вовлеченных в коррупционные действия.

<sup>48</sup> [http://www.oecd.org/document/42/0,3746,en\\_2649\\_37447\\_41799402\\_1\\_1\\_1\\_3\\_7447,00.html](http://www.oecd.org/document/42/0,3746,en_2649_37447_41799402_1_1_1_3_7447,00.html)

<sup>49</sup> [http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/technical\\_areas/anticorruption\\_handbook/](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/)

<sup>50</sup> <http://www.u4.no/>

### 2.1.1. Сбор информации

Существуют объективные данные об отсутствии определенных мер управления, тем не менее, выявление необходимых мер главным образом основано 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 не обязательно означает, что именно это 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 неправительственных организаций или иностранному эксперту. Чтобы получить по возможности больше точек зрения, необходимо использовать те же методы сбора данных, как и при оценке самой коррупции. То есть это:

- аналитический обзор;
- анализ добропорядочности;
- опросы.

**Аналитический обзор** — первый шаг для оценки уже имеющегося материала: ранее представленные доклады или оценки состояния мер противодействия, подготовленные учеными, неправительственными организациями, международными организациями, СМИ и т.п. Для сбора информации о том, приняты ли определенные меры надлежащего управления, первый и наиболее надежный источник информации — официальные документы — законодательные акты и документы, отражающие планирование политики, но они не всегда показывают, достаточно ли политической воли для их выполнения. Если ранее существовали стратегии, срок которых истек, необходимо оценить, какие задачи не были в полной мере решены и надо ли заниматься их решением в рамках последующих стратегий.

Международные и неправительственные организации проводят регулярную оценку институциональной целостности и добропорядочности по широкому спектру стран. Эти оценки используются как источники данных для аналитических обзоров.



Выполнение требований международных конвенций:

- отчеты ГРЕКО о мониторинге (конвенции и рекомендации Совета Европы);
- отчеты стран о выполнении Конвенции ОЭСР о борьбе с взяточничеством;
- механизмы контроля в соответствии с Конвенцией ООН против преступности .

**Анализ добропорядочности:**

- Доклад о коррупции Global Integrity Report;
- Доклады ОЭСР о мониторинге системы противодействия коррупции;
- «Трансперенси интернэшнл» – оценки национальных систем контроля добропорядочности.

Контрольный перечень вопросов для самооценки по реализации конвенции ООН против коррупции<sup>51</sup> (на английском и русском языках).

Примеры национальных докладов/методов:

*Армения: Институциональные источники коррупции в Армении 2009 г. (USAID);*

*Азербайджан: Исследование микросистем (Совет Европы);*

*Грузия: Оценка Систем государственной целостности и добропорядочности в Грузии 2008 г. (Институт Открытого общества);*

*Молдова: Решение правительства от 28 июля 2008 г. № 906. Об утверждении методологии оценки коррупционных рисков в государственных организациях;*

*Украина: Оценка систем государственной добропорядочности, 2011 г. (ТИ); опросы о коррупционных рисках в администрации и в системе уголовного правосудия, 2009 г.; судебной системе, 2006 г. (Совет Европы).*

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

- Какими мерами управления граждане пользуются, а какими нет? Почему (например, незнание, недоверие)?

<sup>51</sup> ЮНОДК: Контрольный перечень вопросов для самооценки к Конвенции ООН против коррупции»// <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html>

- Каковы дополнительные меры управления в соответствии с восприятием респондента?

*Грузия, стр. 36 упомянутого выше доклада: «Из 10 приведенных выше мер реформирования, какой бы вы выбрали и предпочли остальным?» (более строгий контроль и наказания для государственных служащих, совершенствование обучения государственных служащих — два наиболее часто выбираемых).*

- Причины коррупции (зеркальный вопрос к вопросу о будущих мерах управления) — например, слишком много личных контактов с администрацией.
- Ожидания (например, какого поведения государственных служащих хотела бы общественность).

Как и при оценке размаха коррупции, интервью и обсуждение в фокус-группах — возможные инструменты сбора информации.

*Например, (письменные) интервью, фокус-группы и анализ конкретных ситуаций включены в постановление Правительства Молдовы от 28 июля 2008 г. № 906 об утверждении «Методологии оценки рисков коррупции в публичных учреждениях органов и организаций»<sup>52</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 прием позволяет получить не количественную, а качественную оценку, предлагая подробную информацию о точках зрения на коррупцию и ее*

---

<sup>52</sup> Проект Совета Европы по противодействию коррупции, отмыванию денег и финансированию терроризма в Республике Молдова (MOLICO)/ проект «Методики оценки коррупционных рисков в государственных органах и организациях»// [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/moneylaundering/projects/molico/AC/Output1.6/912%20MOLICO%20Nat%20%20Legis%20\\_methodology%20of%20corruption%20risk%20assessment.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/moneylaundering/projects/molico/AC/Output1.6/912%20MOLICO%20Nat%20%20Legis%20_methodology%20of%20corruption%20risk%20assessment.pdf)

*причины, а также соображения о возможности конкретных властей противодействовать коррупции».*

### **2.1.2. Анализ информации**

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

- Кто предоставил данные?
- В ответ на какой вопрос были получены данные?
- Каких данных не хватает?

#### **1. Кто предоставил данные?**

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

- Насколько много скопировано из других источников?

*Часть данных организации «Дом свободы» в исследовании государств в переходный период от 2011 г. по Косово «всего лишь» компиляция 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 [...]».*

#### **2. В ответ на какой вопрос были получены данные?**

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

*«Как вы думаете, снизился 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?»*

#### **3. 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 простой 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 существует орган по противодействию коррупции, можем ли мы убедиться в том, что он приносит пользу?

## Глава 3.

# ВВЕДЕНИЕ В МЕРЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

*Цели: в этой части рассмотрены возможные способы борьбы с коррупцией на национальном уровне. По результатам её изучения слушатели курсов должны знать возможные направления реформ в этой сфере и уметь анализировать реформы в своей стране.*

Как и при изучении предыдущей части, для определения подходов к борьбе с коррупцией можно было бы использовать опрос участников семинара. Со всей вероятностью при этом были бы получены следующие ответы:

- коррумпированные лица должны подвергаться уголовному преследованию, вне зависимости от их влияния или связей с политической элитой;
- необходимо реформировать законодательную базу таким образом, чтобы это обеспечивалось;
- необходимо реформировать систему государственной службы;
- государственные служащие должны лучше понимать законодательство — 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.

Возможные ответные меры должны двигаться в разных направлениях. Существует международный консенсус, нашедший отражение в Конвенции ООН против коррупции (United Nations Convention against Corruption, или UNCAC, см. п. 8.2.4) и в документе Совета Европы «20 Руководящих принципов борьбы с коррупцией» (см. п. 8.2.2) — в вопросе о том, 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**. Некоторые страны региона, включая Украину, Молдову, Армению и Азербайджан, имеют такие стратегии. Антикоррупционные стратегии обычно осуществляются правительством, разрабатываются одним из отраслевых министерств (например, Министерством юстиции на Украине) или одной из ответственных структур страны (например, Органом по борьбе с коррупцией и организованной преступностью в Молдове), а принимаются они парламентом. Одному из органов поручается лидирующая роль в мониторинге, осуществляемом под контролем парламента или правительства, за имплементацией конкретных мер. Последние, в свою очередь, разбиваются на краткосрочные рабочие планы. Заинтересованные группы гражданского общества приглашаются к участию в мониторинге и контроле (например, в Армении)<sup>53</sup>. В некоторых случаях создаются специализированные антикоррупционные органы для координации имплементации антикоррупционной стратегии. Например, в Македонии функционирует Антикоррупционная комиссия, в Сербии создано Антикоррупционное агентство. Специализированные антикоррупционные органы создаются во многих странах<sup>54</sup>. Мандат и полномочия этих органов различаются. Их можно условно разделить на следующие группы:

- **универсальные учреждения с правоохранительными функциями** (например, STT в Литве, 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).

Наиболее успешный пример специализированного антикоррупционного органа – Независимая антикоррупционная комиссия (ICAC),

---

<sup>53</sup> См. подробнее: Хоппе Т., Разработка и реализация политики противодействия коррупции / Совет Европы. Страсбург, 2012.

<sup>54</sup> О предпосылках, институциональных и правовых рамках и человеческих и материальных ресурсах антикоррупционных агентств можно прочитать на сайте Международной ассоциации антикоррупционных органов (IAACA) <http://www.iaaca.org/>

созданная в 1974 г., когда Гонконг страдал от повальной коррупции. ICAC имеет полномочия по расследованию и прокурорскому преследованию; ее мандат включает в себя работу по профилактике коррупции и просвещению населения. Независимая комиссия Гонконга стала моделью для многочисленных специализированных антикоррупционных органов во всем мире, например для литовской Особой следственной службы (СТТ).

Оценить успех ICAC, правда, не так просто: её созданию сопутствовала либерализация законодательства об азартных играх и проституции, которая была одной из ключевых предпосылок процветания коррупции.

Одним из ключевых факторов успеха ICAC было и продолжает быть, в отличие от других специализированных антикоррупционных органов, хорошее обеспечение ресурсами. В 2011 г. бюджет службы 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. п. 4.2)<sup>55</sup>.

Существует ли необходимость в создании нового правоприменительного органа или же следует сконцентрироваться на усилении существующих структур – предмет активного обсуждения. За учреждение новой структуры говорит простая логика: если коррупция распространена в правоохранительных органах (т.е. когда они часть проблемы), то поручение им борьбы с коррупцией вряд ли хорошее решение этой проблемы. Однако до создания агентства по модели ICAC необходимо оценить средне- и долгосрочные затраты, установить индикаторы для мониторинга его успеха<sup>56</sup>.

Независимо от того, являются ли они частью национальной стратегии борьбы с коррупцией, есть, как уже говорилось выше, другие возможные направления реформы законодательства по борьбе с коррупцией:

- реформа правовой базы;
- реформа судебной системы;

<sup>55</sup> Данные взяты из будущей публикации ОЭСР (конца 2012 г.), в которой рассматриваются модели антикоррупционных органов. Предыдущая версия, 2006 г., доступна на русском языке на: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/9/39972100.pdf>

<sup>56</sup> См.: Johnson, J., Hechler, H., Mathisen, H. How to monitor an anti-corruption agency. U4/CMI 2012 // <http://www.cmi.no/publications/publication/?4171=how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption>

- реформа государственного управления и гражданской службы.

**Реформа правовой базы** включает принятие законодательства, решающего проблему коррупции. Такое законодательство предусматривает преследование коррупции посредством применения уголовных или гражданско-правовых санкций, но может включать принятие законов, направленных на усиление прозрачности и подотчетности (например, законы о финансировании политических партий). Другие важные отрасли регулирования – конфликт интересов, государственные закупки.

Специализированные антикоррупционные органы также должны иметь четко сформулированную основу своей деятельности.

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

**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 служащих); 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 Боснии и Герцеговине в ответ на широко осознаваемую политизацию и коррумпированность судебной системы в конце 1990-х годов был учрежден Высший судебный и прокурорский совет (ВСПС), выпустивший Этический кодекс для судей и обвинителей. Канцелярия дисциплинарного судьи расследует и назначает меру наказания за на-



рушения этого кодекса. ВСПС непрерывно работает над созданием и совершенствованием объективных критериев приема на работу судей и обвинителей.

Судебная реформа – трудная задача, поскольку в большинстве стран судебная система – сектор общества, независимость которого гарантирована конституцией. Следовательно, желание провести реформу должно исходить из самого сектора, и ее сложно навязать извне.

**Правоприменение** со стороны правоохранительных органов играет 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**.

Реформы, проводимые для борьбы с коррупцией, обычно включают меры, сосредоточенные на реформировании преследования. Это делается переподготовкой кадров и деполитизацией вопроса. Существует две точки зрения на реформирование правоохранительной системы для борьбы с коррупцией. Могут приниматься: меры, призванные побороть коррупцию в самих правоприменительных органах; а также меры, наращивающие возможности и полномочия самих правоохранительных органов по преследованию коррупционных преступлений, включая организованную преступность.

**Реформа государственного управления и государственной гражданской службы.** Антикоррупционные меры, направленные на мониторинг и контроль дискреционных полномочий государственных служащих, обычно включают в себя:

- установление честных, прозрачных, основанных на заслугах и достижениях процедур приема на работу, которые подлежат судебному пересмотру;
- введение мер по улучшению подотчетности и эффективности;
- введение этического кодекса (или кодекса поведения) для сохранения в системе гражданской службы ценностного значения честности и беспристрастности;

- увеличение зарплаты госслужащих – много лет предмет дискуссии, но как изолированная мера оказалась неэффективной.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в течение последнего десятилетия разработала схему под названием Структура обеспечения профессиональной честности<sup>57</sup> (рис. 3.1).



*Рис. 3.1. Структура обеспечения профессиональной честности, разработанная ОЭСР*

### **Государственное образование и гражданское общество как независимые индикаторы хода антикоррупционных реформ**

Существует международный консенсус о необходимости сопровождать антикоррупционные реформы реформами в сфере **образования**.

<sup>57</sup> См. подробнее: <http://www.oecd.org/dataoecd/24/15/44462729.pdf>

Последние могут включать кампании в СМИ, проводимые правительством или определенными правоприменительными органами, а также работу с молодежью в школах и вузах. Повышение уровня осведомленности в обществе входит в задачи и полномочия специализированных органов по борьбе с коррупцией. Меры в этом направлении могут включать создание горячих линий различных органов для граждан, на которые они могли бы сообщать об инцидентах, в том числе и анонимно. Такие кампании по повышению образованности срабатывают, если они идут рука об руку с убедительными мерами по борьбе с коррупцией. При отсутствии таких мер подобные кампании, как известно, приводят к большому неверию среди населения в реальную волю властей побороть коррупцию<sup>58</sup>. Международное сообщество едино и в понимании того, что оно может сыграть важную роль в мониторинге имплементации антикоррупционных действий властей. Во многих странах бывшего коммунистического лагеря гражданское общество формально играет роль в контроле функционирования антикоррупционных органов.

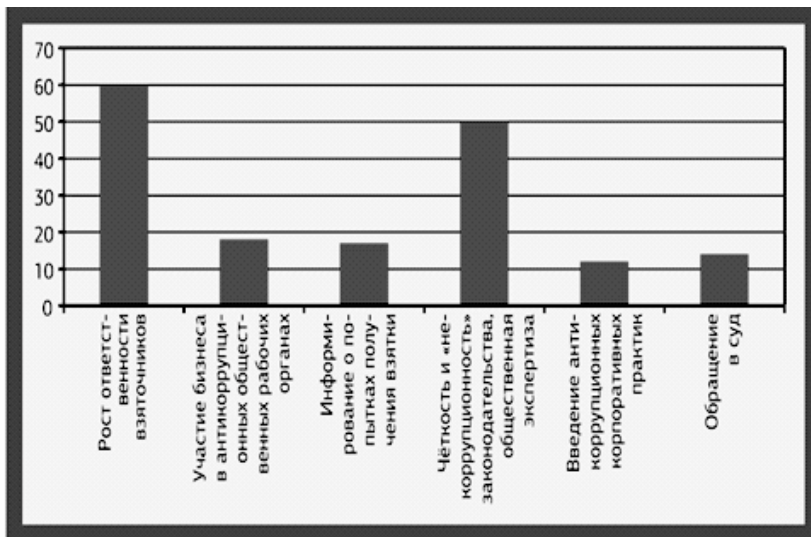
Образовательные меры могут также означать привлечение различных групп к высказыванию мнения о размахе проблемы и взглядов на возможные пути решения проблемы. Процитированный выше журнал «Промышленник России» дает интересный внутренний анализ мнений частного сектора о методах борьбы с коррупцией в Российской Федерации<sup>59</sup> (рис. 3.2).

Однако реальное значение привлечения мнения частного сектора может быть спорным — власти хотят, чтобы было видно, что они вовлекают в оценку гражданское общество. Но вовлечение гражданского общества зачастую не идет дальше формального предоставления места представителям неправительственных организаций в ответственных структурах. В Армении такой подход властей привел в середине 2000-х гг. к тому, что эти организации отказались от своего участия в работе контрольного органа, наблюдавшего за борьбой с коррупцией.

В Российской Федерации за последние 10 лет принимались многие из вышеупомянутых мер. Упомянувшийся выше отчет

<sup>58</sup> См.: Smilov, D. and Tisné, M. *From the Ground Up: Assessing the Record of Anticorruption Assistance in Southeast Europe*. Central European University Press, 2004.

<sup>59</sup> См.: <http://promros.ru/magazine/2012/may/korruptsiya-v-rossii-kto-vinovat-ichto-delat.html>



*Рис. 3.2. Наиболее эффективные средства борьбы с коррупцией, по мнению бизнеса*

Общественной палаты РФ 2011 г. об эффективности антикоррупционной политики приводит 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, установившую конфискацию;
- введение антикоррупционной экспертизы в законотворческом процессе;
- создание комиссий, на различных уровнях и в рамках различных органов, наблюдающих за соблюдением норм о конфликте интересов;

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

В отчете, тем не менее, скептически оценивается влияние перечисленных мер на уровень коррупции<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> См.: Доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики (стр. 9–12) // <http://www.oprf.ru/files/dok2012/dokladkorrupciya03042012.pdf>

## Глава 4.

# ПРИМЕРЫ УСПЕШНОЙ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Этот раздел дает ответы на следующие вопросы.

Есть ли страны, где достигнуты значительные успехи в борьбе с коррупцией и где уровень коррупции существенно снизился в результате реформы? Каковы факторы, приведшие к этому успеху?

Могут ли эти примеры быть перенесены в другие страны или свою роль сыграли другие факторы – революция, смена власти или гражданские беспорядки?

### 4.1. Пример Грузии

В 2003 г. Грузия набрала 1,8 балла по индексу СРІ. Столь же низкие результаты получили Афганистан в 2008 г., Ирак в 2011 г. Чтобы поступить в университет без вступительных экзаменов требовалось дать взятку в среднем 15 000 долл. Для получения паспорта требовалось, в дополнение к государственной пошлине, уплатить 100 долл. Однако к 2011 г. соответствующий индекс Грузии (см. п. 1.6.2) возрос до 4,1:

2003	...	2006	...	2011
1,8	...	2,8	...	4,1

Этот результат лучше, чем, например, у Хорватии или Италии. Все остальные индикаторы показали еще более существенное улучшение: глобальный «барометр» коррупции организации «Трансперенси интернэшнл» 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. Уровень преступности

резко упал, став одним из самых низких в Европе, по данным международного опроса, проведенного GORBI в 2011 г.<sup>61</sup>

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

- патрульная полиция;
- налоговые службы;
- государственные и гражданские реестры;
- университеты.

#### 4.1.1. Патрульная полиция

До реформ, т.е. до 2003 г., милиционер, прокурор или судья зарабатывали от 15 до 60 долл. в месяц<sup>62</sup>. Чтобы получить назначение на должность полицейского, приходилось заплатить от 10 000—20 000 долл. Эти деньги затем компенсировались «через внутреннюю пирамиду доходов, финансируемых нелегальными поборами»<sup>63</sup>. 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 инспектора все время были на подкорме. В течение часа за рулем водителя могли остановить по меньшей мере два раза с требованием заплатить небольшой штраф»<sup>64</sup>.

**Реформы.** «Возникла неординарная идея уволить сразу все 16 тысяч полицейских за сутки, которая вызвала жаркие споры. Некоторые из участников высказывали опасения по поводу безопасности дорожного движения в случае одномоментного увольнения всех полицейских и до приема на службу и обучения новых. Реформаторы осознавали, что такие опасения были беспочвенны, поскольку дорожная полиция по существу ничего не делала для безопасности движения — ее един-

<sup>61</sup> The World Bank: Fighting Corruption in Public Services Chronicling Georgia's Reforms, 2012 // <http://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2234>

<sup>62</sup> Ministry of Justice, Georgia: Anti-corruption Reforms, Presentation at Council of Europe Eastern Partnership Panel, 20 May 2011 // [http://www.justice.gov.ge/index.php?sec\\_id=645&lang\\_id=ENG](http://www.justice.gov.ge/index.php?sec_id=645&lang_id=ENG)

<sup>63</sup> The World Bank: Fighting Corruption in Public Services Chronicling Georgia's Reforms, 2012 // <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2234>

<sup>64</sup> Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг. Хроника реформ в Грузии / Международный банк реконструкции и развития, Международная ассоциация развития или Всемирный банк, 2012 г.

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

Применение принципа полной нетерпимости к коррупции не ограничивалось увольнением полицейских и вливанием свежей крови. Назначались офицеры под прикрытием для контроля за тем, чтобы полицейские следовали установленным правилам. Рядовой сотрудник мог работать в паре с офицером под прикрытием и никогда об этом не узнать, 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 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 защиты своих граждан от произвола правительство ввело круглосуточную горячую линию, которая позволяла гражданам жаловаться на полицию и сообщать о случаях вымогательства. Видеокamеры были установлены повсюду в Тбилиси и других крупных городах, а также вдоль скоростных трасс, предоставляя полиции и гражданам возможность доказать либо факт нарушения, либо обратное. Отныне штрафы больше не взымались на месте нарушения, а перечислялись через коммерческие банки, тем самым ограничивая возможность полицейским класть деньги в свой карман. У граждан



наконец появилась какая-то управа. Они уже не платили полиции напрямую и могли заявить о неподобающем поведении и оспорить штрафы в официальном порядке»<sup>65</sup>.

#### 4.1.2. Налоговые службы

**До реформы.** «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 в виде взяток, чем попытаться разобраться, что же действительно требуется на этот счет в налоговом кодексе. Бывший заместитель министра финансов припоминает одни такие переговоры в одном из районов Тбилиси, на которых атмосфера достигла такого накала, что налоговый инспектор зарезал ножом менеджера компании. Как следствие, 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, т.к. компании сами стремились наиболее точно определить размер своих налоговых обязательств и рассчитать по ним»<sup>66</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 сильно ударила 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,

<sup>65</sup> Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг. Хроника реформ в Грузии / Международный банк реконструкции и развития, Международная ассоциация развития или Всемирный банк, 2012 г.

<sup>66</sup> Там же.

президент государственной золотодобывающей компании, а также олигархи.

Задержанные имели возможность сохранить свободу путем заключения неоднозначной 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 млн долл. 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 коррупция 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 даже на то, что большинство из них было коррумпированными при прежнем режиме. Немедленной реакцией на эту дилемму было не оставить в их сознании ни малейшего сомнения, что правила игры изменились. З. Ногаидели вспоминает совещание с сотрудниками налогового департамента в тот самый вечер, когда он был назначен министром финансов. «Я не мог себе позволить заменить всех сотрудников в тот самый 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 прошлого режима.

Новый налоговый кодекс был принят в 2005 г. Его основными задачами были стимулирование экономического роста, совершенствование эффективности налоговой системы и расширение налоговой базы, а некоторые его новые положения содержали в себе антикоррупционную направленность, т.к. 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 оставшихся уменьшены ставки»<sup>67</sup>.

### **4.1.3. Обеспечение функционирования государственного и гражданского реестров**

**До реформы** чтобы получить паспорт, гражданину приходилось заплатить 100 долл. в дополнение к госпошлине<sup>68</sup>. Однако коррупция этим не ограничивалась, а «была настолько вопиющей, что крими-

<sup>67</sup> Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг. Хроника реформ в Грузии / Международный банк реконструкции и развития, Международная ассоциация развития или Всемирный банк, 2012 г.

<sup>68</sup> Там же.

нальные лица покупали себе паспорта на чужие имена. Даже обычные граждане использовали эти организации для того, чтобы внести в документы недостоверные о себе данные, например одинокие женщины или спортсмены уменьшали свой возраст, чтобы выглядеть в глазах людей моложе.

Деньги от взяток распределялись между различными чиновниками, в т.ч. и полицейскими.

Для получения должности в организации, занимающейся ведением гражданского реестра, надо было уплатить 5–25 тысяч долларов 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>69</sup>.

**Реформы.** В соответствии «с новым законом создавалось 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.

«Во времена до реформ государственный реестр страдал от недофинансирования, т.к. 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 зарабатывают свою зарплату и обеспечивают поступления в государственный бюджет».

---

<sup>69</sup> Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг. Хроника реформ в Грузии / Международный банк реконструкции и развития, Международная ассоциация развития или Всемирный банк, 2012 г.

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 за контроль за использованием земли, и за 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 давало им раньше возможность сохранять существенное влияние на оценку земли, процесс регистрации и разрешение споров (...).

В 2004 году 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 организаций.

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 Георги 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, также как и сроки готовности документа. В некоторых случаях процедуры, которые раньше порождали взяточничество, были формализованы и узаконены. Например, за дополнительную плату документы граждан теперь могут обрабатываться в течение дня. Раньше процесс так же ускоряли 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 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 по месту нахождения заявителя с переносным компьютером и обрабатывает его заявление на месте.

Как и другие государственные учреждения, органы государственного реестра не принимают платежи за услуги напрямую. Вместо этого в том же помещении оплата производится представителям 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 (и не 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, 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 20 лари в месяц в 2003 году 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, предполагавшая премии за хорошие показатели в работе в размере до двух месячных зарплат. 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, проводились 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 даже в увольнение с работы. Была открыта телефонная «горячая линия», по которой граждане могли сообщать о злоупотреблениях чиновников»<sup>70</sup>.

#### 4.1.4. Университеты

**До реформы.** «Система приема в высшие учебные заведения считалась самой коррумпированной в высшем образовании. В теории, 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 заведения по существу являлись своего рода фабриками по производству дипломов,

<sup>70</sup> Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг. Хроника реформ в Грузии / Международный банк реконструкции и развития, Международная ассоциация развития или Всемирный банк, 2012 г.

функционирующими в маленьких квартирах с одним штатным «профессором».

Согласно опросу 2004 года, размер взяток колебался от 8 тысяч до 30 тысяч долларов США, в зависимости от престижности программы обучения (...).

Самые крупные взятки давались при поступлении на юридический и медицинский факультеты. Преобладающее большинство студентов платили репетиторам в размере от 5 тысяч до 15 тысяч долларов 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>71</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 средства 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 экзаменаци-

---

<sup>71</sup> Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг. Хроника реформ в Грузии / Международный банк реконструкции и развития, Международная ассоциация развития или Всемирный банк, 2012 г.



онный центр, который разрабатывает экзамены и управляет их проведением через 14 своих центров 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 общественности 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 и 20 иностранными. Международные организации, такие как «Трансперенси интернэшнл», также наблюдали за всем процессом. В дополнение 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>72</sup>.

<sup>72</sup> Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг. Хроника реформ в Грузии / Международный банк реконструкции и развития, Международная ассоциация развития или Всемирный банк, 2012 г.

### 4.1.5. Критика

Успех антикоррупционных реформ в Грузии общепризнанный, но критики отмечают, что успех в борьбе с коррупцией и демократизация не обязательно идут рука об руку:

«Средства массовой информации уже не так свободны, как они имели обыкновение быть. Правящая партия Саакашвили, Объединенное национальное движение неуклонно ограничивают независимость прессы. Национальные телеканалы находятся под жестким государственным контролем, что видно по освещению новостей. Несколько небольших столичных каналов еще могут по-прежнему относительно свободно представлять информацию, но большинство провинциальных газет и радиостанций полностью под каблуком у правительства. 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 все же далеко не пример для подражания»<sup>73</sup>.

«Твердая решимость грузинского руководства по осуществлению реформ позволила ему провести трудные и непопулярные решения, такие как увольнение полицейских. Постепенный процесс реформы, конечно, не привел бы к такому же заметному результату и не произвел бы такого впечатления на публику. 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 таковым, что полицию всё равно будут воспринимать не как защитницу граждан, но, скорее, как проводницу интересов»<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Caryl, C. The Georgian Paradox, Foreign Policy. 31 January 2012 // [http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/01/31/the\\_georgian\\_paradox?page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/01/31/the_georgian_paradox?page=full).

<sup>74</sup> Lilli di Puppo. Police reform in Georgia. Cracks in an anti-corruption success story // U4 Practice Insight no. 2010:2. P. 5 // <http://www.u4.no/publications/police-reform-in-georgia-cracks-in-an-anti-corruption-success-story/downloadasset/188>

## 4.2. Другие примеры

Грузия, вероятно, самый выдающийся за последние несколько лет пример успеха в борьбе с коррупцией во всем мире. Однако существует множество примеров, в которых реформы протекали постепенно в течение более длительного времени. Таковыми являются прибалтийские страны, страны Центральной и Восточной Европы, которые присоединились к Европейскому союзу или готовятся к вступлению. Они должны были снизить уровень коррупции. Большинство из них продолжает работать над этим (однако есть и такие страны — например, Румыния, — ситуация в которых, напротив, ухудшилась). Так, Хорватия и Литва были буквально поражены коррупцией на начало 1990-х гг. По данным управления Всемирного банка, занимающегося индикатором коррупции (ССИ)<sup>75</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, и в Латвии ниже, чем в Германии, согласно результатам опроса, проведенного Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР)<sup>76</sup>.

Другим регионам мира также известны успешные примеры борьбы с коррупцией. Самым известным в Азиатском регионе является пример Гонконга, где много лет назад были проведены очень серьезные реформы. В 1960-х гг. Гонконг приобрел мировую известность за непревзойденный уровень коррупции: «Собирание и перераспределение взяток было частью системы работы полиции. Говорили, что, поступив на работу полицию, вы найдете деньги в своем комоде. Все государственные службы были поражены. Медработник скорой требовал чаевые перед тем как увезти больного. Пожарный — до того 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,

<sup>75</sup> См.: [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp)

<sup>76</sup> Life in Transition Survey / European Bank for Reconstruction and Development, 2010. P. 39 // [www.ebrd.com/downloads/research/surveys/LiTS2e\\_web.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/research/surveys/LiTS2e_web.pdf)

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 гарантии, что полицейский, к которому они обратились, не будет сам коррупционером»<sup>77</sup>.

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

- публичность и реакция общества: «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 кампания «Борись с коррупцией, арестуй Годбера»<sup>78</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, где обвиняются полицейские. Жалобы на коррупцию со стороны служащих самой Комиссии расследуются её специальным подразделением, которое действует по совету министерства юстиции и Комитета по контролю за оперативными мероприятиями, которое состоит из лиц, назначенных главой исполнительной власти»<sup>79</sup>;
- сообщения о преступлениях: «Конфиденциальность личных данных жалобщиков, защита свидетелей и возможность получения Комиссией анонимных жалоб»<sup>80</sup>;
- контроль за расследованиями: «Комитет по контролю за оперативными мероприятиями следит за всеми расследованиями Комиссии. Ни одно расследование не может быть прекращено без одобрения

---

<sup>77</sup> [http://www.hkjjournal.org/archive/2006\\_spring/wu.html](http://www.hkjjournal.org/archive/2006_spring/wu.html)

<sup>78</sup> Там же.

<sup>79</sup> Там же.

<sup>80</sup> Там же.

Комитета. Он получает и рассматривает отчеты о ходе расследования, избрании мер пресечения и рассмотрении дел судами»<sup>81</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>82</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» входят в мандат ICAC<sup>83</sup>;

- преступление неподтвержденных источников 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 дела, в которых крупные по размеру взятки нельзя привязать к конкретному коррупционному преступлению»<sup>84</sup>. (см. подробнее в п. 6.1.7);

- предотвращение: Комиссии «часто приходится создавать 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 1990-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>85</sup>;

<sup>81</sup> [http://www.hkjournal.org/archive/2006\\_spring/wu.html](http://www.hkjournal.org/archive/2006_spring/wu.html)

<sup>82</sup> Там же.

<sup>83</sup> Там же.

<sup>84</sup> Там же.

<sup>85</sup> Там же.

- финансирование: пример Гонконга демонстрирует, «что нужно время и значительные усилия, чтобы побороть коррупцию в сильно коррумпированной среде. По прошествии 25 лет Гонконг тратит 90 млн долл. США в год (цифра 1998 года). В 1998 году 1 300 служащих были наняты провести 2 780 обучающих семинаров в частном и государственном секторе. Независимая комиссия против коррупции сосредоточила свои усилия на трех основных направлениях: а) работе департамента по оперативным мероприятиям, который расследует сообщения о преступлениях; б) работе департамента по отношениям с общественностью, который проводит исследования общественного восприятия, осуществляет образовательные программы и их развитие; и в) работе департамента по предотвращению коррупции, который добивается 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>86</sup>;

- амнистия: после того как главный суперинтендент полиции Годбер был экстрадирован в Гонконг и заключен в тюрьму в 1977 г., «полицейские офицеры, лишённые своих должностей, штурмовали Комиссию в протесте. Они требовали амнистии. Чтобы разрешить этот кризис, амнистия была объявлена по преступлениям, совершенным до 1 января 1977 г., за некоторыми исключениями, в первую очередь 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 меры для привлечения к службе молодых и более «чистых» полицейских. (...) Гонконг должен был заплатить за амнистию полицейских. Что характерно, амнистия стала разломом между прошлым и настоящим, и, таким образом, Гонконг смог двигаться дальше»<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> International cooperation in combating transnational crime: Background paper for the workshop on combating corruption, A/CONF.187/9. Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders Vienna, 10–17 April 2000 // <http://www.uncjin.org/Documents/congr10/9e.pdf>

<sup>87</sup> Там же.

## Литература

Всемирный банк: Борьба с коррупцией в государственных службах: хроника реформ в Грузии, 2012 (на английском, русском, украинском, грузинском языках). Книга содержит хронику антикоррупционных реформ, которые трансформировали государственную службу в Грузии после Революции Роз в конце 2003 г. В ней рассматриваются причины успешного реформирования избранных служб.

Английская версия:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/01/16187179/fighting-corruption-public-services-chronicling-georgias-reforms>

Русская версия:

[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/03/30/000333037\\_20120330015053/Rendered/PDF/664490PUB0RUSS0Georgia0Book0Russian.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/03/30/000333037_20120330015053/Rendered/PDF/664490PUB0RUSS0Georgia0Book0Russian.pdf)

## Глава 5.

# МОРАЛЬНО-ЭТИЧЕСКИЕ НОРМЫ

В данном разделе даны ответы на следующие вопросы:

- Почему этика важный инструмент 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 – составляющая общей культуры при:

- соответствующих недостатках менталитета служащих;
- неуважении к гражданам;
- отсутствии заботы об общественном благе.

Неуважение к законам и их неисполнение характерны для общественной среды с низким уровнем морально-этической культуры, почти всегда приводящим к ощущению коррумпированности, даже если реальные масштабы взяточничества этому ощущению не соответствуют.

Поэтому лидеры государств с опытом антикоррупционных реформ зачастую называют изменение этических установок внутри государственной администрации необходимостью номер один: все законы, новые органы, институциональные реформы, повышение зарплаток и т.д. бесполезны без изменения этической культуры. Сложно себе представить, чтобы культура взяточничества процветала в государственной администрации, основанной на высоких морально-этических принципах; в администрации, которая такими принципами не руководствуется, взяточничество представить легко. Изменение этической культуры имеет своей целью создание такой государственной администрации, чиновники которой станут воздерживаться от коррупции не из-за страха быть пойманными, а потому что это правильно.



## 5.2. Как изменить этическую культуру?

Низкий уровень этической культуры обычно результат не плохого регулирования, а давней традиции, в которой коррупционное поведение стало системной составляющей. К такому результату могли привести следующие факторы:

- «остатки советских стандартов» 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 меняться. Исследования госслужбы, проведенные в других странах, показывают: этическое лидерство чрезвычайно важно для перемен в этической культуре служащих<sup>88</sup>;
- недостаток осведомленности и тренингов по возможным путям решения этических дилемм;
- недостатки правоприменения: в некоторых органах дисциплинарные производства чрезвычайно редки, что резко контрастирует с почти систематическими нарушениям этики и морали, о которых сообщается гражданами;
- недостаток осведомленности общества о морально-этических правилах и невысокий уровень подачи жалоб о нарушениях;
- 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, да и простых граждан;
- условия работы (в основном заработная плата и рабочее место) могут быть существенными факторами при повышении

---

<sup>88</sup> См.: A Comparative Approach towards Public Service Ethics in Estonia, Latvia and Lithuania / by Jolanta Palidauškaite (Lithuania), Aive Pevkur (Estonia), Iveta Reinholde (Latvia); Paper presented at EGPA annual conference in Madrid, 2007 // <http://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/previous-egpa-conferences/madrid-2007/polidauškaite.pdf>

стандартов поведения, включая соблюдение морально-этических норм;

- понимание государства как системы, чья правота не должна подлежать сомнению, непререкаема: это убеждение воздействует на поведение государственных служащих и на желание граждан отстаивать свои права<sup>89</sup>;
- позиция, связанная с вышеназванной концепцией «всегда правого государства»: прозрачность разбирательств этических нарушений в государственной администрации означает «выносить сор из избы»;
- былой разрыв между государственными служащими и элитой; как следствие – 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 спровоцировать 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;

80% – адаптируются к сложившейся системе, потому что стремятся избежать конфликтов или просто не видят другого выхода. Эти 80% государственных служащих составляют фокус-группу тренингов и смогут показать значительные результаты.

---

<sup>89</sup> См. пример Турции в книге: Omurgonulsen/Oktem. Towards An Understanding Of The Cultural Pillars Of Ethical Administration In Turkey: A Qualitative Research Endeavour // <http://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/previous-egpa-conferences/milan-2006/omurgonulson.pdf>

Зачастую тренинги проводятся лишь представлением Кодекса поведения их участникам с указанием, что недопустимо, и 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, что они должны использовать Кодекс поведения в качестве полезного инструмента для госслужащих (см. раздел 5.4). Этика и мораль не включают в себе необходимость выучить правильные решения дилемм; необходимо знать, какие это дилеммы и какими могут быть возможные решения. Таким образом, в ходе тренинга участники должны активно обсуждать реальные жизненные ситуации, связанные с их работой, которые бы ставили перед ними этический выбор (см. п. 5.4.2).

Совет Европы проводил проект по развитию этической культуры в Турции в 2007–2009 гг.<sup>90</sup>

## 5.3. Регулирование этической культуры

### 5.3.1. Источники

Формализованные правила:

- кодексы поведения;
- законодательство о государственной службе;
- антикоррупционные законы;
- Уголовный кодекс;
- другие инструменты (например, конституция).

Неформальные правила: личные и социальные ценности и нормы поведения. Примеры: осуществление крупной сделки за наличный расчет между государственными служащими перед лицом общественности; будучи судьей, обедать со стороной дела во время проведения судебного разбирательства; принятие предложения добраться до нужного места в машине клиента; невыдача квитанций за административные сборы.

<sup>90</sup> См.: [http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/projects/TYEC/TYEC\\_en.asp](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/projects/TYEC/TYEC_en.asp)

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

*Групповое обсуждение: должен ли Кодекс поведения в России быть более детализированным, чтобы обеспечивать лучшее руководство к действию, или менее детализированным, чтобы быть более удобным?*

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>91</sup>:

- Кодекс не может быть абсолютно исчерпывающим и предусмотреть все жизненные ситуации;
- слишком детализированные правила неадаптивны; могут оказаться слишком узкими для охвата всех возможных случаев;
- при слишком детализированных правилах есть риск, что они вступят в противоречие друг с другом;
- детали не заменят чиновникам логическое обоснование при интерпретации Кодекса согласно обстоятельствам конкретного случая: правила могут быть несправедливыми или вести к абсурдным последствиям, если применяются необоснованно;
- чиновники могут потерять желание мыслить ответственно и креативно.

Кодекс, содержащий лишь фундаментальные принципы и ценностные установки, могущие иметь отношение к рассматриваемому вопросу, демонстрирует другой подход. Преимущество такого Кодекса в его краткости и удобстве для применения. Но Кодекс с широкими формулировками имеет следующие недостатки:

- чиновникам понадобится определенная подготовленность в разработке обоснования, основанного на ценностях и принципах, для интерпретации Кодекса в обстоятельствах конкретного дела;

---

<sup>91</sup> Уиттон Х. За рамками кодекса поведения, формирование нравственной компетентности у государственных служащих // (Whitton, H., Beyond the Code of Conduct, Building ethical competence in public officials, U4-Brief 2009:19) // <http://www.u4.no/publications/beyond-the-code-of-conduct-building-ethical-competence-in-public-officials/>

- при отсутствии специальной подготовки для выполнения данной задачи менеджеры могут решить, что лучше не предпринимать вообще никаких действий, чем идти на риск.

Разработанные в Соединенном Королевстве «Семь принципов общественной жизни»<sup>92</sup> – пример ценностно ориентированного Кодекса:

**Самоотверженность.** 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 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 в отношении всех своих решений и действий. Они должны предоставлять обоснования для своих решений и ограничивать информацию, только если того явно требуют более широкие общественные интересы.

**Честность.** Лица, занимающие государственную должность, обязаны декларировать любые частные 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,

<sup>92</sup> [http://www.public-standards.gov.uk/About/The\\_7\\_Principles.html](http://www.public-standards.gov.uk/About/The_7_Principles.html)

подавая пример поведения и осуществляя соответствующее руководство».

*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? Есть ли что-то, какие-то правила, которые не вошли, а 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, 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? Каковы были бы преимущества от наличия Кодекса поведения?*

Кодекс поведения может:

- показать в рамках одного документа, чего от вас ожидают;
- предотвратить ошибочное дисциплинарное воздействие как способ ненадлежащего устрашения и увольнения государственных служащих;
- помочь избежать неприятностей;
- помочь защититься от ненадлежащих предложений;
- показать, как вы можете прояснить неопределенную ситуацию;
- повысить репутацию в глазах общественности;
- предотвратить потерю времени на исправление неверных управленческих решений и разбирание жалоб;
- сделать государственную службу отличной от других мест работы;
- быть 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 использовать в качестве улики;
- попытаться установить человека, сделавшего данное предложение;
- избегать длительных контактов, но знание причины, по которой сделано предложение, может быть полезным для доказывания;
- 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 об этом подходе?*

## 5.4. Этическое воспитание

### 5.4.1. Определения

**Этика** — **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.

**Этический выбор** — ситуация, в которой сталкиваются два или несколько 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** — столкновение обязанности (этической нормы) и частного интереса государственного лица, 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 собственности, находится в конфликте 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 приниматься за него. Такие «явные» конфликты интересов могут создавать впечатление коррупции, которое потенциально столь же вредно, сколь и сама коррупция (см. в разделе 1.5).

**Пример. Назначение друга.**

*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 биохимические умения и навыки («ноу-хау»). Миллер хотела бы пригласить на это место своего давнего лучшего друга 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 позицию Джонса, который на самом деле лучший кандидат на это место.*

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

Предлагаемый ответ: Миллер не совершила никакого криминального правонарушения, связанного с коррупцией, назначение 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 этической подготовке. Цель таких обсуждений — повысить уровень знаний участников в отношении:

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

Конкретные примеры предназначены не для того, чтобы дать один правильный ответ, а скорее для того, чтобы показать многообразие ответов и сообщить навык решения непредвиденных ситуаций, представляющих собой дилемму.

- Как решать этические дилеммы?
- Какие этические правила применять?
- Обеспечивают ли правила четкий ответ? 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 выиграет? 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 целью 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 данного конкретного примера;
  - 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**

*Вито работает в личной канцелярии 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 в отношении разработки политики министерства, познакомился с рядом других высокопоставленных государственных должностных лиц и узнал многое об организации работы и 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 привлек 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 их дочь скоро нужно встречать 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 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 погнуто крыло. Фургону досталось сильнее; похоже, слегка погнута 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 оси колеса. 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: фургон для него — источник дохода, и что у него нет денег на ремонт, и что это так типично для людей на крутых машинах — избегать ответственности за то, что они наделали. Он начал взывать к собравшейся небольшой толпе, когда вновь зазвонил мобильный Альфа. Он взглянул на него и велел водителю немедленно отправляться.

Сев в машину, Альфа поворачивается к Вито, который все это время оставался в машине, и говорит: «Для таких идиотов, водящих эти развалины, скорее всего, безо всякой страховки, так типично пытаться обвинить других. Насколько я понимаю, это была его вина, и на том закроем этот вопрос». Он наклоняется к водителю и говорит: «Доволен? Ладно, починишь все в гараже завтра. А теперь поехали в аэропорт, заберем мою дочь».

Вито ничего не говорит, но две недели спустя ему звонят из Инспектората 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 искривления оси колеса. Он говорил с жалобщиком, который требует компенсации и заявляет, что у него есть показания свидетелей в его пользу. Инспектор хочет встретиться с Вито и обсудить этот во-

*прос. 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 Инспекторате, 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**

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

*Его диссертация касается полицейского контроля на базе 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 это, чтобы создать структуру своей диссертации для рассмотрения полиции на местном уровне. В частности, это касается роли местных полицейских участков — как укомплектовывать их кадрами, как создать у общественности впечатление «дружественной» организации, как оценивать эффективность работы и так далее — как передовой линии полицейской службы.*

*С целью проведения исследований он посетил ряд полицейских участков, где проводил опрос среди сотрудников полиции. Обучение направлено на его подготовку как менеджера 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*

администрирования 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 вблизи отеля «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 на стенах, скамьей ожидания, конторкой, за которой располагается дверь в кабинеты. 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 кабинеты. 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: «За нами тут хорошо присматривают».

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. Им нужна полиция для составления протокола о пропаже фотоаппарата, чтобы они могли по возвращении домой подать иск на возмещение страховки. Сержант Джон записывает подробности и затем просит туристов прийти вновь после обеда за нужным им 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 отзываються 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. Офицеры всегда способны решить любые проблемы, возникающие у его гостей, и прибывают очень быстро, если в отеле что-то случается. В свою очередь, говорит он, 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 полицейские офицеры обходили коммерческие компании, чтобы собрать оборудование и другие ресурсы (чай или кофе, например), прекратилась. Бизнесмены пришли к неофициальному соглашению, что каждый из них будет ежемесячно поставлять полицейскому участку те ресурсы, которые им 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 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 ресурсы, например бумага, кофе, ручки и пр. Он говорит, что предшественник Питта попытался организовать это на более удачной основе, чтобы предприятия, находящиеся поблизости от полицейского участка, предоставляли ресурсы регулярно. Так было лучше для планирования, 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, привычные 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 был обеспокоен достигнутыми договоренностями, предусматривавшими предоставление ресурсов вне зависимости от реальной потребности в них (он желал 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 располагающей. 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. Так что если мы поможем им в свою очередь, мы все останемся 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? Обычные способы:

- сообщения граждан;
- сообщения коллег.

Чтобы выявить случаи неэтичного поведения или коррупции в сфере государственной службы, достаточно ли просто ждать случайных сообщений от храбрых граждан или коллег? Зачастую все, кто участвует в коррупционной схеме, получают от этого выгоду: водитель такси платит только часть штрафа полицейскому; полицейский кладет «штраф» (т.е. взятку) в карман; его начальство во многих случаях получает часть дневной прибыли.

Таким образом, встает вопрос, какие другие инструменты существуют, чтобы эффективно выявлять неэтичные поступки?

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

**Ситуационное исследование – «Проверка полиции Нью-Йорка».**

*«Полиция использует аферы для выявления склонных к насилию офицеров». Полицейское управление Нью-Йорка (N.Y.P.D.) долго подвергалось критике; федеральные обвинители утверждают, что в управлении созданы благоприятные условия для жестоких сотрудников. Они без лишней огласки осуществляют необычную программу, в которой засекреченные сотрудники полиции играют роль рассерженных 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 многословным мужем, изрыгающим 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 дюжин посвящены оценке поведения офицеров, имеющих жалобы на жестокое обращение».*

*[...]*

*«Мы все знаем о проверке моральных качеств, показывающей, вернет ли офицер 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 областью, поскольку это может привести к ситуации, когда полицейский может решить, 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 отработываем операции перед их проведением».*

*Например, в одном сценарии, подробно изложенном прокуратурой, управление поставило на углу улицы пять переодетых офицеров, подозрительно напоминавших торговцев наркотиками, а затем патрульной машине было дано указание выехать на место и разогнать эту группу. По словам прокуратуры, один из переодетых «торговцев» начал ругаться на одного из приехавших офицеров. На случай, если офицер 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 местными обвинителями 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>93</sup>.*

*Как вы оцениваете потенциал данного метода при применении его для проверки моральных качеств государственных должностных лиц в отношении подарков и взяток? Каковы опасности и возможные ловушки данного метода?*

С 1994 г. Полицейское управление города Нью-Йорка проводит проверки моральных качеств своих сотрудников следующими методами<sup>94</sup>:

- реалистичные сценарии, такие как предложение наличных денег от арестованного торговца наркотиками, сыгранного сотрудником подразделения по контролю за соблюдением профессиональной этики;
- проверки моральных качеств документируются с использованием электронного аудио- и видеонаблюдения, а также благодаря размещению на месте действия свидетелей;
- целевые проверки: направлены на конкретных офицеров, подозреваемых в коррупции на основании возникших ранее обвинений со стороны граждан, преступников или коллег;
- проверки на основе случайной выборки нацелены на случайным образом выбранных офицеров;
- все офицеры осведомлены о существовании данной программы, но ничего не знают о периодичности или о времени наступления таких проверок;

<sup>93</sup> Flynn, K. // <http://www.nytimes.com/1999/09/24/nyregion/police-used-in-stings-to-weed-out-violent-officers.html>.

<sup>94</sup> Нижеследующий текст основан на документе ОБСЕ «Передовой опыт борьбы с коррупцией», 2004 г. (на англ. и русск. языках), глава 12, с. 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») // <http://www.osce.org/eea/13738>

- никто из офицеров полиции теперь не может знать, является ли предложенная ему взятка проверкой моральных качеств.

- К настоящему моменту известно о следующих последствиях проверок моральных качеств:

- офицеры считают, что лучше обезопасить себя и доложить об инциденте, чем не придать ему значения или принять взятку;

- около 20% офицеров, подвергнутых проверке на основании возникших ранее подозрений, не прошли тест, им было предъявлено обвинение и они уволены из полиции.

Только 1% офицеров, ставших объектом проверки в силу случайного выбора, не проходит проверку.

### 5.5.2. Цели

Проверка моральных качеств преследует следующие цели<sup>95</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 свое обязательство, касающееся 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, то есть формы должностных проступков, причиной которых может быть недостаток знаний в отношении этических проблем;

- доказать общественности, что власти серьезно настроены на привлечение к ответственности за коррупционные преступления;

---

<sup>95</sup> Нижеследующий текст основан на «Руководстве Организации Объединенных Наций по практическим антикоррупционным мерам для обвинителей и следователей» (2004), стр. 91–97 = “The United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators” (2004), pages 91–97 // [http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_handbook\\_prosecutors.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_handbook_prosecutors.pdf)

- цель, которая крайне редко упоминается: граждан тоже нужно заставить перестать давать взятки. Так, в некоторых странах население не пристегивается в машине, некоторым проще дать взятку, если их поймают, чем соблюдать правила. Взятка значительно меньше официального штрафа, поэтому этим гражданам выгодно, чтобы коррумпированные полицейские оставались на службе.

Проверка моральных качеств эффективное и экономически выгодное средство сдерживания коррупции.

### 5.5.3. Ограничения

Необходимо принять в расчет следующие ограничения:

- чтобы сценарии давали желаемый результат, они должны быть крайне реалистичны;
- сотрудники подразделения, проводящего проверку, должны быть абсолютно честными и соблюдать конфиденциальность, поскольку информация о «мишенях» 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;
- 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. Другие примеры

**Лондонская полиция.** Проверки моральных качеств введены в лондонской полиции в 1998 г. Такие адресные меры (еще называются «контролем качества») нацелены на проверку конкретных подозрений – стандартный инструмент правоприменения, вероятно, во всех странах.

**Польша: бывший член законодательного собрания получил тюремный срок за коррупцию.** «В среду польский суд приговорил к трехлетнему тюремному сроку и штрафу бывшего члена законодательного собрания от партии власти, признав его виновным во взяточничестве.

Суд установил, что в 2007 г. Бета Савицка получила 100 000 злотых (29 500 долл., или 23 000 евро), алкогольные напитки и ручку, инкрустированную бриллиантами, в обмен на помощь компании в получении участка земли стоимостью 3 000 000 злотых (900 000 долл., или 700 000 евро). Суд также приговорил к двум годам лишения свободы условно Мирослава Ваделовски, бывшего мера г. Хел, где находился данный участок земли. Его нашли виновным в вымогательстве взятки за помощь в получении земли. Савицка и Ваделовски 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>96</sup>.

**Хорватия: тюремные сроки в скандале с приватизацией.** «По данным Госдепа 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 участвуют во взяточничестве. С начала 1990-х гг. фонд распродал бывшие государственные компании и предпочитательно 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 касательно компенсации компаниям, чьи заявки на приватизацию были unsuccessful. Чиновникам предъявили обвинения в получении взяток, продаже государственных компаний с нарушением конкурсного порядка, мошенничестве с недвижимостью и незаконном использовании внутренней информации. Как говорилось в медиажурнале «Явно» за 2009 г., пять чиновников получили сроки в 2009 г. Среди них бывший вице-президент фонда, получивший 11 лет лишения свободы и оштрафованный на 250 000 евро. Эта операция с внедрением считается крупнейшей операцией такого рода, приведшей к арестам, когда-либо проведенной хорватской полицией. Она

---

<sup>96</sup> <http://www.rai-see.org/news/world/2395-poland-former-lawmaker-gets-prison-term-for-corruption.html>

получила высокую оценку ЕС как знак хорошей работы полиции и активного её вовлечения в борьбу с коррупцией в стране<sup>97</sup>.

## Литература

1. OECD: Managing Conflict of Interests in the Public Service. A Toolkit 2005 (English) = ОЭСР: Регулирование конфликта интересов в сфере государственной службы. Инструментарий, 2005 г. (на англ. языке)<sup>98</sup>.

2. Whitton, H. Beyond the Code of Conduct, Building ethical competence in public officials, U4-Brief 2009:19. Уиттон Х. За рамками кодекса поведения, Формирование нравственной компетентности у государственных служащих // <http://www.u4.no/publications/beyond-the-code-of-conduct-building-ethical-competence-in-public-officials/>

3. OSCE: Best practices in combating corruption, 2004 (English and Russian), Chapter 12, page 141 (“Integrity testing”); Chapter 6 (“Building an ethical administration”) = Документ ОБСЕ «Передовой опыт борьбы с коррупцией», 2004 г. (на англ. и русск. языках), Глава 12, с. 142–144 («Проверка моральных качеств»); глава 6 («Создание этичного управления»)// <http://www.osce.org/eea/13738>

4. The United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators (2004), pages 91–97 = Руководство Организации Объединенных Наций по практическим антикоррупционным мерам для обвинителей и следователей. (2004), с. 91–97 // [http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_handbook\\_prosecutors.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_handbook_prosecutors.pdf).

<sup>97</sup> См.: <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/croatia/corruption-levels/public-procurement-and-contracting/>

<sup>98</sup> См.: [http://www.oecd.org/document/42/0,3746,en\\_2649\\_37447\\_41799402\\_1\\_1\\_1\\_37447,00.html](http://www.oecd.org/document/42/0,3746,en_2649_37447_41799402_1_1_1_37447,00.html)

## Глава 6. КРИМИНАЛИЗАЦИЯ

Цель этой главы — углубить понимание разных аспектов коррупции и дать ответы на следующие вопросы:

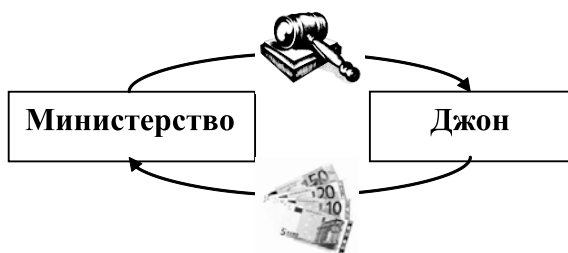
- Как именно уголовное право определяет коррупционные правонарушения?
- Где проходит тонкая грань между преступным и законным поведением?

### 6.1. Элементы преступления

В национальных законодательствах нередко можно найти целый ряд коррупционных преступлений. Наиболее серьезные из них перечислены ниже.

#### 6.1.1. Подкуп государственных должностных лиц

**Конкретная ситуация:** «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 подлежит наказанию и за какое преступление в следующих ситуациях?



а. Г-н Джон даром ремонтирует собственный дом г-на Минка, так что в обмен г-н Минк готовит тендер таким образом, чтобы он особенно подходил компании г-на Джона, и потому у него более высокие шансы получить данный 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. Джон посылает своего юриста передать г-ну Минку это обещание.*

*d. Джон с ведома г-на Минка платит матери г-на Минка.*

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:

- *объективная сторона:*
  - 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 обещание уже взяткой? По международным нормам — да. Если же нет, то такое деяние могло бы все же расцениваться как попытка дачи и получения взятки. Как следует из анализа судебной практики в России, суды, как правило, не рассматривают обещание дать взятку в качестве действительной дачи взятки.

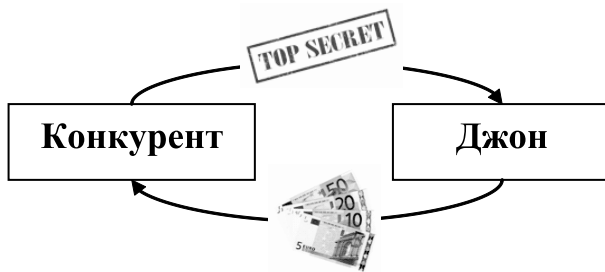
c. Джон и Минк подлежат наказанию за взяточничество. Г-н Джон подлежит наказанию за «косвенную» дачу взятки через своего юриста.

d. Минк подлежит наказанию за получение взятки (способствование 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» по смыслу преступления взяточничества?

### 6.1.2. Взятничество в частном бизнесе

**Конкретная ситуация.** *Фактическая сторона дела та же, что и выше, но Джон заплатил менеджеру по торгам своего основного конкурента за предоставление информации о цене их заявки. Имея такую информацию, г-н Джон может предложить цену ниже и выиграть тендер.*



Дача взятки:

- *объективные элементы преступления:*
  - обещание, предложение или дача;
  - прямо или косвенно;
  - любого неправомерного преимущества;
  - **работнику администрации;**
  - для себя или для кого-то другого;

– с тем чтобы он действовал или воздерживался от действий при исполнении своих обязанностей.

- *субъективная сторона преступления: умысел.*

Получение взятки:

- *объективная сторона:*
  - вымогательство или получение;
  - прямо или косвенно;
  - любого неправомерного преимущества;
  - **со стороны работника администрации;**
  - для себя или для кого-то другого;
  - с тем чтобы действовать или воздерживаться от действий при исполнении своих обязанностей.
- *субъективная сторона деяния: умысел.*

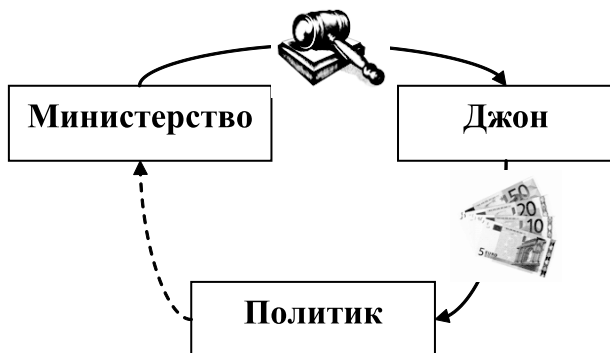
Предлагаемое решение. Отсутствует соучастие со стороны какого-либо государственного должностного лица. И г-н Джон, и работник подлежат наказанию за коммерческий подкуп.

**Реальный случай.** Региональный директор международной сети магазинов электроники «Медиа Маркт» по Германии и один из менеджеров этой компании обвиняются в получении взяток в размере 5 000 000 евро. Эти деньги они, как утверждает следствие, получили от интернет-компании за заключение контрактов с «Медиа Маркт» на общую сумму 65 000 000 евро в условиях, когда конкуренты этой интернет-компании предлагали лучшие условия. Следствие предъявило обвинения девяти замешанным лицам в «организованном коммерческом взяточничестве»<sup>99</sup>.

### 6.1.3. Торговля влиянием

**Конкретная ситуация.** *Фулл, юрист Джона, состоит в одной политической партии, что и Минк. По факту, 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.*

<sup>99</sup> [http://www.focus.de/finanzen/news/schmiergeldskandal-media-markt-deutschlandchef-wird-angeklagt\\_aid\\_724126.html](http://www.focus.de/finanzen/news/schmiergeldskandal-media-markt-deutschlandchef-wird-angeklagt_aid_724126.html) (German)



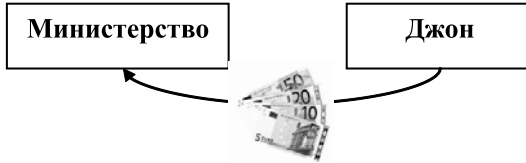
Предлагаемое решение. Ни один из субъектов деяния не подлежит наказанию по российским законам (государственный или коммерческий подкуп). Тем не менее этот случай наказуем за «торговлю влиянием», которое содержится во многих национальных законодательствах и в международных конвенциях. Статья 12 «Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию» (вступила в силу в России 1 февраля 2007 года)<sup>100</sup>: «Обещание, предложение или предоставление, прямо или косвенно, неправомерного преимущества кому-то, кто утверждает или подтверждает, что он или она может оказать неправомерное влияние на принятие решений каким-либо [государственным должностным лицом] [...], будь то неправомерное преимущество для себя или для кого-то другого, а также требование, получение или принятие предложения или обещания такого преимущества в обмен на такое влияние, независимо от того, оказывается или не оказывается такое влияние, и независимо от того, приводит или не приводит предполагаемое влияние к предполагаемому результату».

Во Франции торговля влиянием криминализована более 100 лет назад.

<sup>100</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=173&CM=&DF=&CL=ENG>

### 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. Джонс 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:

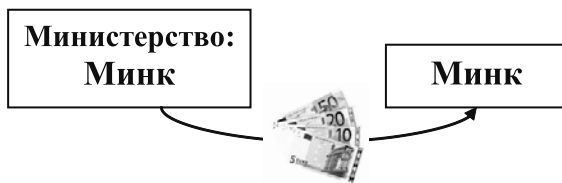
- ложное по сути заявление (+),
- сделанное с намерением обмануть (+);
- доверие жертвы к заявлению (+);
- ущерб (+).

**Реальный случай.** В Армении служащий одного министерства сел в такси. Таксистом оказался выпускник вуза, который хотел подавать заявление о трудоустройстве в данное министерство. Чиновник сделал вид, что он может помочь выпускнику устроиться, протолкнув его заявление 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.** *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. Минк подлежит наказанию за растрату.

Растрата:

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

### 6.1.6. Должностное злоупотребление

**Конкретная ситуация.** *Минк лично ненавидит Пола, владельца другой строительной компании. Поэтому Минк специально составляет тендер таким образом, чтобы Пол потерял бы контракт в любом случае.*



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 финансовых 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 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 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): «Карается лишением свободы на срок от двух до шести лет, штрафом в размере от пятидесяти процентов до ста процентов стоимости обогащения и

бессрочной дисквалификацией, если лицо после надлежащего обращения к нему не может обосновать происхождение значительно накопленного активов, своих или посредника, по причинам, которые приходится скрывать, 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 тому же наказанию, что и исполнитель преступления».

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

Ст. 20 UNCAC: «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, т.е. значительное увеличение имущества государственного должностного лица, которое он или она не может разумным образом обосновать в зависимости от его или ее законного дохода».

В России 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.);



- предотвращение коррупции, поскольку по крайней мере затрудняется расточительное использование доходов (после введения этого преступления в уголовное законодательство в Гонконге в 1971 г. 295 коррумпированных полицейских подали в отставку, чтобы избежать наказания).

Проблемы, касающиеся незаконного обогащения:

- у этого преступления лишь два элемента: исполнитель является государственным должностным лицом; исполнитель богат; каждый из которых сам по себе абсолютно законен;
- 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 других правонарушениях.

В Европейском Суде по правам человека (ЕСПЧ) до сих пор не было ни одного дела о соответствии правам человека преследования за «незаконное обогащение». Согласно судебной 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>101</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 сделать из самого отказа давать показания соответствующие выводы.

<sup>101</sup> См.: Maud Perdriell-Vaissiere. The accumulation of unexplained wealth by public officials: Making the offence of illicit enrichment enforceable, U4 Brief 2012:1 // <http://www.u4.no/publications/the-accumulation-of-unexplained-wealth-by-public-officials-making-the-offence-of-illicit-enrichment-enforceable/downloadasset/2638>

### 6.1.8. Отмывание денег

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

**Конкретная ситуация.** *Минк за последние годы, в дополнение к своей скромной государственной зарплате, тайно нажил огромную сумму денег. Деньги поступают от откатов, взяток или просто от направления средств в собственный 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.*



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 (+);

- 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, 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 ст.ст. 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 уголовного преследования

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. В некоторых делах иммунитет так и не будет снят, и уголовные дела никогда не дойдут до суда. Одним из примечательных примеров таких дел является случай бывшего премьер-министра Украины П. Лазаренко, который с 1996 г. по 1997 г. растратил, как утверждает, 100 000 000 долларов. За два дня до того, как иммунитет должен был быть 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 иммунитеты от уголовного преследования, и только в некоторых из этих стран иммунитеты предоставляются чиновникам исполнительных органов и судьям. Широкий круг должностных лиц, защищаемых иммунитетом, особенно в судебном секторе, характерное явление для западноевропейских членов Совета Европы и СЕ<sup>102</sup>.

Таблица 6.1

<b>Иммунитет от уголовного преследования</b> <i>В государствах-членах</i>	<b>Совет Европы</b> <i>(47)</i>	<b>ЕС</b> <i>(27)</i>	<b>ЕС 1995</b> <i>(15)</i>
Парламентарии	43	25	13
Глава государства	40	22	11
Премьер-министр	19	11	6
Министры	16	10	5
Омбудсман	10	3	2
Судьи Верховного Суда	20	8	1
Судьи	16	4	0
Генеральный прокурор	5	0	0
Прокуроры	4	0	0
Судебный совет	3	0	0

<sup>102</sup> См.: Hoppe, T. Public Corruption: Limiting Criminal Immunity of Legislative, Executive and Judicial Officials in Europe, Vienna Journal on International Constitutional Law. 2011. 538. [http://tilman-hoppe.de/ICL\\_Journal\\_5\\_4\\_11.pdf](http://tilman-hoppe.de/ICL_Journal_5_4_11.pdf)

## 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.

### 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 заданном 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 (+);
  - непосредственно (+);
  - какому-либо государственному должностному лицу (+),
  - чтобы оно действовало или воздерживалось от действия при исполнении своих обязанностей (+);
  - какие-либо преимущества.

Аргумент против «преимущества»: в обмен за компьютер школа провела определенную работу.

Аргумент за «преимущество»: работа школы не имеет рыночной стоимости, и другие школы могли бы сделать ту же работу беспла-

но (с самым конкурентоспособным фотографом) исключительно на пользу учащимся.

— неправомерное преимущество:

Аргументы против «неправомерного»: компьютеры приносят пользу не одному какому-то лицу, а служат общему благу

Аргументы за «неправомерное»: КШФ получает преимущество перед конкурентами не обязательно 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 (+).

В одном аналогичном случае Верховный суд Германии вынес решение в пользу подкупа.

### 6.4.2. Медицинские инструменты

**Конкретная ситуация:** «Медицинские инструменты». В фармацевтической компании «Фармакон» действует бонусная система по назначению ее лекарств. Врачи муниципальных медицинских центров получают бесплатно компьютерную систему «DOCexpert». Она позволяет врачам быстро найти подходящий препарат компании «Фармакон»; подсчитывать общее количество выписанных ими лекарств компании «Фармакон» за год. В обмен за назначение лекарств «Фармакон» медицинские центры получают крайне необходимые им новые медицинские инструменты на сумму, составляющую 5% от стоимости назначенных лекарств. Подлежит ли наказанию кто-нибудь в этом случае?

Предлагаемое решение:

• объективные элементы дачи и получения взятки:

— дача (+);

— непосредственно (+);

- действовать или воздержаться от действия при исполнении своих обязанностей (+).
- какому-то государственному должностному лицу (?)

Аргумент против «государственного должностного лица»:

Врачи не осуществляют государственную власть над людьми, как это делают, например, полицейские.

Аргумент за «государственное должностное лицо»:

врачи (как минимум, в государственных медицинских центрах) осуществляют государственную власть над государственными средствами и способом их расходования.

- какое-либо преимущество?

Аргумент против «преимущества»: врачи в самом деле работают в обмен за 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?

Аргументы против «неправомерного»: медицинские инструменты приносят пользу не какому-то одному лицу, а служат общему благу.

Аргументы за «неправомерное»: «Фармакон» получает преимущество перед конкурентами не обязательно 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 инструменты приносят пользу не какому-то одному лицу или лицам в центре, а служат общему благу.

Аргумент «за»: медицинские 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 подкупа.

## Литература

1. Как бороться с коррупцией. ОБСЕ, 2004. Гл. 12 «Уголовное право», // [www.osce.org/eea/13738](http://www.osce.org/eea/13738)
2. UNODC: Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с коррупцией // <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/cac/legislative-guide.html>



## Глава 7.

# ПОЛИТИЧЕСКОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

В этой главе даны 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. Предпосылки

**Пример. «Продается мандат».** В 2003 г. президент партии «Демократический Центр» в Хорватии и секретарь партии заключили письменный договор с неким бизнесменом: в обмен на пожертвование в пользу партии в размере 250 000 евро бизнесмену обещано кресло в парламенте по завершении выборов. После выборов партия свое слово не сдержала. Однако деньги бесследно исчезли<sup>103</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 и останутся, поскольку они могут получить еще больше денег:



<sup>103</sup> См.: Daniel Mihaylov Smilov a.o., Political Finance and Corruption in Eastern Europe: The Transition Period, 2007. P. 61.

Деньги влияют на политику с двух сторон:

- выборы: у каких партий и кандидатов больше всех 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 торгово-промышленной 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, налоговый вычет на пожертвования, бесплатное эфирное время на радио и телевидении, бесплатное пользование коммунальными услугами (почта, электроэнергия, телефон, транспорт) и бесплатное пользование коммунальными сооружениями).

## 7.2. Государственное и частное финансирование

**Пример.** «Победителю достается все». Закон о политическом финансировании России 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. на полученный 1 голос в предшествующие выборы 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?*

Рассмотрите следующие варианты:

- Беспроцентные кредиты партиям в период предвыборных кампаний, которые государство будет выплачивать согласно следующей формуле: чем больше голосов партия наберет, тем бóльшую часть кредита вернет государство.

Недостаток: небольшие партии в общем случае 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 субсидий распределяется в соответствии с числом голосов, набранных на национальных или местных выборах.

Недостаток: многообещающие партии, выходящие на политическую арену и пока не имеющие кресел в парламенте, не имеют возможности получить первую половину субсидий.

- Механизм «дополняющего субсидирования». Согласно этой системе частные пожертвования, получаемые партиями, будут дополняться государственными субсидиями до уровня: определенной суммы пожертвований; 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.

Существует 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.

*Таблица 7.1*

**Возможные аргументы «за» и «против» государственного и частного финансирования**

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

Государство не может и, вероятно, не должно назначать одинаковое количество средств очень большим и очень маленьким партиям, партиям, представленным в парламенте, и тем, которые пока

не получили ни одного кресла. В любом случае, ни частная, ни государственная системы финансирования или их комбинация не смогут устроить всех.

### 7.3. Честность в политическом финансировании

Коррупция в сфере политического финансирования встречается главным образом в трех видах<sup>104</sup>: услуга за услугу; нецелевое использование государственных средств; взятка (табл. 7.2).

Таблица 7.2

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

Все три вида прямо или косвенно наносят вред интересам общественности, влияя на результаты выборов. Это противоречит принципам демократии, приводит к политическим решениям, лоббирующим интересы определенного сектора или частных лиц.

<sup>104</sup> По материалам: Рид К. Мониторинг финансирования избирательной кампании: руководство для неправительственных организаций. Институт открытого общества, 2005 // <http://www.afrimap.org/english/images/documents/file4236d3565c695.pdf>

Борьба с коррупцией обычно заключается в применении системы, строящейся на приведенных нижеследующих принципах и возможных мерах (табл. 7.3).

Таблица 7.3

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

Каждая мера должна применяться разумно. Так:

- следует ли делать информацию о пожертвованиях достоянием гласности, несмотря на посягательство на частную жизнь жертвователя?
- следует ли обязать государственных служащих раскрывать факт пожертвования ими средств 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 разрешить иностранным лицам и корпорациям жертвовать деньги партиям и кандидатам (что, к примеру, разрешено в Германии, но запрещено в Польше)?
- следует ли разрешить 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. Нецелевое использование государственных ресурсов

**Пример. «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 10 176 840 долл., в среднем по 10849 долл., 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>105</sup>.

Как вы считаете, должна ли такая практика быть легализована?

В 2010 г. Совет европейской Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ приняли «Правила Регулирования политических партий», в которых в главе XII даны подробные рекомендации по «Финансированию политических партий». Несколько параграфов посвящены «Злоупотреблению государственными ресурсами»<sup>106</sup>:

«207. Злоупотребление государственными ресурсами осуждается международными нормами во всем мире. Пока существует естественные и неизбежные должностные выгоды, законодательство должно быть ориентировано на то, чтобы не продлевать или не увеличивать

<sup>105</sup> См.: Спальня Линкольна все еще открыта. New York Times. 19 июля 1998 // <http://www.nytimes.com/1998/07/19/weekinreview/july-12-18-lincoln-bedroom-still-open.html>.

<sup>106</sup> Правила Регулирования политических партий / ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская Комиссия, Страсбург, 25 октября 2010 г., Исследование №. 595/2010, CDL-AD(2010)024. Гл. XII // <http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD%282010%29024-e.asp>

эти выгоды. Кандидаты и партии, находящиеся у власти, не должны использовать государственные средства или ресурсы (т.е. материалы, рабочие контракты, транспорт, работников, и т.д.) для своей выгоды. Параграф 5.4 Копенгагенской декларации ОБСЕ говорит 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».

## 7.5. Прозрачность в политическом финансировании

**Пример.** *«Корпоративные средства в Германии». В 1999 г. в Германии разразился скандал, связанный с выявлением целого ряда недекларированных пожертвований, сделанных в пользу партии Гельмута Коля «Христианско-демократический Союз Германии» (ХДС) торговцем оружием Карлхайнцом Шрайбером, когда г-н Коль занимал пост канцлера Германии<sup>107</sup>. Коль также признал, что он управлял сетью секретных счетов ХДС. На них укрывались анонимные пожертвования, контролировал которые бывший член партии по*

---

<sup>107</sup> См.: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/610234.stm>



прозвищу «Почтальон». Согласно действовавшему законодательству политические пожертвования на сумму, превышающую 20 000 немецких марок (10 260 долл.), должны были 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 втайне, потому что они повлияли на ключевые решения правительства.

В январе аудиторы, проверявшие доходы ХДС, заявили, что они не могут выявить происхождение около 6 млн долл., 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 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 долл.) ХДС через французскую нефтяную компанию.

Коль признал получение примерно 1 млн долл. тайных пожертвований, но отверг обвинение в коррупции. Партийные функционеры не могли быть наказаны за мошенничество с отчетностью, поскольку адекватных норм, снабженных санкциями, не существовало. Вследствие этого в германское законодательство о политическом финансировании введены соответствующие нормы, снабженные 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»:

- Статья 3. Общие положения о пожертвованиях.

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

[...]

– обеспечить прозрачность пожертвований и избежать тайных пожертвований;

[...]

– обеспечить независимость политических партий.

б. Государства должны:

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

– Статья 5. Пожертвования от юридических лиц.

а 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. Бухгалтерия.

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

– Статья 12. Перечень пожертвований.

а. Государства должны обязать бухгалтерию каждой политической партии предоставлять подробную информацию обо всех по-

жертвованиях, полученных партией, включая тип и сумму каждого пожертвования;

б. 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.

## Литература

1. Ingrid van Biezen. Финансирование политических партий и избирательных кампаний – руководство. / Совет Европы, 2003 // [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing Political\\_Parties\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf)

2. ОБСЕ: Лучшие инициативы по противодействию коррупции, 2004 (английский и русский). Гл. 2 «Политическое финансирование» // [www.osce.org/eea/13738](http://www.osce.org/eea/13738).

3. Рид К. Мониторинг финансирования избирательной кампании: руководство для неправительственных организаций. Институт открытого общества, 2005 // <http://www.afrimap.org/english/images/documents/file4236d3565c695.pdf>.

## Глава 8.

# МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ

*В этом разделе ответим на следующие вопросы:*

- *Почему конвенции по противодействию коррупции вдруг появились в 1990-е годы?*
- *Что представляют собой важнейшие международные конвенции и стандарты?*
- *Как они воплощаются в национальных законодательствах и применяются в разных странах?*

### 8.1. Предпосылки

Несколько лет назад во всем мире сквозь пальцы смотрели на бизнесменов, дающих взятки. Большинство юрисдикций не предусматривали 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 взяточничества «Локхид» в 1972 г.

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.

Международные корпорации давали взятки по всему миру, чтобы обеспечить себе бизнес. Одной из таких корпораций была американская аэрокосмическая компания «Локхид». В октябре 1972 г. руководитель Локхид заплатил взятку в размере 12,6 млн долл. японским бизнесменам и должностным лицам, включая Какуэя Танака, занимавшего в то время пост премьер-министра Японии. Эта взят-

ка 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 этот инцидент:

«Некоторые называют это вознаграждением. Другие говорят, что это сомнительные выплаты. Кое-кто скажет, что это вымогательство. Некоторые называют это подлизыванием, 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 по этому поводу. Я делал то, что считал необходимым»<sup>108</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, Кодаме. Таким образом, взятки нельзя было привязать напрямую 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 «Локхид» на сумму 12,6 млн долл. стала очень деликатным политическим делом: агент «Локхид» в Японии, член якудзы, судя по

<sup>108</sup> Линдси Р. Котчиан говорит, что из него сделали козла отпущения // The New York Times. 3 июля 1977. <http://select.nytimes.com/gst/abstract.html?res=F40B13F63454157A93C1A9178CD85F438785F9>.

всему, был одним из выдающихся 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 высокопоставленным лицам от Гонг-Конга до Саудовской Аравии, чтобы заставить их покупать наши самолеты»<sup>109</sup>.

Со временем компания «Локхид» признала выплаты более 38 млн долл. взяток, начиная с 1960-х годов и вплоть до середины 1970-х, должностным лицам Японии, Голландии, Италии, Германии, Саудовской Аравии, Ирана и других стран.

В 1984 г. 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>110</sup>.

### **8.1.2. Дело «Банангейт» в 1974 г.**

В 1975 г. председатель правления и президент компании «Чикита» покончил с собой, прыгнув с 44-го этажа небоскреба Pan Am Building на Манхэттене. В ходе расследования его самоубийства было раскрыто дело о взяточничестве, позднее названное «Банангейт».

В 1974 г. Гондурас поставлял более 22% товара компании United Brands Company («Чикита»). В том же году правительство Гондураса приняло закон о повышении налога на экспорт бананов с 25¢ до 50¢ за коробку весом 40 фунтов.

---

<sup>109</sup> Рич Бен Р., Янос Лео. Сканк Уоркс. Личные воспоминания о годах работы в Локхид. Нью-Йорк: Little Brown & Co, 1994. С. 10.

<sup>110</sup> Кхун Чой Ли. Япония: между мифом и реальностью. С. 188.

Чикита дала взятку на сумму 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 состоянию, т.е. был снова снижен с 50¢ до 25¢ за коробку. Это понижение налога позволило «Чикита» сэкономить на налогах около 7,5 млн долл.

В то время взятки зарубежным должностным лицам не были неправомерными. Тем не менее «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 1970-х годов более 400 американских компаний признали, что давали взятки и «вознаграждения» на общую сумму более 300 млн долл. 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 в мире, — Закон о коррупции за рубежом (FCRA). Он был принят Конгрессом в 1977 г. и подвел своеобразную черту: впервые<sup>111</sup> западная нация признала преступлением взятку иностранному должностному лицу. FCRA предполагал применение уголовных санкций против любого американского предприятия, если в его 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;

<sup>111</sup> См.: <http://www.mondaq.com/canada/x/155504/Corporate+Crime/The+Cost+Of+Doing+Business+Laws+Against+Bribery+Of+Foreign+Public+Officials+In+International+Business+Transactions>

- 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 г. по 1995 г. на основании ФСРА за год заводилось менее одного дела. И все же США сильно опережали другие страны, поскольку это была единственная страна, наложившая международный запрет на взяточничество. Европейские компании по-прежнему могли давать взятки иностранным должностным лицам, не боясь судебного преследования в своей стране. Например, в Германии и Франции 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 г., так как ФСРА запрещал им давать взятки за рубежом. Очевидно, 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 основана в 1960 г. и состояла из 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 организации заключить соглашение по противодействию коррупции.

В 1996 г. президент Всемирного банка и Международного валютного фонда (МВФ) Джеймс Вулфенсон нарушил давнее табу на обсуждение коррупции в сфере развития, вынеся эту проблему на публичное обсуждение как важнейший вопрос планирования международного развития в своей речи о «коррупционной заразе». Время цинизма и отрицания проблемы коррупции прошло.



Аналитики утверждают, что возникновению антикоррупционных конвенций способствовал еще ряд 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 чего 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 взятками иностранным должностным лицам при международных деловых операциях». Конвенция подписана в Париже 17 декабря 1997 г. и вступила в законную силу 15 февраля 1999 г. после того, как необходимое число подписавших конвенцию стран ратифицировали ее. К январю 2011 г. Конвенция ОЭСР была ратифицирована 38 странами.

Конвенция ОЭСР имеет очень узкую область применения, поскольку рассматривает:

- только взятки иностранным должностным лицам при совершении международных деловых операций;
- 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»:

*«Иностранное должностное лицо» подразумевает любого человека, занимающего должность в законодательной, административной или судебной системе зарубежного государства, по назначению или по результатам выборов; любого человека, осуществляющего в зарубежном государстве государственные функции, в том числе работу в государственном агентстве или государственном предприятии; и любое должностное лицо или представителя государственной 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).

К 17 марта 2012 г. к Конвенции присоединились 39 стран.



## **8.2.2. Уголовно-правовая Конвенция о коррупции Совета Европы**

В сентябре 1994 г. Комитет министров Совета Европы назначил многопротокольную группу по проблеме коррупции (ГМС). Она должна изучать среди прочего возможность составления междуна-

родных конвенций. К ноябрю 1997 г. группа выработала первый законопроект, принятый Комитетом министров в ноябре 1998 г. После подписания минимально необходимым числом сторон он вступил в силу 1 июля 2002 г. Как и Конвенция ОЭСР, Конвенция Совета Европы касается активного подкупа в отношении иностранных и международных должностных лиц (обязательно). 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 (обязательно);
- активный и пассивный подкуп судей и должностных лиц международных судов (обязательно);
- 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 функционеров, 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 (обязательно);
- нарушения при ведении бухгалтерского учета (возможны оговорки).

Более того, Конвенция Совета Европы затрагивает проблему международного сотрудничества. Предыдущая практика показала, что судебное преследование за преступления, связанные с международной коррупцией, затрудняется осложнениями двух типов.



### 8.2.3. Гражданско-правовая Конвенция Совета Европы

В феврале 1996 г. Комитет министров обратился к упомянутой выше многопротокольной группе по проблеме коррупции (ГМС), чтобы оценить выполнимость конвенции по гражданско-правовым средствам судебной защиты, применяющимся для возмещения ущерба, наносимого коррупционными действиями. В июне 1999 г. проект гражданско-правовой Конвенции 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. Это единственная международная Конвенция, дающая определение коррупции. Она освещает проблемы:

- возмещения ущерба;
- ответственности государства;
- сроков давности;
- действительности договоров;
- защиты служащих (информаторов);
- бухгалтерского учета и аудита;
- сбора доказательств;
- международного сотрудничества.

Конвенцию подписали 42 государства, из них 8 не ратифицировали ее (выделены черным цветом):



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

В декабре 2000 г. Генеральная ассамблея ООН решила организовать специальный комитет для обсуждения действенного международного правового инструмента против коррупции в штаб-квартире Управления ООН по наркотикам и преступности в Вене. Начиная с января 2002 г., в течение более двух лет UNCAC обсуждалась в Управлении ООН в Вене представителями более ста государств со всех уголков Земли. Обсуждения велись 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 31 октября 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 UNCAC была подписана 111 странами. Необходимый минимум – ратификация 30 подписавшими Конвенцию странами, требующийся для вступления документа в законную силу, достигнут 15 сентября 2005 г.; дата официального вступления в силу Конвенции 14 декабря 2005 г.

Обязанности сторон подразделяются на следующие пять категорий<sup>112</sup>:

- превентивные меры: Конвенция ООН предусматривает наиболее четкие положения по предупреждению коррупции в государственном и частном секторе, за исключением области политического финансирования;
- криминализация: кроме взяточничества, Конвенция ООН призывает объявить преступлением растрату, незаконное присвоение или нецелевое использование имущества должностным лицом (обязательно), препятствование осуществлению правосудия (обязательно), торговля влиянием (необязательно), злоупотребление полномочиями (необязательно), незаконное обогащение (необязательно), присвоение собственности в частном секторе (необязательно), укрывательство (необязательно);

---

<sup>112</sup> См.: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

- международное сотрудничество: эта глава рассматривает вопросы взаимной правовой поддержки, особенно в части экстрадиции и ведения расследований;
- возвращение активов: впервые конвенция создает правовую базу для возвращения доходов от коррупции, перечисленных за рубеж;
- техническое взаимодействие 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 денег.

Сторонами Конвенции являются 159 государств и страны – члены Евросоюза. Еще 11 государств ее подписали, но не ратифицировали (выделены черным). 5 государств, чье население превышает 1 миллион человек, не подписали Конвенцию (выделены черным):



### 8.2.5. Конвенции Евросоюза

**Конвенция по защите финансовых интересов ЕС (1995)** призвана регулировать проблемы мошенничества, затрагивающего финансовые интересы ЕС<sup>113</sup>. По этой Конвенции мошенничество с расходами и поступлениями 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 поступки, а также участие в таких действиях, подстрекательство к ним или попытки их осуществления будут караться применением действенных, соразмерных и ясных уголовных санкций. В случаях 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, 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, 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 ЕС или должностных лиц стран – членов Евросоюза (1997)**. На основании этой Конвенции каждое государство, входящее в ЕС, должно принимать необходимые меры, чтобы гарантировать, что любое деяние, представляющее собой факт пассивного или активного подку-

---

<sup>113</sup> См.: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/fight\\_against\\_fraud/protecting\\_european\\_communities\\_financial\\_interests/l33019\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/protecting_european_communities_financial_interests/l33019_en.htm)



па должностных лиц, будет расцениваться как уголовно наказуемое преступление<sup>114</sup>.

Эта Конвенция также подразумевает, 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 по противодействию коррупции Организации американских государств**

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 принятия – 21 ноября 1997 г.), не говоря уже о вступлении в силу (15 февраля 1999 г.). Одна её часть посвящена предупреждению коррупции; вторая – прекращению существовавших злоупотреблений. Межамериканская конвенция по противодействию коррупции затрагивает вопросы взаимной правовой поддержки и сотрудничества, экстрадиции, тайны банковских операций, мер по отслеживанию и конфискации имущества и активов и учреждению централизованного органа для осуществления взаимной правовой поддержки и сотрудничества по правовым вопросам.

Конвенцию подписали 34 государства (но не всеми из них она ратифицирована):

---

<sup>114</sup> См.: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/fight\\_against\\_fraud/fight\\_against\\_corruption/I33027\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/I33027_en.htm)



### 8.2.7. Африканская конвенция

Африканский союз (АС), основанный в июле 2002 г., стал преемником Организации африканского единства (ОАЕ). Созданный по образцу Евросоюза, 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>115</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 по борьбе с коррупцией среди частных лиц, по прозрачности в области финансирования партий, по декларированию имущества государственными чиновниками и ограничениям на неприкосновенность государственных чиновников.

---

<sup>115</sup> См.: <http://www.africa-union.org/root/au/documents/treaties/treaties.htm>

Конвенцию подписали 45 государств (из 53 стран – членов АС), но не все они ее ратифицировали:



## Литература

1. Совет Европы, Пояснительные отчеты по уголовно-правовой<sup>116</sup> и гражданско-правовой<sup>117</sup> конвенциям по борьбе с коррупцией (англ.). Комментарии к конвенции ОЭСР 1997 г.<sup>118</sup> (англ.).

2. Управление по преступности и наркотикам ООН, Руководство по законодательству для применения конвенции ООН (англ. и русск.)<sup>119</sup>.

<sup>116</sup> См.: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/173.htm>

<sup>117</sup> См.: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/174.htm>

<sup>118</sup> См.: [www.oecd.org/document/21/0,3746,en\\_2649\\_34859\\_2017813\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/21/0,3746,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html)

<sup>119</sup> См.: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html>

### 8.3. Сравнение конвенций

#### 8.3.1. Обзор: основные законодательные акты и договоры<sup>120</sup>

Таблица 8.1

Принятие	Вступление в силу	Название	Аббревиатура	Подписано
1 ноября 1977 г.	19 декабря 1977 г.	Закон о коррупции за рубежом (США)	FCRA	1
29 марта 1996 г.	3 июня 1997 г.	Межамериканская конвенция по противодействию коррупции	Конвенция ОАГ	34
17 декабря 1997 г.	15 февраля 1999 г.	Конвенция ОЭСР по борьбе со взятками зарубежным должностным лицам	Конвенция ОЭСР	39
27 января 1999 г.	1 июля 2002 г.	Уголовно-правовая конвенция Совета Европы по противодействию коррупции	Уголовно-правовая конвенция СЕ	50
4 ноября 1999 г.	1 ноября 2003 г.	Гражданско-правовая конвенция Совета Европы по противодействию коррупции	Гражданско-правовая конвенция СЕ	42
11 июля 2003 г.	5 августа 2006 г.	Конвенция Африканского союза по предотвращению и борьбе с коррупцией	Конвенция АС	45
31 октября 2003 г.	14 декабря 2005 г.	Конвенция ООН по противодействию коррупции	UNCAC/ Конвенция ООН	170

<sup>120</sup> Данные на март 2012 г.; приводится информация по подписантам, количество стран-участников ниже, так как не все страны ратифицировали указанные конвенции.

### 8.3.2. Дополнительная значимость конвенций

**Пример. «Хьюлетт Пакард».** В апреле 2010 г. «Уолл Стрит Журнал» сообщил о том, что прокуратура Германии расследует дело о взяточничестве в России<sup>121</sup>. Руководители американской компьютерной фирмы Hewlett-Packard (HP) 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 занималась уголовным преследованием, 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 табл. 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 в табл. 8.1, не был имплементирован 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 ответы приведены ниже.

Вопрос 1: ФСРА, Конвенция ОЭСР, Уголовно-правовая конвенция Совета Европы, Гражданско-правовая конвенция Совета Европы, Конвенция ООН.

Вопрос 2:

- a. ФСРА.
- b. Конвенция ОЭСР.
- c. Уголовно-правовая конвенция Совета Европы.

<sup>121</sup> Wall Street Journal. 13 апреля 2010. [http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703723504575425303867402456.html?mod=googlenews\\_wsj](http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703723504575425303867402456.html?mod=googlenews_wsj).

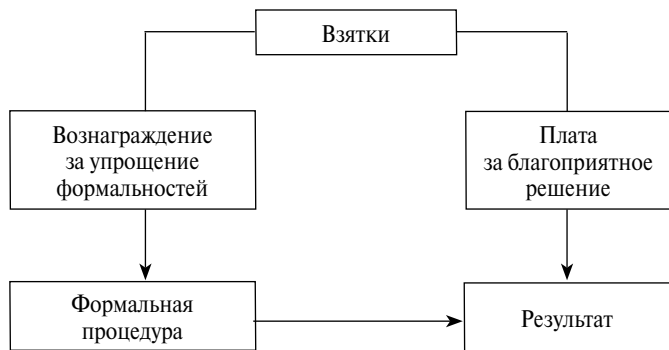
- d. Гражданско-правовая конвенция Совета Европы.
- e. Конвенция ООН.

### 8.3.3. Пример разногласий: вознаграждения за упрощение формальностей

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.

#### а. Предпосылки

**Пример. «Импорт – Экспорт».** Предположим, что некоей 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 один из видов взяточничества.



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.

Вознаграждение за упрощение формальностей всегда связано с ускорением существующих процедур, поэтому его называют «платой за ускорение», или «подмазыванием» (для «смазки» механизма управления).

В ряде похожих случаев чиновники притворяются, 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, 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 (табл. 8.2).

Таблица 8.2

«Плата за результат»	«Вознаграждение за упрощение формальностей»
<p>Нацелена на получение незаконного решения (например, государственный контракт, на который взяточник не получил бы права по закону, или ввоз в страну опасных продуктов).</p> <p>Нарушение принципов рыночной конкуренции по качеству (контракт получает не тот, чье предложение лучшее, а тот, кто дал взятку).</p> <p>Нарушение справедливости государственного порядка (чиновники оказывают противозаконные услуги, берут взятки, отношение к гражданам неравное).</p>	<p>Нацелено на получение законного решения, поскольку дело только в скорости принятия (законного) решения (ускорение завершения строительства или ускорение ввоза безопасных продуктов).</p> <p>Нарушение принципов рыночной конкуренции по скорости (бизнесмен, дающий взятки, сможет вести дела быстрее, остальные же окажутся в конце очереди).</p> <p>Нарушение справедливости государственного порядка (чиновники берут взятки, отношение к гражданам неравное).</p>

С другой стороны, если владельцы предприятий отказывают чиновникам в вознаграждении за упрощение формальностей, 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 бизнесмены склонны оправдывать вознаграждения за упрощение формальностей с моральной точки зрения при вымогательствах, с которыми они сталкиваются. Однако вымогательство, как уголовно наказуемое деяние, предполагает серьезный вред. В данном случае он не наносится: уголовный закон относит такие трудности в деловом мире к разряду вымогательства, 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

**в. Законность в соответствии с положениями конвенций**

ОЭСР	Совет Европы	Конвенция ООН
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 Уголовно-правовой конвенции Совета Европы, 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:

«Небольшие вознаграждения за упрощение формальностей не содержат состава преступления. По общему правилу эти платежи [...] противозаконны в соответствующем иностранном государстве. Криминализация другими странами не представляется целесообразной и действенной дополнительной мерой».

*Согласны ли вы с приведенным суждением или вам ближе положения конвенций Совета Европы и ООН? Рассмотрите (соотносительный) ущерб, который могут нанести вознаграждения за упрощение формальностей, как это сделано выше в пункте а.*

<sup>122</sup> Комментарии к конвенции по борьбе со взяточничеством иностранных должностных лиц при совершении международных деловых операций, принятые на конференции 21 ноября 1997.

## 8.4. Применение и контроль

Все описанные в главе 8.2 конвенции сами по себе не имеют исполнительной силы и нуждаются в имплементации внутренним законодательным актом государства. Это очевидно, поскольку уголовные составы, упомянутые в них, не содержат санкций, а только требование, обращенное к национальным властям, установить адекватное наказание. Имплементация означает: каждая страна переносит принятые нормы в собственную правовую традицию. Для обеспечения правильной имплементации каждая из конвенций предусматривает механизм контроля.

### 8.4.1. Совет Европы: ГРЕКО

Группа государств против коррупции (ГРЕКО) учреждена в 1999 г. Советом Европы для контроля за соблюдением государствами антикоррупционных норм организации<sup>123</sup>.

#### а. Предпосылки

Цель ГРЕКО – повышение способности стран – членов группы бороться против коррупции путем контроля соблюдения ими антикоррупционных норм Совета Европы в ходе непрерывного процесса взаимной оценки и давления друг на друга. Это позволяет заметить 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 создании расширенного соглашения сторон, может присоединиться к ГРЕКО, уведомив о своем желании Генерального секретаря Совета Европы. Более того, любая страна, подписавшая Уголовно- или Гражданско-правовую конвенцию против коррупции, 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 предста-

---

<sup>123</sup> См.: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/about\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/about_en.asp)

вителей. Они участвуют в пленарных заседаниях ГРЕКО и обладают правом голоса. Каждая страна предоставляет ГРЕКО список экспертов, которые могут принять участие в оценочных мероприятиях группы. Другие органы Совета Европы тоже могут назначить 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 президента, вице-президента 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 формирование бюджета ГРЕКО. Комиссия уполномочена издавать официальные сообщения, 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, группа имеет в своем подчинении секретариат, возглавляемый исполнительным секретарем, которого направляет Генеральный секретарь Совета Европы.

#### **в. Как работает ГРЕКО?**

ГРЕКО контролирует все страны – члены 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 внедрению 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, специализацию 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.) 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 уголовно-правовой конвенцией против коррупции 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 информации, полученной во время встреч с государственными должностными лицами и представителями гражданского общества в ходе непосредственного визита в рассматриваемую 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 содержать вывод: законодательство и практика его применения соответствуют или не соответствуют рассматриваемым положениям. Эти заключения могут повлечь за собой рекомендации, меры в соответствии с которыми должны быть приняты в течение 18 месяцев, или наблюдения. Эти рекомендации члены

организации должны принять к сведению, но о действительно принятых мерах они не обязаны отчитываться при следующей процедуре проверки соответствия.

Одна из сильных сторон контроля ГРЕКО в том, что исполнение рекомендаций оценивается при проверке соответствия. Удовлетворительность и полнота исполнения рекомендаций оцениваются на основании отчета о ситуации, который сопровождается дополнительными документами, предоставленными оцениваемым государством через 18 месяцев после утверждения отчета о проверке. В случаях когда не все требования учтены, ГРЕКО проведет повторную проверку по нарушенным требованиям по прошествии еще 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 нации внесли изменения в свое законодательство, чтобы взяточничество было признано незаконным. Чтобы обеспечить выполнение этого условия, Конвенция начиная с 1997 г. ввела в действие процесс наблюдения.

Фаза 1 заключалась в разборе различающихся законодательств различных стран, чтобы определить соответствие нормам конвенции.

Фаза 2 началась в 2001 г. в целях 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 взяток.

Фаза 3 (намеченная на период с 2009 г. по 2014 г.) основана на следующих ключевых принципах:

1. 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.

2. 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.

3. Отчеты по оценке всех стран конвенции ОЭСР доступны в режиме онлайн<sup>124</sup>.

### 8.4.3. Конвенция ООН

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 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 г.) для определения оцениваемых и оценивающих;
- обзор отчетов о своей деятельности самими странами-участницам;
- отчеты по оценке стран-участниц.

---

<sup>124</sup> См.: [http://www.oecd.org/document/24/0,3746,en\\_2649\\_37447\\_1933144\\_1\\_1\\_1\\_37447,00.html](http://www.oecd.org/document/24/0,3746,en_2649_37447_1933144_1_1_1_37447,00.html)

Оцениваемые страны отвечают на всесторонний контрольный перечень вопросов для самооценки, составленный на основе консультаций, проведенных на государственном уровне со всеми значительными акционерами, включая частный сектор. Обзор отчетов должен сопровождаться визитом в страну или совместной встречей в управлении ООН в Вене, или иным способом, обеспечивающим возможность прямого диалога, по согласованию с оцениваемой страной.

#### 8.4.4. Другие конвенции

Конвенция АС предусматривает следующий механизм проверки. Государства-члены ежегодно предоставляют отчеты о достижениях сторон 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 исполнении положений этой Конвенции проведением взаимной оценки, основанной на условии равенства стран-участниц. В результате этой проверки вырабатываются рекомендации по устранению провалов в законодательстве и улучшению ситуации<sup>126</sup>.

#### 8.4.5. Проблемы в применении конвенций

В некоторых сферах деятельности страны, как правило, не решаются в полной мере применять международные нормы. К таким сферам относятся:

- прозрачность в политическом финансировании;
- декларирование имущества высокопоставленных государственных чиновников;
- снижение пределов неприкосновенности чиновников.

Преобразования в этих областях будут поддержаны политической волей общества в целом, но не соответствующим политическим руководством. поскольку эти преобразования коснутся непосредственно

<sup>125</sup> См.: <http://au.int/SP/ANTICOR/>

<sup>126</sup> См.: [http://www.oas.org/juridico/english/mesicic\\_intro\\_en.htm](http://www.oas.org/juridico/english/mesicic_intro_en.htm)

самих законодателей. Они оказываются перед сложным выбором между ограничением своих собственных привилегий или укреплением 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. Отчеты по проверке стран**

Результаты контроля по странам публикуются в режиме онлайн и часто содержат ценные данные о состоянии собственной страны или других стран:

ГРЕКО: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp)

ОЭСР: [http://www.oecd.org/document/24/0,3746,en\\_2649\\_37447\\_1933144\\_1\\_1\\_1\\_37447,00.html](http://www.oecd.org/document/24/0,3746,en_2649_37447_1933144_1_1_1_37447,00.html)

Конвенция ООН: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG.html>

ОАГ: [http://www.oas.org/juridico/english/mesicic\\_intro\\_en.htm](http://www.oas.org/juridico/english/mesicic_intro_en.htm)

АС: <http://au.int/SP/ANTICOR/>

Общий обзор и общая информация о механизмах контроля: [http://www.transparency.org/global\\_priorities/international\\_conventions/advocacy/monitoring/monitoring\\_mechanisms](http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/advocacy/monitoring/monitoring_mechanisms)

### **8.5. Необязывающие нормы**

Необязывающие нормы, тем не менее, обеспечиваются правовыми механизмами контроля; к этим нормам обращаются для проведения проверки, при вступлении нового члена в ЕС, ОЭСР и т.д.

#### **8.5.1. 20 руководящих принципов Совета Европы**

Ключевые элементы, необходимые для создания всеобъемлющей системы по борьбе с коррупцией, содержатся в «Двадцати руководящих

---

<sup>127</sup> См.: <http://www.democracy-international.org/>



принципах борьбы с коррупцией»<sup>128</sup>. Они были приняты Комитетом министров Совета Европы (Резолюция (97) 24) в ноябре 1997 г., т.е. почти на два года раньше принятия двух конвенций Совета Европы против коррупции в 1999 г. С точки зрения законодательства, эти принципы не обязательны к исполнению. Однако все страны, входящие в состав ГРЕКО, приняли решение контролировать их выполнение и, таким образом, фактически приняли на себя обязательства по соблюдению этих принципов.

Формулировка принципов насчитывает около 500 слов, в то время как Уголовно-правовая конвенция Совета Европы содержит 3 300 слов, а Конвенция ООН – 17 000 слов. Тем не менее эти принципы затрагивают все ключевые элементы системы по предотвращению коррупции (рис. 8.1).



Рис. 8.1

<sup>128</sup> <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789&>.

## 8.5.2. Политическое финансирование

### а. Единые правила 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. «Единых правил по борьбе с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (Рекомендация Комитета министров (2003)4). Единые правила юридически не обязательны к исполнению. Однако их соблюдение контролируется ГРЕКО (см. п. 6.4.1). Таким образом, Единые правила де-факто влияют на законодательство страны.

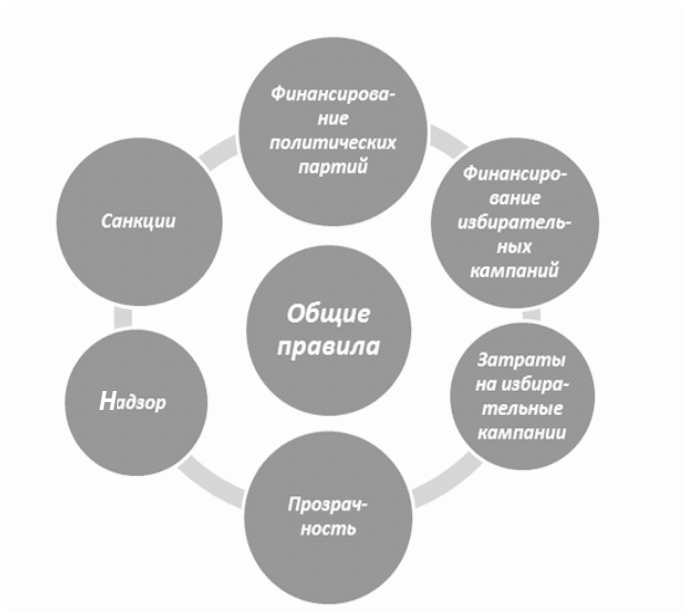


Рис. 8.2

### в. 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».

### **с. Другие нормы политического финансирования**

Политическое финансирование — область, в которой честные преобразования встретят наибольшее сопротивление. Законодатели, принимающие решения о регулировании политического финансирования, всегда остаются членами политических партий и поэтому оказываются перед дилеммой: обеспечить своим партиям свободный доступ к неограниченному финансированию, с одной стороны, и ограничению возможностей партии получать доход, его распределения и расходования, с другой.

Поэтому нет ничего удивительного, что соответствующее положение в Конвенции ООН короткое и общее. Статья 7, параграф 3 Конвенции гласит:

«Каждая страна — участница Конвенции должна также рассмотреть возможность принятия соответствующих законодательных и административных мер, согласующихся с целями этой Конвенции и ключевыми принципами своего внутреннего законодательства, для обеспечения прозрачности финансирования кандидатов на выборную государственную должность и, по возможности, финансирования политических партий».

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 остаются самыми коррумпированными социальными учреждениями по данным всемирного исследования<sup>130</sup>.

Кроме этой статьи, только в одной международной конвенции упоминается политическое финансирование. Статья 10 «Финанси-

<sup>129</sup> Руководство по регулированию деятельности политических партий: Исследование по. 595/2010, CDL-AD(2010)024 / ОЭСР/, БДИПЧ и Венецианская комиссия, Страсбург, 25 октября 2010. Глава XII // <http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD%282010%29024-e.asp>

<sup>130</sup> См.: Transparency International, Global Corruption Barometer 2010. P. 8 // [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results)

рование политических партий» Конвенции Африканского союза гласит:

«Каждая из договаривающихся сторон примет законодательные и другие меры, чтобы:

(а) запретить использование средств, полученных незаконным путем и посредством коррупции, для финансирования политических партий; и

(б) ввести принцип прозрачности в финансирование политических партий».

### **8.5.3. Типовой кодекс поведения**

Создать проект кодекса поведения с нуля — непростое дело. Придется тщательно продумать целесообразность и возможность применения принципов справедливости, беспристрастности, отсутствия дискриминации, независимости, честности, чистоты, лояльности, осмотрительности, надлежащего поведения личности, прозрачности, подотчетности, ответственного использования ресурсов, надлежащего поведения 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» — полезный инструмент, охватывающий все важнейшие вопросы, которые считаются необходимыми в таких кодексах поведения, включая общие принципы; конфликты интересов и требования к отчетности; политическую деятельность, подарки, реакцию на неправильное предложение, 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 установлению безупречного поведения в государственных учреждениях, включающая принципы управления этикой в государственных учреждениях (1998—С(98)70/FINAL);

- Бангалорские принципы поведения судей (2002) приняты Судейской группой по укреплению честности и неподкупности судей;

пересмотрены на круглом столе Верховных судей в Гааге 25–26 ноября 2002 г.<sup>131</sup>;

- Кодекс поведения ООН для чиновников правоохранительных органов, принятой Резолюцией 34/169 Генеральной ассамблеи от 17 декабря 1979 г.<sup>132</sup>

#### 8.5.4. Стандарты ОЭСР и ЕС

Существует множество необязательных стандартов, принятых различными международными организациями. Наиболее значительные стандарты ОЭСР и ЕС (приведены ниже):

Лоббирование. Рекомендация Совета по Принципам прозрачности и честности в процессе лоббирования (ОЭСР)<sup>133</sup>;

Конфликты интересов. Руководство по работе с конфликтами интересов в государственных учреждениях (ОЭСР)<sup>134</sup>;

Государственные закупки. Рекомендация по обеспечению честности государственных закупок 2008 г. (ОЭСР)<sup>135</sup>;

Антикоррупционные принципы. Десять принципов по повышению качества борьбы с коррупцией при вступлении кандидатов и других третьих стран (ЕС)<sup>136</sup>.

<sup>131</sup> [http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial\\_group/Bangalore\\_principles.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf)

<sup>132</sup> <http://www2.ohchr.org/english/law/codeofconduct.htm>

<sup>133</sup> 18 февраля 2010 – C(2010)16 // <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrument-View.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=250&Lang=en&Book=False>

<sup>134</sup> [http://www.oecd.org/document/46/0,3746,en\\_2649\\_34135\\_41879598\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#gl](http://www.oecd.org/document/46/0,3746,en_2649_34135_41879598_1_1_1_1,00.html#gl)

<sup>135</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/62/24/41549036.pdf>

<sup>136</sup> 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), [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2003&nu\\_doc=317](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2003&nu_doc=317)

## Глава 9. ПРИЛОЖЕНИЕ

### 9.1. Общая литература

*(Литература по специальным вопросам дается в конце соответствующих разделов.)*

ОБСЕ, Лучшие инициативы по борьбе с коррупцией, 2004 (английский и русский)<sup>137</sup>.

УПН ООН, Техническое руководство по осуществлению Конвенции ООН против коррупции 2009 (английский и русский)<sup>138</sup>.

УПН ООН, Законодательное руководство по осуществлению Конвенции ООН (английский и русский)<sup>139</sup>.

УПН ООН: Инструментарий ООН для борьбы против коррупции (3-е издание, 2004, английский)<sup>140</sup>.

Transparency International, "Противодействие коррупции: Элементы неподкупной государственной системы", Сборник документов TI 2000 (английский).<sup>141</sup>

### 9.2. Интернет-ресурсы

#### 9.2.1. На русском языке

Сайт Генеральной прокуратуры, посвященный коррупции

<http://genproc.gov.ru/ipriem/corrupt/>

Антикоррупционный портал частного бизнеса

<http://www.business-anti-corruption.ru/>

Сайт организации Трансперенси Интернешнл по России

<http://www.transparency.org.ru/>

#### 9.2.2. На английском языке

Council of Europe anti-corruption webpage

[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/default_en.asp)

<sup>137</sup> [www.osce.org/eea/13738](http://www.osce.org/eea/13738)

<sup>138</sup> [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html)

<sup>139</sup> <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html>

<sup>140</sup> [www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_toolkit\\_sep04.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf)

<sup>141</sup> [www.transparency.org/publications/sourcebook](http://www.transparency.org/publications/sourcebook)

Council of Europe's GRECO

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp)

Consultative Council of European Judges (CCJE)

[http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/default_en.asp)

U4 Anti-Corruption Resource Centre

<http://www.u4.no/>

OECD and anti-corruption

[http://www.oecd.org/topic/0,3699,en\\_2649\\_37447\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37447,0](http://www.oecd.org/topic/0,3699,en_2649_37447_1_1_1_1_37447,0)  
0.html

UNODC and anti-corruption

<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html>

UNDP and anti-corruption

[http://web.undp.org/governance/focus\\_anti-corruption\\_publications.shtml](http://web.undp.org/governance/focus_anti-corruption_publications.shtml)

The World Bank and anti-corruption

[www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/](http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/)

Regional Anti-corruption Initiative (RAI)

<http://www.rai-see.org/knowledge-base.html>

Anti-Corruption Authorities (Acas) Portal

<http://www.acauthorities.org/aca/>

The International Anti-Corruption Academy (IACA)

<http://www.iaca.int/>

Global Integrity

<http://www.globalintegrity.org/>

## 9.3. Международные стандарты: Совет Европы

### 9.3.1. Уголовно-правовая конвенция против коррупции.

**Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию,  
Страсбург, 27 января 1999 года<sup>142</sup>**

**(Перевод Российской Федерации для подготовки к подписанию)**

#### *Преамбула*

Государства – члены Совета Европы и другие государства, подписавшие настоящую Конвенцию,

<sup>142</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/RUS/Treaties/Html/173.htm>

считая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами;

признавая важность активизации сотрудничества с другими государствами, подписавшими настоящую Конвенцию;

будучи убеждены в необходимости проводить в первоочередном порядке общую уголовную политику, направленную на защиту общества от коррупции, включая принятие соответствующего законодательства и превентивных мер;

подчеркивая, что коррупция угрожает верховенству закона, демократии и правам человека, подрывает эффективное государственное управление, нарушает принципы равенства и социальной справедливости, ведет к искажению условий конкуренции, затрудняет экономическое развитие и угрожает стабильности демократических институтов и моральным устоям общества;

считая, что для эффективной борьбы с коррупцией требуются расширение, активизация и надлежащее функционирование международного сотрудничества в области уголовного права;

приветствуя недавние шаги, которые способствовали дальнейшему углублению международного понимания и сотрудничества в борьбе с коррупцией, включая меры, принятые Организацией Объединенных Наций, Всемирным банком, Международным валютным фондом, Всемирной торговой организацией, Организацией американских государств, ОЭСР и Европейским Союзом;

учитывая Программу действий по борьбе с коррупцией, принятую Комитетом министров Совета Европы в ноябре 1996 года в соответствии с рекомендациями 19-й Конференции министров юстиции европейских стран (Валлетта, 1994 год);

напоминая в этой связи о важности участия государств, не являющихся членами Совета Европы, в его деятельности, направленной на борьбу с коррупцией, и приветствуя их ценный вклад в осуществление Программы действий по борьбе с коррупцией;

напоминая также, что в Резолюции № 1, принятой министрами юстиции европейских стран на их 21-й Конференции (Прага, 1997 год), рекомендуется скорейшее осуществление Программы действий по борьбе с коррупцией, и, в частности, содержится призыв к скорейшему принятию конвенции об уголовной ответственности, предусматривающей скоординированную квалификацию правонарушений в форме коррупции как уголовно наказуемых деяний, активизацию со-



трудничества в целях преследования за такие правонарушения, а также создание эффективного контрольного механизма, открытого для участия государств-членов и государств, не являющихся членами Совета Европы, на равной основе;

учитывая, что главы государств и правительств Совета Европы на своей второй встрече, проходившей в Страсбурге 10 – 11 октября 1997 года, приняли решение разработать совместные меры в ответ на вызовы, возникающие в связи с ростом коррупции, и приняли План действий, в котором в целях содействия развитию сотрудничества в борьбе с коррупцией, в том числе с факторами, связывающими ее с организованной преступностью и отмыванием денег, Комитету министров было поручено, в частности, обеспечить скорейшее завершение разработки международно-правовых документов в соответствии с Программой действий по борьбе с коррупцией;

принимая во внимание, что в Резолюции (97) 24 о двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией, которая была принята 6 ноября 1997 года Комитетом министров на его 101-й сессии, подчеркивается необходимость оперативно завершить разработку международно-правовых документов во исполнение Программы действий по борьбе с коррупцией;

учитывая принятие Комитетом министров на его 102-й сессии 4 мая 1998 года Резолюции (98) 7, санкционирующей частичное расширенное соглашение о создании «Группы государств против коррупции (ГРЕКО)» с целью расширения возможностей ее членов в борьбе с коррупцией путем контроля за соблюдением их обязательств в этой области,

договорились о нижеследующем:

## **Раздел I. Использование терминов**

### **Статья 1. Использование терминов**

Для целей настоящей Конвенции:

а. «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;

б. термин «судья», упомянутый в подпункте «а» выше, включает прокуроров и лиц, занимающих должности в судебных органах;

с. 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;

д. «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 Страна 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 Страна 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 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 неприкомандированного 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, 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.

**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 Сторона 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 Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в ка-

честве 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 Сторона не сделала соответствующую оговорку или заявление:

а. оформление или использование счета-фактуры или любого другого бухгалтерского документа или отчета, содержащего ложную или неполную информацию;

б. противоправное занесение в бухгалтерские книги платежной операции.

#### **Статья 15. Соучастие**

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 пособничество или подстрекательство к совершению любого уголовного преступления, квалифицированного в качестве такового в соответствии с настоящей Конвенцией.

#### **Статья 16. Иммунитет**

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 Сторона 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:

а. преступление совершено полностью или частично на ее территории;

б. преступник является одним из ее граждан, одним из ее государственных должностных лиц или членом одного из ее национальных государственных собраний;

с. 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 «с» 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 право-



вой 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 сравне-

нию 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, занимающимся 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 преступления 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:

а. подписания без оговорок в отношении ратификации, принятия или одобрения; или

б. 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 соот-



ветствующий 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. Гражданско-правовая конвенция против коррупции Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, Страсбург, 4 ноября 1999 года<sup>143</sup> (неофициальный перевод)**

#### **Преамбула**

Государства – члены Совета Европы, другие государства и Европейское Сообщество, подписавшие настоящую Конвенцию,

Считая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами;

Осознавая важность укрепления международного сотрудничества в борьбе с коррупцией;

Подчеркивая, что коррупция представляет собой серьезную угрозу верховенству закона, демократии и правам человека, равенству и социальной справедливости, затрудняет экономическое развитие и

<sup>143</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/RUS/Treaties/Html/174.htm>

угрожает надлежащему и справедливому функционированию рыночной экономики;

Осознавая вредные финансовые последствия коррупции для частных лиц, компаний и Государств, а также для международных институтов;

Будучи убеждены в важности вклада гражданского права в борьбу с коррупцией, в частности позволяя лицам, понесшим ущерб, получить справедливую компенсацию;

Напоминая решения и резолюции 19-й (Мальта, 1994 год), 21-й (Чешская Республика, 1997 год) и 22-й (Молдова, 1999 год) Конференций министров юстиции Европейских стран;

Принимая во внимание Программу Действий по борьбе с Коррупцией, принятую Комитетом министров в ноябре 1996 года;

Принимая также во внимание результаты изучения возможности разработки конвенции о гражданско-правовых средствах возмещения ущерба, возникающего в результате актов коррупции, одобренной Комитетом министров в феврале 1997 года;

Учитывая Резолюцию (97) 24 о двадцати Руководящих Принципах борьбы с коррупцией, принятую Комитетом министров в ноябре 1997 года на его 101-й Сессии, Резолюцию (98) 7, санкционирующую принятие Частичного Расширенного Соглашения о создании «Группы Государств против Коррупции (ГРЕКО)», принятую Комитетом министров в мае 1998 года на его 102-й Сессии, и Резолюцию (99) 5 о создании ГРЕКО, принятую 1 мая 1999 года;

Напоминая о Заключительной Декларации и Плана Действий, принятых Главами государств и Правительствам государств – членам Совета Европы на своей второй встрече в Страсбурге в октябре 1997 года,

Договорились о нижеследующем:

## **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 лю-

бого 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.

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 воз-

мещении 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 чле-

нами, 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. Специфические 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 с первого дня 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:

- а) любом подписании;
- б) сдаче на хранение любой ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении или присоединении;
- с) любой дате вступления в силу настоящей Конвенции в соответствии со Статьями 15 и 16;
- д) 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 г. 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. Единые правила политического финансирования

Неофициальный перевод с английского и французского текстов, опубликованных по адресу:

**СОВЕТ ЕВРОПЫ<sup>144</sup>**  
**КОМИТЕТ МИНИСТРОВ Рекомендация Rec(2003)4**  
**Комитета министров государствам-членам**  
**о единых правилах против коррупции при финансировании полити-**  
**ческих партий и избирательных компаний**

(Принята Комитетом министров 8 апреля 2003 г.  
на 835-й встрече заместителей министров)

[...]

#### **I. Внешние источники финансирования политических партий**

##### **Статья 1. Общественная и частная поддержка политических партий**

Как государство, так и его граждане имеют право на поддержку политических партий.

Государству следует оказывать поддержку политическим партиям. Государственную поддержку следует ограничивать разумными пределами. Государственная поддержка может носить финансовый характер.

Государственную поддержку следует предоставлять на основе объективных, справедливых и разумных критериев.

Государствам следует убедиться, что любая поддержка со стороны государства и/или граждан не умаляет независимости политических партий.

##### **Статья 2. Определение «пожертвования политической партии»**

Пожертвование означает любое добровольное действие, направленное на предоставление преимущества, экономического или иного характера, политической партии.

##### **Статья 3. Основные принципы пожертвований**

а. Меры, принимаемые государствами по урегулированию пожертвований политическим партиям, должны предоставлять конкретные правила для:

—предупреждения конфликта интересов;

---

<sup>144</sup> [http://www.dumahmao.ru/Obstructcorruption/Internationallegislationcorruption/Internatio nallegislationcorruption\\_910.html](http://www.dumahmao.ru/Obstructcorruption/Internationallegislationcorruption/Internatio nallegislationcorruption_910.html)

–обеспечения гласности пожертвований и предупреждения тайных пожертвований;

– избежания помех для деятельности политических партий;

– обеспечения независимости политических партий.

b. Государствам следует:

i. обеспечить, чтобы пожертвования политическим партиям предавались гласности, в особенности пожертвования, превышающие заданный потолок;

ii. рассмотреть возможность введения правил, ограничивающих размер пожертвований политическим партиям;

iii. принять меры по предупреждению путей обхода установленных потолков.

#### **Статья 4. Налоговые вычеты пожертвований**

Фискальное законодательство может предусмотреть налоговые вычеты пожертвований политическим партиям. Такие вычеты следует ограничивать.

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

a. В дополнение к общим принципам пожертвований государствам следует предусмотреть:

i. регистрацию пожертвований от юридических лиц политическим партиям в бухгалтерских книгах и отчетности юридических лиц; и

ii. информирование акционеров или любых других индивидуальных членов юридического лица о пожертвованиях.

b. Государствам следует принять меры, направленные на ограничение, запрещение или строгое урегулирование иным образом пожертвований от юридических лиц, которые осуществляют поставку товаров или услуг каким-либо органам общественного управления.

c. Государствам следует запретить юридическим лицам, находящимся под управлением государства или других общественных образований, осуществлять пожертвования политическим партиям.

#### **Статья 6. Пожертвования лицам, связанным с политической партией**

Правила о пожертвованиях политическим партиям, за исключением правил о налоговых вычетах, упомянутых в статье 4, должны также относиться, в случае их применимости, ко всем лицам, которые связаны, прямо или косвенно, с политической партией или находятся иным образом под управлением политической партии.

### **Статья 7. Пожертвования из иностранных источников**

Государствам следует явно ограничить, запретить или другим образом урегулировать пожертвования из иностранных источников.

## **II. Источники финансирования кандидатов на выборы и выбранных лиц**

### **Статья 8. Применение правил финансирования к кандидатам на выборы и выбранным лицам**

Правила финансирования политических партий следует применять «*mutatis mutandis*» в отношении:

- финансирования выборных компаний кандидатов на выборы;
- финансирования политической деятельности выбранных лиц.

## **III. Расходы на выборную кампанию**

### **Статья 9. Ограничения расходов**

Государствам следует рассмотреть возможность принятия мер для предотвращения чрезмерных запросов на финансирование со стороны политических партий, например в виде введения предельных ограничений на расходы по выборным кампаниям.

### **Статья 10. Учет расходов**

Государствам следует потребовать ведения учета всех расходов, прямых и косвенных, осуществленных в рамках выборных кампаний в отношении каждой политической партии, каждого списка кандидатов и каждого кандидата.

## **IV. Гласность**

### **Статья 11. Отчетность**

Государствам следует потребовать от политических партий и лиц, связанных с политическими партиями, упомянутых в статье 6, ведения надлежащих бухгалтерских книг и отчетности. Отчетность политических партий должна быть консолидирована с включением, когда это применимо, отчетности лиц, упомянутых в статье 6.

**Статья 12. Учет пожертвований**

а. Государствам следует потребовать, чтобы отчетность политической партии перечисляла все пожертвования, полученные партией, включая природу и стоимость каждого пожертвования.

б. В случае пожертвований свыше определенной стоимости жертвователи должны быть названы в учетных записях.

**Статья 13. Обязанность представлять и публиковать отчетность**

а. Государствам следует обязать политические партии представлять отчетность, указанную в статье 11, регулярно, не реже одного раза в год, независимому органу, указанному в статье 14.

б. Государствам следует обязать политические партии регулярно, не реже одного раза в год, публиковать отчетность, указанную в статье 11, или, как минимум, краткую сводку такой отчетности, включая информацию, истребуемую в статье 10, а когда это применимо, – и в статье 12.

**V. Надзор**

**Статья 14. Независимый надзор**

а. Государствам следует обеспечить систему независимого надзора за финансированием политических партий и выборных кампаний.

б. Система независимого надзора должна включать контроль за отчетностью политических партий и расходами, сопряженными с выборными кампаниями, равно как и за их представлением и публикацией.

**Статья 15. Специализированный персонал**

Государствам следует содействовать специализации правоохранительного или иного персонала по борьбе с незаконным финансированием политических партий и выборных кампаний.

**VI. Санкции**

**Статья 16. Санкции**

Государствам следует потребовать, чтобы нарушения правил финансирования политических партий и выборных компаний подвергались эффективным, справедливым и предупредительным санкциям.

### **9.3.4. Типовой кодекс поведения должностных лиц<sup>145</sup>**

#### **Толкование и применение**

##### **Статья 1**

1. Настоящий кодекс относится ко всем должностным лицам.
2. В настоящем кодексе «должностное лицо» определяется, как лицо, работающее в органах государственной власти.
3. Положения настоящего кодекса также применимы к лицам, работающим в частных организациях, выполняющих государственную службу.
4. Положения настоящего кодекса не применимы к всенародно избранным представителям, членам правительства и лицам, занимающим судебные должности.

##### **Статья 2**

1. После вступления в силу настоящего кодекса государственное управление обязано донести информацию о его положениях до государственных служащих.
2. Настоящий кодекс является частью положений, определяющих работу государственного служащего с момента подтверждения им того, что он ознакомлен с кодексом.
3. Каждое государственное должностное лицо обязано принимать все необходимые действия с тем, чтобы соответствовать положениям настоящего кодекса.

##### **Статья 3. Предмет кодекса**

Целью настоящего кодекса является определение стандартов и норм поведения, которые должны соблюдать государственные должностные лица, помощь им в соблюдении этих норм и информирование общественности о поведении, которого они вправе ожидать от государственных должностных лиц.

##### **Основные принципы**

##### **Статья 4**

1. Должностное лицо должно выполнять свои обязанности в соответствии с законом и теми законными инструкциями и этическими стандартами, которые касаются его обязанностей.

---

<sup>145</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/default_en.asp).



2. Должностное лицо должно действовать политически беспристрастно и не должно предпринимать попыток помешать проведению законной политики, решений или действий государственных властей.

#### **Статья 5**

1. Должностное лицо обязано преданно служить законно учрежденным государственным, местным или региональным властям.

2. Должностное лицо должно быть честным, беспристрастным и квалифицированным и исполнять свои обязанности наилучшим образом умело, справедливо и со знанием своего дела, принимая во внимание исключительно общественные интересы и обстоятельства, имеющие отношение к делу.

3. Должностное лицо должно быть вежливым как с гражданами, которым оно служит, так и в отношении к своим начальникам, коллегам и подчиненным.

#### **Статья 6**

При исполнении своих обязанностей, должностное лицо не должно действовать необоснованно во вред любому лицу, группе лиц или органу и обязано с должным вниманием относиться к правам, обязанностям и правомерным интересам других.

#### **Статья 7**

При принятии решений должностное лицо обязано действовать законным способом и пользоваться своими должностными полномочиями беспристрастно, принимая во внимание только относящиеся к делу детали.

#### **Статья 8**

1. Должностное лицо не должно допускать, чтобы его личные интересы вступали в противоречие с его государственной должностью. Его обязанностью является избегать возникновения таких столкновений интересов, реальных, потенциальных и мнимых.

2. Должностное лицо никогда не должно извлекать выгоду из своего положения, преследуя свои личные интересы.

#### **Статья 9**

Должностное лицо обязано всегда вести себя таким образом, чтобы сохранять и укреплять доверие общественности и уверенность в чест-

ности, беспристрастности и эффективности государственного учреждения.

### **Статья 10**

Должностное лицо обязано отчитываться своему непосредственному начальству, если иное не предусмотрено законом.

### **Статья 11**

Относясь с должным вниманием к праву на доступ к официальной информации, должностное лицо обязано относиться соответствующе, со всей необходимой конфиденциальностью, ко всей информации и документам, которые оно получает в процессе или в результате исполнения им его обязанностей.

### **Статья 12. Отчетность**

1. Должностное лицо, которое считает, что от него требуют незаконных, неправомерных или неэтичных действий, которые связаны с недобросовестным исполнением его обязанностей или иным образом не согласуются с настоящим Кодексом, должно сообщить об этом в соответствии с законом.

2. Должностное лицо должно, в соответствии с законом, сообщать компетентным властям, если ему станет известно о нарушениях настоящего кодекса другими должностными лицами.

3. Должностное лицо, сообщившее о каком-либо из упомянутых выше нарушений в соответствии с законом и считающее, что реакция не отвечает его озабоченности, может письменно сообщить о случившемся главе соответствующего государственного ведомства.

4. Если дело не может быть разрешено в установленном порядке и решение изложено в законодательстве о данном государственном учреждении на основаниях, приемлемых для указанного должностного лица, оно должно привести в исполнение данные законные указания.

5. Должностное лицо обязано передавать компетентным властям любые свидетельства, обвинения или подозрения в неправомерных или незаконных действиях, связанных с государственным учреждением, о которых ему становится известно в процессе или в результате исполнения им своих должностных обязанностей. Расследование по заявленным фактам будет производиться компетентными властями.

6. Государственное управление должно обеспечить отсутствие какого-либо предубеждения по отношению к должностному лицу, обо-

снованно и с благими намерениями заявившему о чем-либо из перечисленного.

### **Статья 13. Столкновение интересов**

1. Столкновение интересов возникает в ситуации, когда должностное лицо имеет личную заинтересованность такого рода, которая влияет или может повлиять на беспристрастное и объективное исполнение его должностных обязанностей.

2. Личная заинтересованность должностного лица подразумевает какую-либо выгоду для него, его семьи, близких родственников, друзей и лиц или организаций, с которыми должностное лицо имеет или имело деловые или политические отношения. Она также подразумевает любую ответственность, финансовую или гражданскую, связанную с ней.

3. Поскольку обычно только должностное лицо знает, в каком положении оно оказалось, должностное лицо несет личную ответственность и должно:

- быть бдительным в отношении любого действительного или потенциального столкновения интересов;
- предпринимать меры, чтобы избежать этого столкновения;
- сообщать своему начальству о таком столкновении, как только ему станет о нем известно;
- выполнять любое принятое решение, чтобы выйти из этого положения или избавиться от выгоды, вызывающей столкновение интересов.

4. Если это потребует, должностное лицо должно заявить о наличии или отсутствии у него столкновения интересов.

5. Любое столкновение интересов, о котором заявил кандидат на государственную должность или новый пост в государственном учреждении, должно быть разрешено до его назначения.

### **Статья 14. Декларация интересов**

Должностное лицо, занимающее должность, на которой выполнение должностных обязанностей может затронуть его личные или частные интересы, должно в соответствии с законом заявлять об этом при назначении и впоследствии через равные промежутки времени, а также если произойдут какие-либо изменения в характере и объеме этих интересов.

### **Статья 15. Несовместимые внешние интересы**

1. Должностное лицо не должно заниматься деятельностью или совершать операции, или занимать позицию, или соглашаться на функциональное назначение, оплачиваемое или неоплачиваемое, которые несовместимы с правильным выполнением его обязанностей как должностного лица или отвлекает его от них. Если совместимость или несовместимость предполагаемой деятельности с основной вызывает сомнения, должностное лицо должно обратиться за советом к своему начальству.

2. Будучи подчинено букве закона, должностное лицо следует обязать уведомлять руководство государственного учреждения и получать одобрение руководства, чтобы заниматься определенными видами деятельности, оплачиваемыми или неоплачиваемыми, или принимать какие-либо должности и функции вне государственной структуры, в которой состоит должностное лицо.

3. Должностное лицо обязано соблюдать требования закона, обязывающие его заявлять о членстве в организациях или связях с организациями, которые могут помешать ему в должной мере выполнять свои должностные обязанности.

### **Статья 16. Политическая или общественная деятельность**

1. Будучи обязано соблюдать фундаментальные и конституционные права, должностное лицо должно следить, чтобы никакая его политическая деятельность или участие в политических или общественных спорах не ослабляла уверенности общественности и его руководства в его способности выполнять свои обязанности честно и беспристрастно.

2. При выполнении своих обязанностей, должностное лицо не должно допускать, чтобы его использовали в своих целях представители партий.

3. Должностное лицо обязано соблюдать все ограничения политической деятельности, которые закон накладывает на определенные категории должностных лиц по причине их положения или рода их обязанностей.

### **Статья 17. Защита частной жизни должностного лица**

Должны предприниматься все необходимые меры для обеспечения должного уважения к частной жизни должностного лица; соответственно, заявления, предусмотренные настоящим кодексом, должны быть конфиденциальными, если иное не предусмотрено законом.

### **Статья 18. Подарки**

1. Должностные лица не должны требовать или принимать подарки, услуги, гостеприимство или иные выгоды для себя или членов своей семьи, близких родственников и друзей, а также лиц и организаций, с которыми они имеют или имели деловые или политические отношения, если они могут повлиять или создают впечатление влияния на беспристрастность при выполнении ими их должностных обязанностей или могут быть или показаться вознаграждением, имеющим отношение к их обязанностям. Это не касается традиционных знаков гостеприимства или незначительных подарков.

2. Если должностное лицо сомневается, может ли оно принять подарок или знак гостеприимства, оно должно обратиться за советом к своему начальству.

### **19. Реакция на незаконные предложения**

Если должностному лицу предлагают какую-либо незаконную выгоду, для своей защиты оно должно предпринять следующие шаги:

- отказаться от предложенной незаконной выгоды; нет необходимости принимать ее, чтобы впоследствии использовать как доказательство;
- постараться узнать, от кого исходит предложение;
- избегать продолжительного взаимодействия, однако знание мотива предложения может послужить полезным доказательством;
- если подарок не может быть отклонен или возвращен отправителю, его следует сохранить, но как можно меньше к нему прикасаться;
- по возможности найти свидетелей, например, среди коллег, работающих поблизости;
- подготовить как можно скорее письменный отчет о попытке подкупа, желательно на служебном компьютере;
- как можно скорее сообщить о происшедшем своему начальству или непосредственно в соответствующий правоохранительный орган;
- продолжать работу в обычном порядке, особенно над вопросом, в связи с которым предлагалось незаконное вознаграждение.

### **Статья 20. Восприимчивость к влиянию окружающих**

Должностное лицо не должно допускать, чтобы его поставили в положение, когда оно обязано оказать ответную услугу другому лицу или организации, или же возникло впечатление, что оно

оказалось в таком положении. Также его поведение при исполнении им его обязанностей или в частной жизни не должно делать его восприимчивым к ненадлежащему влиянию со стороны окружающих.

#### **Статья 21. Злоупотребление служебным положением**

1. Должностные лица не должны предлагать или предоставлять какие-либо выгоды, каким бы то ни было образом связанные с их положением должностного лица, если закон не уполномочивает их на это.

2. Должностные лица не должны стараться оказать влияние в личных целях на других лиц или организации, включая других должностных лиц, используя свое служебное положение или предлагая им личные выгоды.

#### **Статья 22. Информация, которой владеют государственные организации**

1. Принимая во внимание рамки, заданные внутренним законодательством, для доступа к информации, которой владеют государственные организации, должностное лицо может предоставлять информацию только в соответствии с правилами и требованиями, предъявляемыми к государственной структуре, в которой оно состоит.

2. Должностное лицо должно предпринимать адекватные меры для обеспечения сохранности и конфиденциальности информации, за которую оно отвечает или которая становится ему известна.

3. Должностное лицо не должно добиваться доступа к информации, которая не предназначена для него. Должностное лицо не должно использовать неправомерным образом информацию, которая может стать ему известна в процессе или в результате выполнения им его служебных обязанностей.

4. Также должностное лицо не имеет права утаивать официальную информацию, которая должна быть предоставлена общественности, или предоставлять информацию, если ему известно или у него есть серьезные основания подозревать, что эта информация не соответствует действительности или является дезинформацией.

#### **Статья 23. Государственные и должностные ресурсы**

При исполнении своих служебных обязанностей, должностное лицо должно убедиться, что персонал, с одной стороны, и, с другой стороны, вверенные ему государственная собственность, сооружения,

службы и финансовые ресурсы управляются разумно, эффективно и экономно. Они не должны использоваться для личных целей, кроме тех случаев, когда закон разрешает это.

**Статья 24. Проверка профессиональной этики**

1. Должностное лицо, ответственное за подбор сотрудников, продвижение или назначения, должно убедиться, что проверки профессиональной этики кандидатов проводятся в установленном порядке, как это предусмотрено требованиями законодательства.

2. Если результат проведенной проверки вызывает у него сомнения по поводу дальнейшего взаимодействия с кандидатом, должностное лицо должно обратиться за соответствующим советом.

**Статья 25. Надзор и подотчетность**

1. Должностное лицо, которое осуществляет надзор или управление другими должностными лицами, обязано делать это в соответствии с политикой и целями той государственной структуры, в которой оно состоит. Оно будет ответственно за действия и ошибки его сотрудников, не согласующиеся с политикой и целями организации, если оно не приняло разумных шагов по предотвращению этих действий и ошибок, требующихся от человека в его положении.

2. Должностное лицо, которое осуществляет надзор или управление другими должностными лицами, обязано предпринимать разумные шаги по предотвращению коррупции среди своих сотрудников в отношении его службы. Эти шаги могут заключаться в подчеркивании и усилении правил и норм, предоставлении соответствующих курсов и тренингов, проявлении бдительности в отношении признаков финансовых и других затруднений сотрудников и демонстрации своим собственным поведением примера профессионализма и честности.

**Статья 26. Оставление государственной службы**

1. Должностные лица не должны использовать свое служебное положение к своей выгоде, чтобы иметь возможность получить должность вне государственной структуры.

2. Должностные лица не должны допускать, чтобы перспектива получения другой должности послужила возникновению у них реального, потенциального или мнимого столкновения интересов. Они должны незамедлительно сообщить своему начальству о любом конкретном предложении должности, которое могло бы вызвать внутренний

конфликт. Они также должны заявить своему начальству о принятии предложения должности.

3. В соответствии с законом, в течение определенного периода времени бывшее должностное лицо не имеет права действовать в интересах лица или организации в отношении любого дела, которым оно занималось на государственной службе или по вопросам которого давало консультации, которое принесет определенные выгоды этому лицу или организации.

4. Бывшее должностное лицо не имеет права использовать или разглашать конфиденциальную информацию, полученную им в связи с выполнением служебных обязанностей, если это не разрешено законом.

5. Должностное лицо должно соблюдать законные правила, применимые к нему в отношении принятия назначений по уходе с государственной службы.

#### **Статья 27. Работа с бывшими должностными лицами**

Должностное лицо не должно оказывать предпочтения или привилегий при поступлении на государственную службу бывшему должностному лицу.

#### **Статья 28. Соблюдение настоящего кодекса и санкции**

1. Настоящий кодекс составляется под руководством министра или главы государственной структуры. Должностные лица обязаны вести себя в соответствии с настоящим кодексом и быть осведомленными о его положениях и поправках к нему. Они должны обращаться за советом в случае, если они сомневаются, как поступить.

2. Согласно статье 2, параграф 2, положения настоящего кодекса составляют часть условий назначения на пост должностного лица. Нарушение их может привести к дисциплинарному наказанию.

3. Должностные лица, которые ведут обсуждения условий назначения на государственную службу, должны включить в них положение о том, что настоящий кодекс должен соблюдаться и составлять часть этих условий.

4. Должностные лица, которые осуществляют контроль и управление другими должностными лицами, берут на себя ответственность следить за выполнением своими подчиненными настоящего кодекса



и назначать или предлагать соответствующее дисциплинарное наказание за его нарушение.

5. Государственное управление будет регулярно пересматривать положения настоящего кодекса.

### **9.3.5. 20 руководящих принципов Совета Европы**

[Осведомленность общественности и этика]

1. Принимать эффективные меры для предотвращения коррупции и, в связи с этим, повышать осведомленность общественности и поощрять этическое поведение.

[Уголовное право]

2. Обеспечивать согласованной криминализации внутренней и международной коррупции;

3. Убедиться, что люди, ответственные за предотвращение, расследование, судебное преследование и вынесение судебного решения по обвинениям в коррупции, пользуются независимостью и автономностью, необходимыми для выполнения их функций, не подвержены неправомерному влиянию и обладают эффективными методами для сбора доказательств, защиты лиц, помогающих властям в борьбе с коррупцией, и сохранением конфиденциальности расследований.

4. Обеспечить соответствующие меры по наложению ареста и конфискации доходов от коррупции.

5. Обеспечить соответствующие меры по предотвращению использования юридических лиц в качестве прикрытия коррупции.

6. Ограничить неприкосновенность против расследования, преследования и вынесения судебных решений по обвинениям в коррупции до необходимого для демократического общества уровня;

[Специальные органы]

7. Поощрять специализацию ответственных за борьбу с коррупцией лиц и организаций и обеспечить их адекватными методами и курсами обучения для выполнения их задач;

[Налоговый сектор]

8. Обеспечить, чтобы налоговое законодательство и власти, ответственные за его внедрение, способствовали эффективной и согласованной борьбе с коррупцией, в особенности, путем отказа от налогового вычета по взяткам и другим доходам от коррупции по закону и на практике.

[Государственное управление]

9. Убедиться, что процессы организации, функционирования и принятия решений государственного управления учитывают необходимость борьбы с коррупцией, в частности, путем обеспечения всей прозрачности, необходимой для достижения эффективной работы.

10. Убедиться, что правила, относящиеся к правам и обязанностям должностных лиц, учитывают требования борьбы с коррупцией и предусматривают соответствующие и эффективные дисциплинарные меры; поощрять дальнейшее уточнение норм поведения, которого ожидают от должностных лиц, с помощью соответственных методов, таких как кодексы поведения.

11. Убедиться, что применяются правильные процедуры проверки деятельности по государственному управлению и государственно-го сектора.

12. Подкреплять роль, которую играют процедуры проверки в предотвращении и выявлении коррупции вне государственной структуры.

13. Убедиться, что система ответственности государства или отчетности государства принимает во внимание последствия коррупционных действий должностных лиц;

14. Принимать грамотные прозрачные процедуры государственных закупок, которые поощряют честную конкуренцию и препятствуют коррупционерам.

[Политический сектор]

15. Поощрять принятие выбранными представителями кодексов поведения и правил финансирования политических партий и избирательных кампаний, которые препятствуют коррупции.

16. Убедиться, что СМИ могут свободно получать и передавать информацию по проблемам коррупции, ограниченную только теми пределами, которые необходимы в демократическом обществе

17. Убедиться, что гражданский кодекс учитывает необходимость борьбы с коррупцией и, в частности, предусматривает эффективные средства борьбы для тех, чьи права и интересы затронуты проблемой коррупции.

[Исследования]

18. Поощрять исследования проявлений коррупции;

[Организованная преступность и отмывание денег]

19. Убедиться, что в каждом аспекте борьбы с коррупцией учитываются возможные связи с организованной преступностью и отмыванием денег.

[Международное сотрудничество]

20. Развивать международное сотрудничество во всех областях борьбы с коррупцией в самых широких пределах.

## 9.4. Внутреннее законодательство

### 9.4.1. Уголовный закон

#### **«УГОЛОВНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (УК РФ) от 13.06.1996 N 63-ФЗ**

(принят ГД ФС РФ 24.05.1996) (действующая редакция)<sup>146</sup>

#### **Статья 159. Мошенничество**

1. Мошенничество, то есть хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием,

наказывается [...]

#### **Статья 160. Присвоение или растрата**

1. Присвоение или растрата, то есть хищение чужого имущества, вверенного виновному,

– наказываются [...]

#### **Статья 174. Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем**

1. Совершение финансовых операций и других сделок с денежными средствами или иным имуществом, заведомо приобретенными другими лицами преступным путем (за исключением преступлений, предусмотренных статьями 193, 194, 198, 199, 199.1 и 199.2 настоящего Кодекса), в целях придания правомерного вида владению, пользованию и распоряжению указанными денежными средствами или иным имуществом – наказываются [...]

<sup>146</sup> <http://www.consultant.ru/popular/ukrf/>.

### **Статья 204. Коммерческий подкуп**

1. Незаконные передача лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление иных имущественных прав за совершение действий (бездействие) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением—

наказываются [...]

3. Незаконное получение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное пользование услугами имущественного характера или другими имущественными правами за совершение действий (бездействие) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением — наказываются [...]

### **Статья 285. Злоупотребление должностными полномочиями**

1. Использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, — наказывается [...]

### **Статья 290. Получение взятки**

1. Получение должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества либо в виде незаконных оказания ему услуг имущественного характера, предоставления иных имущественных прав за совершение действий (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо если оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе — наказывается [...]

### **Статья 291. Дача взятки**

1. Дача взятки должностному лицу, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации лично или через посредника — наказывается [...]

*Примечание (к статьям 204 и 291)*

Лицо, совершившее деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, освобождается от уголовной ответственности, если оно активно способствовало раскрытию и/или расследованию преступления и либо в отношении его имело место вымогательство, либо это лицо добровольно сообщило о подкупе органу, имеющему право возбудить уголовное дело.

### **9.4.2. Закон о противодействии коррупции Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>147</sup>**

(принят ГД 19 декабря 2008 г., одобрен СФ 22 декабря 2008 г.)

Настоящим Федеральным законом устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и/или ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

#### **Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе**

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) коррупция:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица;

2) противодействие коррупции — деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов

<sup>147</sup> <http://www.rg.ru/2008/12/30/korrupcia-fz-dok.html>.

Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и/или ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

### **Статья 2. Правовая основа противодействия коррупции**

Правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

### **Статья 3. Основные принципы противодействия коррупции**

Противодействие коррупции в Российской Федерации основывается на следующих основных принципах:

1) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;

2) законность;

3) публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

4) неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;

5) комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;

6) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;

7) сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

**Статья 4. Международное сотрудничество Российской Федерации в области противодействия коррупции**

1. Российская Федерация в соответствии с международными договорами Российской Федерации и/или на основе принципа взаимности сотрудничает в области противодействия коррупции с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями в целях:

1) установления лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении коррупционных преступлений, их местонахождения, а также местонахождения других лиц, причастных к коррупционным преступлениям;

2) выявления имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений или служащего средством их совершения;

3) предоставления в надлежащих случаях предметов или образцов веществ для проведения исследований или судебных экспертиз;

4) обмена информацией по вопросам противодействия коррупции;

5) координации деятельности по профилактике коррупции и борьбе с коррупцией.

2. Иностранцы граждане, лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, иностранные юридические лица, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, а также их филиалы и представительства (иностранцы организации), обвиняемые (подозреваемые) в совершении коррупционных правонарушений за пределами Российской Федерации, подлежат ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации в случаях и порядке, предусмотренных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

**Статья 5. Организационные основы противодействия коррупции**

1. Президент Российской Федерации:

1) определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции;

2) устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции.

2. Федеральное Собрание Российской Федерации обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий.

3. Правительство Российской Федерации распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, по противодействию коррупции.

4. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

5. В целях обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции по решению Президента Российской Федерации могут формироваться органы в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных лиц (далее – органы по координации деятельности в области противодействия коррупции). Для исполнения решений органов по координации деятельности в области противодействия коррупции могут подготавливаться проекты указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации, проекты постановлений, распоряжений и поручений Правительства Российской Федерации, которые в установленном порядке представляются на рассмотрение соответственно Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также издаваться акты (совместные акты) федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители которых входят в состав соответствующего органа по координации деятельности в области противодействия коррупции. При получении данных о совершении коррупционных правонарушений органы по координации деятельности в области противодействия коррупции передают их в соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке.



6. Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.

7. Счетная палата Российской Федерации в пределах своих полномочий обеспечивает противодействие коррупции в соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

#### **Статья 6. Меры по профилактике коррупции**

Профилактика коррупции осуществляется путем применения следующих основных мер:

1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

2) антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;

3) предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;

4) установление в качестве основания для увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

5) внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих

должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении;

б) развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

#### **Статья 7. Основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции**

Основными направлениями деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции являются:

1) проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;

2) создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества;

3) принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению;

4) совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью;

5) введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;

6) унификация прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных служащих, а также для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

7) обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

8) обеспечение независимости средств массовой информации;

9) неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;

10) совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;

11) совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;

12) обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд;

13) устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности;

14) совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;

15) повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих;

16) укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом;

17) усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;

18) передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям;

19) сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов;

20) повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Россий-

ской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;

2) оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

**Статья 8. Обязанность государственных и муниципальных служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера**

1. Гражданин, претендующий на замещение должности государственной или муниципальной службы, включенной в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также служащий, замещающий должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Порядок представления указанных сведений устанавливается федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

2. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые государственными и муниципальными служащими в соответствии с настоящей статьей, являются сведениями конфиденциального характера, если федеральным законом они не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну.

3. Не допускается использование сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей для установления либо определения его платежеспособности и платежеспособности его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, для сбора в прямой или косвенной форме пожертвований (взносов) в фонды общественных объединений либо религиозных или иных организаций, а также в пользу физических лиц.

4. Лица, виновные в разглашении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо в использовании этих сведений в целях, не предусмотрен-

ных федеральными законами, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных и муниципальных служащих могут предоставляться для опубликования средствами массовой информации в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

6. Проверка достоверности и полноты указанных в части 1 настоящей статьи сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей осуществляется представителем нанимателя (руководителем) или лицом, которому такие полномочия предоставлены представителем нанимателя (руководителем), самостоятельно или путем направления в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации, запроса в правоохранительные органы или государственные органы, осуществляющие контрольные функции, об имеющихся у них данных о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

7. Непредставление гражданином при поступлении на государственную или муниципальную службу представителю нанимателя (работодателю) сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является основанием для отказа в приеме указанного гражданина на государственную или муниципальную службу.

8. Невыполнение государственным или муниципальным служащим обязанности, предусмотренной частью 1 настоящей статьи, является правонарушением, влекущим освобождение государственного или муниципального служащего от замещаемой должности государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

9. Федеральными законами о видах государственной службы, а также о муниципальной службе для государственного или муниципального

служащего могут устанавливаться более строгие запреты, ограничения, обязательства, правила служебного поведения.

**Статья 9. Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений**

1. Государственный или муниципальный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

2. Уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, за исключением случаев, когда по данным фактам проведена или проводится проверка, является должностной (служебной) обязанностью государственного или муниципального служащего.

3. Невыполнение государственным или муниципальным служащим должностной (служебной) обязанности, предусмотренной частью 1 настоящей статьи, является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

4. Государственный или муниципальный служащий, уведомивший представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения, о фактах совершения другими государственными или муниципальными служащими коррупционных правонарушений, непредставления сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, находится под защитой государства в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного или муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений, перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, организация проверки этих сведений и порядок регистрации уведомлений определяются представителем нанимателя (работодателем).

**Статья 10. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе**

1. Под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

2. Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

**Статья 11. Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе**

1. Государственный или муниципальный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

2. Государственный или муниципальный служащий обязан в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

3. Представитель нанимателя, если ему стало известно о возникновении у государственного или муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

4. Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося сто-

роной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, и/или в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

5. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов, стороной которого является государственный или муниципальный служащий, осуществляются путем отвода или самоотвода государственного или муниципального служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

6. В случае если государственный или муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

**Статья 12. Ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового договора**

1. Гражданин, замещавший должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеет право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

2. Гражданин, замещавший должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы обязан при заключении трудовых договоров сообщать представителю нанимателя (работодателю) сведения о последнем месте своей службы.



3. Несоблюдение гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, после увольнения с государственной или муниципальной службы требования, предусмотренного частью 2 настоящей статьи, влечет прекращение трудового договора, заключенного с указанным гражданином.

4. Работодатель при заключении трудового договора с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

5. Неисполнение работодателем обязанности, установленной частью 4 настоящей статьи, является правонарушением и влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

### **Статья 13. Ответственность физических лиц за коррупционные правонарушения**

1. Граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Физическое лицо, совершившее коррупционное правонарушение, по решению суда может быть лишено в соответствии с законодательством Российской Федерации права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы.

### **Статья 14. Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения**

1. В случае, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Применение за коррупционное правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо.

3. Положения настоящей статьи распространяются на иностранных юридических лица в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

### **9.4.3. Типовой кодекс этики**

#### **Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих**

Одобен решением президиума  
Совета при Президенте Российской Федерации  
по противодействию коррупции  
от 23 декабря 2010 г. (протокол №21)

#### **I. Общие положения**

1. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (далее — Типовой кодекс) разработан в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации, Международного кодекса поведения государственных должностных лиц (Резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г.), Модельного кодекса поведения для государственных служащих (приложение к Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г. № К (2000) 10 о кодексах поведения для государственных служащих), Модельного закона «Об основах муниципальной службы» (принят на 19-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств (постановление № 19-10 от 26 марта 2002 г.), федеральных законов от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ

«О муниципальной службе в Российской Федерации», других федеральных законов, содержащих ограничения, запреты и обязанности для государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, Указа Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также основан на общепризнанных нравственных принципах и нормах российского общества и государства.

2. Типовой кодекс является основой для разработки соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (далее – государственные (муниципальные) служащие).

3. Типовой кодекс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться государственные (муниципальные) служащие независимо от замещаемой ими должности.

4. Гражданин Российской Федерации, поступающий на государственную службу Российской Федерации либо муниципальную службу (далее – государственная и муниципальная служба), обязан ознакомиться с положениями Типового кодекса и соблюдать их в процессе своей служебной деятельности.

5. Каждый государственный (муниципальный) служащий должен принимать все необходимые меры для соблюдения положений Типового кодекса, а каждый гражданин Российской Федерации вправе ожидать от государственного (муниципального) служащего поведения в отношениях с ним в соответствии с положениями Типового кодекса.

6. Целью Типового кодекса является установление этических норм и правил служебного поведения государственных (муниципальных) служащих для достойного выполнения ими своей профессиональной деятельности, а также содействие укреплению авторитета государственных (муниципальных) служащих, доверия граждан к государственным органам и органам местного самоуправления и обеспечение единых норм поведения государственных (муниципальных) служащих.

7. Типовой кодекс призван повысить эффективность выполнения государственными (муниципальными) служащими своих должностных обязанностей.

8. Типовой кодекс служит основой для формирования должной морали в сфере государственной и муниципальной службы, уважительного отношения к государственной и муниципальной службе в общественном сознании, а также выступает как институт общественного сознания и нравственности государственных (муниципальных) служащих, их самоконтроля.

9. Знание и соблюдение государственными (муниципальными) служащими положений Типового кодекса является одним из критериев оценки качества их профессиональной деятельности и служебного поведения.

## **II. Основные принципы и правила служебного поведения государственных (муниципальных) служащих**

10. Основные принципы служебного поведения государственных (муниципальных) служащих являются основой поведения граждан Российской Федерации в связи с нахождением их на государственной и муниципальной службе.

11. Государственные (муниципальные) служащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны:

а) исполнять должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственных органов и органов местного самоуправления;

б) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности как государственных органов и органов местного самоуправления, так и государственных (муниципальных) служащих;

в) осуществлять свою деятельность в пределах полномочий соответствующего государственного органа и органа местного самоуправления;

г) не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;

д) исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению ими должностных обязанностей;

е) уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы либо органы мест-

ного самоуправления обо всех случаях обращения к государственному (муниципальному) служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

ж) соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты, исполнять обязанности, связанные с прохождением государственной и муниципальной службы;

з) соблюдать беспристрастность, исключаящую возможность влияния на их служебную деятельность решений политических партий и общественных объединений;

и) соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения;

к) проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и должностными лицами;

л) проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России и других государств, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

м) воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в добросовестном исполнении государственным (муниципальным) служащим должностных обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа либо органа местного самоуправления;

н) принимать предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по недопущению возникновения конфликта интересов и урегулированию возникших случаев конфликта интересов;

о) не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, государственных (муниципальных) служащих и граждан при решении вопросов личного характера;

п) воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, его руководителя, если это не входит в должностные обязанности государственного (муниципального) служащего;

р) соблюдать установленные в государственном органе или органе местного самоуправления правила публичных выступлений и представления служебной информации;

с) уважительно относиться к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа или органа местного самоуправления, а также оказывать содействие в получении достоверной информации в установленном порядке;

т) воздерживаться в публичных выступлениях, в том числе в средствах массовой информации, от обозначения стоимост в иностранной валюте (условных денежных единицах) на территории Российской Федерации товаров, работ, услуг и иных объектов гражданских прав, сумм сделок между резидентами Российской Федерации, показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, размеров государственных и муниципальных заимствований, государственного и муниципального долга, за исключением случаев, когда это необходимо для точной передачи сведений либо предусмотрено законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, обычаями делового оборота;

у) постоянно стремиться к обеспечению как можно более эффективного распоряжения ресурсами, находящимися в сфере его ответственности.

12. Государственные (муниципальные) служащие обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

13. Государственные (муниципальные) служащие в своей деятельности не должны допускать нарушение законов и иных нормативных правовых актов, исходя из политической, экономической целесообразности либо по иным мотивам.

14. Государственные (муниципальные) служащие обязаны противодействовать проявлениям коррупции и предпринимать меры по ее профилактике в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

15. Государственные (муниципальные) служащие при исполнении ими должностных обязанностей не должны допускать личную заинтересованность, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

При назначении на должность государственной или муниципальной службы и исполнении должностных обязанностей государственный (муниципальный) служащий обязан заявить о наличии или воз-

возможности наличия у него личной заинтересованности, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных обязанностей.

16. Государственный (муниципальный) служащий обязан представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих и членов своей семьи в соответствии с законодательством Российской Федерации.

17. Государственный (муниципальный) служащий обязан уведомлять представителя нанимателя, органы прокуратуры Российской Федерации или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

Уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, за исключением случаев, когда по данным фактам проведена или проводится проверка, является должностной обязанностью государственного (муниципального) служащего.

18. Государственному (муниципальному) служащему запрещается получать в связи с исполнением им должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги материального характера, плату за развлечения, отдых, за пользование транспортом и иные вознаграждения). Подарки, полученные государственным (муниципальным) служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются, соответственно, федеральной собственностью, собственностью субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления и передаются государственным (муниципальным) служащим по акту в государственный орган или орган местного самоуправления, в котором он замещает должность государственной или муниципальной службы, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации.

19. Государственный (муниципальный) служащий может обрабатывать и передавать служебную информацию при соблюдении действующих в государственном органе или органе местного самоуправления норм и требований, принятых в соответствии с законодательством Российской Федерации.

20. Государственный (муниципальный) служащий обязан принимать соответствующие меры по обеспечению безопасности и конфиденциальности информации, за несанкционированное разглашение которой он несет ответственность или (и) которая стала известна ему в связи с исполнением им должностных обязанностей.

21. Государственный (муниципальный) служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным (муниципальным) служащим, должен быть для них образцом профессионализма, безупречной репутации, способствовать формированию в государственном органе либо его подразделении (органе местного самоуправления либо его подразделении) благоприятного для эффективной работы моральн-психологического климата.

22. Государственный (муниципальный) служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным (муниципальным) служащим, призван: а) принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов; б) принимать меры по предупреждению коррупции; в) не допускать случаев принуждения государственных (муниципальных) служащих к участию в деятельности политических партий и общественных объединений.

23. Государственный (муниципальный) служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным (муниципальным) служащим, должен принимать меры к тому, чтобы подчиненные ему государственные (муниципальные) служащие не допускали коррупционно опасного поведения, своим личным поведением подавать пример честности, беспристрастности и справедливости.

24. Государственный (муниципальный) служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным (муниципальным) служащим, несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации за действия или бездействие подчиненных ему сотрудников, нарушающих принципы этики и правила служебного поведения, если он не принял меры по недопущению таких действий или бездействия.



### **III. Рекомендательные этические правила служебного поведения государственных (муниципальных) служащих**

25. В служебном поведении государственному (муниципальному) служащему необходимо исходить из конституционных положений о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью и каждый гражданин имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести, достоинства, своего доброго имени.

26. В служебном поведении государственный (муниципальный) служащий воздерживается от:

а) любого вида высказываний и действий дискриминационного характера по признакам пола, возраста, расы, национальности, языка, гражданства, социального, имущественного или семейного положения, политических или религиозных предпочтений;

б) грубости, проявлений пренебрежительного тона, заносчивости, предвзятых замечаний, предъявления неправомерных, незаслуженных обвинений;

в) угроз, оскорбительных выражений или реплик, действий, препятствующих нормальному общению или провоцирующих противоправное поведение;

г) курения во время служебных совещаний, бесед, иного служебного общения с гражданами.

27. Государственные (муниципальные) служащие призваны способствовать своим служебным поведением установлению в коллективе деловых взаимоотношений и конструктивного сотрудничества друг с другом.

Государственные (муниципальные) служащие должны быть вежливыми, доброжелательными, корректными, внимательными и проявлять терпимость в общении с гражданами и коллегами.

28. Внешний вид государственного (муниципального) служащего при исполнении им должностных обязанностей в зависимости от условий службы и формата служебного мероприятия должен способствовать уважительному отношению граждан к государственным органам и органам местного самоуправления, соответствовать общепринятому деловому стилю, который отличают официальность, сдержанность, традиционность, аккуратность.

#### **IV. Ответственность за нарушение положений Типового кодекса**

29. Нарушение государственным (муниципальным) служащим положений Типового кодекса подлежит моральному осуждению на заседании соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемой в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», а в случаях, предусмотренных федеральными законами, нарушение положений Типового кодекса влечет применение к государственному (муниципальному) служащему мер юридической ответственности.

Соблюдение государственными (муниципальными) служащими положений Типового кодекса учитывается при проведении аттестаций, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, а также при наложении дисциплинарных взысканий. Исходная страница: <http://www.gov.karelia.ru/gov/Leader/Admin/kodeks.html>

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Для заметок

**Вера Дивайн, Тильман Хоппе**

**Основные понятия и концепции  
антикоррупционной деятельности**

Учебное пособие

Научное издание

Ответственный за выпуск: Я.К. Макарова

Научный редактор: В.И. Осипов

Компьютерная верстка: Т.Л. Забегаева

Корректор: Н.С. Горбатюк

Подписано в печать: 16.05.2013

Формат 90x60/16. Гарнитура «NewtonС»

Объем 15 п.л. Бумага офсетная. Печать офсетная.

Тираж 500 экз.

Издательство «Анкил»

105005, Москва, Елизаветинский пер., д. 6, офис 23

Тел./факс: (499) 265-3718, 267-7573

<http://www.ankil.ru>

Книги издательства «Анкил»

можно приобрести по издательским ценам в редакции.

Отпечатано ордена Трудового Красного Знамени  
типографии им. Скворцова–Степанова ФГУП Издательство «Известия»

Управления делами Президента Российской Федерации

Генеральный директор Э.А. Галумов

127994, ГСП-4, г. Москва, К-6, Пушкинская пл., д. 5

Контактные телефоны: 694-30-20, 694-36-36, e-mail: [izd.izv@ru.net](mailto:izd.izv@ru.net)