



Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» — ПРЕКОП-II

Технический документ

Сравнительный анализ типологий коррупционных нарушений, влияющих на бизнес на региональном и муниципальном уровнях в государствах — членах Совета Европы

Автор:

Тильман Хоппе, эксперт Совета Европы

январь 2017 г.

Содержание

1.	Резюме	3
2.	Введение	5
2.1.	Определения	5
2.1.1.	«Коррупция».....	5
2.1.2.	«Муниципальный» и «региональный».....	5
2.1.3.	«Бизнес»	6
2.1.4.	«Влияющих».....	6
2.2.	Почему коррупция на местном уровне представляет особый интерес?	6
2.2.1.	Специфические риски.....	6
2.2.2.	Актуальность (опросы).....	7
2.3.	Международные стандарты и рекомендации	11
3.	Типология дел	11
3.1.	Закупки, внешний подряд	12
3.1.1.	Схемы «отката»	12
3.1.2.	Подкуп.....	13
3.1.3.	Конфликт интересов	14
3.1.4.	Злоупотребление влиянием в корыстных целях	15
3.1.5.	Финансирование за услугу	16
3.2.	Разрешения, гранты, зонирование	16
3.2.1.	Подкуп.....	16
3.2.2.	Конфликт интересов	18
3.2.3.	Злоупотребление влиянием в корыстных целях	20
3.2.4.	Финансирование за услугу	21
3.3.	Инспекции, проверки, надзор	21
3.3.1.	Подкуп.....	22
3.3.2.	Конфликт интересов	22
3.3.3.	Вымогательство платы за покровительство	23
3.4.	Законодательная деятельность.....	23
3.5.	Судебная и правоохранительная деятельность	23
3.5.1.	Подкуп.....	24
3.5.2.	Конфликт интересов	24
3.5.3.	Злоупотребление влиянием в корыстных целях	24
3.5.4.	Вымогательство платы за покровительство	25
3.5.5.	Рейдерский захват	25
4.	Анализ	26
5.	Приложение. Методология	28

Контактные данные для получения дополнительной информации:

Отдел по вопросам сотрудничества в сфере борьбы с экономическими преступлениями (ECCU)
Департамент по борьбе с преступностью
Генеральный директорат по правам человека и верховенству права, Совет Европы
67075 Strasbourg CEDEX France
Тел.: +33-(0)3-9021-4214
Факс: + 33-3-8841-2705
Эл. почта: Maia.MAMULASHVILI@coe.int
www.coe.int/corruption

Данный документ был подготовлен экспертом по инициативе проекта ПРЕКОП-II. Мнения, выраженные в настоящем документе, отражают позицию авторов и не могут считаться выражением официальной позиции Совета Европы

1. РЕЗЮМЕ

В настоящем документе анализируются коррупционные схемы, выявленные в государствах — членах **Совета Европы**. Коррупционные схемы проиллюстрированы 25 примерами дел из 12 стран, в том числе одной неевропейской (Азербайджан, Болгария, Германия, Грузия, Испания, Ирландия, Италия, Канада, Республика Молдова, Румыния, Соединенное Королевство и Украина). Настоящий документ подготовлен в качестве дополнительного материала к аналогичному исследованию коррупционных схем в Российской Федерации, в продолжение которого будут проведены и другие исследовательские работы, содержащие рекомендации на тему противодействия коррупционным рискам.

В этом документе рассматриваются только случаи **коррупции в публичном секторе**, с участием публичных должностных лиц. Кроме того, коррупция в нем рассматривается конкретно на муниципальном и региональном уровнях (= «**местном уровне**»).

Несмотря на то, что в коррупцию на местном уровне могут быть вовлечены и частные граждане, в настоящем документе рассматриваются только случаи, оказывающие **негативное влияние на предпринимателей**. Существует три основных вида негативного влияния: предпринимателю приходится давать взятку для оказания местными властями определенных услуг; честные предприниматели оказываются менее конкурентоспособными, чем коррумпированные; либо предприниматели преследуются или лишаются бизнеса в результате различных злоупотреблений местных властей («рейдерский захват»).

На местном уровне большое значение для предпринимателей большое значение имеют **три группы административных функций**: 1) закупки; 2) разрешения, гранты и зонирование; 3) инспекции, проверки и надзор. Во всех трех группах потенциальные формы коррупции довольно схожи: подкуп, конфликт интересов, злоупотребление влиянием в корыстных целях и незаконное политическое финансирование (см. разделы 3.1 — 3.3 ниже). В сфере инспекций и проверок также актуально вымогательство платы за покровительство (см. раздел 3.3.3 ниже), а вот злоупотребление влиянием в корыстных целях в этой сфере встречается довольно редко. Схемы «отката» в основном актуальны только для сферы закупок; зачастую схемы «отката» квалифицируются как присвоение или растрата, совершаемые публичным должностным лицом, в дополнение к пассивному подкупу (получению взятки) и злоупотреблению должностными полномочиями.

Региональные и муниципальные органы власти могут, среди прочих, иметь **законодательную функцию**, в частности регулировать размер платы за муниципальные услуги. И для этой функции могут быть актуальны все ранее перечисленные формы коррупции (см. раздел 3.4 ниже).

В ряде стран **судебные и правоохранительные** органы представляют собой дополнительный риск в силу высокой коррумпированности. В схемах рейдерского захвата или вымогательства платы за покровительство обычно фигурируют должностные лица судебной власти и/или правоохранительных органов.

При сравнении коррупции на **центральном и местном уровнях** на основе 25 представленных примеров дел **принципиальных различий между уровнями не наблюдается**: на местном уровне коррупция может проявляться во всех формах, затрагивать все ветки государственной власти, предполагать крупные взятки и сложные схемы использования зарубежных компаний-«пустышек» и приводить к тому, что, по аналогии с термином «захват государства» на центральном уровне, можно назвать «захватом местных органов власти».

Страны Совета Европы можно условно разделить на **три категории**. Первая — страны с **довольно низким уровнем** коррупции. В таких странах можно ожидать коррупции на

муниципальном уровне в сферах, описанных в разделах 3.1 — 3.2. Вторая — страны со **средним общим уровнем** коррупции. В таких странах коррупция имеет место в сферах, описанных всеми пятью разделами (3.1 — 3.5). Однако есть две схемы, которые встречаются достаточно редко — вымогательство платы за покровительство и рейдерский захват. Обе они распространены только в государствах, в которых довольно плохо соблюдают принцип верховенства права, в особенности в правоохранительной и судебной сферах. Страны третьей категории, с **высоким общим уровнем** коррупции, например Республика Молдова или Украина, являются благоприятной средой для развития этих двух коррупционных схем, которые особенно агрессивно воздействуют на предпринимателей.

2. ВВЕДЕНИЕ

2.1. Определения

2.1.1. «Коррупция»

Для целей изложенной в настоящем документе типологии под понятие «коррупция» подпадают следующие правонарушения (уголовного, административного, дисциплинарного и гражданского характера):

Правонарушение	Европейские и другие зарубежные стандарты
Подкуп	Статьи 2—11 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы
Присвоение или растрата	Статья 17 Конвенции ООН против коррупции
Злоупотребление должностными полномочиями	Статья 19 Конвенции ООН против коррупции
Злоупотребление влиянием в корыстных целях	Статья 12 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы
Конфликт интересов	Типовой кодекс поведения для публичных должностных лиц Совета Европы
Нарушения в сфере финансирования политических партий	Рекомендация 1516 (2001) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о финансировании политических партий

В рамках типологии описаны только случаи коррупции в публичном секторе; это означает, что вышеперечисленные правонарушения должны быть совершены публичными должностными лицами. Поэтому в настоящем исследовании не рассматриваются, к примеру, случаи, когда имеет место сговор нескольких коммерческих компаний с целью манипуляции конкурсными заявками в ущерб местному бюджету.

2.1.2. «Муниципальный» и «региональный»

«Региональный»: для целей настоящего документа «региональный» означает «относящийся к любой административно-территориальной единице», в частности в федерации такими единицами являются субъекты федерации, а в унитарной республике — региональные административные единицы. Например, Германия состоит из 16 административно-территориальных единиц («земель»), в каждой из которых есть собственный парламент и конституционный суд.

«Муниципальный»: для целей настоящего документа слово «муниципальный» означает «относящийся к муниципальным образованиям» в соответствии с определением муниципального образования, приведенным в конституции и/или других законодательных актах каждого государства — члена Совета Европы.

Слово «местный» для целей настоящего исследования используется в смысле «региональный и/или муниципальный».

Противопоставляется ему понятие **«центральный»**, описывающее национальный (или федеральный) парламент, президента, национальное (или федеральное) правительство и федеральную судебную систему.

В настоящем документе рассматриваются **подразделения** центральных органов власти на местном уровне в той степени, в которой они играют роль в местных коррупционных схемах (например, местные суды).

2.1.3. «Бизнес»

На местном уровне порой размыты границы между частным и государственным бизнесом. Для целей настоящего исследования слово «бизнес» означает частные предприятия, в основном контролируемые частными участниками.

2.1.4. «Влияющих»

Коррупция может влиять бизнес положительно или отрицательно. В настоящем исследовании рассматриваются только те случаи, когда она влияет на бизнес отрицательно. То есть случаи, когда нарушается доступ бизнеса к публичным услугам, ведется коррупционное преследование бизнеса или нарушаются условия справедливой конкуренции (в частности, путем сговоров в сфере закупок). Не рассматриваются случаи, когда сам бизнес получает выгоду от коррупции, а вред причинен только обществу. Например, местные органы власти на испанских курортных островах за взятки выдают частным лицам разрешения на строительство на природоохранных территориях. Этот вид коррупции обеспечил дополнительные обороты местному строительному бизнесу и сектору недвижимости, пострадали же от него только общественные интересы и окружающая среда.

Существует широкий спектр видов коррупции на местном уровне, вовсе не влияющих на бизнес. Например, присвоение или растрата, совершаемые публичными должностными лицами, подкуп должностных лиц гражданами в целях получения услуг или создание публичными должностными лицами выгоды для себя или граждан, с которыми их связывает личная заинтересованность (членов семьи, политических союзников и т. д.).

2.2. Почему коррупция на местном уровне представляет особый интерес?

2.2.1. Специфические риски

Развитию коррупции на местном уровне, в отличие от коррупции на центральном уровне, способствуют следующие дополнительные факторы риска.

- **Коррупциогенные функции.** Во многих странах большая часть бюджетных средств осваивается на региональном и муниципальном уровнях, в частности путем проведения закупок или оказания публичных услуг, являющихся благоприятной средой для развития коррупции (например, услуг здравоохранения, социального обеспечения). Сама по себе эта функция обуславливает повышенные риски на региональном и муниципальном уровнях.
- **Близость заинтересованных сторон.** Как правило, заинтересованные лица на местном уровне ближе и географически и в личном плане. Это может спровоцировать конфликт интересов. Кроме того, отсутствие анонимности может затруднить сообщение о коррупции, поскольку в таких случаях риск мести за это может быть выше.
- **Взаимозависимость.** На местном уровне все заинтересованные лица зависят друг от друга политически и экономически. Местному бизнесу сложнее найти клиентов за пределами региона, чем межрегиональному.
- **Отсутствие сильных центральных учреждений.** Антикоррупционные учреждения и специалисты с достаточными навыками и опытом обычно базируются в столицах стран, а вот на региональном или муниципальном уровне

нельзя рассчитывать на наличие специализированных опытных антикоррупционных организаций.

- **Потенциал СМИ.** Как правило, центральные СМИ имеют больше финансирования, кадров и подготовки для проведения журналистских расследований, чем мелкие местные СМИ. Кроме того, местные СМИ состоят в зависимости от более узкого круга местных ключевых фигур, а потому могут быть менее склонны к тому, чтобы портить хорошие отношения публикацией скандальных новостей.
- **Потенциал гражданского общества.** Специализированные антикоррупционные НПО обычно базируются в столицах, а не в менее крупных городах и селах. Кроме того, в столицах выше процент образованных и эрудированных граждан, в то время как большой или даже большей части населения на местном уровне может не хватать образованности для понимания определенных нюансов случаев коррупции и их предотвращения.
- **Местные влиятельные лица и кланы.** Отдельным группам лиц с общими интересами в небольших сообществах проще доминировать в местных политических процессах или контролировать местные государственные учреждения. На центральном же уровне обычно кланы и группы с общими интересами более многообразны.
- **Ограниченность разделения властей.** Географическая и личная близость людей в региональных и муниципальных сообществах определяет повышенный риск того, что различные ветви власти при выполнении своих функций будут менее независимы друг от друга.
- **Недостаток потенциала.** Существует тенденция к перемещению хорошо обученных и высококвалифицированных кадров в центральные учреждения в силу того, что там выше заработная плата и карьерное положение. Среди прочего, это может привести к тому, что на местном уровне у кадров меньше знаний о системах предотвращения коррупции и их наиболее эффективном применении.
- **Недостаток финансирования.** Региональные и муниципальные органы власти, как правило, располагают меньшими финансовыми средствами для борьбы с коррупцией, чем центральные. Кроме того, международная донорская помощь обычно направляется на центральный уровень, доходя до регионального или муниципального только в рамках пилотных проектов.
- Местные подразделения органов власти зачастую длительное время контролируются **какой-либо одной политической партией.** Это ослабляет систему сдержек и противовесов.
- **Более низкий уровень заработных плат** или менее регулярная их выплата на местном уровне может стимулировать сотрудников к требованию взяток.
- **Отсутствие опыта децентрализации.** Страны, находящиеся в переходном состоянии, иногда слишком спешат с передачей полномочий региональным и муниципальным властям. В результате практика государственного и муниципального управления страдает¹.

2.2.2. Актуальность (опросы)

На тему мнений населения об уровне коррупции или фактического ее уровня на местном уровне данных меньше, чем на центральном. К примеру, не существует международных показателей, позволяющих сравнить уровень муниципальной коррупции различных стран. Кроме того, во многих странах не ведется отдельная статистика преступности или других

¹ The Guardian (4 March 2014), *Spain must combat corruption in local government*, URL: www.theguardian.com, по состоянию на 5 января 2017 г.

правонарушений в части муниципальной коррупции. Такова ситуация даже в таких крупных индустриализированных государствах, как Германия. И все же для ряда стран (указанных ниже) статистика по местному уровню доступна. Однако важно помнить, что статистика преступности не обязательно дает достоверное представление о фактической коррупции. Уровень зарегистрированной преступности может зависеть от качества правоохранительной деятельности или степени доверия населения к правоохранительным органам.

- **Молдова.** «Анализ уголовных дел по коррупционным преступлениям, расследуемым Национальным центром по борьбе с коррупцией, показывает, что количество дел о коррупции в местных органах власти растет.

В 2010 году НЦБК вел 398 дел о коррупции и смежных правонарушениях; в 41 из них фигурировали представители органов власти на местах. Это количество составляло 10,3% от общей численности всех дел по коррупционным преступлениям (для сравнения: в 2009 году таких дел было всего 29). В 2011 году было зарегистрировано 401 коррупционное дело, из которых 48 (12%) на местном уровне. В 2012 — 436 коррупционных дел, 68 (15,6%) из которых на местном уровне. В 2013 — 431 коррупционное дело, 85 (20,7%) из которых на местном уровне. В 2014 — 498 коррупционных дел, 82 (16,5%) из которых на местном уровне»².

- **Польша.** По данным Центрального антикоррупционного бюро Польши, в 2013 году 25% уголовных дел были возбуждены против органов власти на местах³.
- **Румыния.** «Порядка 51 из 109 мэров крупнейших городов Румынии когда-либо были осуждены или находились под следствием по коррупционным делам либо были признаны не соответствующими занимаемой должности [...]. По данным румынского отдела прокуратуры по делам о коррупции, по состоянию на 2015 год более 100 мэров, заместителей мэров, председателей и заместителей председателей советов жудецев (административно-территориальных единиц) обвинялось в коррупции»⁴.
- **США.** Число лиц, осужденных по делам о коррупции в 2001—2010 годах⁵:

в органах власти на местах:	8 993	(44%)
в органах власти штатов:	1 810	(9%)
в федеральных органах власти:	4,429	(22%)
в частном секторе:	5 140	(25%)

Швеция — страна с, пожалуй, одной из самых всеобъемлющих систем статистики по коррупционным преступлениям на местном уровне в сравнении с центральным⁶.

Таблица 3. Доля (процент) прочих заявленных коррупционных преступлений в разбивке по секторам, а также видам субъектов (физическое лицо и ассоциация/фонд) (общее число — 197, 2003—2011 годы)

Вид преступления	Сектор центральных органов власти	Сектор местных органов власти	Частный сектор	Физические лица	Ассоциации/фонды
<i>Общее кол-во лиц</i>	42	35	50	6	4
Нарушение	39	57	75	0	100

² IDIS (undated), Corruption at the local level in Republic of Moldova, page 6 (emphasis by author).

³ The News, (3 April 2014), *Poland fights corruption in local government*, URL: www.thenews.pl, по состоянию на 5 января 2017 г.

⁴ Belfast Telegraph (6 May 2016), *Romanians vote for mayors in ballot overshadowed by corruption*, URL: www.belfasttelegraph.co.uk, по состоянию на 5 января 2017 г.

⁵ Governing (23 March 2012), *Which States Have the Highest Public Corruption Convictions? See how your state compares to others*, URL: www.governing.com, по состоянию на 5 января 2017 г.

⁶ The Swedish National Council for Crime Prevention (2013), Reported Corruption in Sweden, page 40.

доверенным лицом своих обязательств по отношению к бенефициару					
Злоупотребление служебными полномочиями	32	25	3	0	0
Мошенничество	24	9	8	33	0
Прочее	5	9	14	67	0
Всего	100	100	100	100	100

Таблица 5. Количество судебных решений по делам о различных преступлениях с различными видами наказаний в разбивке по числу правонарушителей, по секторам, а также видам субъектов (физическое лицо и ассоциация/фонд) (общее число — 267, 2003-2011 годы)

Вид преступления	Сектор центральных органов власти	Сектор местных органов власти	Частный сектор	Физические лица	Ассоциации/фонды
<i>Общее кол-во решений</i>	109	26	90	40	2
Вид преступления, по которому вынесено решение					
Получение взятки	101	20	16	0	1
Дача взятки	0	0	48	36	0
Злоупотребление служебными полномочиями	3	2	0	0	0
Нарушение доверенным лицом своих обязательств по отношению к бенефициару	0	0	9	0	1
Мошенничество	5	2	3	1	0
Прочие виды преступлений	0	2	15	3	0
Виды санкций					
Ежедневное удержание дохода	89	12	30	20	2
Условный приговор	13	12	39	4	1
Лишение свободы	3	2	16	11	1
Прочие	4	0	6	5	0

Таблица 11. Доля правонарушителей по возрасту в различных секторах (включая физических лиц и ассоциации/фонды), в разбивке по половому признаку (общее число — 803 и 142 для мужчин и женщин соответственно, 2003-2011 годы)

	Мужчины		Женщины	
	Доля (процент)	Средний возраст	Доля (процент)	Средний возраст
Сектор центральных органов	27	50	28	50

власти				
Сектор местных органов власти	26	53	44	50
Физические лица	33	48	15	49
Ассоциации/фонды	2	56	1	50
Всего	100	49	100	48

Таблица 7. Доля (процент) различных форм взяток в разбивке по делам и секторам, а также видам субъектов (физическое лицо и ассоциация/фонд) (общее число — 460, 2003-2011 годы)

Вид взятки	Сектор центральных органов власти	Сектор местных органов власти	Частный сектор	Физические лица	Ассоциации/фонды
<i>Общее кол-во дел (n)</i>	95	142	134	72	17
Денежные средства	36	24	42	86	35
Поездки на конференции или с целью развлечения	14	30	19	0	41
Передача различных предметов	12	4	16	7	12
Мероприятия/вечеринки/ужины	11	9	9	1	6
Обеды	3	2	0	1	0
Алкоголь	3	0	4	5	0
Приобретение земельных участков/иной недвижимости	1	11	1	0	6
Проведение ремонта	1	11	2	0	0
Оказание услуг / взаимное оказание услуг	11	6	1	0	0
Прочее	8	3	6	0	0
Всего	100	100	100	100	100

Таблица 13. Состав предполагаемых правонарушителей по типу занимаемой должности, в разбивке по делам и секторам, а также с учетом ассоциаций/фондов (общее число — 835, 2003-2011 годы)

Тип занимаемой должности	Сектор центральных органов власти	Сектор местных органов власти	Частный сектор	Ассоциации/фонды
<i>Общее кол-во правонарушителей (n)</i>	263	258	293	21
На должностях, для занятия которых не требуется специальное образование	1	2	3	0
На должностях, для занятия которых требуется специальное образование	11	6	5	0
Должностные лица низшего ранга	55	22	23	24
Должностные лица высшего ранга	20	53	30	38
Выборные представители	8	11	0	0
Самозанятые лица	0	0	24	0
Случаи, когда критерий вида должности неприменим	5	6	15	38
Всего	100	100	100	100

2.3. Международные стандарты и рекомендации

Специализированные стандарты в отношении региональной и муниципальной коррупции:

- Конгресс местных и региональных властей Европы Совета Европы, Рекомендация 60 (1999) о политической добросовестности местных и региональных выборных представителей⁷.

Общие стандарты с упоминанием региональной и муниципальной коррупции:

- Типовой кодекс поведения для публичных должностных лиц Совета Европы (2010)⁸, статья 5 распространяется на публичных должностных лиц, осуществляющих службу в «законно учрежденных национальных, местных или региональных органах власти».

Применимые общие стандарты, в которых отдельно не упоминается региональная и муниципальная коррупция:

Совет Европы

- Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД 173)⁹.
- Конвенция о гражданской ответственности за коррупцию (СЕД 174)¹⁰.
- Резолюция (97) 24 о двадцати Руководящих Принципах Борьбы с коррупцией¹¹.

Прочие источники

- Конвенция ООН против коррупции (КООНПК)¹².
- Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Рекомендация Совета в отношении Руководство ОЭСР по разрешению конфликта интересов на государственной службе (2003; далее — «Руководство ОЭСР»)¹³.
- Рекомендация Совета ОЭСР о принципах прозрачности и добросовестности в вопросах лоббирования (2010)¹⁴.

Справочные издания:

- Совет Европы (2003). «Общественная этика на местном уровне: пакет типовых инициатив». 102 стр.
- Совет Европы (2006). «Сокращенный справочник по общественной этике на местном уровне». 24 стр.
- Организация «Трансперенси Интернешнл» (2014). «Инструментарий системы оценки добросовестности на местном уровне». 92 стр.

3. ТИПОЛОГИЯ ДЕЛ

Изложенная ниже типология основана на пяти основных функциях, которые органы власти на местах выполняют в отношении бизнес-сектора.

⁷ Веб-сайт Совета Европы, URL: www.coe.int, по состоянию на 5 января 2017 г.

⁸ Веб-сайт Совета Европы, URL: www.coe.int, по состоянию на 5 января 2017 г.

⁹ Веб-сайт Совета Европы, URL: <http://conventions.coe.int>, по состоянию на 5 января 2017 г.

¹⁰ Веб-сайт Совета Европы, URL: www.coe.int, по состоянию на 5 января 2017 г.

¹¹ Веб-сайт Совета Европы, URL: www.coe.int, по состоянию на 5 января 2017 г.

¹² Веб-сайт УНП ООН, URL: www.unodc.org, по состоянию на 5 января 2017 г.

¹³ От 28 мая 2003 г., *C(2003)107*, URL: www.oecd.org, по состоянию на 5 января 2017 г.

¹⁴ Веб-сайт ОЭСР, URL: www.oecd.org, по состоянию на 5 января 2017 г.

3.1. Закупки, внешний подряд

Государственными закупками называется процесс приобретения органами власти и государственными предприятиями товаров, услуг и работ¹⁵. Процесс госзакупки представляет собой последовательность мероприятий, от оценки потребностей до заключения контракта и управления контрактом, а затем окончательных расчетов. Поскольку на государственные закупки приходится значительная доля денег налогоплательщиков (порядка 12% ВВП и 29% бюджетных расходов в странах ОЭСР), предполагается, что органы власти должны проводить их эффективно и с соблюдением высоких стандартов для обеспечения высокого качества оказания услуг и соблюдения общественных интересов. В силу масштаба вовлеченных в них финансовых потоков госзакупки остаются видом деятельности органов власти, наиболее подверженным нерациональному использованию средств, мошенничеству и коррупции.

В понятие госзакупок входят процедуры проведения конкурса и подачи заявок для целей передачи публичных услуг или функций частным предприятиям — например, услуг по вывозу и утилизации мусора, водо- и электроснабжению или ИТ-услуг (**передача в частный сектор**, государственно-частные партнерства).

Все нижеприведенные схемы **отрицательно** влияют на предпринимателей, которые могли бы получать контракты, если бы процесс их распределения не был искажен коррупцией.

3.1.1. Схемы «отката»

В данной схеме одно или несколько публичных должностных лиц, ответственных за закупки, **вступают в сговор** с отдельным предпринимателем. Конечная цель такого сговора — обеспечить избыточную оплату органами власти на местах поставщику товаров или услуг. Переплату поставщик возвращает в виде «отката» коррумпированным публичным должностным лицам в обмен на присуждение ему контракта. Таким образом, органы власти на местах в итоге финансируют взятку, уплачиваемую публичным должностным лицам через поставщика. По сути, помимо последующего получения взятки, переплата местным органом власти представляет собой и присвоение бюджетных средств со стороны публичных должностных лиц. Переплата, в частности, осуществляется путем искусственного завышения контрактных объемов, а также составления фальсифицированных или дублирования счетов/накладных.

В Республике Молдове «откаты» на местном уровне обычно составляют **5—20%** стоимости контракта¹⁶.

Пример № 1 — строительство канала: одна тысячная стоимость контракта для публичного должностного лица (Германия)

Муниципальное должностное лицо в Мюнхене предоставляло группе каналостроительных компаний инсайдерскую информацию и моделировало под них тендеры. Этот чиновник в качестве «отката» получал одну тысячную долю стоимости каждого контракта, но не более 10 000 марок [≈5 000 евро]. В результате был нанесен совокупный ущерб на сумму 8,5 млн евро. Чиновника приговорили к двум годам и девяти месяцам лишения свободы¹⁷.

¹⁵ Этот абзац взят с [веб-сайта](http://www.oecd.org) ОЭСР по государственным закупкам, URL: www.oecd.org, по состоянию на 5 января 2017 г.

¹⁶ IDIS (ibid), page 11.

¹⁷ Petra-Kelly-Stiftung (2003), Auf dem Weg zur “Bananenrepublik”? Korruption und Korruptionsbekämpfung in den Kommunen [On the Way to “Banana Republic”? Corruption and Countering Corruption in Municipalities], page 22. В описании этого примера используются в основном цитаты из указанного документа; то же верно и для последующих примеров.

Пример № 2 — «откаты» от «кухонного картеля» (Германия)

Муниципальное должностное лицо вступило в сговор с несколькими компаниями, специализировавшимися на строительстве и отделке кухонь. Чиновник обеспечивал получение «кухонным картелем» всех бюджетных контрактов, получая за это 6% стоимости новых контрактов и 20% стоимости продляемых. Большинство контрактов по стоимости не превышали 5 000 евро. Чиновника приговорили к восьми годам и трем месяцам лишения свободы¹⁸.

Пример № 3 — операция «чистые руки» (Италия)

Коррупционная система, вскрытая в ходе этого расследования, известна как «Танджентополи». Этот термин происходит от итальянских слов «tangente» («откат») и «роli» («город»), в данном контексте обозначает «откаты» за получение контрактов на производство работ и, соответственно, иногда переводится как «Взяткоград» или «Город откатов». По оценке следствия, совокупная сумма взяток, ежегодно выплачивавшихся по этой откатной схеме в 1980-х годах итальянскими и зарубежными компаниями, участвовавшими в конкурсах на получение крупных правительственных контрактов, достигала 4 млрд долл. США (6,5 трлн лир). К концу 1993 года полиции удалось отследить выплаченные политикам взятки в размере около 320 млн евро и арестовать 4 800 человек. Более 400 городских и сельских советов пришлось распустить из-за массовых обвинений в коррупции. Будучи обличенными в преступлениях, некоторые политики и главы компаний покончили жизнь самоубийством. В итоге правящая Христианско-демократическая партия — с существенным большинством удерживавшая власть в стране в течение 50 лет после окончания Второй мировой войны — распалась и прекратила свое существование к концу всеобщих выборов, которые прошли в начале 1994 года¹⁹.

3.1.2. Подкуп

В данной схеме одно или несколько публичных должностных лиц, ответственных за проведение закупок, **вступают в сговор** с отдельным предпринимателем. Однако в этом случае взятка, полученная публичным должностным лицом, поступает не из сумм, переplаченных органами власти на местах, а из собственных средств предпринимателя. За взятку предприниматель получает от публичного должностного лица или нескольких незаконные «услуги», например конфиденциальные сведения о чужих заявках, корректировку тендерных условий «под предпринимателя», «добро» на приемку товаров или услуг, исключение из конкурса квалифицированных участников и т. д.²⁰ Такая схема **отрицательно влияет** на предпринимателей, которые могли бы выиграть конкурс, если бы условия не были подтасованы.

Пример № 4 — электромонтаж в Баварии

Муниципальное должностное лицо в Мюнхене предоставляло группе электромонтажных компаний инсайдерскую информацию, составляло под них тендеры и «щедро» утверждало акты приемки работ. За 10 лет чиновник получил взятки на сумму 2 млн евро, причинив общий ущерб на 5 млн евро. Публичное должностное лицо было приговорено к шести годам и четырем месяцам лишения свободы²¹.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ SBS News (28 September 2016), *Inside the corruption investigations that rocked Italy to its core*, URL: www.sbs.com.au, по состоянию на 5 января 2017 г.; Wikipedia “*mani pulite*”, URL: <https://en.wikipedia.org>, по состоянию на 5 января 2017 г.

²⁰ See IDIS (ibid), page 11.

²¹ Petra-Kelly-Stiftung (2003), page 22.

Пример № 5 — оказание особого внимания члену совета в Соединенном Королевстве

В 2011 году управляющий директор одной компании заявил о том, что в ходе конкурса на присуждение контракта от библиотеки Совета г. Бирмингем организаторы отнеслись к его компании несправедливо. В реестре подарков и услуг гостеприимства, полученных должностными лицами Бирмингема, было указано, что глава городского совета принимал от выигравшего конкурс лица многочисленные знаки гостеприимства, в том числе ужин и суточное проживание в гостинице «Билзли Мэнор», билеты на концерт в местную филармонию и ужин в бывшем здании администрации Кардиффа²².

3.1.3. Конфликт интересов

При данном виде коррупции, как и в предыдущих схемах, имеет место манипуляция процессом закупок. Однако публичное должностное лицо, ответственное за закупки, не получает финансовой или нематериальной выгоды за свое коррупционное поведение — оно призвано создать преимущества для кого-то, с кем чиновника связывают личные интересы. Эта схема распространена, пожалуй, во всех европейских странах. В частности, в исследовании коррупции на местах в Республике Молдове говорится о ряде случаев, когда «контракты отдавали компаниям, чьи основатели были родственниками» чиновников, принимавших решение²³.

Пример № 6 — инсайдерская информация в Грузии

В одном из районов Грузии планировалась приватизация нефтебазы. Местному населению объект нужен был для хранения керосина и других нефтепродуктов, используемых для отопления в зимний сезон. Местный орган власти знал, что Министерство по управлению государственным имуществом Грузии вскоре объявит тендер на приватизацию местной нефтебазы. Местный орган власти рассчитывал получить от продажи объекта порядка 5 000 лари (2 500 долл. США). Г-н X, проживающий в Тбилиси, занимался нефтяным бизнесом и поставкой нефтепродуктов в Турцию. Он был заинтересован в том, чтобы самому приобрести этот объект. Он знал, что, если будет участвовать в официальном тендере, ему придется конкурировать с несколькими жителями Ахалцихского района и, возможно, заплатить крупную сумму денег. У г-на X в исполнительной власти Ахалцихского района был друг, и он надеялся, что тот покажет ему альтернативные способы достижения его цели.

Г-н X, обсудив эту тему с другом, получил следующую информацию: когда тендер будет объявлен, информация об приватизируемом объекте и конкурсные условия будут опубликованы в национальной газете «Месакутре» («Собственник»). В Ахалцихе попадет не более 100 экземпляров газеты, так что г-н X может легко с утра встретить развозчика газет и скупить их все. Поскольку население не получит информации о тендере, в Министерство по управлению государственным имуществом не придет от него никаких заявок. Тогда, в соответствии с законом, объект приватизации будет продан с «минимального» аукциона, где г-н X сможет купить за столько, за сколько захочет. Однако необходимо удостовериться, что представитель информационной службы местных органов власти г-н Б до продажи приватизируемого объекта не станет узнавать у областного подразделения Министерства, объявлен ли тендер. Г-н X последовал совету друга и купил нефтебазу всего за 20 долл. США. Чиновник информационной службы Б получил единовременную плату за молчание, а представитель исполнительной власти был приглашен на шикарный ужин, чтобы отпраздновать с г-ном X успех их операции²⁴.

²² Transparency International United Kingdom (2013), Corruption in Local Government: The Mounting Risks, page 17.

²³ IDIS (ibid), page 11.

²⁴ Romelashvili E. (2001), The Role of Information in Preventing Corruption in Local Privatization Process. Precautionary Measures vs. Post Factum Punishment, page 1.

Пример № 7 — инсайдерские связи в Соединенном Королевстве

В июне 2012 года в результате подготовки ревизионной комиссией отчета о соблюдении общественных интересов в деле заключения Советом Уиррала договора на оказание дорожно-строительных работ был выявлен возможный конфликт интересов и неэффективность управления в сфере закупок. Законтрактованный подрядчик выставил и подтвердил стоимость некоторых электромонтажных работ по установке элементов дорожного освещения и знаков в размере всего 2% от средней суммы смет других претендентов.

Отдел оценки контрактов Совета Уиррала изначально подверг эти расценки сомнению, но впоследствии счел их подлинными и не стал сообщать об этом руководству или выборным членам Совета. После определения победителя конкурса в октябре 2008 г. между заказчиком и подрядчиком возник спор: последний утверждал, что Совет должен осуществить платежи сверх тендерной сметы непосредственно его субподрядчику.

В октябре 2010 года Совет дополнительно выплатил субподрядчику 640 000 ф. ст. — сумму, не учтенную в тендерной документации. Кроме того, Совет утвердил изменения в контракт, в соответствии с которыми стоимость работ в оставшийся срок действия контракта увеличивалась с учетом повышения издержек субподрядчика, что привело к увеличению общей сметы на 855 000 ф. ст.

Даже с учетом дополнительных 1,495 млн ф. ст. общая стоимость контракта была ниже, чем у других компаний, подававших заявки. Однако ревизионная комиссия пришла к выводу о том, что «последующее изменение стоимости электромонтажных работ ставит под сомнение добросовестность процедуры оценки заявок». Хотя факт коррупции так и не был доказан, ревизионная комиссия выявила серьезные доказательства наличия конфликта интересов и ненадлежащего управления²⁵.

В этой связи можно процитировать отчет 2013 года о коррупции в Швеции: «Выборные представители и высокопоставленные должностные лица — это группы, подверженные особому риску коррупции «по дружбе», поскольку они контактируют со множеством людей и сталкиваются с поставщиками во множестве ситуаций [...]. Надо думать, что поставщики нередко делают устные предложения по тендерам на ужинах и подобных мероприятиях. Общественная жизнь предполагает выстраивание новых дружеских связей [...]. В небольших муниципальных образованиях, где должностные лица и выборные представители живут и работают рядом с рядовыми гражданами, бывает особенно трудно не начать активно поддерживать местную торговлю и промышленность, отдавая предпочтение при закупках местным компаниям. И эта практика может перейти в отдельный вид коррупции, в котором обычно не замешаны взятки, а лица, принимающие решения о выборе поставщиков, сами не получают выгоды. Однако некоторые из местных компаний могут принадлежать друзьям и родственникам чиновников. В таких случаях недалеко и до коррупции в виде услуг или взаимных услуг. В частности, результаты проведенного в Швеции опроса показывают, что политики и местные органы власти не всегда лояльны налогоплательщикам. 10% должностных лиц и выборных представителей органов власти на местах, участвовавших в опросе, ответили, что гипотетически могли бы предпочесть в тендере местного поставщика, несмотря на менее выгодную цену и худшее качество [...]»²⁶.

3.1.4. Злоупотребление влиянием в корыстных целях

²⁵ Transparency International United Kingdom (ibid), page 24.

²⁶ The Swedish National Council for Crime Prevention (ibid), page 46.

В рамках этой схемы влиятельные политики местного уровня получают ненадлежащую выгоду (деньги, подарки) за оказание влияния на публичных должностных лиц, ответственных за принятие решений по закупкам. Примеры случаев будут аналогичны вышеприведенным примерам подкупа, с той лишь оговоркой, что ненадлежащая выгода поступает не к самому должностному лицу, принимающему решение, а к кому-то, кто имеет на него/нее влияние.

3.1.5. Финансирование за услугу

Политики получают взносы в свои избирательные фонды или в пользу своей политической партии. В обмен на эти взносы они отдают спонсору предпочтение при принятии решений о закупках. Приведенный ниже в пп. 3.2.1 пример содержит в себе элемент финансирования за услугу.

3.2. Разрешения, гранты, зонирование

В данной сфере функции местных органов власти оказывают влияние на предпринимателей в связи с:

- выдачей компаниям различных разрешений;
- зонированием земель;
- предоставлением бюджетных ссуд и субсидий.

Все нижеприведенные схемы могут в отрицательном смысле затронуть предпринимателей следующим образом:

- путем затягивания принятия решений, необходимых для ведения бизнеса, в целях вымогательства взятки у предпринимателя (платеж для упрощения формальностей);
- предприниматель может дать взятку для получения разрешения, при этом не будучи обязанным полностью соблюдать закон; это дает такому предпринимателю преимущество над другими.

3.2.1. Подкуп

При такой схеме одно или несколько публичных должностных лиц берут взятку, в обмен на которую выдают разрешение, принимают решение в области землеустройства в пользу дающего взятку или предоставляют ему субсидию. Данная схема **отрицательно влияет** на предпринимателей, не получающих таких преимуществ без взятки.

Пример № 8 — «Марбелья»: крупнейший коррупционный процесс в Испании

Дело было возбуждено по факту дачи взяток на общую сумму порядка 670 млн евро в 1990-е годы; фигурировали в нем все чиновники местной мэрии, в том числе три бывших мэра.

Вдохновителем и организатором преступной схемы выступил глава градостроительного департамента г. Марбелья. Более десятка лет он управлял строительством в городе из своего кабинета, каждый раз платя чиновникам мэрии за утверждение разрешений на застройку или контрактов на оказание муниципальных услуг. При этом требования по застройке злостно нарушались или полностью игнорировались, в результате чего в отдельных зонах когда-то красивого приморского курортного городка выросли высотные здания.

Организатор этой схемы менее чем за десять лет из безработного превратился в мультимиллионера, успев за это время обзавестись 130 объектами недвижимости — в

том числе тремя особняками — коллекцией ретро-автомобилей, полной конюшней породистых скаковых лошадей и складом, забитым предметами искусства²⁷.

Протекцию преступнику оказывал мэр, заправлявший в городке с 1991 по 2002 год и, по сути, превративший его свою феодальную вотчину. Однако на момент кончины мэра в его отношении было заведено несколько дел о подкупе и ему было запрещено занимать публичные должности²⁸.

Крупнейший антикоррупционный процесс в Испании закончился тем, что организатор схемы за свою роль в деле был приговорен к 11 годам лишения свободы и оштрафован на 240 млн евро. Осуждено было и еще 52 человека, в том числе два бывших мэра.

Пример № 9 — мусор «с душком» (Германия)

В 1988 году Городской совет Кёльна принял решение о строительстве мусоросжигательного завода. Некоторые члены Совета одобрили его строительство с условием, что получат должности в муниципальной компании, управляющей заводом, и впоследствии на эти должности перешли.

Организовать строительство поручили Е., главе городской администрации. В январе 1994 года была привлечена в качестве генподрядчика компания «С.»; строительство продлилось с 1996 по 1998 год и обошлось примерно в 500 млн евро. Е. перешел с должности главы городской администрации на пост главы акционерного общества, эксплуатировавшего завод.

Принимавшие участие в строительстве компании должны были выплачивать взятки через компании-«пустышки», зарегистрированные в Лихтенштейне и Швейцарии с использованием фиктивных счетов за якобы оказанные услуги. Часть взяток на сумму более полумиллиона швейцарских франков была обналичена и в кейсе передана в Цюрихе. Е. оказывал давление на строительные компании, ссылаясь на дефекты, отказываясь принимать работы или затягивая окончательный расчет годами. Из общей суммы взяток по делу (11 млн евро) 5 млн получил сам Е.

Некоторые взятки ушли на счета политической партии, которая была у власти в Кёльне в течение 43 лет, до 1993 года. Эти взятки неправомерно выдавались за взносы от третьих лиц. Часть денег была направлена в незаконные «смазочные фонды» или на счета избирательных кампаний отдельных политиков.

Несколько чиновников, замешанных в деле, также злоупотребляли должностными полномочиями, допуская превышение объема изначально одобренных работ: мусоросжигательный завод оказался гораздо крупнее, чем планировалось и разрешалось. Для поддержания его прибыльности городскому бюджету и жителям Кёльна до сих пор приходится фактически субсидировать его, оплачивая утилизацию мусора по завышенным тарифам.

В 2000 году по наводке анонимного источника началось уголовное расследование. Над делом в какой-то момент одновременно работали шесть прокуроров, 16 следователей, два финансовых эксперта и два налоговых следователя. Глава одной из политических фракций, замешанных в скандале, сотрудничает со следствием. Объем дела составил 17 тыс. страниц; в суде были заслушаны показания 57 свидетелей. Председательствующий судья в процессе заметил, что в плане взяток Германия ничем не отличается от

²⁷ The Local (28 January 2016), *Ten Spain corruption scandals that will take your breath away*, URL: www.thelocal.es, по состоянию на 5 января 2017 г.

²⁸ The Guardian (4 October 2013), *Spain's biggest corruption trial ends with 53 people convicted*, URL: www.theguardian.com, по состоянию на 5 января 2017 г.; The Guardian (4 March 2014), *Spain must combat corruption in local government*, URL: www.theguardian.com, по состоянию на 5 января 2017 г.

Африки²⁹. У здания суда проводились акции протеста против высоких тарифов за утилизацию отходов. В результате разбирательства Е., а также ряд других представителей городских властей и представители строительных компаний были приговорены к лишению свободы. Замешанная в деле политическая партия была оштрафована на 470 000 евро за фальсификацию расписок в получении взносов³⁰. Один из политиков, приговоренных к лишению свободы, ранее уже фигурировал в ряде громких скандалов со взятками, а также осуждался за шпионаж в пользу ГДР в период с 1970 по 1989 год³¹.

Пример № 10 — член местного совета как консультант по инвестициям (Соединенное Королевство)

В марте 2013 года членство депутата местного совета в отделении Консервативной партии восточного Девона было приостановлено после того, как в беседе с журналистами, выдававшими себя за иностранных инвесторов, он заявил, что может за плату обеспечить им разрешение на строительство. Депутат, который сам владел компанией, специализировавшейся на консалтинге в области строительства, сказал репортерам «Дэйли телеграф»: «Мои услуги не дешевы. Жилая застройка с нуля, с которой застройщик получит два-три миллиона, хороших денег стоит — особенно если без меня у вас ничего не получится».

В итоге в прессе появились сообщения о злоупотреблении членом совета своими полномочиями в интересах бизнеса. Сам депутат с пеной у рта отрицал такие обвинения, заявляя, что его деятельность в качестве члена совета надлежащим образом декларируется и «абсолютно независима» от его бизнеса. Однако партия сочла, что его комментарии опорочили занимаемую им должность и его доброе имя, и приостановила его членство.

После этого дело было передано в Комитет по стандартам Окружного совета Восточного Девона, дисциплинарный инспектор которого Дениз Лайонс должна была решить, нарушил ли фигурант своими действиями кодекс поведения членов совета. Вскоре после приостановления его партийного членства он ушел из окружного совета, заявив, что делает это не в результате каких-либо неправомерных действий со своей стороны, а из-за «невыносимого давления со стороны СМИ».

После его ухода Совет сообщил, что передал информацию о высказываниях своего бывшего члена полиции графств Девон и Корнуолл для расследования на предмет нарушений Закона о подкупе 2010³².

3.2.2. Конфликт интересов года

В рамках данной схемы публичные должностные лица злоупотребляют служебными полномочиями ради достижения личных интересов. Это отрицательно влияет на

²⁹ Der Stern (13 May 2004), [Bestechung in afrikanischen Dimensionen](#) [Bribery of African Dimensions], URL: www.stern.de, по состоянию на 5 января 2017 г.

³⁰ Die Süddeutsche (11 May 2010), [Wirtschaftskrimi aus Köln](#) [Business Thriller from Cologne], URL: www.sueddeutsche.de, по состоянию на 5 января 2017 г.; Kölner Stadtanzeiger (22 March 2002), [Der Müll-Manager und die Millionen](#) [The Waste Manager and the Millions], URL: www.ksta.de, по состоянию на 5 января 2017 г.; Wikipedia, [Kölnener Spendenaffäre](#) [Cologne Donation Affaire], URL: <https://de.wikipedia.org>, по состоянию на 5 января 2017 г.

³¹ Wikipedia, [Karl Wienand Spionageaffäre](#) [Karl Wienand Espionage Affaire], URL: <https://de.wikipedia.org>, по состоянию на 5 января 2017 г.

³² Transparency International United Kingdom (ibid), page 17 and 53; BBC News (11 March 2013), [Councillor Graham Brown suspended over planning claims](#), URL: www.bbc.co.uk, по состоянию на 5 января 2017 г.

предпринимателей, котором не «повезло» представлять личный интерес для публичного должностного лица.

Пример № 11 — практика «вращающихся дверей» (Соединенное Королевство)

Влиятельная фигура в местной политике и бывший председатель Ассоциации органов местного самоуправления в 1995 году открыл в Соединенном Королевстве отделение американской лоббистской фирмы. В 2000 году, будучи главой Совета Вестминстера, он заявил, что ушел из этой фирмы, чтобы сосредоточиться на деятельности совета и реализации личных деловых целей. Однако он умолчал о том, что указанная лоббистская фирма осталась в списке его клиентов. Он также заявлял, что лоббистская фирма придерживалась правила воздерживаться от работы, связанной с Советом Вестминстера, однако клиенты фирмы в итоге получили разрешения Совета на реализацию крупных строительных проектов³³.

Пример № 12 — замена «неудобного» члена совета (Соединенное Королевство)

В 2013 году в СМИ поступили сведения о том, что глава местного совета в северо-западной Англии снял с должности действующего председателя градостроительного комитета и заменил его на другое лицо — якобы потому, что первый председатель не одобрил строительный проект, который был бы выгоден старому другу главы совета. Новым председателем был назначен человек, ранее поддерживавший проекты этой строительной компании лица, близкого главе совета³⁴.

Пример № 13 — случаи несовместимости в Молдове

После муниципальных выборов 2015 года была выявлена масса случаев несовместимости разных видов деятельности чиновников: в частности, мэры занимали должности в руководстве коммерческих структур. По молдавскому законодательству это недопустимо, поскольку мэры могут воспользоваться должностными полномочиями в целях обеспечения выгод или получения активов для ведения параллельной коммерческой деятельности³⁵.

Пример № 14 — изменение целевого назначения помещений (Соединенное Королевство)

Владелец обветшалой гостиницы подал заявку на преобразование ее в многоквартирный дом. Местный градостроительный комитет заявку отклонил, но потом некоторые члены местного совета обратились к владельцу гостиницы с предложением ее выкупить. Он согласился. После этого новые владельцы заново подали заявку на смену целевого назначения, и на этот раз градостроительный комитет (членами которого они и являлись) ее одобрил³⁶.

Пример № 15 — кредитование политических союзников (Германия)

В течение почти двадцати лет один видный политик руководил системой протекции, во многом определявшей, как в то время делались дела в Берлине. Он возглавлял самую влиятельную политическую партию в городе, а также крупное ипотечное подразделение крупнейшего в городе банка, государственного «Гезельшафт Берлин».

Должности в банке раздавались по системе политической протекции. Фигурант выдавал своим политическим союзникам кредиты на миллионы долларов — по данным следствия, в

³³ Transparency International United Kingdom (ibid), page 17.

³⁴ Transparency International United Kingdom (ibid), page 16.

³⁵ IDIS (ibid), page 12.

³⁶ Transparency International United Kingdom (ibid), page 29.

одном случае он выдал такой кредит инвестору, профинансировавшему его партию на несколько тысяч долларов. Из этой системы «льготных кредитов» исключались компании, не входившие в систему протекции. Многие выданные кредиты быстро превратились в просроченные, и кризис банка стал на тот момент крупнейшим в Германии (до мирового финансового кризиса, открытого крахом «Леман бразерс»).

Кроме того, банк выдавал видным политикам акции инвестфондов. Банк гарантировал высокую доходность фондов — за что их впоследствии прозвали в прессе «ВИП-фондами».

В 2001 году коррупционная система схлопнулась. Банку потребовалась финансовая помощь за счет госбюджета в размере 21,6 млрд евро³⁷. Сложная организационная структура и отсутствие некоторой документации затрудняли следствие по десяткам возбужденных дел. В итоге к лишению свободы (условно) были приговорены только трое менеджеров, а стоявший за всем политик в 2014 году был оправдан после целой серии процессов, передач дела вплоть до Федерального конституционного суда и возвращения его в суд первой инстанции. Расследование, которое вел Региональный парламент Берлина, завершилось в 2006 году публикацией 900-страничного отчета³⁸.

3.2.3. Злоупотребление влиянием в корыстных целях

Пример № 16 — зонирование муниципальных земель в Ирландии

Бывший член городского совета был осужден за получение трех коррупционных платежей в размере 60 000 евро, 10 000 евро и 10 000 соответственно от компании-застройщика в 2006 году. Застройщик хотел добиться изменения назначения земель в графстве Уотерфорд. Считается, что этот бывший член городского совета стал первым публичным служащим в истории государства, осужденным за коррупцию (приговорен к шести годам лишения свободы)³⁹.

По данным обвинения, он склонял членов совета и других должностных лиц к изменению целевого назначения земель с сельскохозяйственного на промышленное и жилищное строительство, а также внес в городской совет предложение о расширении границ города. В отношении полученных сумм бывший член совета уверял, что это заем. Он заявил, что любые коррупционные выплаты в его пользу были бы «самым глупым коррупционным платежом в истории», поскольку он не имел права голоса в совете графства, у которого были непосредственные полномочия по распоряжению указанными землями.

После этого, уже в 2008 году, часть земельного участка площадью 32 га, ставшего предметом разбирательства, была переведена в земли промышленного назначения, без элементов жилищного строительства. Это решение, принятое советом графства после активных дебатов и голосования, впоследствии было отменено министром окружающей среды страны с предварительным уведомлением об этом совета⁴⁰.

³⁷ The Wall Street Journal (2 August 2001), *Berlin Bank's Collapse Puts Spotlight On Many Roles of Klaus Landowsky*, URL: www.wsj.com, по состоянию на 5 января 2017 г.

³⁸ Wikipedia, *Berliner Bankenskandal* [Berlin Banking Scandal], URL: <https://de.wikipedia.org>, по состоянию на 5 января 2017 г.

³⁹ Transparency International (27 June 2012), Press release, *Fred Forsey corruption case prompts calls for cleaner local government*, URL: www.transparency.org, по состоянию на 5 января 2017 г.

⁴⁰ Irish Examiner (19 May 2012), *Former FG councillor guilty of corruption*, URL: www.irishexaminer.com, по состоянию на 5 января 2017 г.

Пример № 17 — инсайдерские сведения об одобрении (Соединенном Королевстве)

*В марте 2013 года член градостроительного комитета местного совета, также выполнявший функции платного консультанта по городскому планированию, в беседе с работавшими под прикрытием журналистами заявил, что обращаться за утверждением проектов застройки нужно к нему. Он пояснил, что не мог выступать за проект на заседаниях градостроительного комитета, если выступал в качестве консультанта по проекту, но намекнул, что может помочь другими способами, «не мытьем, так катаньем». В апреле комиссия по ревизиям и стандартам признала его нарушившим кодекс поведения членов совета, и ему пришлось уйти из градостроительного комитета*⁴¹.

3.2.4. Финансирование за услугу

Данная схема аналогична схеме, рассмотренной в пп. 3.1.6. Примером ее может служить дело об утилизации мусора, представленное в пп. 3.2.1.

3.3. Инспекции, проверки, надзор

Данная сфера деятельности органов власти на местах оказывает влияние на предпринимателей, в частности в следующих ситуациях:

- при проведении проверки соблюдения стандартов обработки пищевых продуктов, гигиены, строительных правил, норм пожарной безопасности, стандартов туристической индустрии, правил в отношении транспортных средств и т. д.;
- при проведении налоговых проверок, аудита расходования бюджетных субсидий или корпоративной отчетности и т. д.;
- при осуществлении надзора за отдельными отраслями экономики (телекоммуникационной, энергетической, сектором водоснабжения, лесозаготовками, рыбным промыслом, игорным бизнесом, сельским хозяйством и т. д.).

Все указанные в данном разделе схемы могут следующим образом отрицательно влиять на предпринимателей следующим образом:

- должностные лица злоупотребляют своими полномочиями по проведению инспекций, проверок и надзорных мероприятий в целях вымогательства взяток у предпринимателей;
- предприниматели, заплатив взятку, могут избежать проверки, и им, таким образом, не приходится полностью соблюдать закон; это создает для них преимущества по сравнению с другими предпринимателями.

⁴¹ Telegraph (10 March 2013), *Councillor explains 'tricks of the trade' for planning approval*, URL: www.telegraph.co.uk, по состоянию на 5 января 2017 г.; Transparency International United Kingdom (ibid).

3.3.1. Подкуп

Пример № 18 — в Молдове некоторые компании платят меньше налогов, чем другие

В 2013 году сотрудники Национального центра по борьбе с коррупцией обнаружили в кабинете налогового чиновника порядка 43 750 долл. США наличными (в том числе американскими долларами, евро и молдавскими леями). Происхождение денежных средств чиновник объяснить не мог. На тот момент в интернет уже попало несколько видеозаписей, на которых, судя по всему, этот же чиновник получал от некоего государственного должностного лица указание не взимать налог с отдельных бизнесменов и взимать больше положенного с других. Чиновник отрицал свое участие в деле, но бежал из страны. В 2015 году он был заочно приговорен к шести годам лишения свободы за коррупцию⁴².

В этой связи можно привести наблюдение из отчета об исследовании, проведенном в 2001 году: «Второй фактор, который следует принимать во внимание стране с переходной экономикой, это то, что инспекторы, проводящие налоговые проверки, обычно получают оплату только раз во много месяцев. В таких условиях следует ожидать, что они воспользуются своим должностным положением, чтобы получать взятки у налогоплательщиков, которых проверяют. [...] Отметим, что количество проверок, проводимых молдавскими налоговыми властями, с 1997 по 1998 год сократилось при резком росте численности налогооблагаемых субъектов»⁴³.

В Греции слабая система налоговых проверок в совокупности с туманными формулировками налогового кодекса позволяет физическим лицам и организациям подкупать инспекторов и уклоняться от уплаты налогов. По данным опроса в Греции, опубликованного «Трансперенси интернешнл», в 2010 году в зависимости от ситуации договориться об уклонении от налогов можно было за сумму от 100 до 20 000 евро⁴⁴.

А в Румынии, по имеющимся данным, «около двадцати процентов компаний дают взятки налоговым инспекторам»⁴⁵.

3.3.2. Конфликт интересов

Данная схема аналогична схеме, изложенной в пп. 3.2.2.: публичное должностное лицо злоупотребляет своими служебными полномочиями, чтобы оградить компании, в которых он лично заинтересован, от инспекций, проверок или надзорных мероприятий. Кроме того, должностное лицо может оказать услугу такому бизнесу, неправоммерно сообщив ему время проведения проверки или проинформировав о положительном результате процедуры.

⁴² OCCRP (30 June 2015), *Moldova: Ex-Tax Chief Still at Large after Six-Year Sentence Announced*, URL: www.occrp.org, по состоянию на 5 января 2017 г.; данный пример рассказывает о коррупции в органах центральной власти, однако эта схема применяется и на местном уровне.

⁴³ Carasciuc L. (2001), *Corruption in Moldova: Macroeconomic Impact*, page 20.

⁴⁴ Transparency International (3 April 2012), *Greece: The cost of a bribe*, URL: www.transparency.org, по состоянию на 5 января 2017 г.

⁴⁵ Ciupitu S. A., *Management Strategies Required for Preventing and Combating Corruption in Public Administration*, *Academic Journal of Economic Studies*, Vol. 1, No.4, December 2015, pages 103-118, at page 104.

3.3.3. Вымогательство платы за покровительство

Пример № 19 — автоинспекция в Болгарии

В 2015 году турецкий водитель грузовика снял на видеорегистратор процесс принуждения его к даче взятки инспектором болгарской госавтоинспекции в г. Хасково. Диалог, звучащий на видео, ведется на смеси болгарского и турецкого языков, и в нем проскальзывают кодовые слова, обозначающие подлежащую уплате сумму (ссылкой на цвет купюр евро вместо прямого упоминания их номинала). Министерство транспорта немедленно уволило этого инспектора⁴⁶.

3.4. Законодательная деятельность

Муниципальные и региональные советы и парламенты имеют законодательные функции, затрагивающие интересы бизнеса. В частности, в сфере установления местных налогов и тарифов, например тарифов на электроэнергию, водоснабжение и сборов с застройщиков. Взятки, личная заинтересованность или злоупотребление влиянием в корыстных целях могут привести к изменению нормативно-правового регулирования в пользу отдельных предпринимателей в ущерб другим.

Пример № 20 — голосование за бизнес сына

В 2007 году власти района Пил в Канаде утвердили повышение сбора с застройщиков. Мэр на трех различных заседаниях совета голосовала по поводу проекта соответствующего указа и предложила поправку в него, продляющую переходный период перед повышением сбора. Положения о переходном периоде и предложенная мэром поправка в частности могли быть выгодны ее сыну, являвшемуся участником компании, предлагавшей осуществить крупный проект застройки в районе.

Судебное следствие установило, что у мэра действительно был конфликт интересов в силу финансовой заинтересованности ее сына в компании, занимавшейся недвижимостью. Исполняя свои должностные обязанности, мэр находилась в ситуации конфликта интересов и должна была отказаться от какого-либо участия в этом законодательном проекте, как только узнала, что у ее сына была такая финансовая заинтересованность⁴⁷.

3.5. Судебная и правоохранительная деятельность

Реализация коррупционных схем подкупа и конфликта интересов в данной сфере аналогична описанию, приведенному в предыдущих разделах. Судьи принимают решения в пользу предпринимателей либо за взятку, либо в силу личной заинтересованности в каком-либо бизнесе. Кроме того, в ряде стран судебные и правоохранительные органы участвуют в схемах вымогательства и рейдерского захвата.

⁴⁶ Independent Balkan News Agency (4 June 2015), *Bulgaria fires motor vehicle inspector filmed bullying Turkish lorry driver for a bribe*, URL: www.balkan.eu.com, по состоянию на 5 января 2017 г.

⁴⁷ Cunningham & Swan (21 October 2014), *The McCallion Inquiry and Municipal Conflicts of Interest*, URL: <http://cswan.com>, по состоянию на 5 января 2017 г. Этот канадский пример приводится здесь, поскольку законодательство, регулирующее ситуации конфликта интересов, и его осуществление в Северной Америке весьма развито; кроме того, информация о таких делах находится в открытом доступе.

3.5.1. Подкуп

Пример № 21 — судья помог бизнесмену (Румыния)

В декабре 2013 года один бизнесмен дал своему адвокату задание раздать судьям взятки в размере 20 000 евро в обмен на вынесение решений в его пользу по ряду дел о банкротстве его компаний. После ареста судей адвокат совершил самоубийство, бросившись под поезд. Суд приговорил одного из судей к 22 годам лишения свободы. Кроме того, Бухарестский апелляционный суд конфисковал у него автомобиль представительского класса и денежные средства⁴⁸.

В ряде стран, судя по имеющейся информации, взяточничество среди судей процветает. Например, в Азербайджане судьи постоянно берут взятки за вынесение приговоров в чью-то пользу⁴⁹.

Пример № 22 — российский бизнесмен в Азербайджане

Бизнесмен из России попытался подкупить азербайджанского судью путем передачи эквивалента более 320 000 евро в местной валюте. Из открытых источников дальнейшее развитие дела неясно. Но судья был приговорен к семи годам лишения свободы⁵⁰.

3.5.2. Конфликт интересов

Эта схема аналогична схеме, описанной в разделе 3.2.2. У судей могут быть собственные деловые интересы, например в силу законного или незаконного владения компаниями, а также в случаях, когда компании принадлежат их друзьям, родственникам или политическим союзникам.

3.5.3. Злоупотребление влиянием в корыстных целях

В рамках такой схемы на местном уровне в основном получают ненадлежащую выгоду (денежную или аналогичную) адвокаты — за оказание влияния на должностных лиц судебной системы. Такие дела аналогичны вышеописанным делам о подкупе, с той лишь оговоркой, что ненадлежащая выгода передается не самому/самой судье, а кому-то, кто может на него/нее повлиять (например, адвокату).

Пример № 23 — оказание лоббистского давления на румынского судью

По данным обвинения, в 2009 году один румынский парламентарий получил от бизнесмена порядка 260 000 евро за склонение судьи Верховного суда Румынии к принятию решения в пользу компании указанного бизнесмена, фигурировавшей в рассматриваемом судьей деле. Парламентарий был приговорен к пяти годам лишения свободы за злоупотребление влиянием в корыстных целях, бизнесмен — к четырем годам по той же статье, а замешанный в деле судья — к трем годам как соучастник⁵¹.

⁴⁸ Daily Mail (2 February 2015), *Romanian court sentences judge to 22 years in bribe case*, URL: www.dailymail.co.uk, по состоянию на 5 января 2017 г.

⁴⁹ Business Anti-Corruption Portal, *Country Profile Azerbaijan*, URL: www.business-anti-corruption.com, по состоянию на 5 января 2017 г.

⁵⁰ Azeri News Agency (22 October 2015), *Court rejects appeal of former judge accused of swindle and bribery*, URL: <http://en.apa.az>, по состоянию на 5 января 2017 г.

⁵¹ Romania Insider (4 June 2012), *Former MP, former judge and two Romanian businessmen get jail time for trading influence*, URL: www.romania-insider.com, по состоянию на 5 января 2017 г.

3.5.4. Вымогательство платы за покровительство

Пример № 24 — плата за покровительство в Украине

Организованная преступность и коррумпированные публичные должностные лица совместно осуществляют схемы вымогательства в отношении предпринимателей. В 2015 году один предприниматель в Западной Украине решил перестать им платить. Ему позвонили и сказали: «Знаешь, что мы сделаем? Мы отравим собак у твоего дома [...] [а потом применим другие меры]». Он снова отказался платить, и тогда к нему в офис пришли десять полицейских, заявляя, что пять лет назад он подделал подпись на каком-то официальном документе. Такая фабрикация правовых оснований называется «зацепка». Они обыскали офис компании, порубив запертые двери топором, и поинтересовались местонахождением жены предпринимателя. Он солгал им, сказав, что она уехала в Германию. Через час раздался телефонный звонок, и звонивший сообщил ему где именно находится его жена (на самом деле она оставалась в Украине). Голос в трубке сказал: «Мы хотим 200 000 евро»⁵².

3.5.5. Рейдерский захват

Термином «рейдерский захват» могут обозначаться две ситуации. Первая — агрессивный, но законный захват контроля над компанией и использование ее активов, с возможными сокращениями ее штата или даже ликвидацией приобретенной компании. Вторая — захват чужого бизнеса незаконными способами, например при помощи вымогательства, на сфабрикованных юридических основаниях, путем оказания давления со стороны правоохранительных органов, а также с помощью иных подобных злоупотреблений. Для целей настоящего документа термин «рейдерский захват» означает второй тип ситуации.

Пример № 25 — тайный захват молдавских банков

С 2011 года банковский сектор Республики Молдовы потрясла серия незаконных рейдерских захватов. Подобная атака на бизнес обычно предполагает передачу акций втайне от первоначальных владельцев зарубежным компаниям-«пустышкам», в частности путем принятия неправомερных судебных решений и манипуляций с депозитарием, хранящим акции.

В 2010—2011 годах в нескольких банках и одной крупной страховой компании происходили внезапные и порой необъяснимые изменения состава собственников в пользу подозрительных оффшорных фирм — как правило, в результате принятия судебных решений в закрытом процессе. В 2013 году один из банков в пресс-релизе сообщил, что стал объектом мошеннических действий «при поддержке лиц, занимающих ответственные должности в государстве (административные и судебные)».

По данным, собранным и проанализированным прокурорами, которые вели следствие, один судья своим решением легализовал решение зарубежного (санкт-петербургского) арбитражного суда о передаче значительного количества акций одного из банков новому собственнику. В итоге судья Бендерского апелляционного суда был приговорен в трех годах лишения свободы»⁵³.

В 2008 году депутат Верховной Рады Украины охарактеризовал масштаб рейдерских захватов в стране так: «По оценкам экспертов, годовой объем сделок слияния и

⁵² Tagesspiegel (7 April 2015), *Als erstes vergiften wir deine Hunde* [First we will poison your dogs], URL: www.tagesspiegel.de, по состоянию на 5 января 2017 г.; Wirtschaftswoche (14 August 2014), *Die Menschen in der Ukraine werden ungeduldig* [People in Ukraine becoming impatient], URL: www.wiwo.de, по состоянию на 5 января 2017 г.

⁵³ University College London Blogs (5 June 2013), *Moldova: An unravelling success story?*, URL: <https://blogs.ucl.ac.uk>, по состоянию на 5 января 2017 г.

поглощения (M&A) в Украине составляет 3 млрд долл. США. Две трети его приходится на рейдерские захваты. В Украине 90% рейдерских захватов проводятся успешно и дают хорошие прибыли»⁵⁴.

4. АНАЛИЗ

На основе приведенной выше типологии можно сделать следующие выводы.

- В целом, коррупция проявляется на местном уровне во всех тех же **формах**, что и на центральном — схемы «отката», требование и вымогательство взяток, нарушения правил недопущения конфликта интересов, злоупотребление влиянием в корыстных целях, незаконное политическое финансирование и рейдерский захват.
- Как и на центральном уровне, в коррупцию на местном уровне могут быть вовлечены все три **ветви власти в государстве** (исполнительная, законодательная и судебная).
- **Размер взяток** не обязательно меньше, чем на центральном уровне. Потенциал уплаты крупных взяток на местном уровне иллюстрирует пример взяток на общую сумму 11 млн евро (см. пример № 9, пп. 3.2.1).
- Схемы подкупа могут быть **сложными**, с участием **зарубежных** компаний-«пустышек», что обычно ассоциируется с центральными властями (см. пример № 9, пп. 3.2.1).
- **Масштаб проектов**, реализуемых на местном уровне, может быть таким же крупным, как и масштаб многих национальных проектов. В частности, в примере № 9 (пп. 3.2.1) рассматривалось строительство муниципального мусоросжигательного завода с бюджетом порядка 500 млн евро.
- Чем крупнее суммы коррупционных сделок и бюджеты проектов, тем, как правило, **выше должностное положение** вовлеченных в них чиновников, в частности зачастую это мэры и члены муниципальных советов. В этом плане ситуация аналогична коррупции на центральном уровне, где «большие» коррупционные схемы обычно не обходятся без участия министра или главы какого-то ведомства.
- Как и на центральном, на местном уровне коррупционные силы могут узурпировать власть настолько, что можно говорить о «захвате власти на местах» (по аналогии с термином «захват государства», обычно применяемым к центральной власти). В этой связи в Отчете Еврокомиссии о борьбе с коррупцией за 2014 год отмечается: «В ряде государств — членов ЕС наблюдались случаи, когда на муниципальном уровне лидеры организованной преступности учреждали собственные политические партии или внедрялись в муниципальные советы для оказания влияния на местные правоохранительные или судебные органы, а также для манипуляции публичными тендерами»⁵⁵.

Страны Совета Европы можно условно разделить на три категории.

- **Первая категория** — страны с низким общим уровнем коррупции: страны с довольно низким уровнем коррупции. Здесь можно ожидать присутствия коррупции на муниципальном уровне в сферах, описанных в разделах 3.1 (закупки, внешний подряд) — 3.2. (разрешения, гранты, зонирование). В частности, Германия известна рядом коррупционных дел — в основном в сфере местных закупок и планирования, а вот подкуп регионального парламентария, налогового

⁵⁴ Kyiv Post (10 April 2008), *Corporate raid epidemic stunting business, investment growth*, URL: www.kyivpost.com, по состоянию на 5 января 2017 г.

⁵⁵ COM (2014) 38 final, at page 28.

инспектора или судьи — случай редкий, если не сказать практически неслыханный (разделы 3.3 — 3.5).

- **Вторая категория** — страны, где уровень коррупции не высок, однако представляет проблему. В таких странах коррупция встречается во всех пяти сферах (3.1 — 3.5). Однако довольно редко встречаются две схемы — вымогательство платы за покровительство и рейдерский захват. Пример такой страны — Румыния: там коррупция затрагивает и сектор 3.3 (например, в сфере налоговых проверок), однако, пожалуй, незначительно распространена в уголовном правосудии. Вымогательство платы за покровительство и рейдерский захват процветают только в условиях довольно ослабленного режима верховенства права, в особенности в сфере правоохранительной и судебной деятельности.
- **Третья категория** — страны, где уровень коррупции довольно высок и значительно влияет на общий режим верховенства права, в особенности в сфере правоохранительной и судебной деятельности. В таких странах возможны вымогательство платы за покровительство и рейдерский захват, поскольку коррумпированные судьи и сотрудники правоохранительных органов не защищают предпринимателей или сами представляют для них угрозу. Примерами таких стран служат Республика Молдова и Украина.

В целом, всем странам требуются одни и те же **превентивные меры** (в частности, масштабное обеспечение прозрачности процедур, эффективные механизмы контроля и надзора, средства привлечения публичных должностных лиц к ответственности, например кодексы поведения и меры защиты заявителей о коррупции, а также предотвращение сосредоточения директивных полномочий в одних руках). Однако в зависимости от категории страны превентивные механизмы должны концентрироваться в разных секторах. В странах первой категории меры должны быть сосредоточены в секторе закупок и выдачи разрешений. Странам второй категории также стоит сосредоточить усилия на секторе проверок и инспекций. Страны третьей категории сталкиваются со специфической дилеммой: в деле «зачистки» правоохранительного и судебного сектора им приходится полагаться на добросовестных сотрудников правоохранительных органов и судов. В истории были случаи, когда стране удавалось проводить такие «зачистки» довольно быстро (примерами могут служить Эстония и Грузия), но можно с уверенностью сказать, что большинству государств, перед которыми стоит такая задача, для реформирования системы потребуется довольно много времени. Подробный анализ превентивных мер и рекомендаций станет темой отдельного документа в рамках текущего Проекта.

5. ПРИЛОЖЕНИЕ. МЕТОДОЛОГИЯ

Настоящий документ подготовлен в качестве дополнительного материала к аналогичному исследованию коррупционных схем в Российской Федерации, в продолжение которого будут проведены и другие исследовательские работы, содержащие рекомендации на тему противодействия коррупционным рискам.

При подготовке документа использовались данные из открытых источников, в частности интернет-источников. Приведенные примеры дел не отбирались по критериям тяжести (финансового или иного характера), все они представляют принципиальный интерес как таковые в силу того, что даже небольшие дела об административном подкупе могут приводить к формированию неблагоприятной инвестиционной среды. Например, компании могут быть вынуждены давать мелкие взятки для получения мелких публичных услуг (получения небольших лицензий, проведения таможенных процедур и т. д.). Даже если размер потенциального ущерба или сумма взятки небольшие, неуплата взятки может существенно повлиять на компанию (затягивание выдачи лицензий, таможенного оформления и т. д.).

В объект исследования не включались следующие виды дел:

- дела, не имеющие элемента коррупции согласно приведенному в этом документе определению (к примеру, предполагающие «только» ущерб окружающей среде без коррупционного компонента);
- дела, представляющие собой единичные случаи, а не « типовые » схемы коррупции.

В техническом документе необязательно рассматривать только дела, соответствующие критерию «отсутствия обоснованного сомнения». Во-первых, в рамках нашей типологии дела приводятся только анонимизированно, а значит, изложение обстоятельств дела не предполагает обвинительного приговора. Однако необходимо, чтобы каждое приведенное дело представляло какую-то коррупционную схему. Для этого оно должно соответствовать одному из следующих критериев:

- по имеющимся данным, подобный случай имел место несколько раз в различных местах либо неоднократно повторялся в разное время;
- по имеющимся данным, подобный случай имел место один-два раза, однако несколько источников подтверждают, что это повторяющийся сценарий (триангуляция).