

Основные концепции антикоррупционной деятельности

Учебное пособие

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Основные концепции антикоррупционной
деятельности**

Учебное пособие

Мнения, выраженные в данной работе, отражают мнения авторов, и они могут не совпадать с официальной политикой Совета Европы.

Все запросы, касающиеся воспроизведения или перевода всего или части данного документа, должны направляться в Директорат коммуникаций (F-67075 Strasbourg Cedex или по адресу publishing@coe.int). Вся корреспонденция, относящаяся к данному документу, должна направляться в Генеральный директорат по правам человека и верховенству права.

Для получения дополнительной информации по теме данной публикации просьба связаться по следующему адресу:

Отдел сотрудничества по экономической преступности
Департамент борьбы с преступностью
Генеральный директорат по правам человека и верховенству
права
Совет Европы
F-67075 Страсбург Cedex
Электронная почта: contact.econcrime@coe.int
Веб-сайт: www.coe.int/corruption

Дизайн обложки: Департамент документации и подготовки
публикаций, Совет Европы
Верстка: Jouve

2-е издание © Совет Европы, ноябрь 2014 года
Отпечатано в типографии МГИМО (У) МИД России по заявке
ЕУИ при МГИМО (У) МИД России

Содержание

1. Коррупция.....	9
1.1. Определение	9
1.2. Формы	13
1.3. Терминология.....	16
1.4. Причины.....	19
1.5. Последствия	24
2. Количественная оценка.....	26
2.1. Коррупция.....	26
2.1.1. Типы информации.....	27
2.1.2. Сбор информации.....	27
2.1.3. Общие меры.....	32
Обзор: международные индексы и исследования.....	35
2.2. Риски коррупции	48
2.2.1. Типы информации	49
2.2.2. Сбор информации	50
2.2.2. Анализ информации.....	52
3. Ответные меры: обзор.....	54
3.1. Мнение и стратегии.....	54
3.2. Реформа законодательства и нормативной базы.....	56
3.3. Судебная реформа.....	57
3.4. Правоохранительные органы.....	57
3.5. Реформа государственной администрации / государственной службы.....	58
3.6. Государственное образование и гражданское общество, как независимые индикаторы хода антикоррупционных реформ.....	59
4. Истории успеха.....	61
4.1. Пример Грузии	61
4.1.1. Патрульная полиция	62
4.1.2. Налоговые службы.....	64
4.1.3. Государственный и гражданский реестр.....	67
4.1.4. Университеты.....	70
4.1.5. Критика.....	72
4.2. Другие примеры.....	73
4.3. Схемы успешных действий.....	77
4.3.1. Уголовное преследование.....	77
4.3.2. Предупреждение.....	78
4.4. Литература.....	79
5. Этика	79
5.1. Этика, как инструмент борьбы с коррупцией.....	79
5.2. Как изменить этическую культуру.....	80
5.3. Регулирование этических вопросов.....	82

5.3.1. Источники.....	82
5.3.2. Кодексы поведения на основе правил и ценностных установок	83
5.3.3. Дополнительная ценность Кодекса поведения...	85
5.4. Подготовка по вопросам этики	87
5.4.1. Определения.....	87
5.4.2. Конкретные примеры этических дилемм	89
5.5. Проверка моральных качеств.....	96
5.5.1. Полиция Нью-Йорка: опыт Нью-Йорка	96
5.5.2. Цели.....	99
5.5.3. Ограничения	99
5.5.4. Дополнительные примеры.....	100
5.6. Литература.....	101
6. Криминализация	102
6.1. Элементы преступления	102
6.1.1. Подкуп государственных должностных лиц	103
6.1.2. Взятничество в частном бизнесе.....	104
6.1.3. Торговля влиянием	106
6.1.4. Мошенничество.....	107
6.1.5. Растрата.....	108
6.1.6. Должностное злоупотребление.....	108
6.1.7. Незаконное обогащение	109
6.1.8. Отмывание денег.....	112
6.2. Освобождение от ответственности.....	113
6.3. Иммунитеты, как препятствие уголовному преследованию	114
6.4. Спонсорство и уголовное право.....	115
6.4.1. Школьные компьютеры	115
6.4.2. Медицинские инструменты.....	117
6.5. Литература.....	118
7. Политическое финансирование.....	118
7.1. Контекст.....	118
7.2. Государственное и частное финансирование	120
7.3. Честность в политическом финансировании	122
7.4. Злоупотребление государственными средствами.....	124
7.5. Прозрачность в политическом финансировании.....	126
7.6. Литература	128
8. Международные стандарты.....	129
8.1. Основы международных стандартов.....	129
8.1.1. Скандал с компанией Локхид в 1972 году.....	129
8.1.2. Банангейт в 1974 году.....	131
8.1.3. Закон о коррупции за рубежом.....	132
8.1.4. Международные соглашения.....	132

8.2. Конвенции.....	134
8.2.1. Конвенция ОЭСР	134
8.2.2. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности	135
8.2.3. Конвенция Совета Европы о гражданско- правовой ответственности.....	137
8.2.4. Конвенция ООН против коррупции	138
8.2.5. Конвенции Европейского Союза.....	140
8.2.6. Межамериканская конвенция	142
8.2.7. Конвенция Африканского Союза.....	143
8.2.8. Конвенция Лиги арабских государств.....	143
8.2.9. Литература.....	144
8.3. Сравнение международных соглашений.....	145
8.3.1. Обзор.....	145
8.3.2. Дополнительный вклад международных соглашений.....	146
8.3.3. Различное отношение к взяточничеству	147
8.4. Соблюдение и мониторинг.....	151
8.4.1. Совет Европы: ГРЕКО.....	151
8.4.2. ОЭСР.....	154
8.4.3. Конвенция ООН UNCAC.....	155
8.4.4. Другие конвенции.....	156
8.4.5. Слабые места в соблюдении.....	156
8.4.6. Доклады по странам.....	157
8.5. Необязывающие стандарты.....	157
8.5.1. 20 руководящих принципов Совета Европы.....	158
8.5.2. Политическое финансирование.....	159
8.5.3. Типовой кодекс поведения	161
8.5.4. Стандарты ОЭСР и ЕС.....	162
9. Приложение	163
9.1. Общая литература.....	163
9.2. Интернет ресурсы.....	163
9.3. Международные стандарты: Совет Европы	165
9.3.1. Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД 173).....	165
9.3.2. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СЕД 174)	184
9.3.3. Общие правила политического финансирования.....	191
9.3.4. Модельный кодекс поведения для государственных служащих	195
9.3.5. Двадцать руководящих принципов борьбы с коррупцией.....	204

Рисунки и таблицы

Рисунки

2.1 Индекс восприятия коррупции, «Трансперенси интернешнл», 2012 год (по странам)

2.2 Глобальный барометр коррупции, 2010 год (по сектору госуслуг)

2.3 Восприятие или опыт коррупции

2.4 Процент респондентов в Азербайджане, которые считают, что существуют неофициальные выплаты (по сектору госуслуг)

2.5 Мнения о том, что неофициальные выплаты в Грузии остаются достаточно редкими (в % респондентов, которые считают, что такие выплаты используются)

2.6 Основания для неофициальных выплат или подарков (по сектору госуслуг)

3.1 Структура обеспечения профессиональной честности, ОЭСР

4.1 Положение Грузии в восприятии или опыте коррупции

8.1 Список стран, подписавших Конвенцию ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок

8.2 Список стран, подписавших Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности

8.3 Список стран, подписавших Конвенцию Совета Европы о гражданской ответственности

8.4 Список стран, подписавших Конвенцию ООН против коррупции

8.5 Список подписавших Межамериканскую конвенцию о борьбе с коррупцией, Организация американских государств (ОАГ)

8.6 Список стран, подписавших Арабскую конвенцию о борьбе с коррупцией

8.7 Типы взяток

8.8 Реализация 20 руководящих принципов Совета Европы по борьбе с коррупцией

8.9 Реализация Общих норм Совета Европы в борьбе с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний

Таблицы

- 1.1 Дихотомии
- 2.1 Индекс восприятия коррупции, «Трансперенси интернешнл», 2012 (баллы по странам)
- 2.2 Глобальный барометр коррупции, 2010

- 6.1 Уголовная неприкосновенность должностных лиц в Европе

- 7.1 Возможные аргументы за и против государственного и частного финансирования политических партий
- 7.2 Типы коррупции в сфере политического финансирования
- 7.3 Предупреждение коррупции в сфере политического финансирования

- 8.1 Основное законодательство и договоры
- 8.2 Последствия платы за благоприятный результат и вознаграждения за упрощение формальностей
- 8.3 Юридический статус выплат за содействие на основании международных конвенций

Введение

Настоящее учебное пособие «*Основные концепции антикоррупционной деятельности*» является частью деятельности Совета Европы по техническому сотрудничеству с его государствами-членами. Разработка, подготовка и публикация данного материала была полностью профинансирована Советом Европы.

Первоначальный проект настоящего учебного пособия был использован в качестве пилотного документа во время курса учебной подготовки в мае 2012 года в Москве, Российская Федерация. Курс подготовки концептуально построен в формате интерактивного четырех-пятидневного семинара и проводится с использованием учебных материалов и материалов для чтения. Учебное пособие было доработано экспертами Совета Европы после майской учебной сессии 2012 года, с учетом мнений ее участников; вся дополнительная работа была направлена на подготовку полного учебного материала.

У данного учебного пособия две цели: для преподавателей оно служит предлагаемой последовательной схемой проведения сессий подготовки. Для слушателей – это справочный материал для того, чтобы следить за ходом обучения и лучше усваивать его содержание, также оно представляет собой основу для последующей индивидуальной работы.

Учебное пособие посвящено коррупции и возможному реагированию на это явление, как оно понимается в международных стандартах и их толковании. При этом, несмотря на то, что можно привести общие определения коррупции, это явление, так же как и возможное реагирование на него, имеет свои особые характеристики в каждой стране.

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

1. Коррупция

Задачи

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

1.1. Определение

Коррупция существует в любом обществе, хотя существуют разные уровни принятия коррупции населением разных стран. Общим является то, что в целом сама коррупция как явление осуждается в любой культуре: это подтверждается тем, что большинство стран приняли антикоррупционное законодательство. Само частое употребление слова «коррупция» (во многих языках) является доказательством того, что коррупция подвергается осуждению. Таким образом, термин уже существует и им можно описать самые разнообразные ситуации.

В странах, где коррупция широко распространенное явление, население склонно все проблемы относить на счет коррупции: даже отказ в устройстве на работу; проигрыш судебного дела или плохую оценку на экзамене. В любом из этих примеров коррупция *могла* иметь место. Но такой же результат мог стать следствием личной ошибки, плохого управления, некомпетентности, непонимания духа и буквы закона, нормы или правила со стороны государственного служащего, несовершенства процедуры; все это может создать впечатление коррупции. Может быть множество причин, почему ситуация сложилась именно так, и это может быть вообще не связано с коррупцией.

Определения, как и в других случаях, могут помочь в том, чтобы отличать коррупцию от, к примеру, плохого управления.

Несмотря на значительное количество научных исследований и многочисленные международные соглашения, направленные на разработку антикоррупционного законодательства, это может показаться странным, но общепринятого определения коррупции не существует.

Могут быть разные подходы к определению коррупции: через призму философии, морально-этических представлений или как часть взглядов школы экономической мысли. На основе этих представлений сформировался мировой правовой консенсус по вопросам коррупции,

закрепленный в ныне действующих основных международных соглашениях, а также в национальном законодательстве многих стран.

Настоящее учебное пособие посвящено преимущественно правовым стандартам борьбы с коррупцией. Но чтобы заложить основу дальнейшего обсуждения, предварительно необходимо ознакомиться с более широким кругом подходов к этому явлению. По крайней мере два определения коррупции получили наиболее широкое использование в ходе общих дискуссий о коррупции. Часто цитируется определение Всемирного банка: «Коррупция – это злоупотребление государственной властью ради личной выгоды».¹

Еще одно определение, которое цитируется чаще, чем любое другое, было предложено организацией «Трансперенси интернешнл» (Transparency International)² глобальной неправительственной организацией (НПО) по борьбе с коррупцией: «злоупотребление вверенной властью для личной выгоды».

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

«Трансперенси интернешнл» расширила это определение. Оно охватывает любое злоупотребление вверенной властью, то есть 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 становится предметом международной дискуссии, тогда как в начале 1990-х акцент делался на коррупционные отношения между частным и государственным секторами. Определение коррупции, предложенное организацией «Трансперенси интернешнл», распространяется на судебные дела, подобные делу «Энрон»³, в котором частная компания была вовлечена в крупномасштабное корпоративное мошенничество и коррупцию, направленные на злоупотребление доверием своих акционеров.

1. См. обсуждение Всемирным банком различных возможных определений коррупции и объяснение, почему эта организация утвердила данное определение, www1.worldbank.org.

2. «Трансперенси интернешнл» имеет отделения во многих странах, со своими веб-сайтами по стране с конкретной информацией. См. www.transparency.org.

3. Интернет-ресурс *Википедия* дает удобную для пользования информацию об этом деле.

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

Возвращаясь к первоначальному различию: 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 руководящую должность и набирает сотрудников на вакантные позиции с нарушением надлежащих процедур приема на работу. Материальной выгоды для такого руководителя нет, но он хочет, чтобы его воспринимали как лицо, обладающее реальной властью, и это может представлять собой определенную отсроченную выгоду (пусть, возможно, и не немедленную), выражающуюся в лояльности работника по отношению к нанявшему его лицу.

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

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

Например, в сфере здравоохранения коррупцией считается прием пациента только в том случае, если он заплатил медсестре или

врачу, хотя данная услуга, в силу закона, бесплатная – а это широко распространено во многих странах Восточной Европы. Аналогичным образом, коррупция будет иметь место, когда государственный служащий требует оплату, превышающую официальные расценки, например, за выдачу паспорта (в таких случаях 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 приходится кому-то родственником. Другой пример такой выгоды – получение партией пожертвования без отражения в бухгалтерском учете.

Приведенные выше определения Всемирного банка и «Трансперенси интернешнл» 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, которые коррумпируют официальное лицо. Во многих случаях граждане сами активно инициируют дачу взятки и без предложения со стороны официального лица. Общественное обсуждение преимущественно сосредоточено на коррумпированном чиновнике, берущем взятку. Можно утверждать, что мало кто из граждан будет рассуждать иным образом: они будут скорее «оплакивать» отсутствие возможности дать взятку, например, за получение разрешения на строительство дома, нарушающее строительные нормы.

Банерджи (2011 г.) определяет коррупцию как «ситуацию, когда чиновник (или выборное должностное лицо) нарушает норму для личной выгоды»⁴. Хотя это определение покрывает большинство случаев коррупции, оно также фокусируется только на должностном лице, т.е. на «коррумпированной стороне», и тоже не предусматривает возможности получения незаконной прибыли не обязательно для данного лица.

Задачи

По итогам изучения раздела 1.2. участники курсов смогут определять и различать различные формы проявления коррупции.

4 . A. Banerjee, R. Hanna and S. Mullainathan (2011) *Corruption*, см. *economics.mit.edu*.

1.2. Формы

В данном разделе широко используется Глоссарий коррупции, составленный Анतिकоррупционным ресурсным центром U4 (U4 Anti-corruption Resource Centre)⁵, научно-исследовательским учреждением, специализирующемся на практико-ориентированных исследованиях коррупции.

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

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

Другая форма коррупции – растрата. Растрата – это хищение (государственных/общественных) ресурсов уполномоченным должностным лицом. В отличие от других форм коррупции, в растрате участвует только одна сторона – сам расхититель. Владелец полномочий может совершать хищение путем систематического использования своей государственной должности для приобретения, хранения и увеличения своего личного богатства.

В качестве примера приведем дело Джеймса Ибори (James Ibori), бывшего губернатора богатого нефтью нигерийского штата Дельта. Весной 2012 года 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. долларов США, а также

5. Словарь представлен на сайте www.u4.no, он содержит также другие примеры проявлений коррупции, равно как и определения других ключевых терминов, используемых в литературе и дискуссиях, посвященных теме коррупции.

парк роскошных автомобилей стоимостью примерно 2 миллиона долларов.⁶

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

Фаворитизм стал ключевым элементом в процессе, сопровождавшем отставку в начале 2012 года президента Германии Кристиана Вульфа (Christian Wulff), которого судили в 2013/2014 годах за принятие услуг во время его пребывания на посту премьер-министра федеральной земли Нижняя Саксония, Вульфа обвиняли в том, что он принимал важные решения о предоставлении государственных субсидий в секторе киноиндустрии влиятельному продюсеру, который неоднократно приглашал Вульфа и его жену на дорогостоящий отдых. Процесс, приведший к отставке Вульфа, начался, когда появилась информация о том, что Вульф получил персональный кредит на сумму 500 000 евро на привлекательных условиях через супругу влиятельного предпринимателя, и не сообщил эту информацию немецкому парламенту по получении запроса.⁷ Однако Вульф был оправдан по всем обвинениям на основании окончательного постановления суда Ганновера первой инстанции в начале 2014.⁸

Непотизм (протекция родным) – особая форма фаворитизма, охватывающая родных и членов семьи. Часть Балкан в Европе, а также некоторые 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 поддержки. Фаворитизм и непотизм отрицательно влияют на демократические системы: предоставление преимуществ неквалифицированным лицам может негативно сказаться на их эффективности. Фаворитизм и непотизм

6. См. “Бывший губернатор из Нигерии Джеймс Ибори приговорен к 13 годам”. BBC, 17 апреля 2012, www.bbc.co.uk.

7. Краткая справка о данном процессе содержится в *Википедии*. См. также *Der Spiegel* (на немецком языке).

8. См., например, “Wulff Freispruch: Endlich Schluss”, *Die Zeit*, 14 июня 2014, www.zeit.de

подрывают 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. Хотя работа на государственной службе и не является хорошо оплачиваемой, но она по-прежнему предлагает гарантированный заработок и льготы, такие как пенсии и ежегодный отпуск, а также оплачиваемый отпуск по болезни. К примеру, директора школ, имеющие право принимать на работу учителей по своему усмотрению, обвиняются в практике найма не на основании заслуг и достоинств, а на основании близких связей с семьями соискателей. Школьный директор часто не имеет очевидной финансовой выгоды. Мотивацией может быть то, что он воспринимается в сообществе как человек, обладающий реальными возможностями и властью.

Вымогательство, подобно хищению, это такая форма коррупции, где выгоду получает лишь одна сторона. Существуют разногласия по поводу того, какие конкретно действия следует считать вымогательством. Обычно так именуют ситуацию, в которой существует серьезная угроза жизни и физическому состоянию человека или его семьи. Рэкет – типичный пример вымогательства с использованием или угрозой использования насилия со стороны военных или полувоенных сил в целях изъятия денег, и в виде неременного 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. При этом вымогательство – это 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 преимущества.

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

которому приговорен после признания его виновным по 18 эпизодам коррупции. Один из эпизодов – попытка торговли креслом сенатора Президента Обамы, после того как Обама стал Президентом.⁹

Задачи

В конце изучения раздела 1.3. участники должны понимать термины, используемые при обсуждении коррупции.

1.3. Терминология

Важно знать и понимать терминологию, наиболее часто используемую в дискуссиях и литературе о коррупции, в том числе и дихотомии, которые содержатся ниже в Таблице 1.1 и рассматриваются далее.

Таблица 1.1: Дихотомии

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 в центре
Частная коррупция	Государственная коррупция

Часто различают «сторону спроса» в противоположность «стороне предложения» коррупции. Как мы видели, 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.

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 «БиЭйИ» (BAE) – одна из крупнейших в Соединенном Королевстве компаний-экспортеров оружия и боеприпасов, выиграла

9. См. “Род Благович начал отбывать 14 летнее тюремное заключение в Колорадо”, *The Guardian* (15 марта 2012), www.guardian.co.uk.

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 «БиЭйИ», предоставившая взятку, - активная сторона подкупа, а ее партнеры из Саудовской Аравии - пассивная сторона, даже несмотря на то, что они, весьма вероятно, очень активно добивались получения этой взятки.¹⁰

Эти различия – сторон спроса и предложения, равно как и активного и пассивного подкупа, могут запутать, ибо лицо или сторона, называемая пассивной стороной подкупа, напротив, иногда 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 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>, с тем чтобы оно совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций», в то время как пассивный подкуп – это «испрашивание или получение <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 это должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций».¹¹

Другое важное и часто используемое разграничение – деление коррупции на масштабную и малозначительную. Часто масштабную коррупцию именуют также политической коррупцией.

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

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

Незначительную коррупцию часто называют также административной коррупцией. Ресурсный центр U-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 они 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».¹²

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

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) были признаны виновными в фальсификации результатов голосования в деревне Руждие.¹³

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

Примеры захвата государства можно обнаружить во время переходного процесса в Черногории, в частности, в отношении приватизации государственных предприятий. Неправительственные организации заявляют, что законодательство, регулировавшее процесс

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

13. См. «Восемь человек признаны виновными в мошенничестве на выборах в Албании», *Balkans Insight* (15 марта 2012), www.balkaninsight.com.

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.¹⁴

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 средств. Важно при этом помнить, что для людей, пострадавших от такой коррупции, она может быть очень ощутимой. Размер неформального платежа, который приходится осуществить пользователю услуги, может являться значительной частью его семейного бюджета.

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 полицейских, чтобы не платить штрафы за мнимые или реальные нарушения правил дорожного движения.

Как масштабная, так и малозначительная коррупция имеют серьезные последствия.

Задачи

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

1.4. Причины

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

14. См., к примеру, исследование процесса приватизации в Черногории; М. Тривунович, В. Дивайн, «Коррупция в Черногории» // Trivunovic, M., V. Devine; “Corruption in Montegro”, 2007, *bora.cmi.no*.

Бедность

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

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

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

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

15. “Шесть вопросов о стоимости коррупции с Даниэлем Кауфманом, Директором института по вопросам глобального управления Всемирного банка”, web.worldbank.org.

Однако (государственные служащие могут с этим утверждением поспорить), исследования показывают, что рост зарплат государственных служащих не остановит коррупцию, когда она широко распространена.¹⁶ Увеличение зарплат в отсутствие сильной системы мониторинга и контроля, а также реальной угрозы значительных санкций, не способно справиться с коррупцией среди служащих. Увеличению зарплат 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; и карьерные перспективы на государственной службе, основанные на заслугах.

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.

Корысть

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

Риск коррупции = Монополия + Дискреционные полномочия -
Ответственность

В 2010 году в Великобритании разразился скандал вокруг членов парламента и их расходов. Они пользовались своим исключительным правом (монополией) и свободой действия (дискреционным правом), равно как и отсутствием ответственности

16. См. William D. Savedoff, “Pay for Honesty? Lessons on Wages and Corruption from Public Hospitals” (May 2008), www.cmi.no.

17. R. E. Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa and H. Lindsey Parris, *Corrupt cities – a guide to cure and prevention* (Oakland CA/Washington DC, 1996).

для злоупотребления надбавками и компенсацией расходов. Пожалуй, самый известный пример в рамках этого скандала – случай парламентария, требовавшего возмещения затрат на содержание утятника на пруду в своем поместье. Скандал вызвал взрыв возмущения в обществе. Считается, что он послужил причиной разочарования граждан в политике.¹⁸

Суть критики в отношении формулы Клитгаарда сводится к тому, что она не принимает в расчет моральные или этические убеждения, которые для многих людей являются основанием не использовать возможности личного обогащения даже при наличии всех параметров. Возьмем, 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, не коррумпированы. И не все члены парламента Соединенного Королевства злоупотрябляли системой, несмотря на наличие возможностей в рамках имевшейся схемы.

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

Культура

Еще одна часто называемая причина коррупции – это особенности культурного характера. Согласно этому подходу существуют общества и государства, где коррупция – нормальный и общепринятый образ жизни. Обычно в таком контексте подарки – как утверждают – не расцениваются как акт коррупции, и как мы говорили ранее, поддержка членам семьи для получения работы во многих странах – это обычное, ожидаемое поведение. В данном случае имеется как минимум два контраргумента. Первый: даже в странах, где коррупция, якобы, является образом жизни, существуют законы, карающие коррупцию. Второй: 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? Бесспорно ли предоставление

18. См. хорошее резюме в *Wikipedia*. В комментарии «Дэйли телеграф», одной из наиболее авторитетных газет соединенного королевства, весной 2013 года было проанализировано долгосрочное влияние на общественное доверие к политике спустя четыре года, после того, как этот скандал разразился: см. www.telegraph.co.uk.

последующего обслуживания при отсутствии подарка? Существуют ли (и какие) последствия отсутствия подарка (например, учителю в школе)? И если да, то какими могут быть такие последствия?

Однако не следует сразу отвергать аргумент национальной «культуры», определяющей коррупционное поведение. Во многих странах бывшего коммунистического блока признается: граждане с готовностью сами инициируют 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 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 широкое принятие коррупции, но еще в большей степени на низкий уровень доверия к правоохранительным органам.¹⁹

Институциональная культура – это еще одна из причин коррупции, особенно в странах с повсеместным её распространением: представьте себе врача-стажера, 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 – это самовоспроизводящаяся система.

В том, что касается стран на переходном этапе, то некоторые утверждают, что коррупция – это 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 с противоположной позиции: 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

19. Доклад Общественной палаты РФ от 2011 г. об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики, www.oprf.ru (на русском языке).

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, что закрывает глаза на это.

1.5. Последствия

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 общее мнение, что коррупция однозначно негативна, она пагубно влияет на все аспекты жизни общества.

В наших целях можно провести различия между разными последствиями коррупции, хотя в реальности они все взаимосвязаны:

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

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

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

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

20. Краткий анализ последствий коррупции в области образования, см, например, справочный документ, опубликованный U-4, www.u4.no (на английском языке).

Последствия коррупции в сфере здравоохранения также значительны. Неофициальная или ненадлежащая оплата медицинских услуг – распространенная практика во многих странах. Часто низкие зарплаты медицинского персонала благоприятствуют сложившейся проблемной ситуации, поскольку врачи и медсестры могут 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 основные принципы равенства и справедливости.

Экономические последствия коррупции также 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 файнэншенел интегрити» (Global Financial Integrity) - «Незаконный отток финансовых средств из развивающихся стран» - Россия в 2002 – 2006 гг. теряла приблизительно 32-38 млрд. долл. в год из-за вывода средств, полученных незаконным путем, в том числе в результате коррупции, в «налоговые гавани» за рубежом.²¹ В 2008 г. Генеральный прокурор РФ заявил, что по приблизительным подсчетам бюджет теряет 120 млрд. долл. в год из-за коррумпированных чиновников.²²

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

Коррупция также препятствует иностранным инвестициям и эффективности рынка. На нём обращаются в основном не самые лучшие товары, а товары тех производителей, которые поощряют коррупцию.

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

21. D. Kar and D. Cartright-Smith, *Illicit financial flows from developing countries 2002-2006*, Executive Report, Global Financial Integrity (2008), www.gfintegrity.org.

22. “Коррупция обходится России каждый год в 120 миллиардов долларов”, *Moscow Times*, themoscownews.com.

2. Количественная оценка

Необходимо различать два аспекта коррупции, которые обычно измеряются:

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

2.1. Коррупция

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

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

В предыдущей главе мы обсуждали, что 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 ряду причин:

- Коорупция по своей природе является тайной сделкой, и ни одна из сторон не заинтересована в ее огласке. Это влияет на ответы, которые дают респонденты на вопрос об их вовлеченности в коррупцию.
- 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 количества приговоров, вынесенных судами по уголовным делам о коррупции, показывают только одну сторону медали – дела, дошедшие до суда – а количество совершенных, но не выявленных коррупционных преступлений, неизвестно.
- Существует разрыв между воспринимаемым и действительным уровнем мелкой коррупции; общественность как правило оценивает уровни коррупции выше, чем они есть на самом деле.

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

2.1.1. Типы информации

Оценка коррупции может основываться на двух типах информации - статистической и аналитической.²³

Статистическая информация включает статистику по преступлениям, правонарушениям или длительности административных производств, а также отчеты об опыте (а не восприятии) коррупции, в сообщениях СМИ, специальных уполномоченных, граждан, должностных лиц, неправительственных организаций и др.

Аналитическая информация основана на восприятии, мнении и заключениях 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 как ненадежная. Статистика по преступлениям может быть в одинаковой мере индикатором уровня коррупции и индикатором активности правоохранительных органов. И наоборот, интервью с хорошо информированными экспертами может иногда дать очень точные индикаторы распространенности, тяжести и природы коррупции.

2.1.2. Сбор информации

Аналитический обзор

Это первый шаг для изучения уже существующих материалов, таких как доклады, оценочные исследования о распространенности коррупции, подготовленные учеными, неправительственными и международными организациями или СМИ, и т.п. Качество и охват этой информации, однако, иногда зависит от её доступности. Международные и неправительственные организации регулярно оценивают коррупцию во многих странах. Существующие обзоры по коррупции часто используются как источник данных для

23. Текст раздела 2.1.1 взят из «Пособия по разработке и проведению политики борьбы с коррупцией», подготовленного в рамках Инструмента проекта Восточное партнерство-Совет Европы по эффективному управлению и борьбе с коррупцией, Издательство Совета Европы, Страсбург 2012 (на английском и русском языках), <http://www.coe.int/eap-corruption>.

аналитических обзоров. Наиболее известные из них перечислены ниже:

- **Трансперенси интернешнл**
- индекс восприятия коррупции (CPI)²⁴: восприятие коррупции в государственном секторе:
 - индекс взяткодателей (GCB):²⁵ восприятие и опыт мелких взяток и коррупции высокого уровня
 - индекс взяткодателей (BPI):²⁶ вероятность дачи взятки для иностранных компаний (восприятие)
- **Всемирный банк**
- индекс «контроль коррупции» (восприятие)²⁷
- опросы компаний (восприятие и опыт)²⁸
- **Дом Свободы**: исследование «Страны переходного периода»:²⁹ (восприятие отдельных экспертов)
- **Европейский банк реконструкции и развития и Всемирный банк**: опрос «Жизнь в переходный период» (восприятие и опыт)³⁰

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

Опросы

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

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

Кроме случаев, когда вопросник тщательно продуман, опрос проводится высококвалифицированными интервьюерами, а интерпретация результатов проводится независимыми уважаемыми

24. Резюме, см. www.transparency.org.

25. Резюме, см. www.transparency.org.

26. Резюме, см. www.transparency.org.

27. Резюме, см. info.worldbank.org.

28. Резюме, см. www.enterprisesurveys.org.

29. Резюме, см. www.freedomhouse.org.

30. Методология и последний отчет, см. www.ebrd.com.

экспертами, польза от проведения массовых опросов может быть невелика.

Ключевые факторы для получения полезной информации

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 – какая 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 к опрашиваемым ниже) или Интернет-пользователей, ответы которых, может быть, легче получить,

- определенный контингент людей с особым 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» – или опрос в Молдове: «39% респондентов проживают в городах, 61% - в сельской местности».

Анонимность и конфиденциальность

- коррумпированные должностные лица и взяточдатели могут опасаться наказания.

- жертвы и уязвимые участники коррупционных актов могут опасаться возмездия.

Правильная постановка вопросов

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

- Важно задавать конкретные вопросы (не о «коррупции», но о «подарках» или «платежах») – в противном случае каждый респондент будет иметь собственную концепцию «коррупции».

– Нельзя стыдиться: необходимо задавать гипотетические вопросы – «что бы Вы делали, если...» или «сталкивался ли кто-нибудь в Вашем окружении дома или на работе с предложением заплатить деньги».

– каждому респонденту перед началом работы необходимо сообщить, что «не существует правильных ответов» на вопросы этого исследования.

– Следует проверить знания респондентов о государственных органах, чтобы понять, соотносится ли такое знание с большей или меньшей верой в неподкупность этих органов (если более информированные люди демонстрируют меньше доверия, это свидетельствует о более серьезной проблеме).

– Вопросы должны быть доступны для понимания независимо от жизненного опыта участника.

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

Основная проблема в связи с опросами – их стоимость; опрос с выборкой не менее 1000 респондентов может стоить от 10 тысяч евро и более, в зависимости от места проведения, числа вопросов, выбранного поставщика услуг и т.д. По данным Доклада ГРЕКО (первый и второй раунд), стоимость (неопубликованного) опроса населения в Азербайджане, проведенного подрядчиком в 2007 г., составила 15 000 евро.

Кроме того необходимо помнить, что опросы дают более «статистически точные» данные, но не позволяют получить глубокую информацию о функционировании организаций и изучаемых процессах³¹, как это было бы при работе в фокус-группах.

Интервью

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

31. См. Технический документ Совета Европы, составители: Квентин Рид и Марк Филп, проект РАСА «Методическое пособие по оценке коррупционных рисков», декабрь 2010, www.coe.int/corruption.

судьями. Интервью может быть либо полуструктурированным (гибкая структура позволяет задавать новые вопросы в ходе интервью на основе сказанного респондентом в рамках исследуемых тем), либо структурированным (с более строго определенным набором вопросов, как правило, сформулированных в письменном виде в вопроснике).

Основные факторы для получения полезных данных:

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

Одна из частей подготовленной в Молдове «Методологии оценки коррупционных рисков в государственных организациях»³² представляет собой вопросник, состоящий из 70 вопросов, таких как: «Слышали ли Вы когда-нибудь о попытках третьих лиц ненадлежащим образом оказать давление на профессиональные решения коллеги?» (Да/Нет). «Если да, известно ли Вам о том, 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».

Обсуждения 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 вопросники для итогового доклада по Молдове были получены от 35 человек, большинство из которых стали участниками фокус-групп,

32. Проект Совета Европы по противодействию коррупции, отмыванию денег и финансированию терроризма в Республике Молдова (MOLICO), «Методология оценки коррупционных рисков в государственных органах» (перевод на английский язык). www.coe.int/corruption.

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. Например, исследование о коррупционных рисках в государственной администрации Украины, проведенное в 2009 г. (стр. 11), основано на: «1) массовом опросе населения Украины; 2) интервью с предпринимателями; 3) 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. Так, например, «Ситуационное исследование по борьбе с коррупцией в таможенной системе Армении» (2002)³³ подробно исследует причины коррупции в таможенной системе государства и предлагает рекомендации по возможным мерам управления.

2.1.3. Анализ информации

Для грамотного анализа данных о коррупции необходимо задать три вопроса: кто предоставил данные? при ответе на какой вопрос получены данные? каких данных не хватает?

Кто предоставил данные?

При оценке 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)?

- Например, опрос, проведенный ПРООН в 2010 году в Сербии, показал: 65% населения считают, что прокуроры коррумпированы. Однако только небольшая часть этих людей имела в реальности контакты с прокуратурой (исследование не приводит точный

33. Издатель больше не размещает этот документ в Интернете.

процент), и только 1% сообщил, что они давали взятки сотрудникам прокуратуры.

– как респондент может быть заинтересован в преувеличении 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?

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 данных.

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

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, что такое «коррупция»? У каждого респондента об этом имеется собственная концепция.

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

34. Свобода от коррупции – один из десяти основных компонентов экономических свобод:

<http://www.heritage.org/index/>

35. www.heritage.org/index/book/methodology.

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

- общую неудовлетворенность государственными органами;
- 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.

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

Каких данных не хватает?

Охватывают ли имеющиеся данные все формы коррупции?

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

Какие сегменты общества остались неохваченными?

– По практическим соображениям общий опрос населения в Грузии от 2009 г, не включает население «военных баз и исправительных учреждений».

Имеются ли региональные различия?

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

Всегда ли имеющиеся данные подкрепляют 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 анализ данных мог быть проведен, в публикуемую версию опроса регулярно включаются задаваемые вопросы и выборка респондентов. 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.

Обзор: Международные индексы и исследования

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

а. Восприятие: «Трансперенси интернешнл» (ТИ)

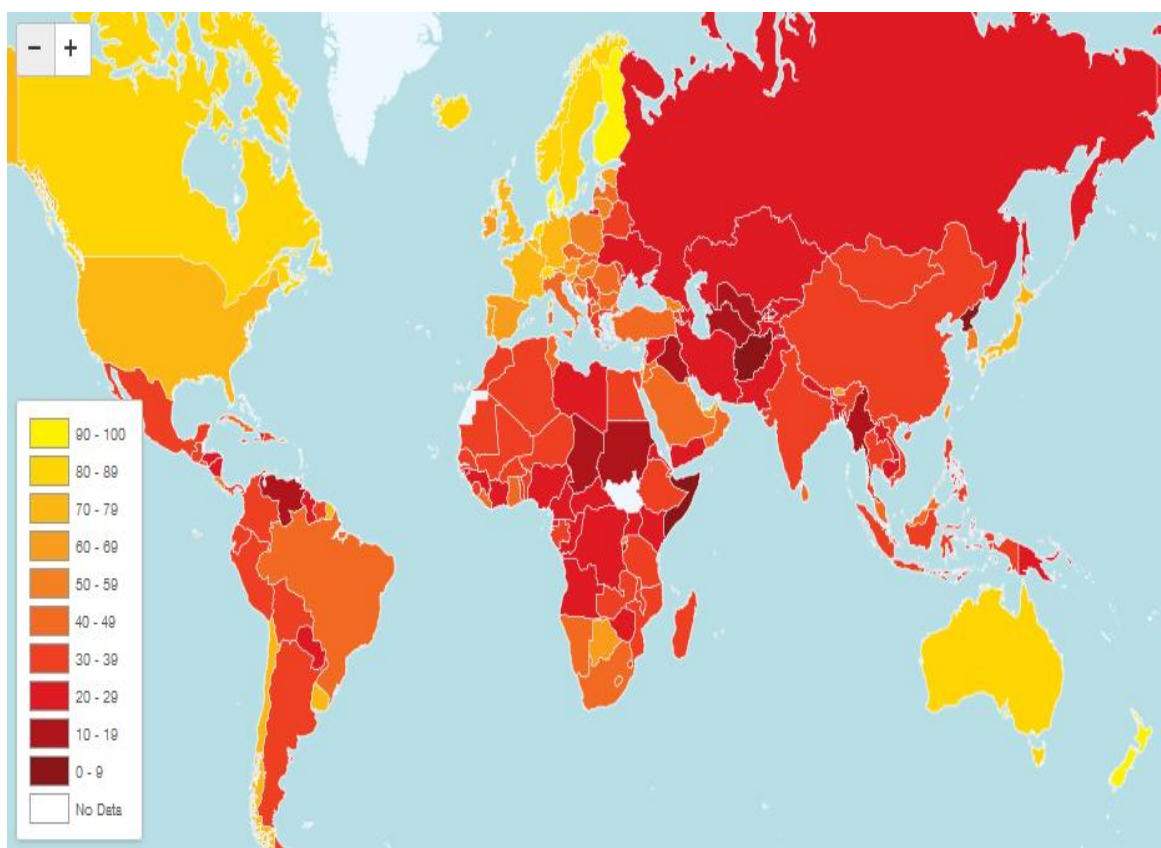
Индекс восприятия коррупции (Corruption Perception Index, CPI) «Трансперенси интернешнл», составляемый ежегодно, начиная с 1995 г., вероятно, самый известный пример. Данный индекс ранжирует государства согласно воспринимаемому уровню коррупции, определяемому по результатам экспертной оценки и опросов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

С 1995 по 2011 года ТИ использовал десятибалльную шкалу, где ноль означает наиболее коррумпированную, а десятка – наименее коррумпированную страну. По результатам последней оценки CPI, опубликованным в 2011 году, наименее коррумпированным

государством мира стала Новая Зеландия. Её индекс составил 9,5 баллов. Сомали, как и в предыдущие годы, вместе с Северной Кореей признаны самыми коррумпированными странами, их индекс 1 балл.

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

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



**Таблица 2.1: Индекс восприятия коррупции, «ТИ», 2012
(баллы по странам)**

RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE			
1	Denmark	90	22	Saint Lucia	71
1	Finland	90	25	Austria	69
1	New Zealand	90	25	Ireland	69
4	Sweden	88	27	Qatar	68
5	Singapore	87	27	United Arab Emirates	68
6	Switzerland	86	29	Cyprus	66
7	Australia	85	30	Botswana	65
7	Norway	85	30	Spain	65
9	Canada	84	32	Estonia	64
9	Netherlands	84	33	Bhutan	63
11	Iceland	82	33	Portugal	63
12	Luxembourg	80	33	Puerto Rico	63
13	Germany	79	36	Saint Vincent and the Grenadines	62
14	Hong Kong	77	37	Slovenia	61
15	Barbados	76	37	Taiwan	61
16	Belgium	75	39	Cape Verde	60
17	Japan	74	39	Israel	60
17	United Kingdom	74	41	Dominica	58
19	United States	73	41	Poland	58
20	Chile	72	43	Malta	57
20	Uruguay	72	43	Mauritius	57
22	Bahamas	71	45	Korea (South)	56
22	France	71	46	Brunei	55

RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE
46	Hungary	55
48	Costa Rica	54
48	Lithuania	54
50	Rwanda	53
51	Georgia	52
51	Seychelles	52
53	Bahrain	51
54	Czech Republic	49
54	Latvia	49
54	Malaysia	49
54	Turkey	49
58	Cuba	48
58	Jordan	48
58	Namibia	48
61	Oman	47
62	Croatia	46
62	Slovakia	46
64	Ghana	45
64	Lesotho	45
66	Kuwait	44
66	Romania	44
66	Saudi Arabia	44
69	Brazil	43

69	FYR Macedonia	43
69	South Africa	43
72	Bosnia and Herzegovina	42
72	Italy	42
72	Sao Tome and Principe	42
75	Bulgaria	41
75	Liberia	41
75	Montenegro	41
75	Tunisia	41
79	Sri Lanka	40
80	China	39
80	Serbia	39
80	Trinidad and Tobago	39
83	Burkina Faso	38
83	El Salvador	38
83	Jamaica	38
83	Panama	38
83	Peru	38
88	Malawi	37
88	Morocco	37
88	Suriname	37
88	Swaziland	37

RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE
88	Thailand	37
88	Zambia	37
94	Benin	36
94	Colombia	36
94	Djibouti	36
94	Greece	36
94	India	36
94	Moldova	36
94	Mongolia	36
94	Senegal	36
102	Argentina	35
102	Gabon	35
102	Tanzania	35
105	Algeria	34
105	Armenia	34
105	Bolivia	34
105	Gambia	34
105	Kosovo	34
105	Mali	34
105	Mexico	34
105	Philippines	34
113	Albania	33
113	Ethiopia	33

113	Guatemala	33
113	Niger	33
113	Timor-Leste	33
118	Dominican Republic	32
118	Ecuador	32
118	Egypt	32
118	Indonesia	32
118	Madagascar	32
123	Belarus	31
123	Mauritania	31
123	Mozambique	31
123	Sierra Leone	31
123	Vietnam	31
128	Lebanon	30
128	Togo	30
130	Côte d'Ivoire	29
130	Nicaragua	29
130	Uganda	29
133	Comoros	28
133	Guyana	28
133	Honduras	28
133	Iran	28
133	Kazakhstan	28

RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE			
133	Russia	28	157	Tajikistan	22
139	Azerbaijan	27	160	Democratic Republic of the Congo	21
139	Kenya	27	160	Laos	21
139	Nepal	27	160	Libya	21
139	Nigeria	27	163	Equatorial Guinea	20
139	Pakistan	27	163	Zimbabwe	20
144	Bangladesh	26	165	Burundi	19
144	Cameroon	26	165	Chad	19
144	Central African Republic	26	165	Haiti	19
144	Congo Republic	26	165	Venezuela	19
144	Syria	26	169	Iraq	18
144	Ukraine	26	170	Turkmenistan	17
150	Eritrea	25	170	Uzbekistan	17
150	Guinea-Bissau	25	172	Myanmar	15
150	Papua New Guinea	25	173	Sudan	13
150	Paraguay	25	174	Afghanistan	8
154	Guinea	24	174	Korea (North)	8
154	Kyrgyzstan	24	174	Somalia	8
156	Yemen	23			
157	Angola	22			
157	Cambodia	22			

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

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

Существует еще несколько хорошо известных индексов, например, Глобальный барометр коррупции (Global Corruption Barometer - GBC). В таблице 2.2 показан отрывок со страницы 43 из GBC за 2010 г., с ответом на вопрос «В какой мерен вы рассматриваете следующие органы в стране как затронуты коррупцией? (1: совсем не коррумпированные, 5: чрезвычайно коррумпированные)».

в. Ограничения восприятия

Как говорилось выше, 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. CPI – элитарный индикатор, отражающий взгляды бизнесменов и экспертов, а не взгляды рядовых граждан. Восприятие может подпадать под влияние СМИ. Результаты могут показывать рост коррупции и просто служить признаком увеличения свободы СМИ. Индекс CPI 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 CPI.

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.

Если, согласно мнению населения, судебная система страны глубоко коррумпирована, это отразится на том, как жители страны пользуются этой системой – они могут вообще не обращаться в суды за разрешением споров, так как думают, что система в любом случае коррумпирована и справедливого решения ждать не приходится.

Как отмечено выше, индекс СРІ полезен как показатель общего уровня коррупции, но от него мало пользы для понимания распространения коррупции по секторам или для получения информации, какие слои общества ей наиболее поражены.

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

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

COUNTRY/ TERRITORY	POLITICAL PARTIES	PARLIAMENT/ LEGISLATURE	POLICE	BUSINESS/ PRIVATE SECTOR	MEDIA	PUBLIC OFFICIALS/ CIVIL SERVANTS	JUDICIARY	NGOs	RELIGIOUS BODIES	MILITARY	EDUCATION SYSTEM
Ireland	4.4	4.0	3.0	3.5	3.0	3.3	2.7	2.5	3.9	2.3	2.5
Italy	4.4	4.0	3.0	3.7	3.3	3.7	3.4	2.7	3.4	2.8	2.9
Latvia	4.0	3.7	3.3	3.0	2.5	3.6	3.2	2.1	1.8	2.3	2.6
Lithuania	4.2	4.2	3.7	3.5	2.9	3.8	4.0	2.6	2.5	2.4	3.0
Luxembourg	2.9	2.5	2.5	3.0	2.7	2.7	2.5	2.3	2.7	2.3	2.3
Netherlands	3.0	2.7	2.6	3.1	2.9	3.0	2.6	2.5	2.9	2.5	2.3
Norway	3.0	2.2	2.1	3.2	2.9	2.8	1.9	2.7	3.2	2.4	2.4
Poland	3.6	3.4	3.2	3.5	2.8	3.4	3.3	2.6	2.7	2.4	2.6
Portugal	4.2	3.7	3.2	3.6	2.8	3.2	3.4	2.6	2.6	2.6	2.5
Romania	4.5	4.5	3.9	3.6	3.1	3.8	4.0	2.9	2.3	2.4	3.1
Slovenia	4.3	3.7	3.2	3.7	3.1	3.6	3.5	2.7	3.2	2.8	2.9
Spain	4.4	3.5	3.1	3.5	3.4	3.5	3.4	2.8	3.5	2.7	2.6
Switzerland	2.9	2.6	2.1	3.3	3.0	2.6	2.3	2.2	2.5	2.2	1.8
United Kingdom	4.0	3.8	3.1	3.5	3.4	3.4	2.8	2.9	3.0	2.5	2.5

с. Другие индексы: восприятие и опыт

Существует еще несколько хорошо известных индексов, например, помимо Глобального барометра коррупции (Global Corruption Barometer), предложенного «Трансперенси интернэшнл», который объединяет информацию, основанную на восприятии, можно упомянуть также Индикаторы Всемирного банка («Делать бизнес» – Doing Business – и Рейтинг глобальной конкурентоспособности Всемирного Экономического Форума).³⁶

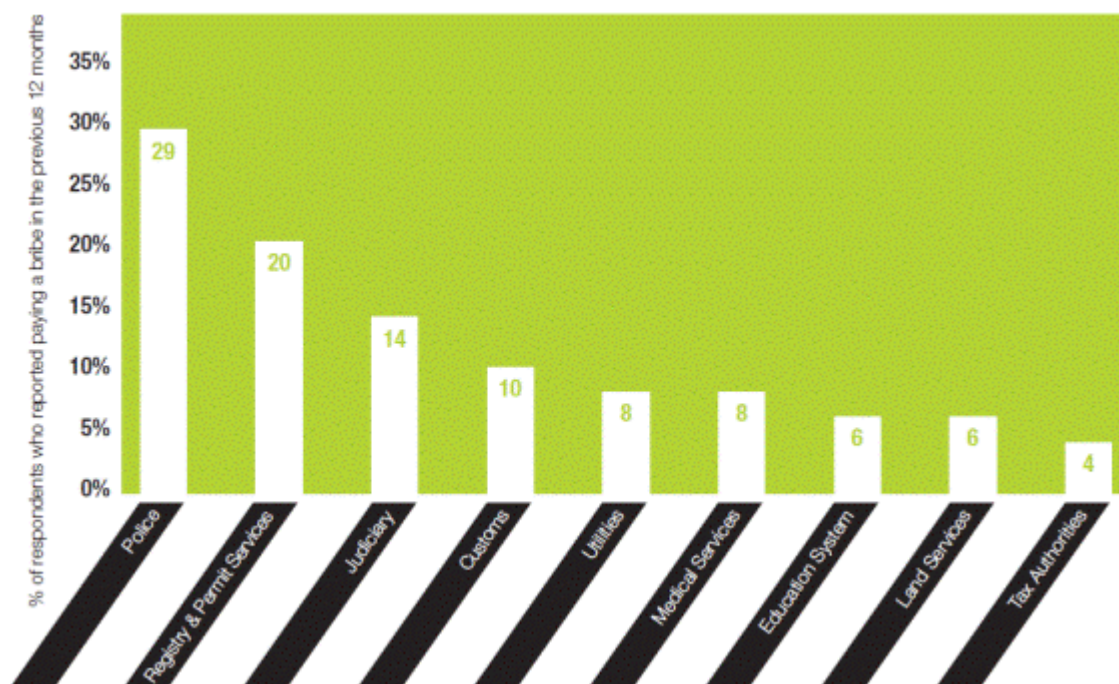
Глобальный барометр коррупции

Глобальный барометр коррупции интересен тем, что он учитывает взгляды «обычных» людей (в противоположность взглядам

36. См. www.rai-see.org.

элиты, отражаемым индексом CPI). Кроме того, он содержит информацию о том, как люди сталкиваются с коррупцией в повседневной жизни, а не только как они воспринимают коррупцию или думают о ней. Средний показатель по 86 странам для разработки GCB за 2010 г. дает представление о том, какие сферы особенно затронуты коррупцией. Основываясь на этих результатах на рисунке 2.2 показан процент респондентов, которые сообщали о том, что дали взятку за последние 12 месяцев.

Рисунок 2.2: Глобальный барометр коррупции, 2010 г. (по сектору госуслуг)

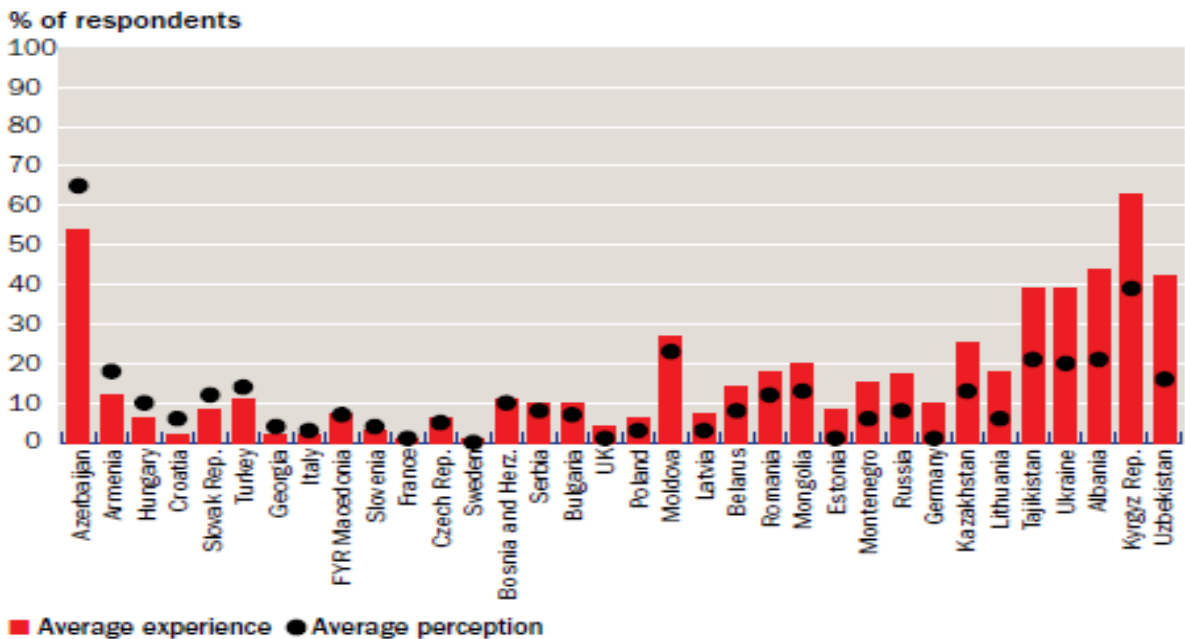


Опрос «Жизнь в переходном периоде» (LiTS)

Имеется также возможность сравнить, как люди воспринимают коррупцию и как часто они действительно с ней сталкиваются. Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) и Всемирный банк (ВБ) совместно провели за последние 10 лет несколько исследований стран с экономикой переходного периода, ранее принадлежавших к советскому блоку. Исследование «Жизнь в переходном периоде»³⁷, о котором уже говорилось, включало вопросы о воспринимаемом уровне коррупции и содержало сравнение ответов по странам, см. рисунок 2.3.

37. Последняя версия исследования, опубликованная в 2010 г., доступна на сайте www.ebrd.com.

Рисунок 2.3: Восприятие или опыт коррупции
Perception versus experience of corruption



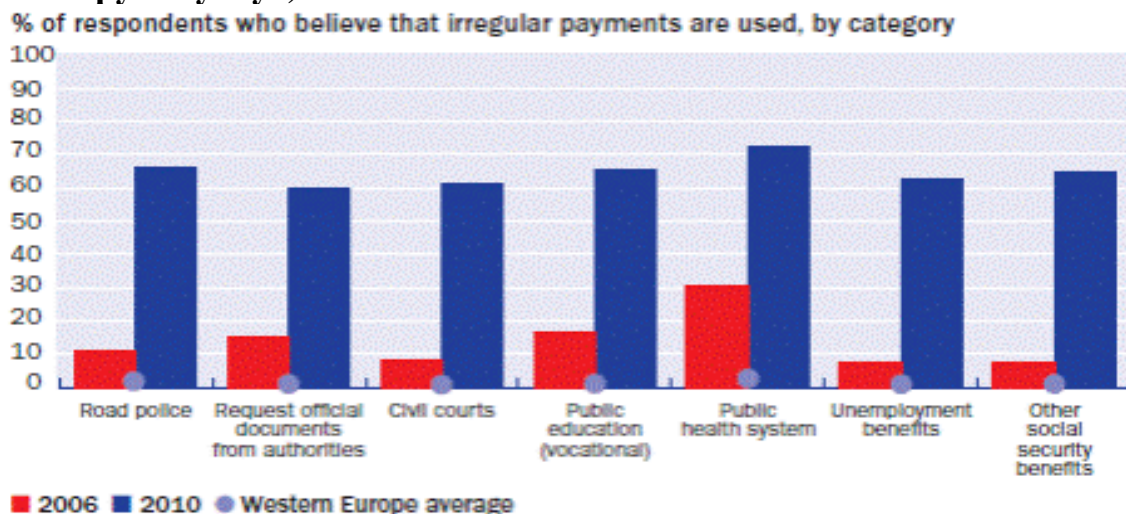
Source: LITS II (2010).

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.

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

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

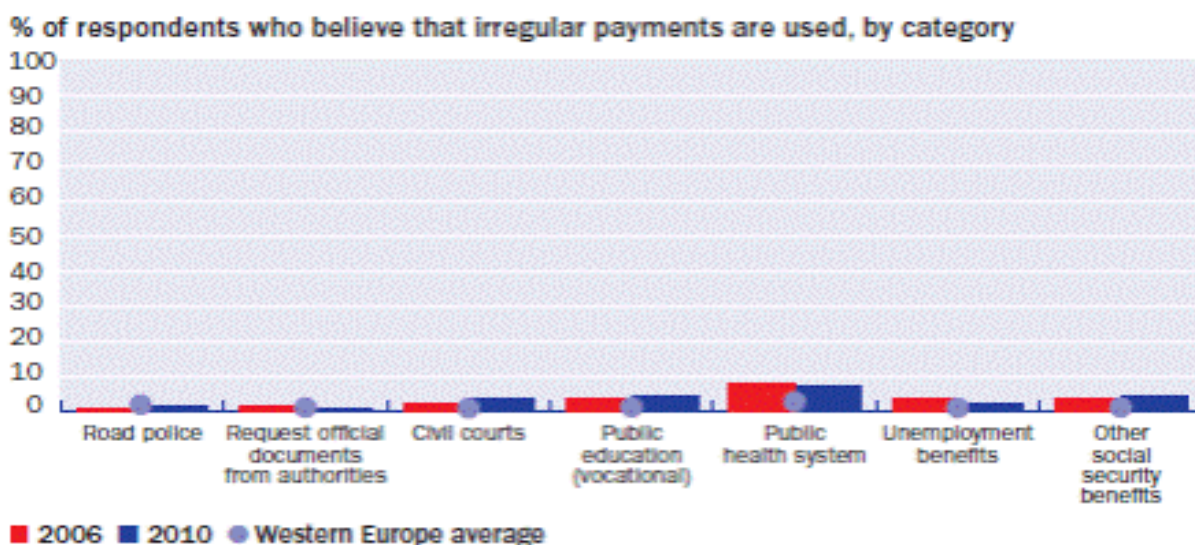
Рисунок 2.4: Процент респондентов в Азербайджане, которые считают, что существуют неофициальные выплаты (по сектору госуслуг)



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

Рисунок 2.5: Мнения о том, что неофициальные выплаты в Грузии остаются достаточно редкими (в % респондентов, которые считают, что такие выплаты существуют)

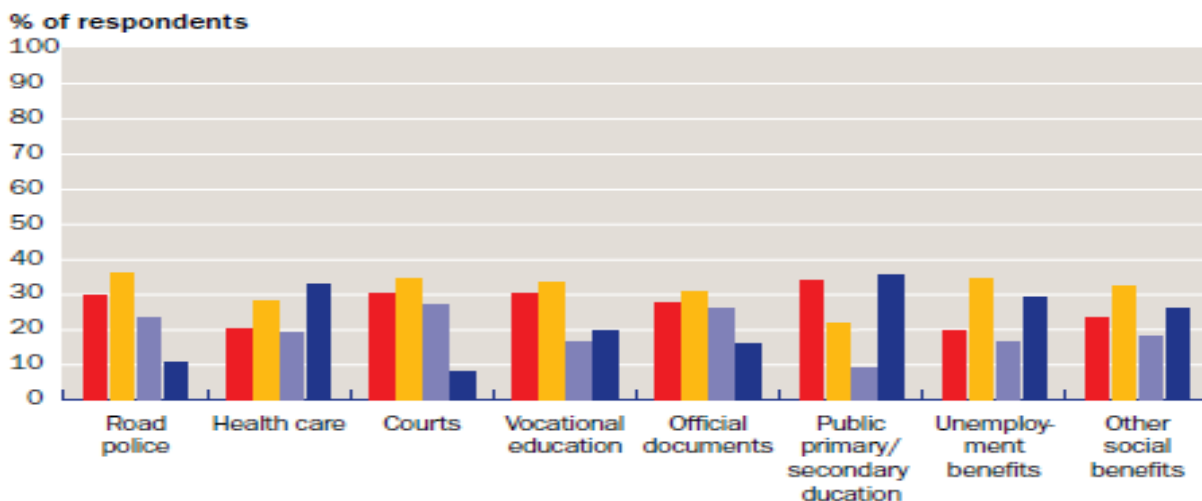
Irregular payments remain quite infrequent



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

Рисунок 2.6: Основания для неофициальных выплат или подарков (по сектору госуслуг)

Reasons for making unofficial payments or gifts, by public service



■ I was asked to pay ■ Not asked, but knew payment was expected
 ■ To get things done quicker/better ■ To express my gratitude

Source: LiTS II (2010).

Note: "Gratitude" refers to the proportion of respondents who say that they made an unofficial payment or gift in the given public service in order to express gratitude.

"Quicker" refers to the proportion of respondents who say that they made an unofficial payment or gift in the given public service in order to get things done quick or better.

"Expected" refers to the proportion of respondents who say that they were not asked to make an unofficial payment or gift in the given public service but such payment or gift was expected.

"Asked" refers to the proportion of respondents who say they they were asked to make an unofficial payment or gift in the given public service.

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

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 – это уголовно наказуемое правонарушение. Интересно, что подобные

исследования часто обнаруживают расхождение между воспринимаемым людьми уровнем коррупции и их реальным опытом: во многих случаях воспринимаемый уровень коррупции выше, чем реальный опыт, имеющийся у людей в связи с коррупцией.

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

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

Исследование состояния деловой среды и результативности работы предприятий, разработанное Всемирным банком и Европейским банком реконструкции и развития, предусматривает личные интервью с владельцами и высшим руководством компаний стран с переходной экономикой. Первый опрос в 1999 году 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?

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

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

становятся всё популярнее для выявления утечек в системе образования.³⁸

2.2. Риски коррупции

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, механизмы подачи жалоб, целостность бюджета, систему государственных закупок, аудита и контроля)³⁹.

– ЮНОДК, Инструментарий ООН по противодействию коррупции (3-е издание, 2004 г.);⁴⁰

– ЮНОДК, Техническое руководство к Конвенции ООН против коррупции 2009 г. (на английском, французском, испанском и русском языках);⁴¹

– ОБСЕ, Передовой опыт борьбы с коррупцией, 2004 г. (на английском и русском языках);⁴²

– Трансперенси интернешнл, «Сталкиваясь с коррупцией: элементы системы государственной добропорядочности», Сборник материалов TI 2000 г. (на английском и арабском языках);⁴³

– ЮНОДК, Перечень вопросов для самооценки к Конвенции ООН против преступности (на английском, арабском, французском и русском языках);⁴⁴

– ОЭСР: Управление конфликтом интересов на государственной службе. Набор инструментов 2005 г.; Специализированные институты по борьбе с коррупцией. Обзор моделей, 2006 г. (на английском и русском языках); Лоббисты, правительство и общественное доверие, 2009 г., Декларации об имуществе государственных служащих: инструмент предотвращения коррупции, 2011 г. (на английском и русском

38. См. обсуждение на ресурсе www.unesco.org.

39. Текст раздела 2.2 взят из публикации: *Пособия по разработке и проведению политики борьбы с коррупцией*», подготовленного в рамках Инструмента проекта Восточное партнерство-Совет Европы по эффективному управлению и борьбе с коррупцией, Издательство Совета Европы, Страсбург 2012 (на английском и русском языках).

40. См. www.unodc.org.

41. См. www.unodc.org.

42. См. www.osce.org.

43. См. transparency.org.

44. См. www.unodc.org.

языках), Осведомленность налоговых инспекторов в вопросах взяточничества 2009 г., и т.д.;⁴⁵

– Списки коррупционных рисков по различным секторам (таможня, здравоохранение, политические партии и т.д.), см., например, «Пособие по оценке коррупции» USAID (2009г.),⁴⁶ приложение 3, стр. 94 «Руководство по диагностике»;

– Ресурсный центр противодействия коррупции U4.⁴⁷

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, то причина усматривается 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 состоит в том, чтобы установить, каких мер управления не хватает в определенной стране или секторе.

2.2.1. Типы 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);

– мотивы сторон вовлеченных в коррупционные действия.

45. См. www.oecd.org.

46. См. www.usaid.gov.

47. См. www.u4.no.

2.2.2. Сбор информации

Хотя 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 и есть причина коррупции, или способствует коррупции. В любом конкретном случае мнения будут расходиться, если мы будем задавать этот вопрос гражданину, государственному служащему на уровне эксперта или на руководящем уровне, представителям 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.

Аналитический обзор

Это первый шаг с целью оценить уже имеющийся материал: ранее представленные доклады или оценки состояния мер противодействия, подготовленные учеными, неправительственными организациями, международными организациями, СМИ и т.п.

Для сбора информации, 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.

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

- Соблюдение 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 коррупции;
- Анализ добропорядочности:
 - Глобальный доклад о добропорядочности,
 - Доклады ОЭСР о мониторинге системы противодействия коррупции (Восточная Европа),

- Трансперенси Интернешнл – оценки национальных систем контроля добропорядочности,
- Другие оценки, например, Форума экономических исследований (ERF) по арабскому региону;⁴⁸
- Контрольный перечень вопросов для самооценки по реализации конвенции ООН против коррупции⁴⁹ (на арабском, английском, французском и русском языках);
- Национальные доклады/методы, например:
 - Армения: Институциональные источники коррупции в Армении 2009 г. (USAID),
 - Молдова: Постановление правительства № 906 от 28 июля 2008 г. об утверждении методологии оценки коррупционных рисков в государственных организациях.

Опросы

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

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

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

Например, (письменные) интервью, фокус-группы и анализ конкретных ситуаций включены в Постановление правительства Молдовы № 906 от 28 июля 2008 г. об утверждении методологии оценки коррупционных рисков в государственных организациях⁵⁰:

48. ERF, Выявление коррупции и программы оценок по контролю: некоторые уроки для MENA, декабрь 2012, www.erf.org.

49. ЮНОДК, Полный контрольный перечень вопросов для самооценки по реализации конвенции ООН против коррупции, www.unodc.org.

50. Проект Совета Европы по противодействию коррупции, отмыванию денег и финансированию терроризма в Республике Молдова (MOLICO), проект

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

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

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

2.2.3. Анализ информации

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

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, обычные люди 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,

«Методики оценки коррупционных рисков в государственных органах и организациях», английский перевод, www.coe.int/molico.

что оно продолжает откладывать масштабную реформу государственного управления».

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

Каких данных не хватает?

– Охватывают ли данные все возможные коррупционные риски и все меры управления?

– Какие сегменты общества остались неохваченными?

– Имеются ли данные об общем уважении к закону и твердости в его соблюдении в стране? Это приблизительно покажет нам, насколько весом 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 существуют органы по противодействию коррупции, можем ли мы убедиться в том, что они приносят пользу.

3. Ответные меры: обзор

Задачи

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.

3.1. Мнения и стратегии

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,
- необходимо реформировать всю систему правоохранительных органов,
- необходимо реформировать систему государственной службы, а это нельзя сделать, если работающие там люди не имеют нормальных зарплат,
- государственные служащие должны лучше понимать законодательство - в настоящий момент многие не знаю, 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 госслужащим.

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

стратегии обычно осуществляются правительством, разрабатываются одним из отраслевых министерств (например, Министерством юстиции) или ответственных структур страны (например, органом по борьбе с коррупцией), а принимаются они парламентом. Одному из органов поручается лидирующая роль в мониторинге за имплементацией конкретных мер. Последние, в свою очередь, разбиваются на краткосрочные рабочие планы и отчеты представляются парламенту или правительству. Часто заинтересованные группы гражданского общества приглашаются к участию в мониторинге и контроле (например, в Армении).⁵¹

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

- универсальные учреждения с правоохранными функциями (например, STT в Литве; KNAV в Латвии и Независимая комиссия по борьбе с коррупцией в Гонконге;
- правоохранные 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).⁵³

Наиболее успешный пример специализированного антикоррупционного органа – Независимая антикоррупционная комиссия (ICAC), созданная в 1974 году, 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 в отношении коррупции. Независимая комиссия Гонконга стала моделью для многочисленных специализированных антикоррупционных органов во всем мире, например, для литовской Особой следственной службы. Повторить успех ICAC, правда, не так просто: её созданию сопутствовала либерализация законодательства об азартных играх и

51. См. подробнее «Разработка и реализация политики противодействия коррупции», Совет Европы, Страсбург, 2012 (английский, русский), www.coe.int/eap-corruption

52. О предпосылках, институциональных и правовых рамках, и человеческих и материальных ресурсов антикоррупционных агентств можно прочитать на веб-сайте Международной ассоциации антикоррупционных органов (ИААСА), www.iaaca.org, см. <http://www.iaaca.org/>.

53. См. www.oecd.org (английский, русский).

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 году 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. ниже в 4.2).⁵⁴

Существует ли необходимость в создании нового правоприменительного органа, или же следует сконцентрироваться на усилении существующих структур – это 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 еще до создания агентства по модели ICAC, необходимо оценить средне- и долгосрочные затраты, установить индикаторы для мониторинга его успеха.⁵⁵

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

3.2. Реформа законодательства и нормативной базы

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

Такое законодательство предусматривает преследование коррупции посредством применения уголовных или гражданско-правовых санкций, но может включать и принятие законов, направленных на усиление прозрачности и подотчетности (например, законы об имуществе госслужащих, о свободе выражения мнения и свободе СМИ или финансировании политических партий или избирательных компаний). Другие важные отрасли регулирования – конфликт интересов и законодательство о государственных закупках. Специализированные антикоррупционные органы также должны иметь четко сформулированную основу для своего создания и своей деятельности.

54. См. www.oecd.org (английский, русский).

55. Полезная публикация об успехе антикоррупционных органов: J. Johnson, H. Hechler and H. Mathisen, *How to monitor an anti-corruption agency*, U4/CMI 2012, www.cmi.no.

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 в том, что законодательная реформа должна сопровождаться другими мерами, включающими подготовку сотрудников судебных органов и органов правопорядка по применению нового законодательства.

3.3. Судебная реформа

Во многих странах с эндемическим или системным уровнем коррупции ключевая проблема – коррупция в системе судебных органов. Реформы обычно направлены на достижение прозрачности работы, независимости и подотчетности судей и прокуроров. Это предусматривает: учреждение структур, обеспечивающих независимость и самоконтроль судебной системы, (например, решение таких вопросов, как определение критериев и процедур для назначения судей и судебных 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 ответ на широко осознаваемую политизацию и коррумпированность судебной системы в конце 1990-х годов был учрежден Высший судебный и прокурорский совет (ВСПС) Боснии и Герцеговины, выпустивший Этический кодекс для судей и обвинителей. Канцелярия дисциплинарного судьи расследует и назначает меру наказания за нарушения этого кодекса. ВСПС непрерывно работает над созданием и совершенствованием объективных критериев приема на работу судей и прокуроров.

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

3.4. Правоохранительные органы

Правоохранительные органы играют важнейшую роль в борьбе с коррупцией. Полиция расследует предполагаемые нарушения, а

органы прокуратуры обеспечивают дальнейшее преследование преступлений. Предпринятые меры включают обучение и наращивание потенциала специализированных антикоррупционных подразделений в полиции; во многих случаях созданы специальные антикоррупционные агентства с правоохранными полномочиями (см. выше). Реформы, проводимые для борьбы с коррупцией, обычно включают аналогичные меры – подготовка и расширение потенциала – сосредоточенные на реформировании преследования, а также меры по деполитизации преследований.

Существует по крайней мере 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.

3.5. Реформа государственной администрации/ государственной 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 государственной службы ценностного значения честности и беспристрастности. В этом контексте увеличение зарплаты госслужащих много лет обсуждается, но как изолированная мера она оказалась неэффективной.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) с 2003 года разработала схему под названием Структура обеспечения профессиональной честности, см. рисунок 3.1.⁵⁶

56 . Более подробное изложение концепции Структуры обеспечения профессиональной честности, см. www.oecd.org.

Рисунок 3.1 Структура обеспечения профессиональной честности



3.6. Государственное образование и гражданское общество, как независимые индикаторы хода антикоррупционных реформ

Существует международный консенсус о необходимости сопровождать антикоррупционные реформы реформами в сфере образования. Последние могут включать кампании в СМИ, проводимые правительством или определенными правоохранительными 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 коррупцию⁵⁷. Международное сообщество едино и в понимании того, что важную роль в мониторинге имплементации

57. См. D. Smilov and M. Tisné, *From the ground up: assessing the record of anticorruption assistance in Southeast Europe*, Central European University Press, 2004.

антикоррупционных действий властей может сыграть именно само международное сообщество. Во многих странах бывшего коммунистического лагеря гражданское общество формально играет роль в контроле функционирования антикоррупционных органов.

Образовательные меры могут также означать привлечение мнения о размахе проблемы различных групп и их взглядов на возможные пути решения проблемы. Однако реальное значение такого 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 годов к тому, что эти организации отказались от своего участия в работе контрольного органа, наблюдавшего за борьбой с коррупцией.

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

- принятие Национальной стратегии по предотвращению коррупции и Национальной стратегии по борьбе с коррупцией,
- создание Антикоррупционного совета при президенте с участием гражданского общества,
- реформу УК, 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.

Отчет, тем не менее, скептически оценивает влияние перечисленных мер на уровень коррупции⁵⁸.

58. Доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики (стр. 9-12), см. на www.oprf.ru.

4. Истории успеха

Цель этого раздела дать ответы на следующие вопросы:

- Есть ли страны, где достигнуты значительные успехи в борьбе с коррупцией, и где уровень коррупции существенно снизился в результате реформы? 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 баллов по индексу CPI «Трансперенси Интернешнл». Столь же низкие результаты получили Афганистан в 2008 г., Ирак в 2011 г. Чтобы поступить в университет без вступительных экзаменов требовалось дать взятку в среднем 15 000 долл. Для получения паспорта требовалось, в дополнение к государственной пошлине, уплатить 100 долл. Однако к 2011 году соответствующий индекс Грузии – с 1.8 в 2003 г. до 2.8 в 2006 г., а затем до 5.2 к 2012 г.

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

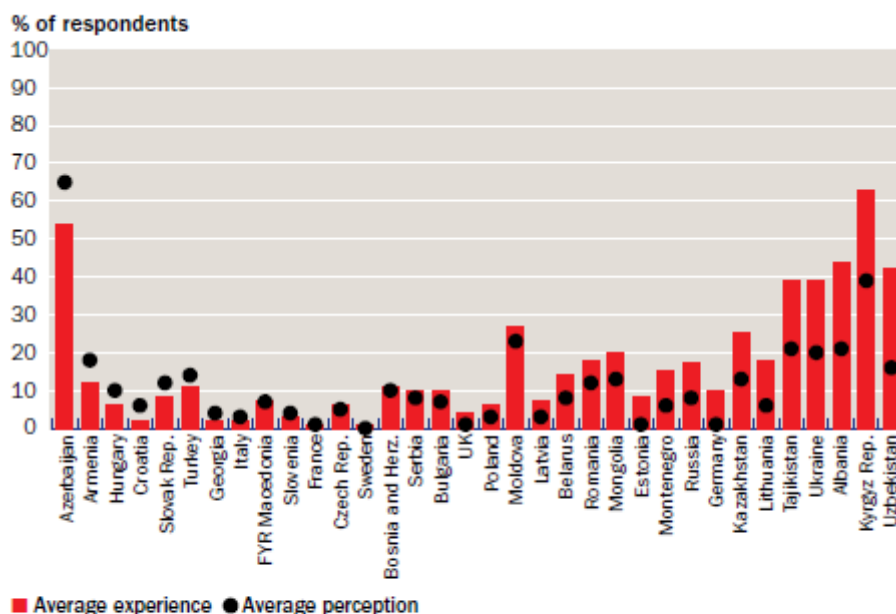
Глобальный барометр коррупции организации Трансперенси интернешнл», поставил Грузию на первое место в мире в 2010 году в том, что касается снижения уровня коррупции по отношению к предыдущим значениям и на второе место в мире с точки зрения восприятия общественностью эффективности правительства в борьбе с коррупцией. В 2010 году 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.⁵⁹

При том что всего десять лет назад Грузия была в конце международной шкалы борьбы с преступностью, сегодня она может конкурировать с такими европейскими странами, у которых самый низкий уровень взяточничества в сфере госуслуг, такими как Соединенное Королевство – см. рисунок 4.1.

59. Всемирный Банк, *Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг: хроника реформ в Грузии*, 2012, 104 страниц, openknowledge.worldbank.org.

Рисунок 4.1: Положение Грузии в восприятии или опыте коррупции

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.

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

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

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

4.1.1. Патрульная полиция

До реформ

До 2003 г., милиционер, прокурор или судья зарабатывали от 15 до 60 долл. в месяц.⁶¹ Чтобы получить назначение на должность полицейского приходилось заплатить от 10 000-20 000 долл. Эти

60. Там же.

61. Министерство юстиции Грузии, Антикоррупционные реформы, доклад на семинаре по Восточному партнерству в Совете Европы, 20 мая 2011 г., издатель больше не размещает этот документ в Интернете.

деньги затем компенсировались «через внутреннюю пирамиду доходов, финансируемых нелегальными поборами... Например, каждую неделю патрули платили фиксированную сумму от взяток, которые они получали от граждан за различные «нарушения», своим непосредственным начальникам, а те, в свою очередь, делились со своими боссами и т.д. Дорожные инспектора все время были на подкорме. В течение часа за рулем водителя могли остановить по меньшей мере два раза с требованием заплатить небольшой штраф»⁶².

Реформы

Грузия приняла решение провести некоторые весьма смелые 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 одновременного 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 единственной целью на дорогах было остановить водителя для получения взятки.

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

Применение принципа полной нетерпимости к коррупции не ограничивалось увольнением полицейских и набором новых кадров. 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

62. Всемирный банк, *Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг*.

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 дальнейшей защиты своих граждан от произвола, правительство ввело круглосуточную горячую линию, которая позволяла гражданам жаловаться на полицию и сообщать о случаях вымогательства. Видеокамеры были установлены повсюду в Тбилиси и других крупных городах, а также вдоль скоростных трасс, предоставляя полиции и гражданам возможность доказать либо факт нарушения, либо обратное. Отныне штрафы больше не взимались не месте нарушения, а перечислялись через коммерческие банки, тем самым ограничивая возможность полицейским класть деньги в 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»⁶³.

4.1.2. Налоговые службы

До реформ

Как и в отношении дорожной полиции, Грузия решила, что ей будет лучше без существующих налоговых инспекторов.

Бизнес регулярно платил взятки за предоставление налоговых льгот и за уход от налоговых проверок и санкций. Эти взятки являлись своего рода смазкой в переговорах между налоговыми властями и собственниками бизнеса по окончательному определению размера налогов. Бизнесу и налоговикам было проще неофициально согласовать размер платежей - в виде налогов и 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. В результате 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

63. Там же

стремились наиболее точно определить размер своих налоговых обязательств и рассчитаться по ним».⁶⁴

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, президент государственной золотодобывающей компании, а также некоторые олигархи.

Задержанные имели возможность сохранить свободу путем заключения спорной сделки о признании вины, поскольку она выходила за рамки в то время действующего законодательства. Правительство изъяло у задержанных значительные средства, которые пополнили опустевшие казначейские счета. Одна такая сделка о признании вины, заключенная с известным бизнесменом, принесла казне 14 миллионов долларов США. Несмотря на то, что такие сделки, заключаемые с задержанными, давали возможность сохранить им свободу, они посылали обществу однозначный сигнал, что теперь даже сильные мира сего будут нести наказание и 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 года правительство приняло законодательство о налоговой амнистии, которое позволяло всем налогоплательщикам, за исключением государственных деятелей, задекларировать до конца 2005 года все неучтенные активы. Заявленная собственность могла быть легализована после уплаты в бюджет одного процента от её стоимости.

64. Там же.

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.

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 за один вечер. Я им сказал, что буду судить об их работе не по прошлым заслугам, а по тому, как они будут работать в ближайшие месяцы». С сотрудниками, которые продолжали жить по-старому, действовали решительно. Задержания и суровые приговоры налоговым инспекторам и сотрудникам быстро снизили уровень коррупции.

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

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

Новый налоговый кодекс был принят в 2005 году. 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».⁶⁵

4.1.3. Государственный и гражданский реестр

До реформ

До реформы, чтобы получить паспорт гражданину приходилось заплатить 100 долл. в дополнение к госпошине⁶⁶.

Однако коррупция этим не ограничивалась, а была настолько вопиющей, что криминальные лица покупали себе паспорта на чужие имена. Даже обычные граждане использовали эти организации для того, чтобы внести в документы недостоверные 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».⁶⁷

Реформы

В соответствии с новым законом было создано Национальное агентство государственного реестра (НАГР) - юридическое лицо в составе Министерства юстиции. С целью обеспечения быстрого и упрощенного доступа к данным реестра, перед новой организацией, функционирующей на основе самофинансирования, ставилась задача упростить процедуры, обеспечить защиту права собственности, предложить услуги, ориентированные на клиента, и в итоге способствовать экономическому росту. «До реформ государственный реестр страдал от недофинансирования, т.к. получал средства из

65. Там же.

66. Министерство юстиции Грузии, Антикоррупционные реформы, доклад на семинаре по Восточному партнерству в Совете Европы, 20 мая 2011 г., издатель больше не размещает этот документ в Интернете.

67. Всемирный банк, *Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг*.

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».

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 отделений. Новое законодательство покончило с бюрократической волокитой. Оно усовершенствовало процедуры, необходимые для получения документов гражданского реестра, и обязало чиновников, а не самих граждан, собирать необходимые документы из этого же реестра и других организаций. «Если информация хранится в государственном органе, наш сотрудник не имеет права запрашивать ее у граждан», - рассказывает заместитель министра юстиции и руководитель гражданского реестра Гиорги Вашадзе. Базы данных различных ведомств в настоящее время унифицированы в режиме онлайн, что обеспечивает доступ к информации в течение нескольких секунд. Все платежи, которые перечисляются Агентству гражданского реестра, стали понятными и фиксируются на бумаге, 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 обрабатываются в течение дня – почти так же, как и раньше ускоряли процесс за взятку. «Мы проанализировали структуру коррупционных действий, связанных со сроками исполнения регистрации и сказали себе, а давайте вместо этого введем плату за срочность услуги», - рассказывал господин Эгиашвили. Так, например, удостоверение личности выдается в течение 10 дней бесплатно, а в течение одного дня за плату в размере 25 лари.

Нормативные сроки выдачи документов были резко сокращены. С доплатой за срочность паспорт теперь можно получить в течение 24-х часов, а другие документы, такие как свидетельство о рождении, смерти или о браке - за 15 минут. В Грузии оказывают даже VIP-услугу, когда сотрудник реестра приходит по месту нахождения заявителя с переносным компьютером и обрабатывает его заявление о выдаче паспорта на месте. Как и другие государственные учреждения, органы государственного реестра не принимают платежи за услуги напрямую. Вместо этого, в том же помещении оплата производится 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 примерно 20 долларов США в месяц в 2003-м году до 400 в 2005-м, 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»⁶⁸.

4.1.4. Университеты

До реформ

Сотрудники университетов действовали как и дорожная полиция, налоговая инспекция и сотрудники реестров.

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, функционирующими в маленьких квартирах с одним штатным «профессором». Согласно опросу 2004 года, размер взяток колебался от 8 до 30 тысяч долларов США, в зависимости от престижности программы обучения

68. Там же.

Самые крупные взятки давались при поступлении на юридический и медицинский факультеты. Преобладающее большинство студентов платили репетиторам в размере от 5 до 15 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, спрашивая у прохожих, кому надо дать взятку, чтобы ее внук поступил. Система оставляла за бортом абитуриентов из бедных семей, особенно выходцев из провинции»⁶⁹.

Реформа

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

До реформы каждый университет проводил собственные экзамены, тем самым расширяя возможности для коррупции. Реформаторы создали новое независимое учреждение, Национальный экзаменационный центр, который разрабатывает экзамены и управляет их проведением через 14 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

69. Там же.

также провели разъяснительную работу о необходимости проводимых изменений. ...

Для искоренения коррупции, укрепления доверия общества и обеспечения поддержки новой системы, реформаторы поставили во главу угла надежность. Задания для вступительных экзаменов были напечатаны в издательстве Кембриджского университета в Англии. Запечатанные экзаменационные билеты были отправлены в Грузию и доставлены полицейскими машинами в хранилища национального банка, где они и находились вплоть до дня экзамена. Мониторинг экзаменов проводился 700 местными наблюдателями наряду с 72 грузинскими и 20 иностранными. Международные организации, такие как Трансперенси интернешнл также наблюдали за всем процессом. В дополнение к этому, 470 полицейских и 34 врача были привлечены для обеспечения безопасности и здоровья абитуриентов.

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

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.

70. Там же.

Конечно, эта цифра все же лучше индексов Украины (116) и России (142), но все же далеко не пример для подражания.⁷¹

Твердая решимость грузинского руководства осуществлять реформы 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 общественность. В то же время, существует опасность того, что власти будут воспринимать административную («мелкую») коррупцию, как единственно важную проблему, на устранение которой должна быть нацелена институциональная реформа. Без адекватной системы сдержек и противовесов, результат может быть таковым, что полицию всё равно будут воспринимать не как защитницу граждан, но, скорее, как проводницу определенных интересов».⁷²

4.2. Другие примеры

Грузия, вероятно, самый выдающийся за последние несколько лет пример успеха в борьбе с коррупцией во всем мире с 1990х годов. Однако существует множество примеров того, как реформы протекали постепенно в течение более длительного времени. Таковыми являются все прибалтийские страны или 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 годов. По данным управления Всемирного банка, занимающегося индикатором коррупции (СЦИ)⁷³, Хорватия набрала 23,9 балла в 1996 г., когда индекс впервые был применен, и более чем в два раза повысила свой показатель к 2010 г. (59,3). Латвия набрала 23,9 балла в 1996 г. и поднялась до 63,2 в 2010 г. Сегодня уровень взяточничества в Хорватии ниже, чем в Великобритании, а в Латвии ниже, чем в

71. Christian Caryl, “The Georgian paradox”, *Foreign Policy*, 31 January 2012, www.foreignpolicy.com.

72. Lilli di Puppo, “Police reform in Georgia. Cracks in an anti-corruption success story”, U4 Practice Insight no. 2010:2, p. 5, www.u4.no.

73. См. info.worldbank.org.

Германии, согласно результатам опроса, проведенного Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) (см. рисунок 4.1).⁷⁴

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 годах Гонконг приобрел мировую известность из-за невероятного уровня коррупции:

Сбор и перераспределение взяток было частью системы работы полиции. Говорили, что поступив на работу полицию, вы найдете деньги в своем комодe. 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, 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.⁷⁵

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

– Возмущение общественности: «Петер Годбер, главный суперинтендант полиции, находился под следствием по подозрению в коррупции. Ему удалось бежать в Соединенное Королевство в июне 1973 г. Это подняло волну недовольства общества, в том числе студентов; началась компания «Борись с коррупцией, арестуй Годбера».⁷⁶

– 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

74. Европейский банк реконструкции и развития, «Исследование – Жизнь на переходном этапе» (European Bank for Reconstruction and Development, “Life in Transition Survey” (2010), p. 39), www.ebrd.com.

75. Издатель больше не размещает этот документ в Интернете. Предыдущая ссылка: www.hkjournal.org/archive/2006_spring/wu.html.

76. Там же.

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 в рамках консультаций с Министерством юстиции и Комитетом по контролю за оперативными мероприятиями, которое состоит из лиц, назначенных главой исполнительной власти».⁷⁷

– Сообщения о преступлениях: «Конфиденциальность личных данных жалобщиков, защита свидетелей и возможность получения Комиссией анонимных жалоб».⁷⁸

– Контроль за расследованиями: «Комитет по контролю за оперативными мероприятиями следит за всеми расследованиями Комиссии. Ни одно расследование не может быть прекращено без одобрения Комитета. Он получает и рассматривает отчеты о ходе расследования, избрании мер пресечения и рассмотрения дел судами».⁷⁹

– 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».⁸⁰

– 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 ICACC.⁸¹

– Преступлением признаются неподтвержденные источники дохода: «Бремя доказывания законности доходов лежит на государственном служащем, если уровень жизни и размер имущества не соответствует его официальному заработку. Этот правовой инструмент уполномочивает Комиссию рассматривать дела, в которых крупные по размеру взятки нельзя привязать к конкретному коррупционному преступлению».⁸² См. также ниже раздел 6.1.7.

– Предотвращение: Комиссии «часто приходится принимать превентивные меры в рамках крупных проектов, таких как антикоррупционные стратегии правительственных департаментов, проверка рабочих процессов и процедур, включая процедуры проведения тендеров и закупок, для выявления слабых мест (...).

77. Там же.

78. Там же.

79. Там же.

80. Там же.

81. Там же.

82. Там же.

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.⁸³

– Финансирование: пример Гонконга демонстрирует, «что нужны 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, чтобы 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».⁸⁴

– Амнистия: после того как главный суперинтендент полиции Годбер был экстрадирован в Гонконг и заключен в тюрьму в 1977 г., «сотрудники полиции, в свободное от работы время, штурмовали Комиссию в знак протеста. Они требовали амнистии. Чтобы разрешить этот кризис, амнистия была объявлена по преступлениям, совершенным до 1 января 1977 г., за некоторыми исключениями, в первую очередь в отношении особо тяжких преступлений. Спустя некоторое время после нападения 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 разрывом между

83. Там же.

84. Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Vienna, 10-17 April 2000, International co-operation in combating transnational crime, Background paper for the workshop on combating corruption, A/CONF.187/9, at www.uncjin.org.

прошлым и настоящим, и, таким образом, Гонконг смог двигаться дальше».⁸⁵ Что касается Гонконга, см. также выше раздел 3.1.

4.3. Схемы успешных действий

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

4.3.1. Уголовное преследование

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

- Уголовное законодательство соответствует международным стандартам, то есть комплексно и эффективно охватывает все аспекты и не оставляет пробелов.

- Выборочные тесты со стороны тайных сотрудников (см. ниже 5.5) помогают выявить «гнилые яблоки».

- Обязательные ежегодные финансовые декларации⁸⁶ со стороны должностных лиц и членов их семей помогают выявить, что должностное лицо имеет более высокий уровень жизни, чем это бы объяснялось его законными доходами, и в связи с этим проводится расследование.

- Национальный орган по борьбе с отмыванием денег проводит мониторинг всех передвижений средств в стране и выявляет значительные денежные переводы этому лицу с заграничного счета и сообщает об этом правоохранительным органам.

- Следователи и прокуроры проходят подготовку и специализируются по антикоррупционным схемам и по расследованию финансовых преступлений.

- Существует горячая линия для информаторов по делам о коррупции, по которой обращается коллега данного налогового инспектора; данный коллега защищен благодаря

85. Там же.

86. ОЭСР, Декларации имущества для госслужащих: инструмент для предупреждения коррупции, www.oecd.org (английский, русский).

эффективной программе защиты свидетелей в соответствии с международными стандартами.

- Коллеги и начальство обязаны на основании закона докладывать о любом подозрении в коррупции.

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

4.3.2. Предупреждение

Найм на работу друзей и членов семьи в государственном органе – дело часто легкое в странах со слабыми системами обеспечения честности. Следующие антикоррупционные меры могли бы предупреждать такой систематический фаворитизм:

- четкое регулирование и подготовка в области конфликтов интересов;

- должностные лица должны заявлять о своем конфликте интересов работодателю;

- наказания за нарушения (дисциплинарные и уголовные);

- четкое регулирование процедуры найма на работу;

- подготовка осуществляется через внешнюю комиссию госслужбы;

- все процедуры найма объявляются публично за минимальный срок;

- другие кандидаты имеют право возбудить дело и заблокировать назначение, если их несправедливо обошли;

- успешные юридические действия благодаря независимости и профессионализму судей (назначаются независимо, в соответствии с квалификацией, независимы от исполнительных властей/министерств, должая зарплата);

- программы в сфере честности и скрытые тесты на честность в рамках судебной комиссии и комиссии госслужбы;

- законодательство о свободе информации, позволяющее гражданам или НПО анализировать процедуры найма на работу и результаты;

- информирование общественности, ознакомление кандидатов и сотрудников с правилами, правами и возможными средствами правовой защиты;

- анонимная горячая линия для информаторов по делам о коррупции;

- коллеги и начальство обязаны на основании закона докладывать о любом подозрении в коррупции.

4.4. Литература

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

Английская версия: documents.worldbank.org

Русская версия: documents.vsemirnyjbank.org

5. Этика

В данном разделе будут даны ответы на следующие вопросы:

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

5.1. Этика как инструмент борьбы с коррупцией

Коррупция – это составляющая общей культуры при:

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

В то же время, 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 именно изменение этических установок внутри государственной администрации необходимостью номер один: все законы, новые органы, институциональные реформы, повышение зарплат 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 себе 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 этика важна.

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 стандартов предыдущих автократических режимов в менталитете некоторых государственных служащих;
 - традиционные подходы передаются от старших к молодым служащим в процессе «воспитания» кадров. Такое (частичное) увековечивание системных этических проблем создает апатию и страх как у потенциально прогрессивных служащих, так и у граждан.
- недостаток этического лидерства;
 - без такого лидерства нижестоящим служащим не хватает мужества или даже мотивации меняться. Исследования госслужбы, проведенные в других странах, показывают: этическое лидерство чрезвычайно важно для перемен в этической культуре служащих.⁸⁷
- недостаток осведомленности и профессиональной подготовки;
 - Как госслужащие решают этические дилеммы?
- 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;
 - граждане мало знают о морально-этических правилах и отмечается невысокий уровень подачи жалоб о нарушениях.

87. Jolanta Palidaukaite (Lithuania), Aive Pevkur (Estonia), Iveta Reinholde (Latvia), “A comparative approach towards public service ethics in Estonia, Latvia and Lithuania”, Paper presented at EGPA conference in Madrid, 2007, at www.law.kuleuven.be.

- олигархичность и клановость в государственной администрации;
 - неэтичное поведение в ситуациях конфликта интересов и личное обогащение руководства, обычные последствия клановости, негативно сказываются на мотивации к этичному поведению нижестоящих сотрудников, да и простых граждан.
- условия работы;
 - в основном заработная плата и рабочее место могут быть существенными факторами при повышении стандартов поведения, включая соблюдение морально-этических норм.
- понимание государства;
 - государство воспринимается как система, чья правота не должна подлежать сомнению, непререкаема: это убеждение воздействует на поведение государственных служащих и на желание граждан отстаивать свои права.⁸⁸
- публичность нецелесообразна;
 - позиция, связанная с вышеназванной концепцией непререкаемости 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:

88. См., например, о Турции: Omurgonulsen and Oktem, “Towards an understanding of the cultural pillars of ethical administration in Turkey: a qualitative research endeavour”, www.law.kuleuven.be.

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.

Зачастую тренинги проводятся лишь в виде представления 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 следующее:

- 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. ниже в 5.4.2).

Совет Европы осуществлял проект по развитию этической культуры в Турции в 2007-2009 гг.⁸⁹ Помимо рассмотрения существующих этических норм, в проекте ставилась цель охватить всех госслужащих Турции подготовкой в сфере этики. В рамках проекта была проведена подготовка членов комиссий по этике в каждом госучреждении для того, чтобы они могли стать инструкторами по вопросам этики. Эти подготовленные инструкторы будут готовить либо других инструкторов, либо госслужащих по вопросам этики. Занятия по этике были организованы на интерактивной основе, с использованием сценариев по этическим дилеммам (см ниже 5.4.2). Второй этап проекта осуществляется в 2012-14 гг.

5.3. Регулирование этических вопросов

5.3.1. Источники

Официальные нормы:

- кодексы поведения;

89. См. www.coe.int/corruption.

- законодательство о государственной службе;
- антикоррупционные законы;
- Уголовный кодекс;
- другие (Конституция и т.д.)

Неформальные правила – личные и социальные ценности и нормы поведения – примеры (требующие доказательств):

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

5.3.2. Кодексы поведения на основе правил или ценностных установок

Групповое обсуждение: должен ли Кодекс поведения в вашей стране 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:⁹⁰

- Кодекс не может быть абсолютно исчерпывающим и предусмотреть все жизненные ситуации;
- слишком детализированные правила трудно адаптировать; они могут оказаться слишком узкими для охвата всех возможных случаев.
- 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;

90. Howard Whitton, Beyond the code of conduct: building ethical competence in public officials, U4-Brief 2009:19, см. www.u4.no.

– чиновники могут потерять желание мыслить ответственно и творчески.

Кодекс, содержащий лишь фундаментальные принципы и ценностные установки, которые могут 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;

– 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»⁹¹ – это пример ценностно-ориентированного Кодекса. В нем излагаются последствия применения каждого из этих семи принципов – это самоотверженность, высокие моральные качества, объективность, подотчетность, открытость, честность, лидерство:

– 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

91. См. www.gov.uk.

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

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

Ваш коллега размышляет: должен ли он сохранить билеты, чтобы иметь возможность доказать, что бизнесмен вел себя ненадлежащим образом? Каковы были бы преимущества от наличия Кодекса поведения?

Кодекс поведения может:

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

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

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

- отказаться от ненадлежащего преимущества; нет необходимости принимать его, чтобы использовать в качестве улики;
- попытаться установить человека, сделавшего данное предложение;
- избегать длительных контактов, но знание причины, по которой сделано предложение, может быть полезным как доказательство;
- если от подарка нельзя отказаться или вернуть его отправителю, его следует сохранить, но обращаться к нему как можно меньше;
- по возможности, заручиться свидетелями, например, работающими по соседству коллегами;

– как можно скорее подготовить письменный отчет об имевшей место попытке, предпочтительно, в служебном блокноте;

– как можно скорее сообщить о неудачной попытке своему начальнику или напрямую в соответствующий орган охраны правопорядка;

– продолжать работу в нормальном режиме, в частности, по вопросу, в связи с которым было предложено ненадлежащее преимущество».

Что вы думаете о таком подходе?

5.4. Подготовка по вопросам этики

5.4.1. Определения

Этика

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

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

Этический выбор

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

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

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

Довольно часто конфликт интересов как таковой ошибочно

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

Не только действительный конфликт интересов несет в себе проблему, но и ситуации, которые могут приниматься за него. Такие «явные» конфликты интересов могут создавать впечатление коррупции, которое потенциально столь же вредно, сколь и сама коррупция (см. выше в разделе 1.5).

Конкретная ситуация – Назначение друга на должность

Доктор Миллер осуществляет надзор за департаментом безопасности пищевых продуктов, имея в подчинении пятерых специалистов, работающих на условиях полной занятости, и трех ассистентов. Она получила финансирование на открытие позиции специалиста. Область ответственности нового эксперта высокотехническая и включает специальные знания и навыки в сфере биохимии («ноу-хау»). Миллер хотела бы пригласить на это место своего давнего лучшего друга, доктора Джонса – выдающегося специалиста в области безопасности пищевых продуктов. Никто не знает, что Джонс – ее лучший друг, и Миллер не говорит об этом никому, поскольку в ином случае её друга могут не взять на работу, только чтобы избежать впечатления конфликта интересов. Она входит в состав отборочного комитета, но воздерживается от голосования. В конце концов, отборочный комитет решает взять на эту должность Джонса, который на самом деле лучший кандидат на это место.

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

Предлагаемое решение:

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

5.4.2. Конкретные примеры этических дилемм

Обсуждение конкретных примеров занимает важное место в 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 привить 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 выигрывает? Кто теряет?

Шаг 3: как изменяются понятия «правильно» и «неправильно» в обсуждаемой ситуации, если Вы

рассматриваете сценарий с точки зрения каждого, кто вовлечен в ситуацию?

Шаг 4: каков в данном случае самый важный этический принцип?

Шаг 5: какое действие следует предпринять?

– Преподаватели подходят к каждой группе через каждые пять минут с 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 телефон Альфа звонит опять: его жена спрашивает, где он находится и не мог бы он поторопиться. Альфа начинает раздражаться и еще раз велит водителю прибавить скорость. Затем, когда они собираются обогнать автобус по внешней стороне, идущая впереди полная людей машина также перестраивается на внешнюю сторону. Лицо Альфа багровеет и он кричит на своего водителя: «Объезжай с другой стороны, я не собираюсь ждать целый день!». Водитель перестраивается обратно на внутреннюю полосу как раз в тот момент, когда на нее с боковой дороги выезжает старый побитый фургон. Машина и фургон сталкиваются и останавливаются.

Водитель и Альфа выскакивают из машины и начинают кричать на водителя фургона. Водитель осматривает повреждения, полученные министерской машиной, у которой помято крыло. Фургону досталось сильнее; похоже, слегка погнута 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 никому не рассказал, 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. Инспектор говорил с жалобщиком, который требует компенсации и заявляет, что у него есть показания свидетелей в его пользу. Он хочет встретиться с Вито и обсудить этот вопрос. На данной стадии вопроса он просит Вито ни с кем эту тему не обсуждать.

На следующий день Альфа звонит в канцелярию и говорит, что его друг, работающий в 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 построить структуру своей диссертации для рассмотрения деятельности 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: «О нас тут хорошо заботятся».

Выходя, Питт останавливается возле конторки. Сержант Джон теперь разговаривает с иностранным туристом, потерявшим свой фотоаппарат. Из того, что он слышит, он понимает, что турист остановился в отеле «Конак», управляющий которого послал туристов в полицейский участок, посоветовав поговорить с Джоном. Им нужна полиция для составления протокола о пропаже фотоаппарата, чтобы они могли по возвращении домой подать заявление на возмещение

страховки. Сержант Джон записывает подробности и затем просит туристов прийти вновь после обеда за нужным 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 отзываются о поведении сотрудников полиции и работе полицейских участков.

Когда он приходит в отель «Конак», главный управляющий, Энвер, с восторгом отзывается о той помощи, которую он получает из полицейского участка. Сотрудники полиции всегда способны решить любые проблемы, возникающие у его гостей, и прибывают очень быстро, если в отеле что-то случается. В свою очередь, говорит 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 сотрудники полиции обходили коммерческие компании, чтобы собрать оборудование и другие материалы (чай или кофе, например), прекратилась. Бизнесмены пришли к неофициальному соглашению, что каждый из них будет ежемесячно поставлять полицейскому участку те материалы, которые ему нужны.

Питт знал об этой традиции, но был несколько удивлен тем способом, каким все оказалось организовано. Он также был обеспокоен влиянием, которое данный факт оказывает на культуру работы и взгляды сотрудников полицейского управления. В частности, он вспомнил о том, как обошлись с туристами и пожилой четой. Он договорился о встрече с сержантом Джоном. Джон несколько удивлен вопросами Питта. Он объясняет, что бюджет

полицейского участка никогда не бывает достаточным для обеспечения предоставляемых участком услуг. Он говорит, что вынужден был посылать офицеров, чтобы просить бизнесменов оказать поддержку участку каждый раз, когда у них кончались материалы, например, бумага, кофе, ручки и пр. Он говорит, что предшественник Питта попытался организовать это более удачно, чтобы предприятия, находящиеся поблизости от полицейского участка, предоставляли ресурсы регулярно.

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, они привычны к старым порядкам.

Питт озабочен тем, что сержант оставил без внимания пожилую пару как маловажных клиентов, которым можно велеть подождать, потому что они не знают своих прав. Он также был обеспокоен достигнутыми договоренностями, предусматривавшими предоставление материалов 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 уютной. Мои люди рады работать здесь и знают, что я о них забочусь. Если хотите помочь жителям, дайте это сделать предпринимателям, они могут себе это позволить. 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 смелых граждан или коллег?

Зачастую все, кто участвует в коррупционной схеме, получают от этого выгоду: водитель такси платит только часть штрафа полицейскому; полицейский кладет «штраф» (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 ловушки для выявления склонных к насилию сотрудников»

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

В одном из множества сценариев, используемых управлением, офицеры, приехавшие по вызову о домашней ссоре, сталкиваются с 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, в отношении которых поступали жалобы на жестокое обращение.

...

«Мы все знаем о проверке моральных качеств, показывающей, вернет ли сотрудник утерянный бумажник», сказал Джозеф В. Тоал, президент Ассоциации доброжелательных сержантов. «Но когда они заходят так далеко, на уровень семейных споров или чего-то подобного, они играют с очень опасной сферой, поскольку это может привести к ситуации, когда полицейский может 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 сотрудников, напомиавших торговцев наркотиками, а затем патрульной машине было дано указание выехать на место и разогнать эту группу. По словам прокуратуры, один из переодетых «торговцев» начинал ругаться на одного из приехавших сотрудников. На случай, если сотрудник ответил бы применением силы, в качестве поддержки выступали остальные четверо переодетых сотрудников.

В качестве заключительной меры предосторожности, по словам чиновников, они в рабочем порядке консультируются с местными прокурорами 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 [...]».⁹²

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 года Полицейское управление города Нью-Йорка проводит проверки моральных качеств своих сотрудников следующими методами⁹³:

- реалистичные сценарии, такие как предложение наличных денег от арестованного торговца наркотиками, сыгранные сотрудниками подразделения по контролю за соблюдением профессиональной этики;

- проверки моральных качеств документируются с использованием электронного аудио- и видеонаблюдения, а также благодаря размещению на месте действия свидетелей;

- целевые проверки: направлены на конкретных сотрудников, подозреваемых в коррупции на основании выдвинутых ранее обвинений со стороны граждан, преступников или коллег;

- проверки на основе случайной выборки нацелены на случайным образом выбранных сотрудников;

- все сотрудники осведомлены о существовании данной программы, но ничего не знают о периодичности или о времени наступления таких проверок;

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

К настоящему моменту известно о следующих последствиях проверок моральных качеств:

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

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

92. «Нью-Йорк Таймс» от 24 сентября 1999 г., статья Кевина Флинна (Kevin Flynn), www.nytimes.com.

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

– только 1% сотрудников, ставших объектом проверки в силу случайного выбора, не проходит проверку.

5.5.2. Цели

Проверка моральных качеств преследует следующие цели:⁹⁴

- 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;
- 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.

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

5.5.3. Ограничения

Необходимо принять в расчет следующие ограничения:

94. 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, www.unodc.org/pdf/corruption/publications_handbook_prosecutors.pdf.

- чтобы сценарии давали желаемый результат, они должны быть весьма 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. Дополнительные примеры

Лондонская полиция

Проверки моральных качеств введены в лондонской полиции в 1998 г. Такие адресные меры (они 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

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. Беата 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 Вадоловски, бывшего мера г. Хел, где находился данный участок земли. Его признали виновным в вымогательстве взятки за помощь в получении земельного участка.

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

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 берут взятки. С начала 1990-х гг. фонд распродал бывшие государственные компании и предположительно отдавал предпочтение тем лицам, которые давали взятки руководству.

Несколько чиновников фонда были арестованы, а три бывших вице-президента получили тюремные сроки. Более того, ходят разговоры о компенсации компаниям, чьи заявки на приватизацию были unsuccessful. Чиновникам предъявили обвинения в получении взяток, продаже государственных компаний с нарушением порядка проведения конкурсов, мошенничестве с недвижимостью и незаконном использовании внутренней информации.

Как говорилось в медиа-журнале «Явно» за 2009 г., пять чиновников получили сроки в 2009 г. Среди них бывший вице-президент фонда, приговоренный к 11 годам лишения свободы и оштрафованный на 250 000 евро. Эта операция с внедрением считается крупнейшей операцией такого рода, приведшей к арестам, когда-либо проведенной хорватской полицией. Она получила высокую оценку ЕС как знак хорошей работы полиции и активного её участия в борьбе с коррупцией в стране.⁹⁶

5.6. Литература

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), www.oecd.org.

95. См. www.rai-see.org.

96. См. www.business-anti-corruption.com.

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

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

The United Nations handbook on practical anti-corruption measures for prosecutors and investigators (2004), pages 91-7 // «Руководство Организации Объединенных Наций по практическим антикоррупционным мерам для прокуроров и следователей» (2004), стр.91-97, www.unodc.org.

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

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

6. Криминализация

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

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

6.1. Элементы преступления

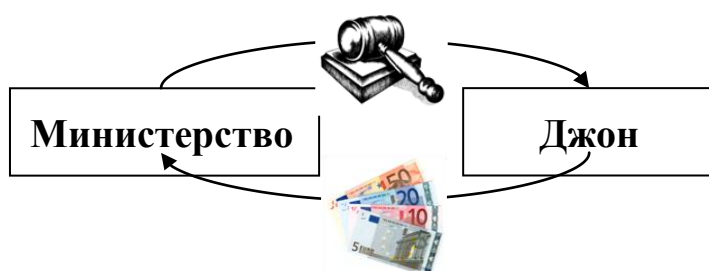
В национальных законодательствах нередко можно найти целый ряд коррупционных преступлений. Наиболее серьезные из них перечислены ниже – подкуп должностных лиц, взяточничество в частном бизнесе, торговля влиянием, мошенничество, хищения,

злоупотребление должностными полномочиями, незаконное обогащение и отмывание денег.

6.1.1. Подкуп государственных должностных лиц

Конкретный пример – Строительный бизнес

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 преступлением в следующих ситуациях?



а. Г-н Джон бесплатно 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.

б. 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.

с. Джон посылает своего юриста передать г-ну Минку это обещание.

д. Джон с ведома г-на Минка платит матери г-на Минка с его ведома.

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

а. Джон и Минк заслуживают наказания за подкуп.

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

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

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

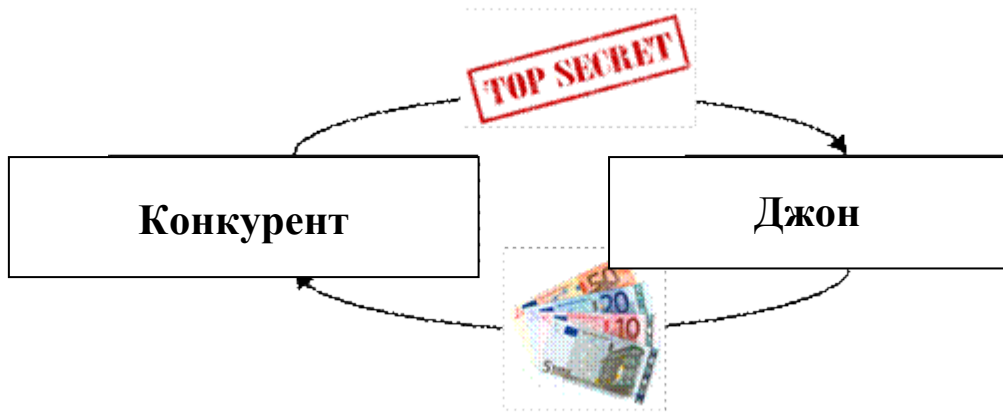
Реальный случай

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

6.1.2. Взятничество в частном бизнесе

Конкретная ситуация

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 предлагает цену ниже и выигрывает тендер.



Дача взятки:

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

Получение взятки:

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

Предлагаемое решение

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

Реальный случай

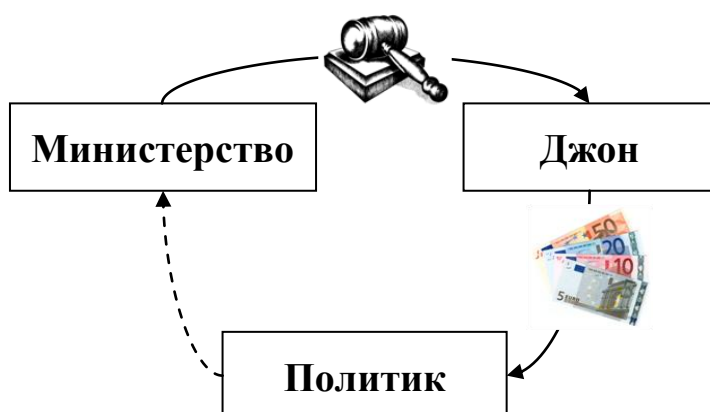
Региональный директор международной сети магазинов электроники «Медиа Маркт» по Германии и один из менеджеров этой компании обвиняются в получении взяток в размере 5 000 000 евро.

Эти деньги они, как утверждает следствие, получили от Интернет-компаний за заключение контрактов с «Медиа Маркт» на общую сумму 65 000 000 евро в условиях, когда конкуренты этой Интернет-компаний предлагали лучшие условия. Следствие предъявило обвинения девяти замешанным лицам в «организованном коммерческом взяточничестве».⁹⁷

6.1.3. Торговля влиянием

Конкретная ситуация

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



Предлагаемое решение

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

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

97. См. www.focus.de.

98. См. conventions.coe.int.

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

6.1.4. Мошенничество

Конкретная ситуация

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



Предлагаемое решение

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 подать 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.

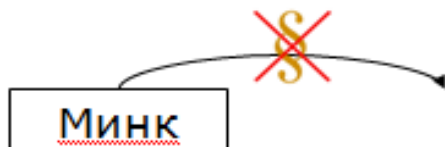
Растрата:

- 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 нефинансовых интересах. Минк подлежит наказанию за должностное злоупотребление.

Должностное злоупотребление:

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

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

6.1.7. Незаконное обогащение

Конкретная ситуация

После завершения строительства дороги проект проверяется Палатой аудиторов. В результате аудита обнаруживается, что порядок закупок не вполне соответствовал закону; в ходе строительства шоссе исчезли дополнительно 2 млн. евро государственных средств, которые числятся неучтенными. Тем не менее, никакие правонарушения нельзя связать с 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 году (статья 268 (2) Уголовного кодекса):

Карается лишением свободы на срок от двух до шести лет, штрафом в размере от пятидесяти процентов до ста процентов суммы обогащения и бессрочной дисквалификацией, если лицо после надлежащего обращения к нему не может обосновать происхождение значительного накопления 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 такому 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). Статья 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 настоящее время в ряде стран рассматривается вопрос введения наказания за подобное преступление.

Преимущества введения наказания за незаконное обогащение:

- нет необходимости собирать доказательства по труднодоказуемым преступлениям, лежащим в основе обогащения (подкуп, хищение и т.д.);

- предотвращение коррупции, поскольку по крайней мере затрудняется расточительное использование доходов (после введения этого преступления в Гонконге в 1971 году 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 обязан 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 преследования за «незаконное обогащение» правам человека. Согласно прецедентной практике ЕСПЧ по другим вопросам, презумпция совершения преступления совместима с презумпцией невиновности при условии, что: (1) основная ответственность за доказывание состава преступления лежит на стороне обвинения; и (2) презумпция является опровержимой.⁹⁹

99. Maud Perdriel-Vaissiere, The accumulation of unexplained wealth by public officials: Making the offence of illicit enrichment enforceable, U4 Brief 2012:1, см. www.u4.no.

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 сделать соответствующие выводы.

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 (+);
- с доходами от преступной деятельности (+);
- с целью утаить или замаскировать преступный источник имущества (+);
- умысел (+).

6.2. Освобождение от ответственности

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

Предлагаемое решение

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

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

6.3. Иммуниеты как препятствие уголовному преследованию

Иммуниет от уголовного преследования часто создает проблемы с преследованием официальных лиц. В большинстве случаев иммуниеты 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 иммуниет 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 Лазаренко, который с 1996 по 1997 гг. растратил, как утверждаетс, 100 000 000 долларов. За два дня до того, как иммуниет должен был быть снят Парламентом, Лазаренко сбежал за границу. Таким образом, в сообществе международных организаций сложилось общее понимание: иммуниеты должны быть ограничены для обеспечения возможности эффективного преследования коррупционных преступлений. Почти все 47 стран Совета Европы, включая 27 государств-членов ЕС, предоставляют своим парламентариям иммуниет от уголовного преследования, и только в некоторых из этих стран иммуниет предоставляется чиновникам исполнительных органов и судьям. Широкий круг должностных лиц, защищаемых иммуниетом, особенно в судебном секторе, характерное явление для восточноевропейских членов Совета Европы и ЕС:¹⁰⁰

Таблица 6.1 Иммуниет от уголовного преследования в отношении высоких должностных лиц в Европе

<i>Иммуниет от уголовного преследования в государствах-членах</i>	<i>Совет Европы 2007</i>	<i>Европейский Союз (ЕС) 2007</i>	<i>Европейский Союз (ЕС) 1995</i>
	(47)	(27)	(15)
Парламентарии	43	25	13
Глава государства	40	22	11

100. Tilman Hoppe, "Public corruption: limiting criminal immunity of legislative, executive and judicial officials in Europe", *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 5 (2011), 538, at tilman-hoppe.de.

Премьер-министр	19	11	6
Министры	16	10	5
Омбудсмен и т.д.	10	3	2
Судьи Верховного суда	20	8	1
Судьи	16	4	0
Генеральный прокурор	5	0	0
Прокуроры	4	0	0
Совет судей	3	0	0

6.4. Спонсорство и уголовное право

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

6.4.1. Школьные компьютеры

Конкретная ситуация – “Школьные компьютеры”

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

Предлагаемое решение

Объективные элементы дачи и получения

взятки:

- дача взятки/ (+);
- непосредственно (+);
- какому-либо государственному должностному лицу (+),
- чтобы оно действовало или воздерживалось от действия при исполнении своих обязанностей (+);

- 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 бесплатно (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 (+)

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

6.4.2. Медицинские инструменты

Конкретная ситуация – “Медицинские инструменты”

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

Предлагаемое решение

Объективные элементы дачи и получения взятки:

- дача взятки (+)
- непосредственно (+)
- действовать или воздержаться от действия при исполнении своих обязанностей (+)
- какому-то государственному должностному лицу (?)
- Аргумент против «государственного должностного лица»:
 - врачи не 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 того, что имел место подкуп.

6.5. Литература

OSCE, *Best practices in combating corruption*, 2004 (English, Russian), Chapter 12, “Criminal Law” // ОБСЕ, Как бороться с коррупцией, 2004, глава 12, «Уголовное право», www.osce.org.

UNODC, *Legislative Guide for the Implementation of the UNCAC* (English, Russian) // UNODC, Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных наций против коррупции, www.unodc.org.

7. Политическое финансирование

В этой главе даны ответы на следующие вопросы.

- Когда деньги начинают коррумтировать политику?

- Какая система ограничений необходима в политической сфере, чтобы политика могла управлять деньгами, а не наоборот?

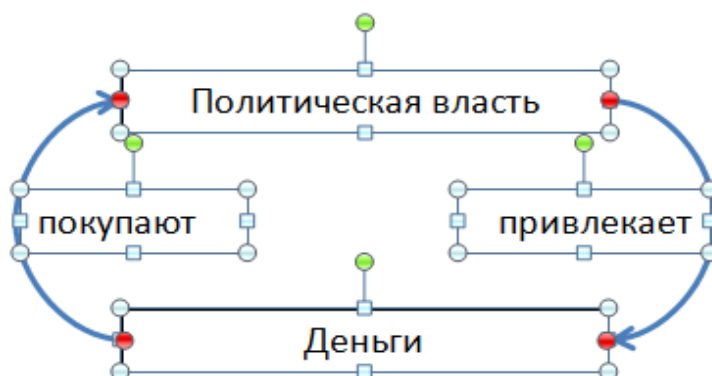
7.1. Контекст

Конкретная ситуация – Место на продажу

«Продается мандат». В 2003 году председатель партии «Демократический Центр» в Хорватии и секретарь партии заключили письменный договор с неким бизнесменом: в обмен на пожертвование в пользу партии в размере 250 000 евро бизнесмену обещано кресло в парламенте по завершении выборов. После выборов партия свое слово не сдержала. Однако деньги бесследно исчезли.¹⁰¹

101. D. M. Smilov et al., *Political finance and corruption in eastern Europe: the transition period*, 2007, p. 61.

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



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 общественными зданиями).

7.2. Государственное и частное финансирование

Конкретная ситуация – “Победителю достается все”

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

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

Рассмотрите следующие варианты:

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

- Недостаток: небольшие партии в целом оказываются в невыгодном положении; они не получают мест в парламенте, следовательно, обычно не получают дальнейшего финансирования для выплаты по кредиту.

- Единовременные субсидии каждой партии, зарегистрировавшейся на выборах, в соответствии с количеством членов партии.

- Недостаток: партии с примерно одинаковым количеством членов могут показать очень разные результаты на выборах, например, если накануне выборов правящая партия оказалась замешана в скандале.

- Половина субсидий распределяется в соответствии с количеством мандатов, находящихся в руках представителей партии, а вторая половина субсидии распределяется в соответствии с числом голосов, набранных на национальных или местных выборах.

- Недостаток: многообещающие партии,

выходящие на политическую арену и пока не имеющие мест в парламенте, не имеют возможности получить первую половину субсидии.

- Механизм «дополняющего субсидирования». Согласно этой системе, частные пожертвования, получаемые партиями, будут дополняться государственными субсидиями до уровня (а) определенной суммы пожертвований и (б) 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. В таблице 7.1 изложены некоторые аргументы в отношении обоих этих подходов.

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

	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</p>	<p>Поддержка политических свобод граждан</p> <p>Государство освобождается от издержек по финансированию избирательных кампаний</p> <p>Поощрение участия</p>

	результаты голосования	граждан в политической жизни Обеспечение разнообразия мнений Ограничение политического влияния правительства
Против	Влияние на бюджет Правительство вовлечено в политику Риск государственного финансирования партий, занимающих экстремистские позиции Не вполне справедливая система распределения средств	Кандидаты вынуждены тратить значительное время на мероприятия по привлечению денежных средств Обеспеченные кандидаты могут оказывать влияние на политику в своих интересах Вероятность большой неравномерности в финансировании различных партий

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

7.3. Честность в политическом финансировании

Таблица 7.2: Типы коррупции в сфере политического финансирования¹⁰²

Сектор	Выборы	Партия
Услуга за услугу	Партии или кандидаты получают средства для своих предвыборных	Партия получает пожертвования в обмен на лояльное отношение

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

	кампаний в обмен на лояльное отношение	
Нецелевое использование государственных средств	Нецелевое использование кандидатами или партиями государственных и административных ресурсов на нужды избирательной кампании	Нецелевое использование партиями государственных и административных ресурсов на свои нужды
Взятка	Подкуп избирателей и членов избирательных Комиссий	Подкуп представителей партии

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

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

Таблица 7.3: Предупреждение коррупции в сфере политического финансирования

Принцип	Возможные меры
Прозрачность	Ведение отчетности (доходов и расходов) Отчеты перед надзорным органом и общественностью Открытость пожертвований свыше определенной суммы
Ограничение на	Государственное финансирование Пожертвования от юридических и/или физических лиц Пожертвования от иностранных лиц и организаций Членские взносы Расходы
Запреты на	Злоупотребление административными ресурсами

	Расходование средств, выделенных на избирательную кампанию, на нужды партии и так далее
Надзор	Аудит Соблюдение законодательства
Санкции за	Нарушения при ведении отчетности, информировании, несоблюдение ограничений, нарушения запретов

Каждая мера должна применяться разумно. Так, например:

- следует ли делать информацию о пожертвованиях достоянием гласности, несмотря на то, что это может быть посягательством на частную жизнь жертвователя?

- следует ли обязать государственных служащих раскрывать факт пожертвования ими средств для 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, например, 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. Злоупотребление государственными средствами

Конкретная ситуация – Спальня Линкольна

Президент Клинтон в 1997 году 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 долларов, в среднем по 10 849 долларов, хотя многие не сделали никакого взноса.

Гости жаловались, что матрасы комковатые, но отмечали, что обстановка того стоила. Представители администрации все время

заявляли, что богатые жертвователи ночевали в Белом Доме в качестве друзей Клинтона, а не как спонсоры.¹⁰³

Как вы считаете, должна ли такая практика быть легализована?

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

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

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

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

103. Lincoln Bedroom, Still Open (Спальня Линкольна все еще открыта), *New York Times* (19 July 1998), at www.nytimes.com.

104. «Руководящие принципы регулирования политических партий», ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская Комиссия, Страсбург, 25 октября 2010, Исследование №. 595/2010, CDL-AD(2010)024, Глава XII, www.venice.coe.int

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

Конкретная ситуация – Корпоративные средства в Германии

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

Согласно законодательству Германии, политические пожертвования на сумму, превышающую 20 000 немецких марок (10 260 долларов), 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 в тайне, потому что они повлияли на ключевые решения правительства. В январе 2000 г. аудиторы, проверявшие доходы ХДС, заявили, что они не могут выявить происхождение около 6 миллионов долларов, выплаченных партии в ходе этой кампании тайных пожертвований. Германское законодательство о компаниях не предусматривает публикацию информации о пожертвованиях в ежегодных отчетах компаний перед акционерами.

Парламент обязал партию вернуть около 21 млн. долл. в государственную систему финансирования в качестве наказания за несоблюдение действующих в стране строгих правил политического финансирования. ХДС был оштрафован на 3 млн. долл. Германское телевидение, кроме того, сообщало, что бывший французский президент Франсуа Миттеран организовал выплаты порядка 30 миллионов немецких марок (15.7 миллионов долларов) ХДС через французскую нефтяную компанию. Коль признал получение

105. См. *news.bbc.co.uk*.

примерно 1 миллиона долларов тайных пожертвований, но отверг обвинение в коррупции. Партийные функционеры не могли быть наказаны за мошенничество с отчетностью, поскольку соответствующих норм, сопровождающихся санкциями, не существовало. Вследствие этого, в германское законодательство о политическом финансировании введены соответствующие нормы с уголовными санкциями.

Какие правила политического финансирования Совета Европы нарушены?

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

Статья 3. Общие положения о пожертвованиях

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

...

– обеспечить прозрачность пожертвований и избежать тайных пожертвований;

...

– обеспечить независимость политических партий

б. Государства должны:

і. 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:

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

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

Статья 7. Пожертвования от иностранных спонсоров

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

Статья 10. Учет расходов

Государства должны требовать ведения особых учетных записей всех расходов, прямых и косвенных, на нужды

избирательных кампаний от каждой из политических партий, каждого списка кандидатов и каждого кандидата.

Статья 11. Бухгалтерский учет

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

Статья 12. Перечень пожертвований

а. Государства должны обязать бухгалтерию каждой политической партии предоставлять подробную информацию обо всех пожертвованиях, 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.

7.6. Литература

Ingrid van Biezen, *Financing political parties and election campaigns: guidelines*, Council of Europe (Финансирование политических партий и избирательных кампаний – Руководство, Совет Европы) 2003, см. www.coe.int

OSCE, *Best practices in combating corruption*, OSCE 2004 (English, Russian), Chapter 2, “Political finance” (ОБСЕ, Лучшие инициативы по противодействию коррупции, 2004 (Английский и русский), Глава 2, “Политическое финансирование”), см. www.osce.org.

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

Council of Europe, *Detecting Irregular Political Financing - Training Manual* (English, Russian) (Совет Европы, *Выявление незаконного политического финансирования – учебное пособие (английский, русский)*), 2014, см. www.coe.int/eap-corruption

8. Международные стандарты

В этом разделе даны ответы на следующие вопросы.

- Почему международные 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. Основы международных стандартов

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 с компанией Локхид в 1972 году

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

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

Поэтому неудивительно, что международные корпорации давали взятки по всему миру, чтобы обеспечить себе бизнес. Одной из таких корпораций была американская аэрокосмическая компания Локхид. В октябре 1972 г., руководитель Локхид заплатил взятку в размере 12,6 миллионов долларов японским бизнесменам и должностным лицам, включая Какуэя Танака, занимавшего в то время пост премьер-министра Японии. Эта взятка обеспечила подписание контракта на продажу реактивных самолетов компании Ол Ниппон Эйрвейз на сумму 133 млн. долл. и соглашение на

продажу противолодочных самолетов Японии на сумму 650 млн. долл.

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

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

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

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

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

106. Robert Lindsey, "Kotchian Calls Himself The Scapegoat" (Линдси, Роберт. «Котчиан говорит, что из него сделали козла отпущения»), *New York Times* (3 July 1977), см. *select.nytimes.com*.

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 Гонконга до Саудовской Аравии, чтобы заставить их покупать наши самолеты.¹⁰⁷

Со временем компания Локхид признала выплаты более 38 миллионов долларов 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 году Кодама на смертном одре сказал: «Я всегда думал, что буду наказан по делу Локхид. Я совершил самую большую ошибку в жизни, выступив посредником для корпорации из вражеской страны, убивавшей наших солдат во время великой Восточно-Азиатской войны».¹⁰⁸

8.1.2. Бананагейт в 1974 году

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

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

107. Ben R. Rich and Leo Janos, *Skunk works: a personal memoir of my years at Lockheed* (Рич, Бен Р., Янос, Лео. Сканк Уоркс: Личные воспоминания о годах работы в Локхид), New York: Little Brown & Co., 1994, p. 10.

108. Khoon Choy Lee, *Japan: between myth and reality* (Кхун Чой Ли, Япония: между мифом и реальностью), p. 188.

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

8.1.3. Закон о коррупции за рубежом

В ходе расследований в середине 1970-х годов более 400 американских компаний признали, что давали взятки и «вознаграждения» на общую сумму более 300 миллионов долларов должностным лицам иностранных правительств, политикам и политическим партиям. Вследствие этого Конгресс США ввел в действие самый строгий и исчерпывающий закон по борьбе с коррупцией, какой существовал в мире – Закон о коррупции за рубежом (FCPA). Он был принят Конгрессом в 1977 году и подвел своеобразную черту: впервые ¹⁰⁹ западная страна признала преступлением взятку иностранному должностному лицу. Закон предполагал применение уголовных санкций против любой американской компании, если в ее деятельности обнаруживались следующие признаки:

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

8.1.4. Международные соглашения

В период с 1977 по 1995 гг. на основании FCPA 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 опасаясь судебного

109. См. www.mondaq.com.

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 миллиардов долларов только в 1995 году, 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 году и состояла из 20 стран, приверженных принципам демократии и рыночной экономики. По состоянию на 1997 год 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. Примерно в то же время, в 1996 году председатель Всемирного Банка и Международного Валютного Фонда (МВФ) Джеймс Вульфенсон 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 «коррупционных метастазах». Время цинизма и отрицания проблемы коррупции закончилось.

Разработке международных 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 этого внимание общественности обратилось к проблеме коррупции.
- Охватившая мир тенденция приватизации государственных предприятий открыла большие возможности для коррупции.

– Свободная международная торговля привела к росту конкуренции между транснациональными корпорациями и, возможно, к росту «потребности» в коррупции в целях обеспечения некоторого конкурентного преимущества.

8.2. Конвенции

8.2.1. Конвенция ОЭСР

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

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

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

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

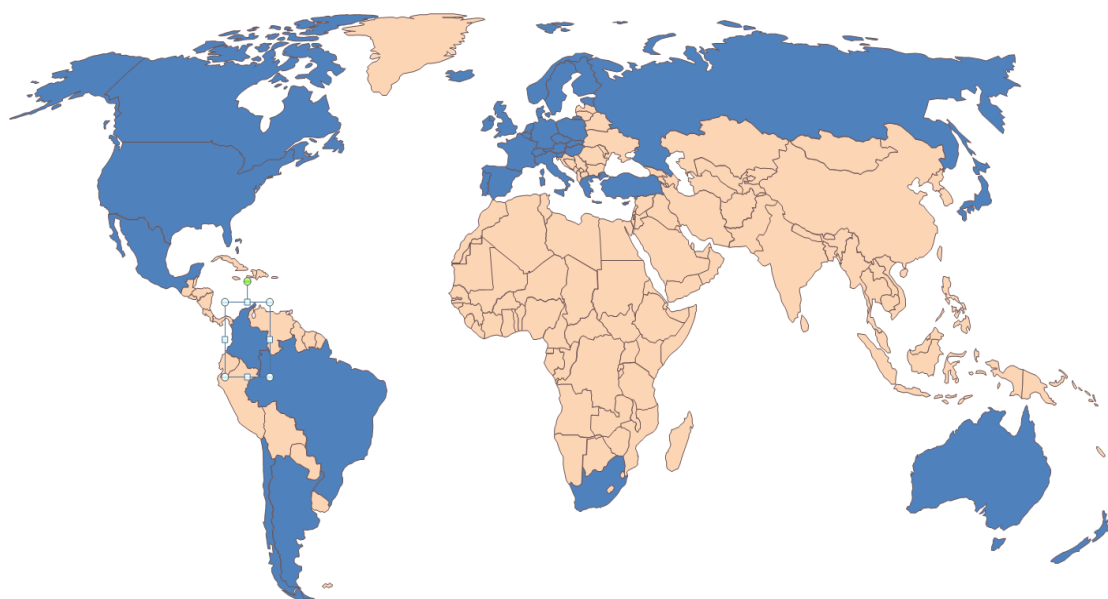
Положения Конвенции о взяточничестве дополняются санкциями за следующие правонарушения.

- отмывание денег в связи с дачей взятки иностранному должностному лицу (уголовная ответственность);
- нарушения при ведении бухгалтерского учета с целью дачи взятки иностранному должностному лицу или сокрытия этой взятки (уголовная ответственность);
- ответственность юридических лиц за дачу взятки иностранным и международным должностным лицам

(уголовная, административная или гражданская ответственность).

По состоянию на январь 2013 года к конвенции присоединились 40 стран (все 34 члена ОЭСР и 6 государств-нечленов: Аргентина, Болгария, Бразилия, Колумбия, Россия и Южная Африка) ратифицировали эту Конвенцию ОЭСР, как это показано на рисунке 8.1.

Рисунок 8.1: Страны, подписавшие Конвенцию ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц



8.2.2. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности

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

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

- пассивное взяточничество иностранных и международных должностных лиц (возможны оговорки);

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

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

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

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

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

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

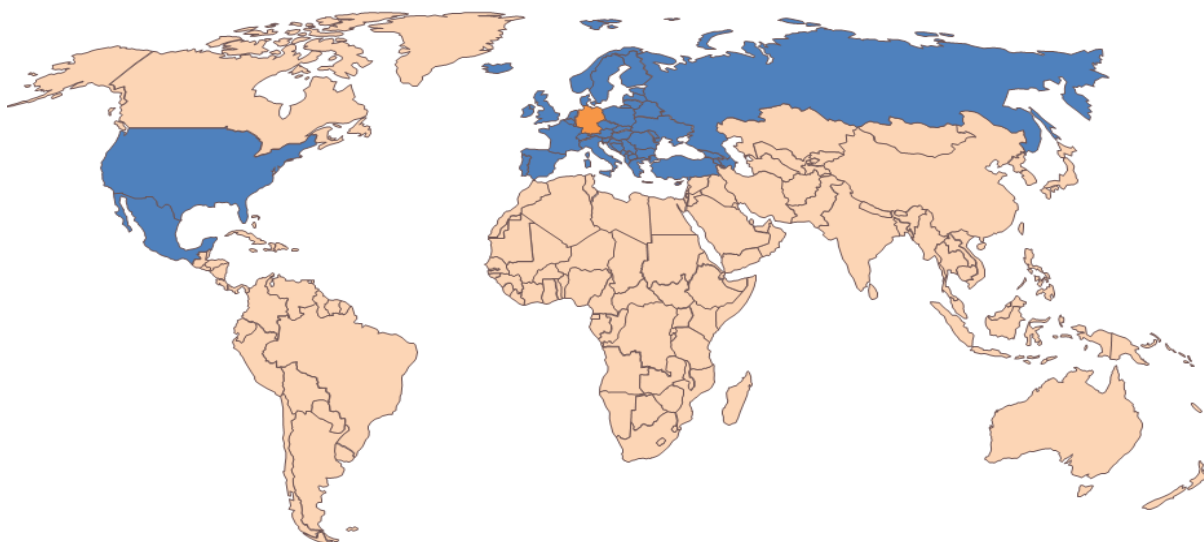
Во-первых, определения коррупции часто расходятся в связи с различным значением понятия «государственное должностное лицо» во внутреннем законодательстве разных стран. Однако зачастую оказание международной правовой помощи зависит от того, одинаково ли наказуемо рассматриваемое правонарушение в государстве,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

разночтений, включая всех государственных служащих – судьи, министры, парламентарии, присяжные и арбитры.

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

На рисунке 8.2 показаны 50 государств, которые подписали конвенцию, 7 из которых еще ее не ратифицировали.

Рисунок 8.2: Страны, подписавшие Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию



Примечание: страны, выделенные темно-серым цветом, подписали и ратифицировали Конвенцию: страны, выделенные светло-серым, ее еще не ратифицировали.

8.2.3. Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности

В феврале 1996 года Комитет министров обратился к упомянутой выше многодисциплинарной группе по проблеме коррупции (GMC) с просьбой оценить возможность подготовки конвенции о гражданско-правовых средствах судебной защиты для возмещения ущерба, наносимого коррупционными действиями. В июне 1999 года проект Конвенции о гражданско-правовой

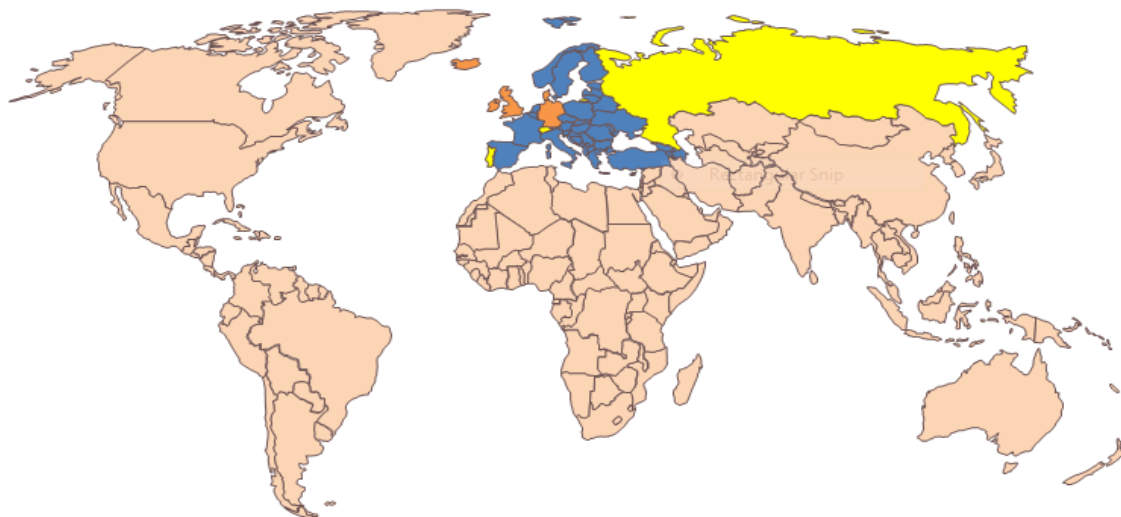
ответственности был передан Комитету министров и впоследствии принят. После подписания необходимым минимальным числом сторон Конвенция вступила в силу 1 ноября 2003 года.

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

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

На рисунке 8.3 показаны 42 государства, которые подписали конвенцию, 8 из которых еще ее не ратифицировали.

Рисунок 8.3: Страны, подписавшие Конвенцию Совета Европы об гражданско-правовой ответственности за коррупцию



Примечание: страны, выделенные темно-серым, подписали и ратифицировали Конвенцию.

8.2.4. Конвенция ООН против коррупции (UNCAC)

В декабре 2000 года Генеральная Ассамблея ООН решила организовать специальный комитет для обсуждения действенного международного правового инструмента против коррупции в штаб-

квартире Управления ООН по наркотикам и преступности (UNODC) в Вене.

Начиная с января 2002 года, 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 в октябре 2003 г. Когда одобрение Генеральной Ассамблеи было получено, конвенция была открыта для подписания на специально созванной для этой цели конференции в Мериде (Мексика) 9-10 декабря 2003 г.

Первоначально конвенция 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:¹¹⁰

- 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 (имеет обязательный характер), препятствование осуществлению правосудия (имеет обязательный характер), торговля влиянием (не имеет обязательного характера), злоупотребление полномочиями (не имеет обязательного характера), незаконное обогащение (не имеет обязательного характера), присвоение собственности в частном секторе (не имеет обязательного характера), укрывательство (не имеет обязательного характера);

- международное сотрудничество: в этой главе рассматриваются вопросы взаимной правовой помощи, особенно в части экстрадиции и проведения расследований.

110. См. www.unodc.org.

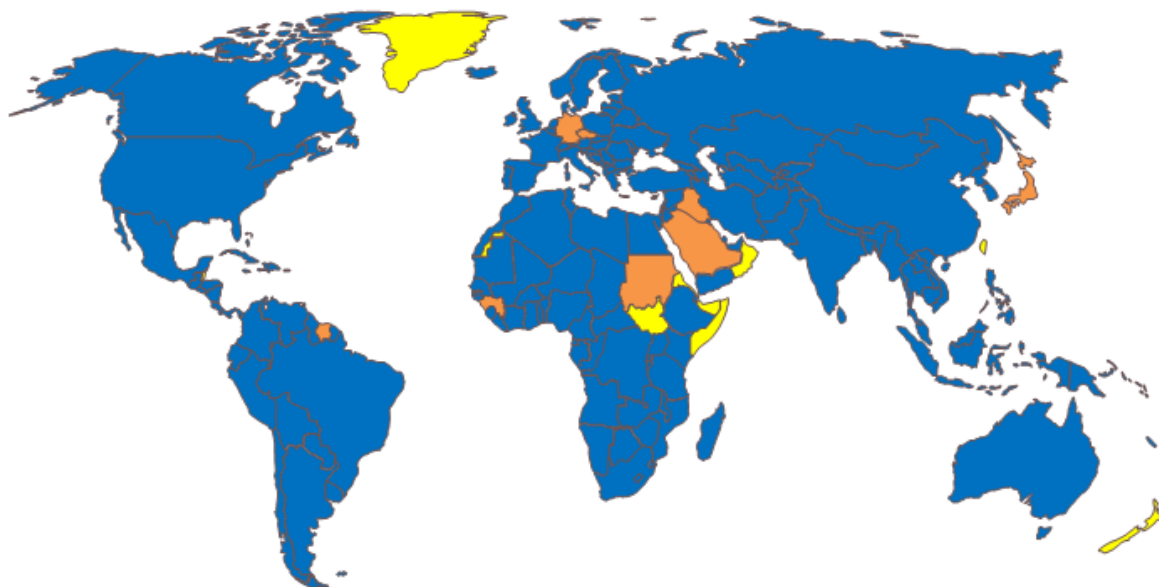
- возвращение активов: впервые конвенция создает правовую базу для возвращения доходов от коррупции, перечисленных за рубеж.

- 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.

На рисунке 8.4 показаны (темным цветом) 159 государств, а также Европейский Союз, которые являются Сторонами в Конвенции.

Рисунок 8.4: Страны, подписавшие Конвенцию ООН против коррупции



8.2.5. Конвенции Европейского Союза

Конвенция по защите финансовых интересов ЕС (1995)

Конвенция призвана регулировать проблемы мошенничества, затрагивающего финансовые интересы Европейских Сообществ.¹¹¹ По этой Конвенции мошенничество с расходами и доходами должно подлежать наказанию с применением действенных, соразмерных и ясных уголовных санкций во всех странах Евросоюза.

111. См. <http://europa.eu/>.

Конвенция обязывает все государства-члены ЕС принимать необходимые меры, чтобы гарантировать, что описанные выше акты, а также участие в таких действиях, подстрекательство к ним или попытки их осуществления, караются применением действенных, соразмерных и ясных уголовных санкций. В 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, то эти страны должны вести эффективную совместную работу по расследованию, предъявлению иска и выполнению санкций, налагаемых, к примеру, путем взаимной правовой помощи, экстрадиции, передачи дел или исполнением судебных решений, вынесенных в другой стране, входящей в ЕС.

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

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

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

112. См. <http://europa.eu/>.

привлечены к уголовной ответственности в случаях активного подкупа со стороны их подчиненного, выступающего от имени предприятия.

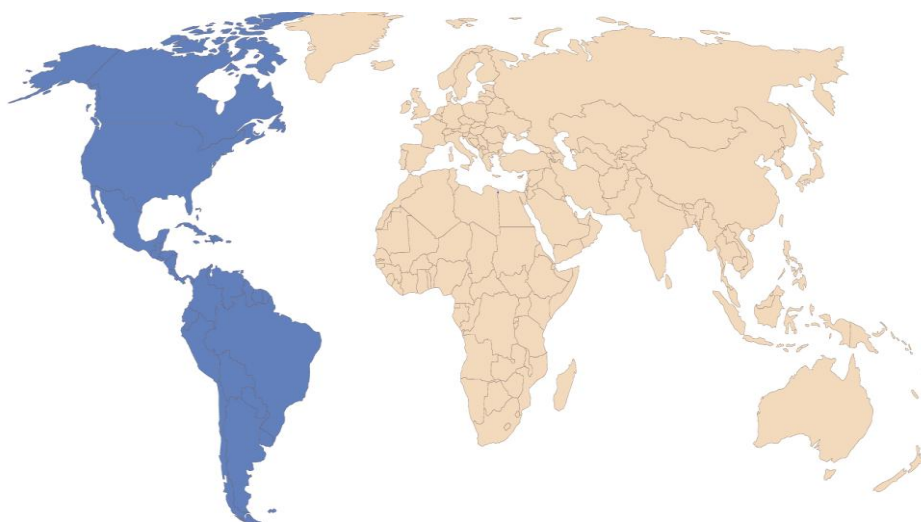
8.2.6. Межамериканская конвенция (ОАГ)

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

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

На настоящий момент Конвенцию подписали 34 государства, как это показано на рисунке 8.5.

Рисунок 8.5: Страны, подписавшие Межамериканскую конвенцию по противодействию коррупции Организации американских государств (ОАГ)



Примечание: не все подписавшие страны ее ратифицировали.

8.2.7. Конвенция Африканского Союза (АС)

Африканский Союз (АС), основанный в июле 2002 года, стал правопреемником Организации африканского единства (ОАЕ). Созданный по образу 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 коррупцией¹¹³ (принята главами государств на саммите АС 11 июля 2003 г. и вступила в силу 5 августа 2006 г.) затрагивает ряд уголовных преступлений – помимо взяточничества – торговлю влиянием, незаконное обогащение, отмывание денег и сокрытие имущества.

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

8.2.8. Конвенция арабских государств (ЛАГ)

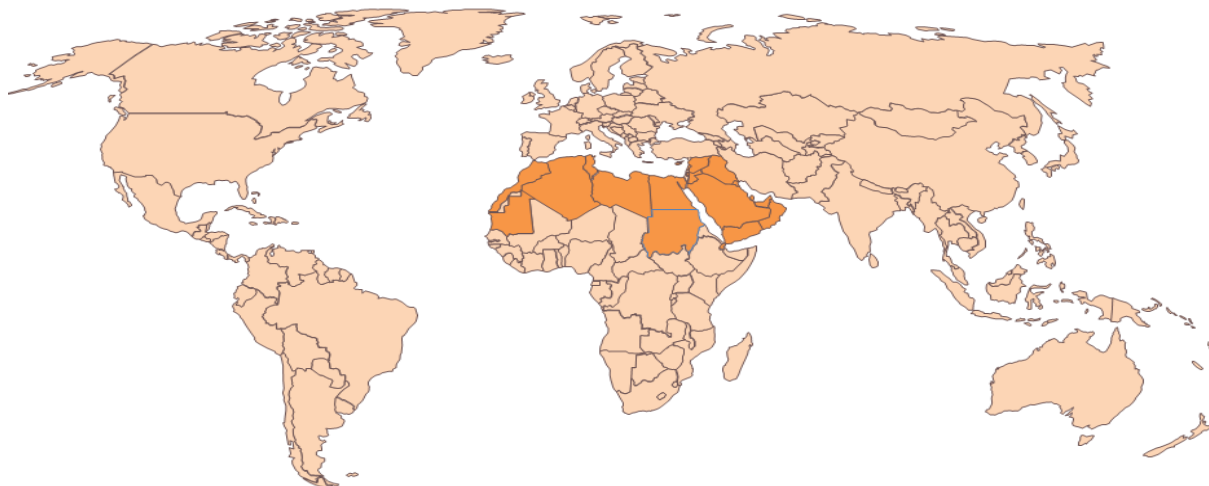
В 2010 году Лига арабских государств разработала первый официальный общеарабский инструмент против коррупции – Арабскую конвенцию о борьбе с коррупцией – которая была подписана 21 декабря 2010 г.¹¹⁴ Арабская конвенция состоит из 35 статей и охватывает превентивные меры, криминализацию (дачу взяток национальным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

На рисунке 8.7 показаны 21 (из 22) членов Лиги арабских государств (все, за исключением Сомали), которые подписали эту конвенцию:

113. См. www.africa-union.org.

114. См. star.worldbank.org.

Рисунок 8.6: Страны, подписавшие арабскую конвенцию о борьбе с коррупцией



Примечание: не все подписавшие страны ее ратифицировали.

8.2.9. Литература

Совет Европы, Пояснительные доклады по уголовно-правовой¹¹⁵ и гражданско-правовой¹¹⁶ Конвенциям о борьбе с коррупцией (англ., фр.).

Комментарии к конвенции ОЭСР 1997 года¹¹⁷ (арабский, англ., фр.).

Управление по преступности и наркотикам ООН, Руководство по законодательству для применения конвенции ООН (арабский, англ., фр., рус. и испанский).¹¹⁸

Совет Европы, Учебное пособие «Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения» (англ., рус.), 2014.¹¹⁹

115. См. conventions.coe.int.

116. См. conventions.coe.int.

117. См. www.oecd.org.

118. См. www.unodc.org.

119. См. www.coe.int/eap-corruption.

8.3. Сравнение международных соглашений

8.3.1. Обзор

Таблица 8.1: Основное законодательство и договоры

Принятие	Вступление в силу	Название	Сокращение	Подписано ¹²⁰
1 ноября 1977 г.	19 декабря 1977 г.	Закон о коррупции за рубежом (США)	FCPA	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 Конвенцию по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок	Конвенция ОЭСР	40
27 января 1999 г.	1 июля 2002 г.	Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию	Конвенция СЕ об уголовной ответственности	50
4 ноября 1999 г.	1 ноября 2003 г.	Конвенция Совета Европы о	Конвенция СЕ о гражданско-правовой	42

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

		гражданско-правовой ответственности за коррупцию	ответственность и	
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 против коррупции	UNCAC/ Конвенция ООН	170
21 декабря 2010 г.	Не вступила в силу	Конвенция Лиги арабских государств о борьбе с коррупцией	Конвенция ЛАГ	21

8.3.2. *Дополнительный вклад международных соглашений*

Конкретная ситуация – Хьюлетт-Паккард

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

121. *Wall Street Journal* (13 апреля 2010 г.), см. <http://online.wsj.com>.

Вопросы:

1. Какие из правовых инструментов, перечисленных в таблице выше (8.1), применимы в данном случае?

2. Какие из приведенных ниже правовых и следственных действий были бы невозможны, если бы один из правовых инструментов, перечисленных выше в 8.1, не был включен в законодательство соответствующей страны?

- a. Наказание руководителей НР американским судом.
- b. Наказание сотрудников НР в Германии немецким судом.
- c. Наказание потенциальных преступников российским судом.
- d. Аннулирование контракта на закупку между Россией и НР.
- e. Отслеживание, заморозка, конфискация и возврат взяток, выплаченных российским должностным лицам.

Предлагаемые решения

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

Вопрос 2:

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

8.3.3. Различное отношение к взяточничеству

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

Содействие и плата за благоприятное решение

Конкретная ситуация – Импорт-Экспорт

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

Эту плату называют «вознаграждением за упрощение формальностей». Вознаграждение за упрощение формальностей – это один из видов взяточничества и на рисунке 8.8 проводятся различия этого вида от платы за благоприятное решение.

Рисунок 8.7: Типы взятки



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

- выдача визы обычно занимает три недели. Вознаграждение за упрощение формальностей может сократить этот срок до одного дня;

- для открытия предприятия требуется заключение технической экспертизы. Выясняется, что график инспекции расписан якобы на два месяца вперед. Вознаграждение за упрощение формальностей позволит незамедлительно внести в график срочное проведение экспертизы;

- новому предприятию требуется наладка телефонной связи, что обычно занимает несколько недель. Внеся вознаграждение за упрощение формальностей, предприятие сможет воспользоваться услугами телефонной связи уже через несколько дней.

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

В ряде похожих случаев чиновники могут делать вид, что не могут гарантировать просителю положительного решения (например, разрешения на строительство), хотя по закону граждане имеют полное

право на положительное решение. Просителю придется обратиться со своим делом в суд, рассчитывая получить положительное решение по своему делу, но только после продолжительного судебного разбирательства. Вознаграждение за упрощение формальностей может (и значительно) ускорить дело, обеспечив своевременное принятие решения, на которое проситель имеет право.

Если же дающий взятку не имеет безоговорочного права на благоприятное решение, но чиновник на законных основаниях может выбрать из нескольких вариантов, любое вознаграждение будет уже не вознаграждением за упрощение формальностей, а «платой за благоприятный результат».

Определения:

- «вознаграждение за упрощение формальностей» – взятка, дается государственному чиновнику за оказание этим чиновником стандартной услуги, входящей в его обязанности;

- «плата за результат» – взятка, которая дается государственному чиновнику за оказание этим чиновником нестандартной услуги, не входящей в его обязанности.

Вред, наносимый обществу этими двумя видами взяточничества, различен:

Таблица 8.2: Последствия платы за благоприятный результат и вознаграждения за упрощение формальностей

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

незаконные услуги, берут взятки, отношение к гражданам неравное).	государственных процедур (чиновники берут взятки, отношение к гражданам неравное).
---	--

С другой стороны, если владельцы предприятий отказывают чиновникам в вознаграждении за упрощение формальностей, то этот отказ может причинить им серьезный вред.

- чиновники на таможне задерживают грузовик с замороженным мясом на границе сутками, хотя груз имеет все разрешения на ввоз в страну;

- построенный отель не может быть открыт для постояльцев, потому что не хватает формальной печати на разрешении, из-за чего владелец ежедневно несет убытки.

Поэтому 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: Юридический статус платы за упрощение формальностей согласно международным инструментам

ОЭСР	Совет Европы	Конвенция ООН UNCAC
Законно, если речь идет о небольшой сумме	Противозаконно	Противозаконно

Конвенция ОЭСР сопровождается официальными комментариями.¹²² Эти комментарии исключают вознаграждения за

122. Комментарии к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, принятые на конференции 21 ноября 1997.

упрощение формальностей из определения взятки. В Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности, как и в Конвенции ООН, таких исключений не предусмотрено.

Конвенция ОЭСР допускает следующее положение дел и считает его правомерным: законы США разрешают вознаграждение за упрощение формальностей, например, российским чиновникам. В то же время такое вознаграждение признается Уголовным кодексом России незаконным. Незаконной будет также и выплата такого вознаграждения чиновникам США.

Комментарий 9 к Конвенции ОЭСР:

“Мелкие «поощрительные» платежи не относятся... к категории преступления. Такие платежи ... незаконны в данном иностранном государстве... [К]риминализация такого поведения другими странами не представляется эффективным или практичным дополнительным подходом».

Согласны ли Вы с приведенным суждением, или Вам ближе положения конвенций Совета Европы и ООН? Рассмотрите (относительный) ущерб, который могут нанести вознаграждения за упрощение формальностей, как это сделано выше в главе 1.

8.4. Соблюдение и мониторинг

Все описанные в главе 8.2 Конвенции сами по себе не имеют исполнительной силы и нуждаются в имплементации на основе внутреннего законодательства государства. Это очевидно, поскольку уголовные составы, упомянутые в них, не содержат санкций, а только требование, обращенное к национальным властям, установить адекватное наказание. Соблюдение этих положений означает, что каждая страна переносит принятые нормы в собственную правовую традицию. Для обеспечения правильного соблюдения, каждая из Конвенций предусматривает механизм мониторинга.

8.4.1. Совет Европы: ГРЕКО

Группа государств против коррупции (ГРЕКО) была учреждена в 1999 г. Советом Европы для мониторинга за соблюдением государствами антикоррупционных норм СЕ.¹²³

Справочная информация о ГРЕКО

Цель ГРЕКО – повышение способности стран-членов группы бороться против коррупции путем контроля соблюдения ими

123. См. www.coe.int.

антикоррупционных норм Совета Европы в ходе непрерывного процесса взаимной оценки и давления друг на друга. Это позволяет выявить недостатки внутренней антикоррупционной политики, ускорять ход необходимых законодательных, институциональных и практических преобразований. На базе ГРЕКО происходит обмен полезным опытом по предотвращению и выявлению коррупции.

Вступить в ГРЕКО (расширенное соглашение СЕ) могут не только государства-члены Совета Европы. Любое государство, принимавшее участие в подготовке расширенного соглашения сторон, может присоединиться к ГРЕКО, уведомив о своем желании генерального секретаря Совета Европы. Более того, любая страна, подписавшая Конвенцию об уголовной или гражданско-правовой ответственности за 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 представителей. 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 также 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 председателя, заместителя председателя и членов Бюро, которые играют важную роль в формировании программы работы ГРЕКО и надзоре за ее оценочными мероприятиями.

Уставная комиссия ГРЕКО состоит из представителей Комитета министров стран-участниц, которые присоединились к ГРЕКО, и представителей, специально назначаемых другими членами ГРЕКО. Она отвечает за утверждение бюджета ГРЕКО. Комиссия уполномочена издавать официальные заявления, если члены комиссии посчитают, что участник группы принимает недостаточные меры в связи с предложенными ему рекомендациями.

Устав ГРЕКО определяет стандартную процедуру, которая может быть адаптирована к рассматриваемым правовым инструментам.

Штаб-квартира ГРЕКО располагается в Страсбурге, Группе оказывает содействие Секретариат, возглавляемый исполнительным секретарем, которого обеспечивает генеральный секретарь Совета Европы.

Как работает ГРЕКО?

ГРЕКО осуществляет мониторинг в отношении всех стран-членов Группы на равных основаниях в ходе непрерывного процесса взаимной оценки и взаимного давления. Механизм работы ГРЕКО обеспечивает скрупулезное соблюдение принципа равенства прав и обязанностей среди ее членов. Все члены принимают участие в мероприятиях по взаимной оценке и проверке соответствия нормам и подвергаются этим процедурам без каких-либо оговорок.

Контроль ГРЕКО включает в себя:

- «горизонтальную» процедуру оценки (все участники оцениваются в рамках тура оценки), результатом которой становится выработка рекомендаций, направленных на углубление необходимых законодательных, институциональных и практических преобразований;
- процедуру проверки соответствия, которая разработана для оценки мер, принимаемых участниками по соблюдению рекомендаций.

Работа ГРЕКО происходит циклами: проводятся туры оценки; каждый из них нацелен на определенный аспект. Первый тур оценки, проведенный ГРЕКО в 2000–2002 гг., проверял независимость, 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.) был сосредоточен на выявлении, наложении ареста и конфискации доходов от коррупции, предотвращении и выявлении коррупции в государственном аппарате и предотвращении использования юридических лиц (корпораций и т.д.) в качестве прикрытия коррупции. Третий тур оценки (запущен в январе 2007 г.) обращается к проблемам предъявления обвинений в соответствии с Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию и прозрачности финансирования партий.

Процесс оценки идет по хорошо продуманной схеме, причем группа экспертов для оценки каждого участника назначается ГРЕКО. Анализ ситуации в стране производится на основании письменного ответа на вопросы анкеты и 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 сделать 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. Члены Группы должны принять их к сведению, но при этом официально они не обязаны отчитываться о принятых мерах при следующей процедуре проверки соответствия.

Одна из сильных сторон мониторинга со стороны ГРЕКО состоит в том, что исполнение рекомендаций оценивается при проверке соответствия. То, насколько рекомендации исполнены удовлетворительно и полно оценивается на основании отчета о ситуации, который сопровождается дополнительными документами, предоставленными оцениваемым государством через 18 месяцев после утверждения отчета о проверке. В тех случаях, когда не все требования учтены, ГРЕКО проведет повторную проверку по нарушенным требованиям по прошествии 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 государства внесли изменения в свое законодательство, чтобы взяточничество было признано незаконным. Для того чтобы обеспечить выполнение этого условия, Конвенция, начиная с 1997 года, ввела в действие процесс наблюдения.

Фаза 1 заключалась в разборе различающихся законодательств разных стран, чтобы определить соответствие нормам Конвенции.

Фаза 2 началась в 2001 году 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 по 2014 гг.) основана на следующих ключевых принципах:

- успехи сторон Конвенции по борьбе с недостатками, выявленными в ходе фазы 2;
- проблемы, вызванные изменениями во внутренних законодательствах или институциональной структуре сторон;
- правоприменительные акции и результаты, и другие наиболее важные и острые вопросы, стоящие перед всеми членами группы.

Структура оценки:

- подготовка проверки рабочей группой по взяточничеству;
- назначение представителей двух стран, которые будут выступать в качестве главных оценщиков;
- ответы на вопросы оценочной анкеты;
- непосредственный визит в оцениваемую страну (фазы 2 и 3);
- подготовка предварительного отчета о деятельности оцениваемой страны;
- оценка результатов рабочей группой по взяточничеству;
- утверждение рабочей группой отчета (о деятельности оцениваемой страны), включающего рекомендации.

Отчеты по оценке всех стран конвенции ОЭСР доступны в режиме-онлайн.¹²⁴

8.4.3. Конвенция ООН UNCAC

В ноябре 2009 года Конференция стран-членов конвенции ООН против коррупции приняла документ «Механизм обзора», работающий по следующей схеме:

- два цикла по пять лет каждый – 1/4 стран-Сторон за год;
- первый цикл: обзор глав III и IV конвенции ООН;
- второй цикл: обзор глав II и V конвенции ООН;
- жеребьевка (с 28 июня по 2 июля 2010) для определения оцениваемых и оценивающих;
- обзор отчетов о своей деятельности самими

124. См. www.oecd.org.

- странами-участницам;
- отчеты по оценке стран-участниц.
 -

Оцениваемые страны отвечают на всесторонний контрольный перечень вопросов для самооценки, составленный на основе консультаций, проведенных на государственном уровне со всеми важными участниками, включая частный сектор. Обзор отчетов должен сопровождаться визитом в страну или совместной встречей в 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 соблюдения. Государства-члены ежегодно предоставляют отчеты о достижениях Сторон в Конвенции по применению её положений в Комиссию экспертов АС по коррупции, который, в свою очередь, регулярно отчитывается перед Исполнительным советом.¹²⁵

Механизм проверки исполнения положений Межамериканской конвенции по борьбе с коррупцией (MESICIC) осуществляется межправительственным органом, учрежденным Организацией Американских Государств. Он помогает странам-участницам в выполнении положений этой Конвенции проведением взаимной оценки, основанной на условии равенства стран-участниц. В результате этой проверки вырабатываются рекомендации по устранению пробелов в законодательстве и улучшению ситуации, где это необходимо.¹²⁶

Арабская конвенция реализуется конференцией государств-Сторон в Конвенции и секретариатом. На основании статьи 33 учреждается конференция государств-Сторон в конвенции для обеспечения ее соблюдения и мониторинга.

8.4.5. Слабые места в соблюдении

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;

125. См. au.int.

126. См. www.oas.org.

- снижение пределов иммунитета чиновников.

Преобразования в этих областях будут поддержаны политической волей общества в целом, но не соответствующим политическим руководством, поскольку эти преобразования коснутся непосредственно самих законодателей. Они оказываются перед сложным выбором между ограничением своих собственных привилегий или повышением уровня честности политической системы.

Один из возможных способов решения этой проблемы – установление Конституцией возможности принятия законопроектов (в том числе и тех, которые выносятся на рассмотрение объединениями, представляющими интересы граждан) путем референдума. Конституции некоторых стран предусматривают такую возможность.¹²⁷

8.4.6. Доклады по странам

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

ГРЕКО:

См. www.coe.int.

ОЭСР:

См. www.oecd.org.

ООН UNCAC:

См. www.unodc.org.

ЛАГ:

См. www.oas.org.

АС:

См. au.int

Общий обзор и общая информация о механизмах мониторинга:

См. www.transparency.org.

8.5. Необязывающие стандарты

Некоторые международные стандарты не являются обязывающими, но тем не менее, они обеспечиваются механизмами мониторинга; к этим нормам обращаются для проведения проверки, при вступлении нового члена в Совет Европы, ЕС, ОЭСР и т.д.

127. См., например, www.democracy-international.org.

8.5.1. 20 руководящих принципов Совета Европы

Какие ключевые элементы необходимы для создания всеобъемлющей системы по борьбе с коррупцией?

Ответы на этот вопрос содержатся в «Двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией».¹²⁸ 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 являются обязывающими. Однако все страны, входящие в состав ГРЕКО, приняли решение контролировать их выполнение, и таким образом фактически приняли на себя обязательства по соблюдению этих принципов. Принципы изложены в примерно 500 словах, в то время как Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности содержит 3 300 слов, а Конвенция ООН – 17 000 слов. Тем не менее, эти принципы затрагивают все ключевые элементы системы по предотвращению коррупции.

Рисунок 8.8: Реализация 20 руководящих принципов Совета Европы по борьбе с коррупцией



128. See *wcd.coe.int*.

8.5.2. Политическое финансирование

Общие нормы Совета Европы

Ряд скандалов, связанных с финансированием политических партий в некоторых странах-членах Совета Европы по всей Европе, привел к принятию 8 апреля 2003 года «Общих норм в борьбе с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (Рекомендация Комитета Министров (2003)4). Общие нормы юридически не являются обязывающими. Однако их соблюдение контролируется ГРЕКО (см. выше 8.4.1). Таким образом, Общие нормы «де факто» влияют на законодательство страны.

Рисунок 8.9: Реализация Общих норм Совета Европы в борьбе с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний



Венецианская комиссия Совета Европы / ОЭСР / БДИПЧ

В 2010 году Венецианская комиссия Совета Европы и ОЭСР/БДИПЧ приняли «Руководство по регулированию деятельности политических партий»¹²⁹, в главе XII которой приводятся подробные рекомендации по «Финансированию политических партий».

Другие стандарты в области политического финансирования

Политическое финансирование – область, в которой преобразования для обеспечения честности встретят, вероятно, 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 ограничить возможности партии получать доход, его распределение и расходы, с другой.

Поэтому нет ничего удивительного, что соответствующее положение в Конвенции ООН короткое и общее, Пункт 3 статьи 7 Конвенции гласит:

Каждое Государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании 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, по данным всемирного исследования¹³⁰, остаются самыми коррумпированными общественными

129. «Руководство по регулированию деятельности политических партий», ОЭСР/БДИПЧ и Венецианская комиссия, Страсбург, 25 октября 2010, Исследование no. 595/2010, CDL-AD(2010)024, Глава XII, см. www.venice.coe.

130. Transparency International, Global Corruption Barometer 2010, p. 8, см. www.transparency.org.

учреждениями.

Кроме этой статьи, только в одной международной конвенции упоминается политическое финансирование. Статья 10 «Финансирование политических партий» Конвенции Африканского Союза гласит (и трудно придумать что-то еще более краткое):

Каждая из Договаривающихся Сторон примет законодательные и другие меры, чтобы:

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

(b) ввести принцип прозрачности в финансирование политических партий.

8.5.3. Типовой кодекс поведения

Создать проект Кодекса поведения с нуля – непростое дело. 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 года 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 совершенствованию этики поведения на государственной службе, включающая принципы регулирования этики в государственных учреждениях (1998-C(98)70/FINAL).

Бангалорские принципы поведения судей (2002) приняты Группой судей по укреплению честности и неподкупности судей; пересмотрены на Круглом столе Верховных судей в Гааге 25-26

ноября 2002 г.¹³¹

Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (ООН), принятый Резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1979 года.¹³²

8.5.4. Стандарты ОЭСР и ЕС

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

Лоббирование

Рекомендация Совета о принципах прозрачности и честности в процессе лоббирования (ОЭСР).¹³³

Конфликт интересов

Руководство по работе с конфликтами интересов в государственных учреждениях (ОЭСР).¹³⁴

Государственные закупки

Рекомендация о повышении уровня честности при государственных закупках 2008 г. (ОЭСР).¹³⁵

Антикоррупционные принципы

Десять принципов повышения качества борьбы с коррупцией при вступлении, рассмотрении кандидатов и в отношении других третьих стран (ЕС).¹³⁶

131. См. www.unodc.org.

132. См. www.ohchr.org.

133. От 18 февраля 2010 г. – C(2010)16, см. acts.oecd.org.

134. См. www.oecd.org.

135. См. www.oecd.org.

136. Annex to the Communication from the [European] Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee – On a comprehensive EU policy against corruption (COM/2003/0317 final), см. eur-lex.europa.eu.

9. Приложение

9.1. Общая литература

Литература по конкретным вопросам приводится выше в конце соответствующих разделов.

ОБСЕ, Лучшая практика по борьбе с коррупцией, 2004 (английский и русский) (OSCE, *Best practices in combating corruption*, 2004 (English, Russian)).¹³⁷

УПН ООН, Техническое руководство по конвенции ООН против коррупции 2009 (арабский, английский, французский, русский и испанский) (UNODC, *Technical guide to the UNCAC 2009* (Arabic, English, French, Russian, Spanish)).¹³⁸

УПН ООН, Руководство по законодательству для соблюдения конвенции ООН UNCAC (арабский, английский, французский, русский и испанский) (UNODC, *Legislative guide for the implementation of the UNCAC* (Arabic, English, French, Russian, Spanish)).¹³⁹

УПН ООН, Руководство по укреплению честности и потенциала судебной системы (арабский, английский) (UNODC, *Resource guide on strengthening judicial integrity and capacity* (Arabic, English)).¹⁴⁰

УПН ООН, Инструментарий ООН для борьбы против коррупции (3 издание, 2004) (английский) (UNODC, *UN anti-corruption toolkit*, 3rd edition, 2004 (English)).¹⁴¹

Трансперенси Интернэшнл, "Противодействие коррупции: Элементы неподкупной государственной системы", Сборник документов TI 2000 (арабский, английский) (Transparency International, *Confronting corruption: the elements of a national integrity system*, TI Source Book 2000 (Arabic, English)).¹⁴²

9.2. Интернет ресурсы

Веб-страница о противодействии коррупции на сайте Совета Европы

См. www.coe.int/corruption

ГРЕКО Совета Европы

См. www.coe.int/greco

137. См. www.osce.org.

138. См. www.unodc.org/technical-guide.

139. См. www.unodc.org/legislative-guide.

140. См. www.unodc.org/judicial-integrity-guide.

141. См. www.unodc.org/anti-corruption-toolkit.

142. См. www.transparency.org/publications/sourcebook.

Консультативный Совет европейских судей (CCJE)
См. www.coe.int/ccje.

Антикоррупционный ресурсный центр U4
См. www.u4.no

ОЭСР и противодействие коррупции
См. www.oecd.org.

ЮНОДК и противодействие коррупции
См. www.unodc.org.

ПРООН и противодействие коррупции
См. web.undp.org .

Всемирный банк и противодействие коррупции
См. www.worldbank.org/anticorruption

Арабская антикоррупционная организация
См. www.arabanticorruption.org.

Парламентарии арабского региона против коррупции (ARPAC)
См. www.arpacnetwork.org.

Программа ПРООН в арабском регионе (POGAR)
См. www.pogar.org.

Региональная инициатива по борьбе с коррупцией (RAI)
См. www.rai-see.org.

Портал антикоррупционных органов (Acas)
См. www.acauthorities.org.

Международная антикоррупционная академия (IACA)
См. www.iaca.int.

Глобальная честность
См. www.globalintegrity.org.

Трансперенси Интернешнл (Transparency International)
См. www.transparency.org.

9.3. Международные стандарты: Совет Европы

9.3.1. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД 173)¹⁴³

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 Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом обещание, предложение или предоставление каким-либо лицом, прямо или косвенно,

143. См. www.coe.int/corruption.

какого-либо неправомерного преимущества любому из ее государственных должностных лиц для самого этого лица или любого иного лица, с тем чтобы оно совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций, когда это сделано преднамеренно.

Статья 3 – Пассивный подкуп национальных государственных должностных лиц

Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом испрашивание или получение кем-либо из ее государственных должностных лиц, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица 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 несовершение каких-либо действий в нарушение своих обязанностей.

Статья 9 – Подкуп должностных лиц международных организаций

Каждая Сторона принимает такие законодательные или иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы

квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом поведение, упомянутое в статьях 2 и 3, когда по смыслу положений о личном составе это касается какого-либо должностного лица или иного нанятого по контракту сотрудника какой-либо международной или наднациональной организации или органа, членом которой является эта Сторона, а также любого прикомандированного или не прикомандированного лица, которое осуществляет функции, соответствующие функциям, выполняемым такими должностными лицами или агентами.

Статья 10 – Подкуп членов международных парламентских собраний

Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом поведение, упомянутое в статье 4, когда это касается каких-либо членов парламентских собраний международных или наднациональных организаций, членом которых данная Сторона является.

Статья 11 – Подкуп судей и должностных лиц международных судов

Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом поведение, упомянутое в статьях 2 и 3, когда это касается каких-либо лиц, занимающих должности в судебных органах, или должностных лиц любого международного суда, юрисдикция которого признана этой Стороной.

Статья 12 – Использование служебного положения в корыстных целях

Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом обещание, предложение или предоставление, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества любому лицу, которое утверждает или подтверждает, что оно может оказать неправомерное влияние на принятие решения каким-либо лицом, упомянутым в статьях 2, 4 - 6 и 9 - 11, за

вознаграждение, независимо от того, предоставляется ли такое преимущество ему самому или кому-либо еще, а также просьбы, 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 N 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 качестве преступлений, подлежащих уголовному или иному наказанию в соответствии с ее внутренним правом, следующие преднамеренные действия или бездействие, цель которых совершить, сокрыть или представить в ложном свете обстоятельства преступлений, упомянутых в статьях 2 - 12, если только Сторона не сделала соответствующую оговорку или заявление:

- a. оформление или использование счета - фактуры или любого другого бухгалтерского документа или отчета, содержащего ложную или неполную информацию;
- b. противоправное занесение в бухгалтерские книги платежной операции.

Статья 15 – Соучастие

Каждая 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 – Иммуниет

Положения настоящей Конвенции применяются без ущерба для положений любого договора, протокола или устава, а также текстов, регулирующих их применение, в том, что касается лишения иммунитета.

Статья 17 – Юрисдикция

1. Каждая 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 "c" настоящей статьи или любой ее части.

3. Если Сторона использует право на оговорку, предусмотренное пунктом 2 настоящей статьи, она принимает такие меры, которые могут потребоваться для установления юрисдикции в отношении уголовного преступления,

квалифицированного в качестве такового в соответствии с настоящей Конвенцией, в случаях, когда предполагаемый преступник находится на ее территории и она не выдает его другой Стороне исключительно по причине его гражданства, несмотря на просьбу о его выдаче.

4. Настоящая Конвенция не исключает возможность осуществления Стороной любой уголовной юрисдикции в соответствии с ее внутренним правом.

Статья 18 – Ответственность юридических лиц

1. Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для обеспечения того, чтобы юридические лица могли быть привлечены к ответственности в связи с совершением уголовных преступлений, заключающихся в активном подкупе, использовании служебного положения в корыстных целях и отмывании денег, квалифицированных в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией и совершенных в интересах любого физического лица, действующего в своем личном качестве или в составе органа юридического лица, которое занимает ведущую должность в юридическом лице, путем:

- выполнения представительских функций от имени юридического лица; или
- осуществления права на принятие решений от имени юридического лица; или
- осуществления контрольных функций в рамках юридического лица;

а также за участие такого физического лица в вышеупомянутых преступлениях в качестве соучастника или подстрекателя.

2. Помимо случаев, уже предусмотренных пунктом 1, каждая Сторона принимает необходимые меры для обеспечения того, чтобы юридическое лицо могло быть привлечено к ответственности тогда, когда вследствие отсутствия надзора или контроля со стороны физического лица, упомянутого в пункте 1, появляется возможность совершения уголовных преступлений, упомянутых в пункте 1, в интересах этого юридического лица физическим лицом, осуществляющим свои полномочия от его имени.

3. Ответственность юридического лица в соответствии с пунктами 1 и 2 не исключает возможности уголовного преследования физических лиц, совершивших, подстрекавших к

совершению или участвовавших в уголовных преступлениях, упомянутых в пункте 1.

Статья 19 – Санкции и меры

1. Принимая во внимание тяжесть уголовных преступлений, квалифицированных в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией, каждая Сторона предусматривает в отношении этих уголовных преступлений, квалифицированных в качестве таковых в соответствии со статьями 2 - 14, эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции и меры, в том числе, если они совершены физическими лицами, наказание, предусматривающее лишение свободы, которые могут повлечь за собой выдачу.

2. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы в отношении юридических лиц, привлеченных к ответственности в соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 18, применялись эффективные, соразмерные и сдерживающие уголовные или неуголовные санкции, в том числе финансового характера.

3. Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы наделить себя правом конфисковывать или иным образом изымать орудия совершения и доходы от уголовных преступлений, квалифицированных в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией, или имущество, стоимость которого эквивалентна таким доходам.

Статья 20 – Специализированные органы

Каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения специализации соответствующих лиц или органов по борьбе с коррупцией. Им предоставляется необходимая независимость в соответствии с основополагающими принципами правовой системы Стороны, с тем чтобы они имели возможность выполнять свои функции эффективно и без какого-либо неправомерного давления. Сторона обеспечивает, чтобы сотрудники таких органов проходили надлежащую подготовку и располагали адекватными финансовыми ресурсами для выполнения возложенных на них задач.

Статья 21 – Сотрудничество с национальными органами и между ними

Каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения того, чтобы государственные

органы, а также все государственные должностные лица сотрудничали, в соответствии с внутренним правом, с теми ее органами, которые отвечают за расследование уголовных преступлений и преследование за их совершение:

а. путем информирования этих последних органов по своей собственной инициативе, если есть веские основания считать, что было совершено какое-либо уголовное преступление, квалифицированное в качестве такого в соответствии со статьями 2 - 14; или

б. 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:

а. 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;

б. свидетелей, дающих показания, касающиеся этих преступлений.

Статья 23 – Меры по содействию сбору доказательств и конфискации доходов

1. Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться, включая меры, допускающие использование специальных следственных действий в соответствии с национальным законодательством, в целях обеспечения возможностей для содействия сбору доказательств по уголовным преступлениям, квалифицированным в качестве таковых в соответствии со статьями 2 - 14 настоящей Конвенции, а также для выявления, розыска, замораживания и ареста вещественных доказательств и доходов от коррупции или имущества, стоимость которого эквивалентна таким доходам, на которые распространяются меры, определенные в соответствии с пунктом 3 статьи 19 настоящей Конвенции.

2. Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться в целях наделения ее судов или других компетентных органов полномочиями

отдавать распоряжения о предоставлении или аресте банковской, финансовой или коммерческой документации в целях осуществления действий, предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи.

3. Банковская тайна не является препятствием для осуществления мер, предусмотренных пунктами 1 и 2 настоящей статьи.

Раздел III – Контроль за выполнением

Статья 24 – Контроль

Выполнение настоящей Конвенции Договаривающимися Сторонами контролируется Группой государств против коррупции (ГРЕКО).

Раздел IV – Международное сотрудничество

Статья 25 – Общие принципы и меры в области международного сотрудничества

1. Стороны в максимально возможной степени сотрудничают друг с другом в соответствии с положениями применимых международных документов о международном сотрудничестве по уголовным делам или договоренностями, достигнутыми на основе единообразного или принятого на взаимной основе законодательства, а также в соответствии со своим внутренним правом в проведении расследований и разбирательств, касающихся уголовных преступлений, квалифицированных в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией.

2. В случае отсутствия между Сторонами действующих международных документов или договоренностей, упомянутых в пункте 1, применяются статьи 26 - 31 настоящего раздела.

3. Статьи 26 - 31 настоящего раздела применяются также в тех случаях, когда они обеспечивают более благоприятный режим по сравнению с режимом, предусмотренным международными документами или договоренностями, упомянутыми в пункте 1.

Статья 26 – Взаимная помощь

1. Стороны оказывают друг другу максимально возможную взаимную помощь, обеспечивая незамедлительную обработку запросов, полученных от органов, которые в соответствии со своим внутренним правом полномочны

проводить расследования или осуществлять производство по уголовным делам в связи с преступлениями, квалифицированными в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией.

2. Во взаимной правовой помощи в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи может быть отказано, если запрашиваемая Сторона считает, что выполнение просьбы об оказании такой помощи может нанести ущерб ее национальным интересам, государственному суверенитету, национальной безопасности или общественному порядку.

3. Банковская тайна не может служить основанием для отказа в любом сотрудничестве в соответствии с настоящим разделом. Сторона, когда это предусмотрено ее внутренним правом, может потребовать, чтобы просьба о сотрудничестве, включающем разглашение банковской тайны, была санкционирована либо судьей, либо другим судебным органом, включая государственных обвинителей, 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 случае 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 соответствующий запрос касается правонарушения, которое запрашиваемая Сторона считает политическим преступлением.

4. По смыслу применения пунктов 1, 2 и 3 настоящей статьи никакое государство не может высказывать оговорки по более чем пяти упомянутым в них положениям. Никакие другие оговорки не допускаются. Оговорки однородного характера по статьям 4, 6 и 10 считаются одной оговоркой.

Статья 38 – Юридическая сила и пересмотр заявлений и оговорок

1. Заявления, упомянутые в статье 36, и оговорки, упомянутые в статье 37, считаются имеющими юридическую силу в течение трех лет с момента вступления настоящей Конвенции в силу для соответствующего государства. Однако такие заявления и оговорки могут продлеваться на период той же продолжительности.

2. За двенадцать месяцев до истечения срока действия заявления или оговорки Генеральный секретариат Совета Европы уведомляет об этом соответствующее государство. Не позднее чем за три месяца до истечения срока действия соответствующее государство уведомляет Генерального секретаря о том, что оно подтверждает, изменяет или отзывает свое заявление или оговорку. В случае отсутствия уведомления со стороны соответствующего государства Генеральный секретариат информирует это государство о том, что действие заявления или оговорки считается автоматически продленным на срок шесть месяцев. Непредставление государством уведомления о намерении подтвердить или изменить свое

заявление или оговорку до истечения этого срока влечет прекращение действия заявления или оговорки.

3. Если Договаривающаяся Сторона делает заявление или оговорку согласно статьям 36 и 37, то она представляет ГРЕКО, до возобновления их действия или по соответствующей просьбе, разъяснение с изложением обоснования продолжения их действия.

Статья 39 – Поправки

1. Поправки к настоящей Конвенции могут быть предложены любой Стороной, и Генеральный секретарь Совета Европы доводит их до сведения государств - членов Совета Европы и каждого государства, не являющегося его членом, которое присоединилось или которому было предложено присоединиться к настоящей Конвенции в соответствии с положениями статьи 33.

2. Любая поправка, предложенная той или иной Стороной, доводится до сведения Европейского комитета по уголовным проблемам (ЕКУП), который представляет Комитету министров свое заключение относительно предлагаемой поправки.

3. Комитет министров рассматривает предлагаемую поправку и заключение, представленное ЕКУП, и после консультаций со Сторонами Конвенции, не являющимися членами Совета Европы, может принять эту поправку.

4. Текст любой поправки, принятый Комитетом министров в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи, препровождается Сторонам для принятия.

5. Любая поправка, принятая в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи, вступает в силу на третий день с той даты, когда все Стороны сообщили Генеральному секретарю о ее принятии.

Статья 40 – Урегулирование споров

1. Европейский комитет по проблемам преступности Совета Европы информируется о толковании и применении настоящей Конвенции.

2. В случае возникновения спора между Сторонами относительно толкования или применения настоящей Конвенции они стремятся урегулировать этот спор посредством переговоров или любых иных мирных способов по своему выбору, в том числе посредством представления спора на рассмотрение Европейского комитета по проблемам преступности, арбитражного суда, решения которых являются

обязательными для Сторон, или на рассмотрение Международного Суда по согласованию между соответствующими Сторонами.

Статья 41 – Денонсация

1. Любая Сторона может в любое время денонсировать настоящую Конвенцию посредством представления уведомления на имя Генерального секретаря Совета Европы.

2. Такая денонсация вступает в силу в первый день месяца после истечения трехмесячного периода с даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 42 – Уведомление

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет государства-члены Совета и любое государство, которое присоединилось к настоящей Конвенции, о:

- a. любом подписании;
- b. сдаче на хранение любой ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении или присоединении;
- c. любой дате вступления в силу настоящей Конвенции в соответствии со статьями 32 и 33;
- d. любом заявлении или оговорке, сделанными в соответствии со статьями 36 или 37;
- e. любом ином действии, уведомлении или сообщении, относящимся к настоящей Конвенции.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Конвенцию.

Совершено в Страсбурге 27 января 1999 года на английском и французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в одном экземпляре который сдается на хранение в архив Совета Европы. Генеральный секретарь Совета Европы препровождает заверенные копии каждому государству-члену Совета Европы, государствам, не являющимся его членами, которые принимали участие в разработке настоящей Конвенции, и любому другому государству, которому было предложено присоединиться к ней.

9.3.2. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СТЛ 174)¹⁴⁴

Раздел I – Меры, принимаемые на национальном уровне

Статья 1 – Цель

Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве эффективные средства правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, позволяющие им защищать свои права и интересы, включая возможность возмещения убытков.

Статья 2 – Определение коррупции

Для целей настоящей Конвенции "коррупция" означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового.

Статья 3 – Возмещение ущерба

1. Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве нормы, закрепляющие право лиц, понесших ущерб в результате коррупции, подать иск в целях получения полного возмещения ущерба.

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

144. См. www.coe.int/corruption.

ущерб, причиненный одним и тем же актом коррупции, то они будут нести солидарную и долевую ответственность.

Статья 5 – Ответственность государств

Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве надлежащие процедуры, позволяющие лицам, понесшим ущерб в результате акта коррупции, совершенного ее публичными должностными лицами в ходе осуществления ими своих функций, требовать возмещения ущерба от Государства или в случае, если Сторона не является государством, от соответствующих властей данной Стороны.

Статья 6 – Неосторожность пострадавшего

Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве, что объем возмещения ущерба уменьшается или в его возмещении может быть отказано, принимая во внимание все обстоятельства, если истец по своей собственной вине способствовал причинению ущерба или его усугублению.

Статья 7 – Сроки исковой давности

1. Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве, что к судопроизводству по возмещению ущерба применяется срок исковой давности не менее трех лет со дня, когда лицу, понесшему ущерб, стало известно или, исходя из здравого смысла, должно было стать известно о возникновении ущерба или о совершенном акте коррупции и о лице, ответственном за это. Тем не менее подобный иск не может быть предъявлен по истечении десяти лет с момента совершения акта коррупции.

2. Законодательство Сторон, регулирующее приостановление или перерыв сроков исковой давности, должно в случае необходимости применяться к срокам, определенным в пункте 1.

Статья 8 – Юридическая сила сделок

1. Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве, что любая сделка или положение сделки, предусматривающие совершение акта коррупции, являются недействительными и не имеющими юридической силы.

2. Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве возможность для всех сторон сделки, чье согласие было нарушено актом коррупции, обратиться в суд в целях признания сделки недействительной, несмотря на их право требовать возмещения ущерба.

Статья 9 – Защита государственных служащих

Каждая сторона в своем национальном законодательстве предусматривает надлежащую защиту от любых неправомерных санкций, направленных в адрес государственных служащих, имеющих серьезные основания подозревать наличие коррупции и добросовестно сообщающих о своем подозрении компетентным лицам или органам.

Статья 10 – Отчеты и аудит

1. Каждая Сторона в целях развития своего национального законодательства принимает все необходимые меры, с тем чтобы ежегодные отчеты компаний составлялись надлежащим образом и содержали достоверные сведения о финансовом положении компании.

2. В целях предупреждения актов коррупции каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве нормы об аудиторах, задачей которых является подтверждение достоверности сведений о финансовом положении компании, представляемых в ежегодных отчетах.

Статья 11 – Получение доказательств

Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве эффективные средства получения доказательств при рассмотрении в порядке гражданского судопроизводства дел, вытекающих из актов коррупции.

Статья 12 – Временные меры

Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве возможность для суда выносить такие распоряжения, которые необходимы для защиты прав и интересов Сторон при рассмотрении в порядке гражданского судопроизводства дел, вытекающих из актов коррупции.

Раздел II – Международное сотрудничество и контроль за выполнением

Статья 13 – Международное сотрудничество

Стороны в соответствии с положениями международных договоров о сотрудничестве в сфере экономических и гражданско-правовых отношений, участниками которых они являются, а также в соответствии с их национальным законодательством эффективно сотрудничают в вопросах делопроизводства, получения доказательств за рубежом, юрисдикции, судебных расходов, признания и приведения в исполнение иностранных судебных решений.

Статья 14 – Контроль

Группа государств против коррупции (ГРЕКО) контролирует выполнение данной Конвенции Сторонами.

Раздел III – Заключительные положения

Статья 15 – Подписание и вступление в силу

1. Настоящая Конвенция открыта для подписания государствами - членами Совета Европы и государствами, не являющимися его членами, которые участвовали в ее разработке, а также Европейским Сообществом.

2. Настоящая Конвенция подлежит ратификации, принятию или одобрению. Ратификационные грамоты, документы о принятии или одобрении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

3. Настоящая Конвенция вступает в силу в первый день месяца после истечения трехмесячного периода с даты, когда четырнадцать государств, подписавших ее, заявят о своем согласии быть связанными Конвенцией в соответствии с положениями пункта 1. Любое такое государство, подписавшее Конвенцию и не являющееся членом Группы государств против коррупции (ГРЕКО) в момент ратификации, принятия или одобрения, автоматически становится ее членом со дня вступления Конвенции в силу.

4. В отношении любого подписавшего Конвенцию государства, которое впоследствии заявляет о своем согласии быть связанным ею, Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного периода с даты выражения согласия быть связанным Конвенцией в соответствии с положениями пункта 1. Любая Сторона, подписавшая Конвенцию и не являющаяся членом Группы государств против коррупции (ГРЕКО) в момент ее ратификации, принятия или одобрения, становится автоматически членом ГРЕКО в день вступления в силу по отношению к нему данной Конвенции.

5. Особые условия участия Европейского Сообщества в Группе Государств против Коррупции (ГРЕКО) определяются, по мере необходимости, общим соглашением с Европейским Сообществом.

Статья 16 – Присоединение к Конвенции

1. После вступления настоящей Конвенции в силу Комитет министров Совета Европы, проведя консультации со Сторонами Конвенции, может предложить любому Государству, не являющемуся членом Совета Европы и не участвовавшему в разработке Конвенции, присоединиться к настоящей Конвенции на основании решения,

принимаемого большинством голосов, предусмотренным Статьей 20.d. Устава Совета Европы, и при единодушном голосовании представителей Сторон, имеющих право участвовать в работе Комитета.

2. Для любого Государства, присоединяющегося к Конвенции, она вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного периода с даты сдачи документа о присоединении на хранение Генеральному Секретарю Совета Европы. Любое Государство, присоединяющееся к настоящей Конвенции, автоматически становится членом ГРЕКО, если в момент присоединения оно еще не состоит ее членом, с даты вступления для него Конвенции в силу.

Статья 17 – Оговорки

Никакие оговорки не могут быть сделаны в отношении какого-либо положения настоящей Конвенции.

Статья 18 – Территориальное применение

1. Любое Государство или Европейское Сообщество может в момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении или присоединении указать территорию или территории, к которым применяется Конвенция.

2. Любая Сторона может в любой более поздний срок посредством направления заявления на имя Генерального секретаря Совета Европы распространить действие настоящей Конвенции на любую другую территорию, указанную в этом заявлении. В отношении такой территории Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного периода с даты получения Генеральным секретарем такого заявления.

3. Любое заявление, сделанное согласно двум предыдущим пунктам, в отношении любой территории, указанной в таком заявлении, может быть отозвано путем представления уведомления на имя Генерального секретаря. Отзыв вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного периода с даты получения Генеральным секретарем такого уведомления.

Статья 19 – Соотношение с другими конвенциями и соглашениями

1. Настоящая Конвенция не затрагивает прав и обязанностей, вытекающих из многосторонних международных конвенций по специальным вопросам.

2. Стороны Конвенции могут заключать двусторонние или многосторонние соглашения друг с другом по вопросам, рассматриваемым в настоящей Конвенции, в целях дополнения или укрепления ее положений и содействия применению закрепленных в ней принципов, или, без ущерба целям и принципам настоящей Конвенции, выполнять правила, относящиеся к данным вопросам, в рамках специальной системы, обязательной в момент открытия для подписания настоящей Конвенции.

3. Если две или несколько Сторон уже заключили соглашение или договор по вопросу, являющемуся предметом настоящей Конвенции, или каким-либо иным образом оформили свои отношения по данному вопросу, то они вправе применять вместо настоящей Конвенции это соглашение или договор или соответствующим образом регулировать свои отношения.

Статья 20 – Поправки

1. Поправки к настоящей Конвенции могут быть предложены любой Стороной. Генеральный Секретарь Совета Европы доводит их до сведения Государств - членов Совета Европы, Государств, не являющихся его членами и участвовавших в разработке настоящей Конвенции, Европейского Сообщества, а также любого Государства, которое присоединилось или которому было предложено присоединиться к настоящей Конвенции в соответствии с положениями Статьи 16.

2. Любая поправка, предложенная той или иной Стороной, доводится до сведения Европейского Комитета по правовому сотрудничеству (ЕКПС), который представляет Комитету Министров свое заключение относительно предлагаемой поправки.

3. Комитет Министров рассматривает предлагаемую поправку и заключение, представленное Европейским Комитетом по Правовому Сотрудничеству (ЕКПС), и после консультаций со Сторонами Конвенции, не являющимися членами Совета Европы, может принять эту поправку.

4. Текст любой поправки, принятой Комитетом Министров в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи, передается Сторонам для принятия.

5. Любая поправка, принятая в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи, вступает в силу на тридцатый день с даты, когда все Стороны сообщили Генеральному секретарю о ее принятии.

Статья 21 – Урегулирование споров

1. Европейский Комитет по правовому сотрудничеству (ЕКПС) Совета Европы информируется о толковании и применении настоящей Конвенции.

2. В случае возникновения спора относительно толкования или применения настоящей Конвенции Стороны стремятся урегулировать этот спор посредством переговоров или любыми иными мирными способами по своему выбору, включая передачу спора по соглашению заинтересованных Сторон на рассмотрение Европейского комитета по правовому сотрудничеству (ЕКПС), арбитражного (третейского) трибунала, решения которого являются обязательными для Сторон, или на рассмотрение Международного суда.

Статья 22 – Денонсация

1. Любая Сторона может в любое время денонсировать настоящую Конвенцию посредством представления уведомления на имя Генерального секретаря Совета Европы.

2. Такая денонсация вступает в силу в первый день месяца после истечения трехмесячного периода с даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 23 – Уведомление

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет Государства - члены Совета, любое другое государство, подписавшее настоящую Конвенцию, и ее Стороны о:

- a) любом подписании;
- b) сдаче на хранение любой ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении или присоединении;
- c) любой дате вступления в силу настоящей Конвенции в соответствии со Статьями 15 и 16;
- d) любом ином действии, уведомлении или сообщении, относящихся к настоящей Конвенции.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Конвенцию.

Совершено в Страсбурге 4 ноября 1999 года на английском и французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в одном экземпляре, который сдается на хранение в архив Совета Европы. Генеральный Секретарь Совета Европы передает заверенные копии Конвенции каждому Государству - члену Совета Европы, Государствам, не являющимся его членами, которые принимали участие в разработке настоящей Конвенции, Европейскому Сообществу и любому другому Государству, которому было предложено присоединиться к Конвенции.

9.3.3. Общие правила политического финансирования

Совет Европы
Комитет министров

Рекомендация Rec(2003)4

Рекомендация Комитета министров Совета Европы государствам-членам об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний¹⁴⁵

(Принята Комитетом министров 8 апреля 2003 года на 835-м заседании постоянных представителей министров)

Общие правила борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний

I. ВНЕШНИЕ ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Статья 1 Материальное обеспечение политических партий со стороны государства и частных лиц

И государство, и граждане имеют право осуществлять материальное обеспечение политических партий.

Государство должно предоставлять политическим партиям поддержку, которая должна быть ограничена взносами в разумных размерах. Государство может финансировать политические партии.

Распределение средств при государственном обеспечении политических партий должно осуществляться в соответствии с принципом объективности, справедливости и разумности.

Государства должны обеспечить, чтобы материальное обеспечение политических партий со стороны государства и/или граждан не должно вести к уменьшению независимости этих партий.

Статья 2 Определение дарения в пользу политической партии

Дарение - сознательное предоставление политической партии преимуществ экономического или иного характера.

Статья 3 Общие принципы дарения

а. Принимаемые государствами меры по регулированию дарения в пользу политических партий должны предусматривать специальные нормы, чтобы:

См. www.coe.int/corruption.

- избегать конфликтов интересов;
- обеспечивать прозрачность сделок по дарению и избегать случаев тайного дарения;
- избегать причинения вреда деятельности политических партий;
- обеспечивать независимость политических партий.

б. Государства должны:

- і. обеспечить, чтобы сделки по дарению в пользу политических партий, в частности, если сумма сделки превышает определенный предел для сделок такого рода, осуществлялись публично;
- іі. рассмотреть возможность принятия норм, ограничивающих максимальную стоимость подарков политическим партиям;
- ііі. принять меры для предупреждения нарушения установленных пределов.

Статья 4 Налогообложение сделок по дарению

Налоговое законодательство может предусматривать нормы о налогообложении сделок по дарению в пользу политических партий. Данные нормы должны содержать ограничения по налогообложению.

Статья 5 Подарки от юридических лиц

а. Помимо принятия общих принципов дарения, государство должно обеспечить, чтобы:

- і. подарки политическим партиям от юридических лиц регистрировались в бухгалтерских книгах и в бюджете юридических лиц;
- іі. акционеры или любой индивидуальный участник юридического лица получали информацию о произведенном дарении.

б. Государства должны принять меры для ограничения, запрещения или иного строгого регулирования дарения со стороны юридических лиц, которые предоставляют товары или услуги государственным учреждениям.

с. Государства должны запретить юридическим лицам, находящимся под контролем Правительства или иных государственных органов, осуществлять сделки по дарению.

Статья 6 Подарки лицам, связанным с политической партией

Правила дарения в пользу политических партий, за исключением правил о налогообложении сделок по дарению, содержащихся в статье 4, должны применяться ко всем лицам, прямо

или косвенно связанным с политической партией или контролируемым политической партией.

Статья 7 Подарки от иностранных дарителей

Государства должны особым образом ограничить, запретить или регулировать по-другому дарение со стороны иностранных дарителей.

II. ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ КАНДИДАТОВ НА ВЫБОРАХ И ИЗБРАННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ

Статья 8 Применение правил финансирования к кандидатам на выборах и избранным представителям

Правила финансирования политических партий должны *mutatis mutandis* применяться к:

- финансированию избирательных кампаний кандидатов на выборах;
- финансированию политической деятельности избранных представителей.

III. РАСХОДЫ НА ИЗБИРАТЕЛЬНУЮ КАМПАНИЮ

Статья 9 Ограничения по расходованию средств

Государства должны принимать меры по предупреждению избыточного финансирования потребностей политических партий, например, установить ограничения на расходование средств на избирательную кампанию.

Статья 10 Отчеты о расходовании средств

Государства должны предусмотреть требование сохранять отчеты о всех прямых и косвенных расходах на избирательные кампании в отношении каждой политической партии, каждого списка кандидатов, каждого кандидата.

IV. ПРОЗРАЧНОСТЬ

Статья 11 Бюджет

Государства должны требовать от политических партий и от упомянутых в статье 6 лиц, связанных с политическими партиями, хранить надлежащие книги и информацию о бюджете. Бюджет политических партий должен быть консолидирован и включать счета лиц, упомянутых в статье 6.

Статья 12 Записи о дарении

а. Государства должны предусмотреть требование, в соответствии с которым бюджет политических партий должен детально излагать информацию обо всех подарках, полученных партией, включая информацию о характере и стоимости каждого подарка.

б. В случае если стоимость подарка превышает определенную сумму, даритель должен быть указан в записях о дарении.

Статья 13 Обязанность представлять и опубликовать бюджет

а. Государства должны потребовать от политических партий регулярно или, по крайней мере, ежегодно, представлять информацию о бюджете, упомянутую в статье 11, в независимый орган, упомянутый в статье 14.

б. Государства должны потребовать от политических партий регулярно, или по крайней мере, ежегодно, опубликовывать информацию о бюджете, упомянутую в статье 11, или как минимум краткий отчет о бюджете, включая информацию, упомянутую в статье 10, при наличии таковой, и в статье 12.

V. НАДЗОР

Статья 14 Независимый надзор

а. Государства должны установить независимый надзор за финансированием политических партий и избирательных кампаний.

б. Независимый надзор должен включать наблюдение за бюджетом политических партий и за расходами во время избирательных кампаний, а также за их представлением и опубликованием.

Статья 15 Специализированный персонал

Государства должны содействовать специализации судей, полицейских и других служащих в области борьбы с незаконным финансированием политических партий и избирательных кампаний.

VI. САНКЦИИ

Статья 16 Санкции

Государства должны установить эффективные, соразмерные и устрашающие санкции за нарушение правил финансирования политических партий и избирательных кампаний.

9.3.4. Модельный Кодекс поведения для государственных служащих¹⁴⁶

Толкование и применение

Статья 1

1. Настоящий кодекс распространяется на всех государственных служащих.

2. Для целей настоящего кодекса термином «государственный служащий» обозначается любое лицо, служащее в государственном органе.

3. Положения настоящего кодекса применимы также в отношении любого лица, работающего в частной структуре, которая выполняет задачу оказания публичных услуг.

4. Положения настоящего кодекса не распространяются на избранных публичных представителей, членов правительства и лиц, выполняющих судебные функции.

Статья 2

1. С момента вступления в силу настоящего кодекса, государственная администрация обязана информировать государственных служащих о его положениях.

2. Этот кодекс будет составной частью условий труда государственных служащих с момента подтверждения ими факта ознакомления с ним.

3. Каждый государственный служащий должен принимать все необходимые меры для выполнения положений настоящего кодекса.

Статья 3 - Задача кодекса

Настоящий кодекс предназначен для уточнения норм поведения и честности, которые должны соблюдаться государственными служащими, для оказания им помощи в выполнении этих норм и информировании граждан о том, какого поведения они вправе ожидать от государственных служащих.

Общие принципы

Статья 4

1. Государственный служащий обязан исполнять свои обязанности, соблюдая закон, законные инструкции и связанные с его служебными обязанностями этические нормы.

2. Государственный служащий, обязан исполнять свой служебный долг политически нейтрально, не пытаясь

146. Приложение к Рекомендации No. R (2000) 10, см. www.coe.int/corruption.

противодействовать проведению политики, решениям или законным мерам, принимаемым публичными органами.

Статья 5

1. Государственный служащий обязан быть лояльным в отношении национального, местного или регионального органа власти, учрежденного в соответствии с законодательством.

2. Государственный служащий должен быть честным, беспристрастным и выполнять свои обязанности в меру своих способностей, эффективно, компетентно, справедливо и с пониманием, принимая во внимание лишь общественную пользу и соответствующие обстоятельства дела.

3. Государственный служащий обязан быть вежливым с гражданами, которых он или она обслуживает, а также в своих отношениях с вышестоящими начальниками, с коллегами и подчиненными.

Статья 6

При исполнении своих обязанностей государственный служащий не должен осуществлять произвол в отношении каких бы то ни было лиц, группы лиц или организаций и обязан учитывать права, обязанности и законные интересы других.

Статья 7

При принятии решения государственный служащий должен действовать в соответствии с законом и беспристрастно осуществлять свое право на оценку, учитывая только относящиеся к делу обстоятельства.

Статья 8

1. Государственный служащий не должен допускать, чтобы его частные интересы сталкивались с его публичными служебными обязанностями. На нем лежит ответственность за то, чтобы не допустить таких коллизий, какими бы они ни были - реальными, потенциальными или могущими оказаться таковыми.

2. В любом случае из своего официального положения государственный служащий не может извлекать не причитающуюся ему личную выгоду.

Статья 9

Государственный служащий обязан всегда вести себя так, чтобы сохранять и укреплять веру граждан в честность, беспристрастность и эффективность государственных органов.

Статья 10

Государственный служащий подотчетен своему непосредственному начальнику, если законом не предусмотрено иное.

Статья 11

Полностью осознавая наличие у себя права доступа к официальной информации, государственный служащий обязан, соблюдая необходимую конфиденциальность, соответственно обращаться со всей информацией и всеми документами, полученными при исполнении или в связи с исполнением своих служебных обязанностей.

Статья 12 - Доведение до сведения

1. Если государственный служащий обнаружит, что от него требуют совершения незаконного, неправомерного или противоречащего этике поступка, который может быть отнесен к должностным преступлениям или каким-либо иным образом нарушить настоящий кодекс, то он обязан уведомить об этом, как это предусмотрено в законодательстве.

2. В соответствии с законодательством государственный служащий обязан информировать компетентные органы о любых известных ему или ей нарушениях настоящего кодекса другими государственными служащими.

3. Если государственный служащий, информировавший в соответствии с законодательством о вышеуказанном нарушении, сочтет неудовлетворительным данный ему ответ, то он может направить письменное уведомление об этом руководителю компетентного органа государственной службы.

4. Если с помощью процедур и средств правовой защиты, предусмотренных в законодательстве о государственной службе, невозможно урегулировать дело приемлемым образом для государственного служащего, то он или она обязаны исполнить полагающиеся по закону и данные ему или ей инструкции.

5. Государственный служащий обязан сообщать компетентным органам любые доказательства, утверждения или подозрения относительно незаконной или преступной деятельности в отношении государственной службы, о чем ему или ей стало известно при исполнении служебных обязанностей или в связи с их исполнением. Расследованием по сообщенным фактам занимаются компетентные органы.

6. Государственная администрация должна следить за тем, чтобы государственному служащему, информировавшему о

вышеуказанных случаях добросовестно и на основе разумных подозрений, не было причинено никакого вреда.

Статья 13 – Конфликт интересов

1. Конфликт интересов возникает в такой ситуации, когда государственный служащий имеет личную заинтересованность, которая влияет или может повлиять на объективное и беспристрастное исполнение им своих служебных обязанностей.

2. Личная, заинтересованность государственного служащего включает любую выгоду для него или ее лично или для его (ее) семьи, родственников, друзей и близких, а также для лиц и организаций, с которыми он (она) имеют или имели деловые или связанные с политикой отношения. В это понятие входит также любое финансовое или гражданское обязательство, которое несет государственный служащий.

3. Учитывая, что обычно только самому служащему известно о том, что он (она) находится в данном положении, он (она) обязан:

- внимательно относиться к любому реальному или потенциальному конфликту интересов

- принимать меры, чтобы не допустить такого конфликта интересов;

- доводить до сведения вышестоящего начальника информацию о любом конфликте интересов, как только ему (ее) становится об этом известно;

- подчиниться любому окончательному решению, требующему от него выйти из того положения, в котором он (она) находится, или отказаться от выгоды, породившей конфликт интересов.

4. Если потребуется, государственный служащий обязан заявить о наличии или отсутствии конфликта интересов.

5. Любой конфликт интересов, о котором заявит кандидат на должность в административном органе или на какой-либо новый пост государственной службе, должен быть урегулирован до назначения данного кандидата на пост.

Статья 14 - Заявление о своих интересах

Если государственный служащий занимает такую должность, при которой его служебные обязанности могут задеть его личные или частные интересы, то в соответствии с законом он обязан заявлять о характере и размерах этих интересов во время своего назначения и делать это затем, через определенные промежутки времени, и при любом изменении ситуации.

Статья 15 - Интересы вне государственной службы и несовместимые с ней

1. Государственный служащий не должен осуществлять деятельность или операции; занимать (возмездно или безвозмездно) пост или должность, несовместимые с надлежащим исполнением его служебных обязанностей или наносящие им вред. В случае, если нет ясности относительно совместимости с государственной службой какой-либо деятельности, он или она должны спросить мнение своего непосредственного руководителя.

2. С учетом применимого законодательства, прежде чем осуществить (возмездно или безвозмездно) некоторые виды деятельности или соглашаться на какие бы то ни было посты или должности вне государственной службы, государственный служащий обязан проинформировать своего работодателя в государственной службе и согласовать с ним этот вопрос.

3. Государственный служащий обязан выполнять любые предусмотренные законом требования по декларированию своего членства или принадлежности к организациям, которые могут повредить его должности или надлежащему исполнению им своих служебных обязанностей в качестве государственного служащего.

Статья 16 - Политическая или общественная деятельность

1. С учетом соблюдения основных конституционных прав государственный служащий обязан следить затем, чтобы его участие в политической деятельности и его причастность к полемике в обществе или политических кругах не поколебали уверенности граждан или его работодателей в его способности беспристрастно выполнять возложенную на него задачу.

2. При исполнении своих служебных обязанностей государственный служащий не должен позволять использовать себя в каких-либо политических целях.

3. Государственный служащий обязан соблюдать любые ограничения, предусмотренные законом для некоторых категорий государственных служащих в отношении осуществления ими политической деятельности в связи с занимаемым ими положением или характером их служебных обязанностей.

Статья 17 - Защита частной жизни государственного служащего

Необходимо принять все меры, чтобы должным образом обеспечить уважение частной жизни государственного служащего; соответственно все предписанные в настоящем кодексе положения

должны оставаться конфиденциальными, если в законе не предусмотрено иное.

Статья 18 - Подарки

1. Государственный служащий не должен ни просить, ни принимать подарки, услуги, приглашения и любые другие выгоды, предназначенные для него или для его семьи, родственников, близких друзей, а также для лиц или организаций, с которыми государственный служащий имеет или имел деловые или связанные с политикой отношения, способные повлиять или создать видимость влияния на беспристрастность, с которой он или она исполняют свои служебные обязанности, или которые могут быть вознаграждением или создать видимость вознаграждения, имеющего отношение к выполняемым служебным обязанностям; под эту категорию не подпадают обычное гостеприимство и мелкие подарки.

2. Если государственный служащий не знает, может ли он или она принять подарок или воспользоваться гостеприимством, он или она обязаны спросить мнение своего непосредственного руководителя.

Статья 19 - Отношение к предложениям получить необоснованную выгоду

Если государственному служащему предлагается необоснованная выгода, то с целью обеспечения своей безопасности он или она обязаны принять следующие меры:

- отказаться от необоснованной выгоды; для ее использования в дальнейшем в качестве доказательства принимать ее нет необходимости;

- попытаться установить личность сделавшего такое предложение;

- избегать длительных контактов; хотя знание основания данного предложения может быть полезным при снятии показаний;

- в том случае, если подарок нельзя ни отклонить, ни вернуть отправителю, он должен храниться по возможности с минимальным использованием;

- постараться иметь, свидетелей, например работающих рядом коллег;

- в кратчайший срок написать докладную об этой попытке, предпочтительно занеся ее в официальный журнал;

- довести как можно скорее этот факт до сведения непосредственного руководителя или напрямую до компетентного правоохранительного органа;

- продолжать работу в обычном порядке, в особенности с делом, в связи с которым была предложена необоснованная выгода.

Статья 20 - Уязвимость по отношению к другим

Государственный служащий не должен позволять ставить себя в такое положение или создавать его видимость, которое может его вынудить оказать взамен услугу лицу или какой-либо организации. Точно также и его публичное и частное поведение не должно его делать уязвимым по отношению к влиянию других лиц.

Статья 21 - Злоупотребление служебным положением

1. Государственный служащий не должен предлагать никаких выгод, каким-либо образом связанных с его положением в качестве государственного служащего, если только у него нет на это законного разрешения.

2. Государственный служащий не должен пытаться влиять в частных целях на какое бы то ни было лицо или организацию, в том числе и на других государственных служащих, пользуясь своим служебным положением или предлагая им личные выгоды.

Статья 22 - Информация в распоряжении государственных органов

1. С учетом основных положений национального права в отношении доступа к информации, находящейся в распоряжении публичных органов, государственный служащий может сообщать информацию только при соблюдении норм и требований, применимых к тому органу, в котором данный служащий работает.

2. Государственный служащий обязан принимать соответствующие меры для обеспечения гарантии безопасности и конфиденциальности информации, за которую он (она) несет ответственность и которая ему(ей) стала известна.

3. Государственный служащий не должен стремиться получить доступ к информации; который ему (ей) иметь нецелесообразно. Государственный, служащий не должен использовать не по назначению информацию, которую он (она) может получить при исполнении своих служебных обязанностей или в связи с ними.

4. Государственный служащий не должен также ни задерживать официальную информацию, которая может или должна быть предана гласности, ни распространять информацию, о которой ему(ей) известно или имеются основания считать, что она неточна или ложна.

Статья 23 - Общественные и официальные средства

Осуществляя свои полномочия, государственный служащий должен следить за тем, чтобы управлять с пользой, эффективно и экономно персоналом и вверенным ему имуществом, помещениями, службами и финансовыми средствами. Они не должны использоваться для частных целей, за исключением случаев, разрешенных законом.

Статья 24 - Проверка честности

1. Государственный служащий, отвечающий за прием на работу, продвижение по службе и назначение на должность обязан следить за тем, чтобы проверка честности будущего работника осуществлялась в соответствии с законом.

2. Если после такой проверки неясно, как надо действовать, то он или она должны обратиться за соответствующей консультацией.

Статья 25 - Ответственность вышестоящих руководителей подразделений

1. Государственный служащий, осуществляющий контроль или руководство другими государственными служащими, должен исполнять свои обязанности в соответствии с политикой и целями того публичного органа, которому он или она подчиняется. Он или она несет ответственность за действия или бездействие своего персонала, наносящие вред политике и целям этого органа, если он или она не приняли мер, которые необходимо было принять для того, чтобы не допустить таких действий или бездействия.

2. Государственный, служащий, осуществляющий контроль или руководство другими государственными служащими, должен принимать меры к тому, чтобы его персонал не совершал коррупционных действий с использованием служебного положения. Эти меры могут заключаться в следующем: привлекать внимание и применять законы и подзаконные акты, проводить соответствующую воспитательную работу против коррупции, внимательно относиться к финансовым и иным трудностям работников и своим личным поведением подавать пример честности.

Статья 26 - Прекращение работы на государственной службе

1. Государственный служащий не должен использовать свою принадлежность к государственной службе для получения работы за ее пределами.

2. Государственный служащий не должен допускать, чтобы перспектива другой работы способствовала реальному или потенциальному конфликту интересов или создавала видимость

такого конфликта. Он или она должны незамедлительно доложить непосредственному руководителю о любом конкретном трудовом предложении, которое может привести к такому конфликту интересов. Он или она должны также сообщить своему руководителю о своем согласии на какое-либо предложение о трудоустройстве.

3. В соответствии с законом бывший государственный служащий не должен в течение определенного периода также действовать от имени какого бы то ни было лица или организации в деле, по которому он(она) действовал или консультировал от имени государственной службы, что дало бы дополнительные преимущества этому лицу или этой организации.

4. Бывший государственный служащий не должен использовать или распространять конфиденциальную информацию, полученную им(ей) в качестве государственного служащего, кроме случаев специального разрешения на ее использование в соответствии с законодательством.

5. Государственный служащий должен выполнять все установленные законном и распространяющиеся на него(нее) правила в отношении принятия предложений о трудоустройстве по окончании своей государственной службы.

Статья 27 - Отношение с бывшими государственными служащими

Государственный служащий не должен оказывать особое внимание и предоставлять особый доступ в административные органы бывшим государственным служащим.

Статья 28 - Соблюдение кодекса и санкции

1. Настоящий кодекс публикуется с санкции министра или руководителя государственной, службы. Государственный служащий обязан вести себя в соответствии с настоящим кодексом и, следовательно, должен ознакомиться с его положениями и любыми изменениями в нем. Если он или она не уверены в том, как необходимо поступить, то он или она должны обратиться к компетентному лицу.

2. С учетом положений пункта 2 статьи 2 положения настоящего кодекса включаются в трудовое соглашение (контракт) государственного служащего. Нарушение этих положений может повлечь за собой наложение санкций дисциплинарного характера.

3. Если государственный служащий ведет переговоры по условиям занятости других государственных служащих, то он обязан в них включить положение о том, что настоящий кодекс должен соблюдаться и является составной частью этих условий.

4. Государственный служащий, которому поручены контроль и руководство другими государственными служащими, обязан следить за тем, чтобы они соблюдали настоящий кодекс, принимая или предлагая соответствующие дисциплинарные меры пресечения любых нарушений его положений.

5. Государственная администрация будет через определенные промежутки времени пересматривать положения настоящего кодекса.

9.3.5. Двадцать Руководящих принципов борьбы с коррупцией¹⁴⁷

[Информирование общественности и этика]

1. принимать эффективные меры для предотвращения коррупции и, в этой связи, поднимать уровень общественного понимания и продвижения этического поведения;

[Уголовное право]

2. обеспечивать криминализацию национальной и международной коррупции;

3. гарантировать, чтобы те, кто отвечает за предотвращение, расследование, судебное преследование и судебное решение по случаям коррупции, обладали независимостью и автономией, соответствующим их функциям, были свободными от влияния и имели эффективные средства, для того чтобы собирать доказательства, защищая людей, которые помогают властям в борьбе с коррупцией, и сохраняя конфиденциальность расследований;

4. обеспечивать соответствующие меры для конфискации и лишения доходов, полученных от коррупции;

5. обеспечивать соответствующие меры, чтобы предотвратить давление на юристов, занимающихся случаями коррупции;

6. ограничивать иммунитет от расследования, судебного преследования или судебного решения по случаям коррупции до степени, необходимой в демократическом обществе;

[Специализированные органы]

7. содействовать специализации людей или органов, отвечающих за борьбу с коррупцией и обеспечивать их соответствующими средствами и подготовкой для исполнения их задач;

147. Резолюция (97) 24, принятая на 101-м заседании Комитета министров.

[Налоговый сектор]

8. обеспечивать, чтобы финансовое законодательство и власти, отвечающие за осуществление этого, содействовало борьбе с коррупцией эффективным и скоординированным образом, в том числе исключая возможность снижения налогов, согласно закону или на практике, в связи со взятками или другими расходами, связанными с коррупциейонными правонарушениями;

[Государственное управление]

9. обеспечивать, чтобы организация, функционирование и принятие решений государственными органами власти принимали во внимание необходимость борьбы с коррупцией, прежде всего гарантируя прозрачность, как это требуется для достижения эффективности;

10. обеспечивать, чтобы правила, касающиеся прав и обязанностей должностных лиц, содержали требования борьбы с коррупцией и предусматривали соответствующие и эффективные дисциплинарные меры; продвигать дальнейшую разработку поведения, ожидаемого от общественных должностных лиц соответствующими средствами, такими, как кодексы поведения;

11. обеспечивать, чтобы соответствующие процедуры аудита распространялись на действия государственной службы и общественного сектора;

12. укреплять роль, которую могут играть процедуры аудита в предотвращении и обнаружении коррупции вне административных органов;

13. обеспечивать, чтобы система общественной учитывала последствия коррумпированного поведения общественных должностных лиц;

14. принимать соответствующие прозрачные процедуры для государственных закупок, которые содействуют справедливой конкуренцию и исключают коррупционеров;

[Политический сектор]

15. поощрять принятие избранными представителями кодексов поведения и продвигать правила финансирования политических партий и избирательных кампаний, которые противодействуют коррупции;

16. обеспечивать, чтобы СМИ имели право свободно получать и распространять информацию по вопросам коррупции и подвергались

только таким ограничениям, которые являются необходимыми в демократическом обществе;

17. обеспечивать, чтобы гражданское право учитывало потребности борьбы с коррупцией и, в частности, обеспечивало эффективные средства правовой защиты и права тем, чьи интересы затрагивает коррупция;

[Исследования]

18. поощрять исследования в области коррупции;

[Организованная преступность и отмывание денег]

19. обеспечивать, чтобы в каждом аспекте борьбы с коррупцией принимались во внимание возможные связи с организованной преступностью и отмыванием денежных средств;

[Международное сотрудничество]

20. максимально развивать международное сотрудничество во всех областях борьбы с коррупцией.

www.coe.int

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation.

It includes 47 member states, 28 of which are members of the European Union.

All Council of Europe member states have signed up to the European Convention on Human Rights, a treaty designed to protect human rights, democracy and the rule of law.

The European Court of Human Rights oversees the implementation of the Convention in the member states.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE