

Министерство образования Республики Беларусь

Учреждение образования  
«Полоцкий государственный университет»

И. И. Лузгин

# **КОРРУПЦИЯ И ЕЁ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОПАСНОСТЬ**

Курс лекций  
для студентов неюридических специальностей

Новополоцк  
ПГУ  
2012

УДК 343(075.8)  
ББК 67.99(2)8я73  
Л82

Рекомендовано к изданию советом юридического факультета  
в качестве курса лекций (протокол № 2 от 17.02.2012)

#### РЕЦЕНЗЕНТЫ:

заслуженный деятель науки Республики Беларусь, проф. каф.  
криминалистики УО «Академия МВД Республики Беларусь»,  
д-р юрид. наук, проф. Н. И. ПОРУБОВ;  
канд. юрид. наук, доц., проф. каф. правового обеспечения деятельности  
органов пограничной службы ГУО «Институт пограничной службы  
Республики Беларусь» Б. В. АСАЁНОК;

#### **Лузгин, И. И.**

Л82

Коррупция и её общественная опасность : курс лекций для студентов  
неюридических специальностей / И. И. Лузгин. – Новополоцк : ПГУ,  
2012. – 144 с.

ISBN 978-985-531-334-3.

Изложен курс лекций по дисциплине «Коррупция и ее общественная  
опасность» в объеме, соответствующем современным требованиям го-  
сударственного стандарта высшего образования ко всем специальностям,  
кроме 1-24 01 02 «Правоведение».

Передназначен для студентов неюридических специальностей всех форм  
обучения.

**УДК 343(075.8)**  
**ББК 67.99(2)8я73**

**ISBN 978-985-531-334-3**

© Лузгин И. И., 2012

© УО «Полоцкий государственный университет», 2012

## ВВЕДЕНИЕ

В современном мире о коррупции написано и опубликовано огромное количество книг, статей и фундаментальных трудов, проведено не менее ста международных и национальных конференций, парламентских слушаний и «круглых столов», разработаны международные и региональные конвенции, руководящие принципы, типовые договоры, рекомендации о мерах противодействия коррупции и борьбе с ней. Политики многих стран на волне борьбы с коррупцией сделали блестящие карьеры. Тем не менее, коррупция в современном мире не стала ни менее значимой, ни приобрела тенденций к исчезновению. Коррупции в целом, и криминологической характеристике коррупционной преступности и отдельным видам коррупционных преступлений в частности, посвящены научные труды как российских авторов, таких как В.Н. Бурлаков, В.С. Комиссаров, О.М. Кирюшина, так и белорусских ученых-юристов и криминологов, таких как В.М. Хомич, А.В. Дулов, В.В. Лунеев, А.А. Шарданов, В.В. Асанова.

В Беларуси в условиях продолжающегося системного (экономического, политического, правового, организационного и идеологического) переходного периода проблема коррупции приобрела особую остроту и политическую значимость. О ней говорится в средствах массовой информации и на самом высоком государственном уровне.

Значимым фактором государственной политики в области противодействия коррупции является нормотворческая деятельность, создающая правовую базу для борьбы с ней. Не менее важным является применение антикоррупционного законодательства и реализация его в практической деятельности государственных органов. Идет постепенное преобразование антикоррупционного законодательства, ориентированного на реализацию международных стандартов противодействия и борьбы с коррупцией на основе как совершенствования антикоррупционных законодательных норм, так и применения комплексных мер в рамках Государственных программ по борьбе с преступностью и коррупцией, утверждаемых Указами Президента Республики Беларусь.

Важным фактором системного противодействия коррупции является умение дифференцировать и распознавать в общественной жизни данное явление, знать способы, приемы и меры общественного и государственного воздействия, направленные на противодействие и борьбу с ним.

## Цели и задачи преподавания предмета

Стратегической целью преподавания и изучения дисциплины является формирование широты мировоззрения и правовой культуры студентов неюридических специальностей, путем освещения современных взглядов на проблему коррупции и ее общественной опасности, а также концепции противодействия и борьбы с ней, имеющих важное значение для развития личности, общества и государства.

Основной целью изучения дисциплины является формирование у различных категорий обучающихся антикоррупционного мышления и антикоррупционного поведения.

Достижение этой цели обеспечивается решением следующих задач:

- Формирование у студентов умения и навыков анализа и оценки данных о состоянии коррупции, ее прогнозировании, выяснения причин и выработки мер по противодействию.

- Получение общего представления о состоянии коррупции в мире, национальных государствах и отдельных регионах.

- Формирование потребности в противодействии коррупции и неприятию коррупции как средства достижения личных либо корпоративных целей.

- Получение студентами знаний о содержании проблемы коррупции в национальном и международном контексте. Приобретение теоретических и практических познаний о подходах к решению проблемы противодействию коррупции, способах и методах разработки стратегических технологий противодействия коррупции и их применении.

- Приобретение умений применять полученные знания в сфере профессиональной деятельности, функционировании органов государственной власти, политических и общественных организаций, анализировать проблемы, связанные с коррупцией и системным ей противодействием.

В процессе изучения курса студенты должны:

- иметь свободное от идеологических штампов представление о коррупции, ее причинах и пределах возможного воздействия на нее;

- уметь адекватно интерпретировать результаты научных исследований;

- уметь распознавать коррупцию как элемент социально-политической жизни общества в международном и национальном контекстах, анализировать деятельность органов государственной власти, политических и общественных организаций и принимать активное участие в сфере противодействия коррупции;

- уметь выявлять конструктивные и неэффективные подходы к решению проблемы коррупции на национальном, региональном и местном уровнях и обоснованно формулировать собственную точку зрения по проблемам разработки и реализации программы действий в сфере антикоррупционной политики.
- знать особенности проявления коррупции в различных сферах жизнедеятельности;
- знать и уметь применять на практике приемы противодействия коррупционному поведению;
- владеть приемами и методами исследования коррупции как социального явления;
- уметь планировать антикоррупционные мероприятия в рамках государственного органа, учреждения или организации;
- четко представлять критерии эффективности антикоррупционной деятельности в органах государственной власти.

### **Примерный тематический план**

Наименование лекций	Количество часов
<b>Лекция 1.</b> «Противодействие коррупции»	2
<b>Лекция 2.</b> «Международное законодательство и международные инструменты противодействия коррупции»	2
<b>Лекция 3.</b> «Исследование и диагностика коррупции, как основа разработки антикоррупционной стратегии. Международный теоретико-практический опыт разработки и внедрения»	2
<b>Лекция 4.</b> «Коррупция и верховенство закона: правовые основы антикоррупционной стратегии»	2
<b>Лекция 5.</b> «Разработка стратегии противодействия коррупции в Республике Беларусь. Особенности подхода, опыта и практики борьбы»	2
<b>Всего</b>	<b>10</b>

## ЛЕКЦИЯ 1. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

- 1.1. Исторические процессы и предпосылки возникновения и развития коррупции.
- 1.2. Понятие коррупции.
- 1.3. Иерархия коррупционных систем.
- 1.4. Причины и последствия коррупции.
- 1.5. Международный и национальный исторический опыт поиска подходов к противодействию коррупции.
- 1.6. Способы противодействия коррупции.

### **1.1. Исторические процессы и предпосылки возникновения и развития коррупции**

Коррупция – сложный социальный феномен, исторические корни которого уходят в глубокую древность и связаны, прежде всего, с обычаем делать подарки вождям или жрецам, чтобы добиться их расположения и впоследствии поддержки в решении возникающих проблем в корыстных интересах.

В традиционных патриархальных обществах считалось признаком хорошего тона одаривать чиновников только за то, что они обратили свой благосклонный взор на посетителя, а тем более, – если они совершили какое-нибудь действие в связи с обращением к ним. Однако со временем подношение подарков «от души» превратилось в уголовно наказуемую дачу взяток. С появлением первого в мире чиновника появилась и сама коррупция. «Мздоимец» – чиновник (писец), наряду с разбойником (вором), купцом и жрецом – главные фигуры, упоминаемые наряду с воинами (богатырями) в народном фольклоре.

Понятие коррупции в политическом значении первым использовал Аристотель, который определял тиранию как испорченную, т.е. коррумпированную форму монархии.

В древнейшем индоевропейском языке понятия «давать» и «брать» были слиты в едином жесте, когда человек хватается за предмет и тянет его к себе. Толковый словарь русского языка определяет коррупцию как «подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей». Большой толковый словарь иностранных слов дает еще одно определение: «разложение экономической и политической систем в государстве, выражающееся в продажности должностных лиц и общественных деятелей».

**Первоначально коррупция была больше нравственной проблемой.** В частности, Жан-Клод Ваке в книге «Коррупция. Этика и власть во Флоренции в 1600 – 1770 гг.» писал, что в рассматриваемый период дискурс о коррупции был не о государстве, а о человеческой природе.

По мере развития человеческого общества коррупция перестает быть только нравственной проблемой. Она начинает проникать во все сферы общественного бытия, органы управления государством, в том числе в политику. Поэтому коррупцию стали рассматривать как «порчу» и разложение власти.

В древние времена основным коррупционным злом определялось также и воровство из казны (казнокрадство), борьба с которым считалась важнейшей задачей правителей.

Коррупция различалась и по тому, происходило ли получение взятки за совершение законных действий (**мздоимство**) или незаконных действий (**лихоимство**).

Мздоимство упоминается в русских летописях XIII века. **Первое законодательное ограничение коррупционной деятельности** в России было осуществлено в царствование Ивана III, а его внук Иван IV (Грозный) впервые ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках.

Самым скандальным коррупционным делом в XVIII веке было дело князя А.Д. Меншикова – одного из приближенных императора Петра I. Он воровством, взятками и шантажом в России и на завоеванных территориях Польши и Украины создал значительное по тем временам состояние. Согласно имеющимся историческим сведениям, после смерти Петра I у опального князя было изъято 4 млн. наличной монетой, 9 млн. руб., вложенных в банки Голландии и Англии, бриллиантов и драгоценностей на 1 млн. руб. и 1,5 т золотой посуды. Кроме того, у него было конфисковано 90 тыс. крестьянских душ и отобрано 8 городов.

Смена государственного устройства и формы правления в октябре 1917 г. не устранила коррупцию как явление и необходимость борьбы с ней.

**Декретом СНК РСФСР «О взяточничестве»** от 8 мая 1918 г. **предусматривалась уголовная ответственность за взяточничество** (лишение свободы на срок не менее 5 лет, соединенное с принудительными работами на тот же срок). В дальнейшем ответственность за взяточничество устанавливалась **Уголовным кодексом РСФСР** 1922 г., 1926 г., 1960 г. Этими документами регламентировалась ответственность за получение взятки, дачу взятки, посредничество во взяточничестве и провокацию взятки.

Во второй половине XX века коррупция начала становиться международной проблемой.

**Впервые о коррупции во властных структурах** открыто заговорили в **1990 г.**, когда президент Пакистана отправил правительство Беназира Бхутто в отставку в связи с обвинениями в коррупции и некомпетентности.

В **Италии** в **1992 г.** в ходе проведения операции «Чистые руки» были вскрыты многочисленные факты коррупции в высших эшелонах власти страны.

Проведенные в **Японии** в **1997** году исследования показали, что исключительно высокий уровень коррупции сложился в японской деловой среде. 1850 обследованных компаний в 90-е годы в том или ином виде были замешаны в скандалах, связанных с коррупцией.

В **Германии**, согласно официальной полицейской статистике, за период **1997 – 1999** гг. в получении взяток было уличено более 2 тыс. государственных чиновников. По оценкам специалистов, ежегодные потери страны от заключения различных контрактов за взятки оценивались в 10 млрд. евро. В 2007 году следствием громкого коррупционного скандала в крупнейших немецких компаниях «Сименс» и «Фольксваген» стало увольнение более 130 руководителей различных подразделений этих концернов.

В **Соединенных Штатах**, по заявлению заместителя государственного секретаря США С. Айзенстата, за период с 1994 по 2001 год американские компании потеряли при заключении международных контрактов около 24 млрд. долларов по причинам, связанным с коррупцией.

По степени коррумпированности государственной власти **Россия** в конце 90-х годов прошлого столетия входила в первую десятку наиболее неблагополучных в данном отношении стран мира.

Не изменилась ситуация и в начале XXI века. В 2002 и 2007 годах по заказу Всемирного банка российским Фондом «ИНДЕМ» было проведено исследование «Диагностика российской коррупции». Согласно его результатам, рынок бытовых коррупционных услуг в Российской Федерации был оценен в 3 и 7,5 млрд. долл., а рынок деловой коррупции – примерно в 33,5 и 43,2 млрд. долл., соответственно.

О масштабах коррупции в России свидетельствует, и объем вывезенного из страны капитала. По данным официальной статистики, из Российской Федерации в 2002 году нелегально за рубеж было переведено 18,7 млрд. долл., а в 2003 году – 22,6 млрд. долл. Всего, по различным оценкам, за период с 1990 по 2003 год из России вывезено от 300 до 400 млрд. долл.

Среди **наиболее коррумпированных сфер деятельности** в Российской Федерации сегодня выделяются: таможенные органы, налоговые органы, медицинские учреждения и организации, службы ГИБДД, судебные органы, правоохранительные органы, образовательные учреждения, органы исполнительной и законодательной власти, кредитно-банковская система, лицензирование и регистрация предпринимательской деятельности.

Как показывает реальность, сегодня все страны Содружества, как и страны дальнего зарубежья, в значительной степени поражены коррупцией. Пока ни одному государству не удалось полностью решить данную проблему.



## 1.2. Понятие коррупции

Как у всякого сложного социального явления, у коррупции не существует единого канонического определения. Социологи, специалисты по управлению, экономисты, юристы и просто граждане по-разному трактуют это понятие.

**Социологи**, утверждают, что коррупция это «отказ от ожидаемых стандартов поведения со стороны представителей власти ради незаконной личной выгоды». Такое утверждение оказывается и слишком узким (коррупция может быть и в частных корпорациях), и слишком широким.

**Юристы** считают, что «коррупция в широком смысле – социальное явление, поражающее публичный аппарат управления, выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах».

Под коррупцией в статье 1 **Закона Республики Беларусь от 20 июля 2006 г. № 165-З «О борьбе с коррупцией»** понимается «...умышленное использование государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом своего служебного положения и связанных с ним возможностей, сопряженное с противоправным получением имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, а равно подкуп государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица путем предоставления им имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц с тем, чтобы это государственное должностное или приравненное к нему лицо либо иностранное должностное лицо совершили действия или воздержались от их совершения при исполнении своих служебных (трудовых) обязанностей».

## 1.3. Иерархия коррупционных систем

Иерархическая классификация коррупции по типам клиентов (рис. 1.1) делится на две категории – коррупция, сопровождаемая взаимодействием с клиентами, не являющимися в этой своей ипостаси должностными лицами, и клиентами, участвующими третьей стороной в коррупционных действиях, в качестве должностных лиц. Первый случай называется **экзогенной**

**коррупцией** (т.е. порожденной внешними факторами), второй – **эндогенной коррупцией** (порожденной внутренними факторами).

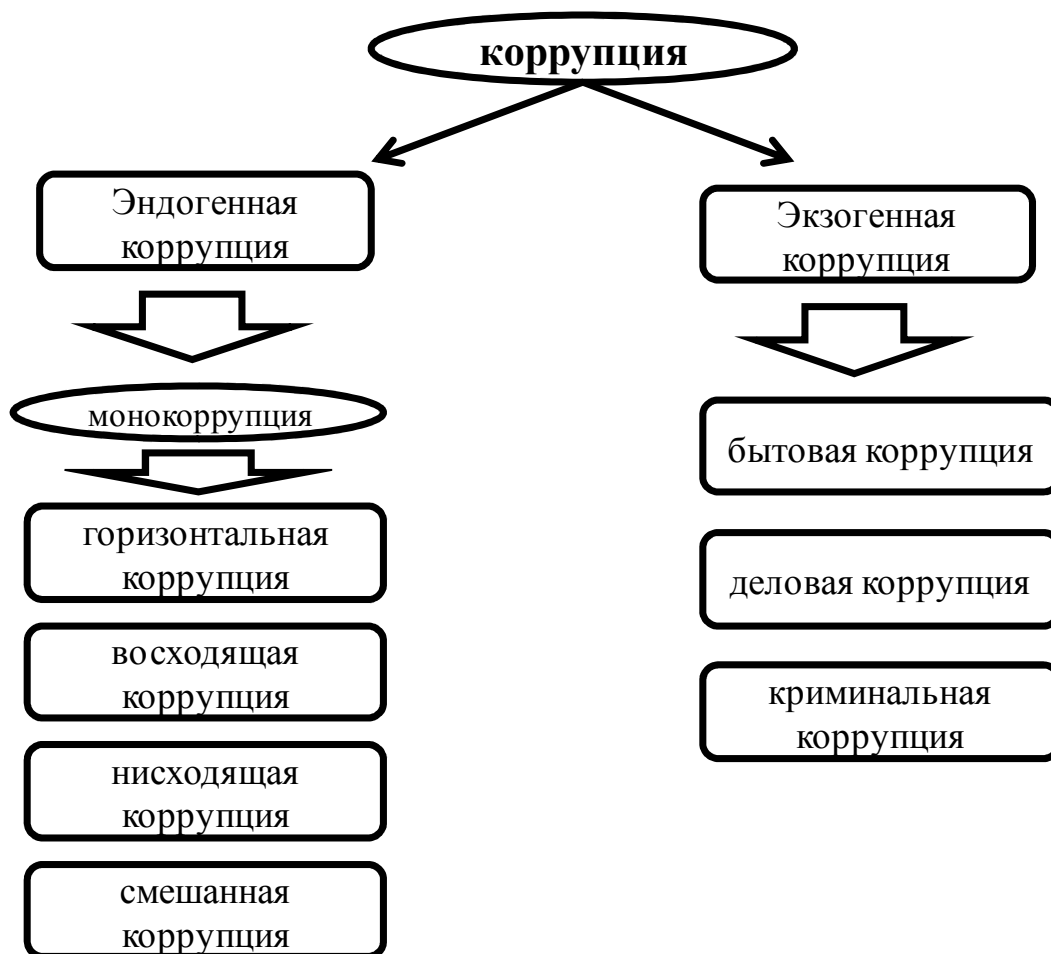


Рис. 1.1. Иерархическая классификация коррупции по типам клиентов

При **нисходящей** и **восходящей** **коррупции** **агент и клиент** находятся **одновременно** в агентских отношениях либо непосредственно, либо через промежуточных принципалов, т.е. **являются частью одной иерархической цепочки**. При **нисходящей** **коррупции клиентом**, т.е. лицом, дающим взятку, **является должностное лицо, находящееся выше** в иерархии. При **восходящей** **коррупции клиентом**, т.е. лицом, дающим взятку, **является должностное лицо, находящееся ниже** в иерархии.

При **горизонтальной** **коррупции** в сговоре участвуют агенты, **не находящиеся друг с другом во властно-подчиненных отношениях**.

**Смешанная эндогенная коррупция** – указывает на то, что **взаимодействующие коррупционеры** находятся друг с другом (в разных сочетаниях) **в разных, из перечисленных выше, отношениях**.

Пример этого – взаимодействующие между собой **коррупционные сети – группы коррупционеров, объединенных на долгосрочной основе для извлечения корыстной выгоды** из своего положения.

**Экзогенная коррупция** условно делится на две крупные группы. Первая – **бытовая коррупция**. В этом случае в качестве клиентов выступают граждане, вступающие во взаимодействие с властью. Сюда относится коррупция в государственных вузах и медицинских учреждениях, военкоматах и автоинспекциях, учреждениях социального обеспечения и отделениях милиции.

Вторая группа – **деловая коррупция**, в которой в качестве клиентов выступают представители негосударственных организаций (юридических лиц). Это могут быть представители бизнеса, общественных организаций или других организаций, не являющихся властными органами. Важно, что, взаимодействуя с должностными лицами и вступая с ними в коррупционные сделки, эти представители отстаивают интересы своих организаций. Например, если владелец ресторана вечером на пути домой остановлен автоинспектором, то взятка последнему должна быть отнесена к бытовой коррупции. Если тот же владелец ресторана дает взятку представителю санитарно-эпидемиологического или иных видов надзора, пришедшим в ресторан для очередного контрольного осмотра, то эта сделка относится к деловой коррупции.

**Деловую коррупцию можно**, в свою очередь, **делить на сферы**, к которым принадлежат соответствующие организации. Можно говорить о коррупции в торговле, нефте-газодобыче, науке, образовании, СМИ, журналистике, политике, международных отношениях и т.д.

Существует специфический тип клиентов, коррупционное взаимодействие которых с должностными лицами трудно отнести к одному из двух указанных выше видов коррупции. Это представители преступного мира. С этой целью можно выделить **специальный вид экзогенной коррупции – криминальная коррупция**. В данном случае клиент является представителем преступного мира, и его коррупционное взаимодействие с агентом предназначено для обеспечения интересов его криминальной деятельности. Должностное лицо, предоставляющее представителю преступной группы информацию о ходе расследования их преступлений, вовлечено в криминальную коррупцию.

При классификации коррупции по типам агентов различается **низовая и верхушечная коррупция**. Основанием различия является **уровень должностных лиц**, принимающих решения и **масштаб принимаемых ими решений**. Причем второй критерий важнее.

Например, должностное лицо – заместитель министра или начальника управления, могут, используя свое служебное положение, назначить на невысокую должность в своем министерстве или управлении кого-то из дальних родственников. Что относится к низовой коррупции. Но если референт заместителя министра или иной чиновник небольшого ранга – за взятку повлияет на исход крупного государственного тендера, такая коррупция должна относиться к верхушечной. Следует отметить и тот факт, что достаточно часто проявление коррупции трудно точно классифицировать и отнести к одному из ее указанных видов. Особенно часто это бывает в том случае, если коррупция перерастает в клептократическую систему.

#### 1.4. Причины и последствия коррупции

Коррупция – сложное разноплановое явление. Следовательно, также разнообразна множественная возможность ее причин. Поэтому нельзя претендовать на то, что односторонний взгляд может дать на проблему однозначный ответ. Только многосторонний анализ явления способен осветить его внутреннюю сущность, масштабы, динамику, структуру и тем самым указать на направления противодействия и борьбы с ним.

Коррупция, ее масштабы, специфика и динамика – **следствие** общих политических, социальных и экономических **проблем** любой страны. Связь между коррупцией и порождающими ее проблемами – двухсторонняя. С одной стороны, эти проблемы усугубляют коррупцию, а их решение может способствовать уменьшению коррумпированности. С другой стороны, масштабная **коррупция консервирует и обостряет проблемы** переходного периода, **мешает их решению**. Отсюда следует, что, во-первых, **уменьшить и ограничить коррупцию можно** только путем **одновременного решения порождающих ее проблем**; во-вторых, – **решению** этих **проблем способствует противодействие коррупции** по всем направлениям.

К общим проблемам, порождающим коррупцию, относятся те, которые свойственны странам, находящимся в стадии модернизации, переживающим переходный период от избыточно централизованной к социально-ориентированной рыночной экономике. Не все они характерны для Республики Беларусь, но перечисление данных проблем позволяет понять их влияние на проблему коррупции в целом.

##### **Общие проблемы, порождающие коррупцию:**

1. Трудности преодоления наследия тоталитарного периода.
2. Экономический упадок и политическая нестабильность.

3. Незрвитость и несовершенство законодательства.
4. Неэффективность институтов власти.
5. Слабость гражданского общества, отрыв общества от власти.
6. Неукорененность демократических политических традиций.
7. Незрвитость правового сознания населения и его информированности.
8. Появление условий демократии при отсутствии в обществе людей, способных грамотно их воспринять и воспользоваться для общего блага.
9. Недобросовестная конкуренция на сложившихся рынках международных систем производства и потребления.
10. Наличие политически обусловленной системы «двойных стандартов» к странам и производителям.
11. Не вхождение стран в структуру ВТО.
12. Восприятие, в отдельных кругах, демократии как вседозволенности, вопреки пониманию ее как системы взаимответственности всех элементов общества друг перед другом в процессе движения к единой цели.
13. Недостатки в системе экономического анализа целесообразности, прибыльности и полноты контроля над выполнением и окупаемостью государственных проектов.
14. Недостатки в работе контролирующих государственных органов.
15. Недостатки в системе патентной и лицензионной деятельности, защиты интеллектуальной собственности.
16. Недостатки в системе подготовки грамотных управленцев хозяйственного механизма в условиях рыночной экономики.
17. Недостаточная прозрачность в сфере финансирования и деятельности общественных организаций и политических партий.

### **Проблемы, характерные для Республики Беларусь:**

1. Слабость судебной системы.
2. Перегруженность правовой сферы юридическими документами.
3. Высокая динамика изменений в законодательстве.
4. Незрвитость правового сознания населения.
5. Частично сохранившаяся ориентированность правоохранительных органов и их представителей на защиту «интересов государства» по отношению к гражданам.
6. Иногда встречающаяся традиция подчинения чиновников не закону, а инструкции и начальнику.
7. Развитие внешнеэкономических связей в условиях глобализации и сложившегося международного рынка разделения труда.

8. Экспортноориентированный рынок производства.
9. Недостатки в работе проектных организаций.

В экономической сфере происходят бурные изменения, появляются новые непривычные сферы и формы деловой активности. Оперативность принятия решений обеспечивает эффективность экономической деятельности, а инвестиционный климат влияет на внешний имидж государства в целом, в конечном итоге – на условия жизни в стране. К чему труднее всего приспособляются властные институты. Именно здесь более всего ощущается рост коррупции.

**Сферы повышенного риска коррупционности:**

1. Приватизация государственной собственности.
2. Исполнение бюджета и распределение бюджетных средств.
3. Банковская сфера.
4. Лоббизм в законодательных органах.
5. Правоохранительные органы и экономическая преступность.

**Сферы существования низовой коррупции:**

1. Жилищно-коммунальная сфера.
2. Правоохранительные органы.
3. Налоги и таможенные сборы.
4. Призыв на военную службу.
5. Здравоохранение.
6. Образование.
7. Контрольно-надзорная деятельность.
8. Разрешительная и лицензионная сфера.

В Республике Беларусь, как и ряде других стран, коррупция стала одной из проблем, с проявлением которой ведется борьба и в отношении которой осуществляется системное противодействие. Тем не менее, причиной терпимого отношения к ней является крайне слабо осознаваемые обществом ее негативные последствия. Как в силу недостатка знаний у граждан по данному вопросу, так и недооценке характера коррупционного воздействия на общество и государство в целом. Что естественно усугубляет ее влияние. Важно, чтобы всем обществом не только сознавались и определялись проявления коррупции, но и не допускалось терпимое отношение к ней. Ибо было бы некомпетентно рассматривать проявления коррупции всего лишь как один из видов преступлений, присущих аморальным действиям лишь отдельных, обладающих властными полномочиями, лиц. Несомненно, что коррупция оказывает разлагающее влияние на все стороны жизни общества.

Для получения более полной картины влияния коррупции на различные стороны жизни и деятельности общества и государства следует привести некоторые из ее негативных последствий, в той или иной мере проявляющиеся в современных условиях на территории стран как ближнего, так и дальнего зарубежья.

### **Экономические последствия коррупции**

**1. Расширяется теневая экономика.** Что приводит к уменьшению налоговых поступлений и ослаблению бюджета. Как следствие – государство теряет финансовые рычаги управления экономикой, обостряются социальные проблемы из-за невыполнения бюджетных обязательств.

**2. Нарушаются конкурентные механизмы рынка,** поскольку часто в выигрыше оказывается не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто незаконно смог получить преимущества. Это влечет за собой снижение эффективности рынка и дискредитацию идей рыночной конкуренции.

**3. Замедляется появление эффективных частных производств и собственников,** в первую очередь – из-за нарушений в ходе приватизации, а также искусственных банкротств.

**4. Неэффективно используются бюджетные средства,** в частности – при распределении государственных заказов и кредитов. Это еще больше усугубляет бюджетные проблемы стран подверженных коррупции.

**5. Повышаются цены за счет коррупционных «накладных расходов».** В итоге страдает потребитель.

**6. Ухудшается инвестиционный климат,** и, следовательно, не решаются проблемы преодоления спада производства, обновления основных фондов. У агентов рынка появляется неверие в способность властей устанавливать, контролировать и соблюдать честные правила рыночных отношений.

**7. Расширяются масштабы коррупции в неправительственных организациях.** Это ведет к уменьшению эффективности их работы, а значит, снижается эффективность экономики стран в целом.

### **Социальные последствия коррупции**

**1. Отвлекаются от целей общественного развития средства,** имеющие колоссальные объемы. Тем самым обостряется бюджетный кризис, снижается способность власти решать социальные проблемы.

**2. Закрепляется и увеличивается имущественное неравенство,** бедность большей части населения. Происходит несправедливое перераспределение средств в пользу узких групп за счет наиболее уязвимых слоев населения.

**3. Дискредитируется право как основной инструмент регулирования жизни государства и общества.** В общественном сознании формируется представление о беззащитности граждан как перед преступностью, так и перед лицом власти.

**4. Происходит укрепление, и расширение организованной преступности,** вследствие коррумпированности правоохранительных органов. Организованная преступность, срачиваясь с коррумпированными группами чиновников и предпринимателей, усиливается еще больше с помощью доступа к политической власти и возможности отмывания денег.

**5. Увеличивается социальная напряженность,** снижается уровень развития экономики, угрожая политической стабильности в стране.

### **Политические последствия коррупции**

**1. Происходит смещение целей политики** от общенационального развития к обеспечению властвования тех или иных кланов.

**2. Уменьшается доверие к власти,** растет ее отчуждение от общества. Тем самым, ставятся под угрозу любые ее общественно-значимые проекты.

**3. Падает престиж страны** на международной арене, растет угроза ее экономической и политической изоляции.

**4. Снижается и профанируется политическая конкуренция.** Граждане разочаровываются в ценностях демократии. Возникает разложение демократических институтов.

**5. Увеличивается риск крушения демократии** на основе развития сценария прихода к власти диктатуры на волне борьбы с коррупцией.

Следует отметить, что в целом **экономические потери от коррупции гораздо шире и глубже, чем это представляется с точки зрения простой ее оценки как суммарной величины взяток** – цены, которую платят частные лица или фирмы коррупционерам-чиновникам или политикам.

**Главные потери происходят из-за тех решений, которые принимаются агентами, вступающими в коррупционные отношения.**

Например, в результате нечестно проведенного тендера заказ поступает недобросовестному исполнителю. Потери, сопряженные с этим обстоятельством намного больше величины взятки, стимулировавшей нечестное решение тендерной комиссии.

**Реальные потери от коррупции значительно превышают исчисляемые на основании объема выявленных коррупционных деяний и доведенных до конца расследований,** на результаты которых (в свою очередь) могут повлиять не выявленные коррупционные отношения.



**Экономические потери от коррупции делятся на две категории: прямые и косвенные.**

**Прямые потери – недобор дохода бюджета в результате коррупции и неэффективное расходование бюджетных средств, в силу того же обстоятельства. Косвенные потери – общее понижение эффективности экономики, сопряженное с коррупцией.**

### **1.5. Международный и национальный исторический опыт поиска подходов к противодействию коррупции**

Коррупция является проблемой любого государства на всем историческом пути существования этого института. Казалось бы, мировой опыт противодействия коррупции столь же богат. Однако, это не так. Отнюдь не каждое государство вообще воспринимало коррупцию как проблему, и предпочитало с ней бороться. В некоторых странах коррупция воспринималась как нечто естественное. Например, в Древней Индии Каутилья, главный советник императора Чандрагупты Маурьи (321 – 297 гг. до н. э.), перечислил в «Артхашастре» (древнеиндийский политический и экономический трактат) 40 видов присвоения чиновниками государственного дохода.

В других государствах древности коррупция была просто необходима для правящего режима. Беспрецедентная стабильность патримониальной бюрократии Древнего Китая коренилась в эффективных механизмах атомизации чиновничества, предотвращения сплачивания чиновников в устойчивую корпорацию, которая могла бы оппонировать императору и в конечном итоге перехватить у него власть.

Одним из таких механизмов была финансовая зависимость чиновника не от императорского жалованья, а от его умения выжать из императорских подданных максимум доходов, в том числе и в свою личную пользу. Это неизбежно превращало чиновников в легкоуязвимого нарушителя законов со всеми вытекающими из этого последствиями – страхом разоблачения, возможностью «держать его на крючке».

В России взяточничество приобрело нелегальный характер еще со времен увещательных указов Петра I, оно осталось одним из инструментов своеобразного общественного договора между политической элитой и всей прочей массой российского чиновничества.

Широкая практика разработки и применения антикоррупционных программ более характерна для современности, что закономерно, так как основой развития обществ является установка на переустройство мира, –

так называемая «социальная инженерия», частым ответвлением которой является инженерия антикоррупционная.

**Одним из первых успешных опытов противодействия коррупции** можно рассматривать **реформу государственной службы**, которая была осуществлена **в США** в 1887 году.

**Программы противодействия коррупции**, которые в XX веке появились **на Востоке**, прежде всего в Китае, **имели совершенно иную направленность**. Так как их главной посылкой было уничтожение не столько коррупционных практик, сколько коррупционеров.

Исходя из накопленного опыта противодействия, меры по активному противодействию коррупции **делятся на две** достаточно общие **группы**. **В первую группу** входят меры борьбы с внешними проявлениями коррупции (взятки конкретным чиновникам), с уже существующей коррупцией, конкретными коррупционерами. **Вторую группу** образуют меры борьбы с институциональными предпосылками, обуславливающими коррупцию, **потенциальной коррупцией**, тем безличным коррупционером, в которого может, при некоторых условиях, превратиться чиновник.

На практике **стратегия системного устранения причин коррупции** **включает в себя противодействие** конкретным коррупционерам, а **стратегия «войны» с коррупцией**, пусть и во фрагментарном виде, **ориентирована и на устранение причин**.

Основной акцент при выработке стратегий делается на устранении причин, порождающих коррупцию, а не на внешних проявлениях этой проблемы (деятельности коррупционеров).

Разнообразие подходов к системному устранению причин велико. Можно, в частности, выделить радикальных и умеренных приверженцев этой стратегии.

Существующие несколько вариантов антикоррупционных стратегий демонстрируют вариант «антикоррупционного институционализма», доведенного до крайней степени. В любой своей форме (кроме нереализуемой) «антикоррупционный институционализм» выглядит достаточно привлекательно: комплексность подхода выглядит убедительно и вселяет уверенность в успехе реформ.

В то же время, «просвещенный» антикоррупционный институционализм осознает ограниченность своей программы рамками «здоровых обществ», под которыми понимаются страны, где развиты традиции гражданственности и политической конкуренции, реально действует независимая судебная система, а гражданская администрация рационализирована и технически эффективна. Иными словами, антикоррупционный институционализм и его

стратегия годится для применения только в отношении стран с устоявшимися формами демократии (типа западно-европейской модели) и ее формами коррупции для дальнейшей их минимизации.

В таблице 1.1 представлена одна из возможных классификаций стратегий противодействия причинам коррупции.

*Таблица 1.1.*

**Типология стратегий противодействия причинам коррупции  
в зависимости от их ведомственной и территориальной локализации**

Стратегии	Универсальные	Ведомственные
Национальные	1	2
Региональные	3	4

**Цифрам соответствуют следующие пояснения:**

**1.** В эту группу стратегий попадают программы, которые распространяются на всю территорию страны и охватывают все или, по крайней мере, большее количество органов государственной власти. Примером такой стратегии может служить глобальная антикоррупционная программа, принимаемая центральным правительством.

**2.** В эту группу попадают программы, которые затрагивают одно ведомство, но распространяются на всю территорию страны. Примеров таких стратегий достаточно много. Обычно они иницируются в самом ведомстве и имеют обязательный характер для территориальных подразделений этого ведомства.

**3.** В эту группу попадают программы, которые распространяются на всю территориальную единицу и затрагивают большое число государственных органов на территории данного региона. Чаще всего такие антикоррупционные стратегии являются инициативой руководства региона и имеют масштабное влияние на работу большинства подчиненных органов государственной власти в регионе. Несмотря на масштаб и интенсивность воздействия, они не выходят за границы отдельных областей, регионов, иных единиц административно-территориального (или территориального) деления.

**4.** Данную группу составляют локальные программы, носящие «точечный» характер воздействия. Такие программы направлены на противодействие коррупции в определенном государственном органе на территориальном уровне. Примером таких антикоррупционных мероприятий могут быть пилотные, или пробные проекты по противодействию конкретным видам коррупционных отношений в конкретных условиях.

**Сотрудниками Всемирного Банка разработана «Единая многоцелевая стратегия борьбы с коррупцией», состоящая из пяти разделов:**

**1. Институциональные основы:**

- институционализация независимой и эффективной судебной власти;
- расширение сферы действия парламентского контроля;
- обеспечение независимости правоохранительных органов.

**2. Политическая ответственность:**

- политическая конкуренция, заслуживающие доверия политические партии;

- прозрачность в финансировании партий;
- прозрачность процедуры голосования для избирателей;
- обязанность госслужащих декларировать имущество, правила, регулирующие вопрос конфликта интересов.

### **3. Расширение возможностей участия гражданского общества:**

- гарантирование свободы информации;
- усиление роли СМИ.

### **4. Конкурентный частный сектор:**

- реструктуризация монополий с целью повышения конкурентных начал;
- снижение барьеров входа на рынок, связанных с необходимостью получения различных разрешений;

- прозрачность корпоративного менеджмента;
- увеличение прав деловых ассоциаций.

### **5. Управление государственным сектором:**

- наем на государственную службу на основе заслуги, достойная оплата труда государственных служащих;
- децентрализация власти;
- повышение прозрачности бюджетного процесса для контролирующих органов;
- повышение прозрачности в налоговой администрации, лишение налоговых служащих возможности произвольно предоставлять налоговые льготы, упрощение налоговой администрации.

**В 2001 году разработана системная стратегия, созданная специалистами Мирового Банка существенно обогатилась. В нее были включены такие разделы, как институционализация специализированного антикоррупционного ведомства, принятие этических кодексов, необходимость отдельных программ по борьбе с коррупцией при государственных закупках, а также мобилизация поддержки проведения реформ, как со стороны гражданского общества, так и со стороны политических лидеров.**

На практике **реализованным примером комплексной борьбы** против коррупции **является антикоррупционная стратегия Нидерландов.** В целом, нидерландская антикоррупционная стратегия сформирована в рамках рассматриваемой стратегии устранения причин коррупции. В их подходе имеются и элементы стратегии «войны» против коррупции.

**Система борьбы с коррупцией в Нидерландах** включает следующие процедурные и институциональные меры:

**1. Постоянная отчетность и гласность в вопросах обнаружения коррупции и обсуждение последствий** – наказаний за коррупционные дей-

ствия. Ежегодно министр внутренних дел этой страны отчитывается перед общественностью за результаты деятельности по борьбе с коррупцией.

**2. Разработка системы мониторинга возможных точек возникновения коррупционных действий в государственных и общественных организациях и строгого контроля деятельности лиц, находящихся в этих точках.**

**3. Создание системы прав и обязанностей должностных лиц с указанием их ответственности за нарушение должностной этики, включая коррупцию.** Эта система указывает также правила поведения по исправлению допущенных нарушений.

**4. Мерой основного наказания за коррупционное действие является запрещение работать в государственных организациях и потеря всех социальных льгот,** которые предоставляет государственная служба, например, пенсионного и социального обслуживания. Шкала наказаний включает в себя также штрафы и временное отстранение от исполнения обязанностей.

**5. Во всех значимых организациях,** например – в министерствах, имеются службы внутренней безопасности, обязанностью которых является регистрация и выявление ошибок чиновников, их намеренных или случайных нарушений действующих правил и соответствующих последствий таких нарушений.

**6. Государственные организации стремятся поощрять позитивные действия должностных лиц.** Система поощрений направлена на то, чтобы чиновнику было выгодно и в материальном, и в моральном планах работать честно и эффективно.

**7. Организована система подбора лиц на должности, опасные с точки зрения коррупции.**

**8. Все материалы, связанные с коррупционными действиями,** если они не затрагивают систему национальной безопасности, в обязательном порядке становятся доступными для общественности.

**9. Каждый чиновник имеет право ознакомиться с информацией, характеризующей его** как с положительной, так и с отрицательной стороны.

**10. Действует специальная система обучения чиновников, разъясняющая,** в частности, политический, общественный вред коррупции и возможные последствия участия в ней.

**11. Создана система государственной безопасности по борьбе с коррупцией** типа специальной полиции, обладающей значительными полномочиями по выявлению случаев коррупции.

**12. Чиновники всех уровней обязаны регистрировать известные им случаи коррупции,** и эта информация по соответствующим каналам передается в министерства внутренних дел и юстиции.

**13. Большую роль в борьбе с коррупцией играют средства массовой информации**, которые обнародуют случаи коррупции и часто проводят их независимые расследования. В то же время клеветнические сообщения приводят к утере общественного доверия и репутации соответствующих источников информации. Тем самым предотвращается, в значительной степени, безответственность в подготовке разоблачительных материалов.

**Израиль**, также как и **Нидерланды**, является одной из достаточно свободных от коррупции стран. Это обеспечивается, наряду с аналогичными применяемыми в Нидерландах мерами, системой дублирования мониторинга возможных коррупционных действий.

Такой контроль осуществляется правительственными организациями и специальными подразделениями полиции, ведомством Государственного контролера, обладающего независимостью от министерств и государственных ведомств, и общественными организациями типа «Ведомства за чистоту правительства». Эти организации исследуют возможные коррупционные точки, а в случае их обнаружения информируют органы расследования. Причем полученная информация должна в обязательном порядке доводиться до общественности. Очень важна независимость этих организаций от руководства министерств и ведомств, чьи чиновники могут быть вовлечены в коррупцию. На управление по борьбе с коррупцией, входящее в Администрацию премьер-министра, также возложена обязанность постоянно, обучать чиновников предотвращению возможных коррупционных действий и координировать работу различных внутриведомственных служб по борьбе за чистоту государственных органов.

Также важную роль играют СМИ. Согласно высказыванию одного из политических деятелей этой страны, наиболее опасны для его политической карьеры обвинения в коррупции, которые могут появиться в солидной газете. Следует отметить, что **в Израиле, в силу значительных социальных льгот для чиновников и безжалостного их наказания при обнаружении коррупции, низовая коррупция практически отсутствует.**

Национальные ведомственные программы противодействия коррупции применяются для противодействия коррупции на таможнях и в налоговых ведомствах различных государств. Использование антикоррупционных стратегий в этих ведомствах подчас продиктовано невыполнением показателей по сбору налогов и пошлин. Так, в **Танзании** реформа налоговой администрации началась вследствие того, что, по сообщению Конфедерации танзанийских отраслей промышленности, бюджет этого государства потерял в результате коррупции налоговых чиновников 250 млрд. танзанийских шиллингов в 2000 – 2004 гг.

Типовая стратегия по противодействию коррупции на таможне, подготовленная специалистами Международного валютного фонда, состоит из шести разделов:

**1. Организация таможенных операций:**

- определение стандартов государственных услуг;
- разделение функций и институционализация системы сдержек и противовесов;
- ограничение дискреционных полномочий таможенников;
- компьютеризация таможенных функций;
- минимизация необходимой информации от трейдеров.

**2. Правила управления персоналом:**

- развитие Кодекса поведения;
- определение коррупции и связанных преступлений;
- установление системы санкций.

**3. Внутренняя культура:**

- развитие корпоративного духа;
- развитие миссии и целей таможни.

**4. Расследование преступлений:**

- внедрение механизмов внутреннего аудита;
- проведение регулярного внешнего аудита;
- проведение случайных выборочных проверок таможенных чиновников;
- учреждение отделов собственной безопасности;
- поощрение частных операторов за информацию о должностных правонарушениях;
- контроль деклараций о собственности чиновников.

**5. Управление персоналом:**

- подбор и продвижение персонала, основанное на принципе заслуг и достоинств;
- ротация кадров;
- достаточный уровень денежного вознаграждения;
- система премиальных.

**6. Отношения с клиентами:**

- облегчение доступа всех клиентов к ведомственным актам;
- институционализация независимой системы обжалования решений.

**Региональная универсальная программа противодействия коррупции** включает самые разнообразные антикоррупционные программы. Объединяющим фактором в данном случае служит значительно суженный охват таких программ или стратегий, – они не выходят за рамки одного или нескольких административно-территориальных (территориальных) образований.

На практике существуют два **варианта региональных антикоррупционных стратегий**. Первый – антикоррупционная стратегия **разработана и принята к исполнению органами власти самого региона**. Второй – региональная стратегия **является элементом национальной** и представляет собой пилотную (испытательную) стадию реализации национальной (общегосударственной) антикоррупционной стратегии. Успех или провал эксперимента имеет значительные последствия, так как от его результатов зависит будущее общенациональной стратегии.

Если обратиться к анализу технологических аспектов региональных универсальных антикоррупционных программ, то станет очевидным, что существенных отличий от рассмотренных выше общенациональных программ не так много. Большее значение имеет то, что на региональном уровне предоставляется даже больше возможностей разработки неполного комплекса антикоррупционных мер или частичной реализации принятой антикоррупционной стратегии. Причина в том, что **региональные программы имеют дело с более однородной средой**. Поэтому у борцов с коррупцией появляется **больше возможностей тонкой подстройки стратегии под реальные нужды конкретного региона**.

Региональные **ведомственные антикоррупционные стратегии отличаются еще более узкой направленностью**. Они предполагают реализацию антикоррупционных мероприятий в одном или нескольких ведомствах на уровне административно-территориального (территориального) образования.

Небольшой **масштаб мероприятий позволяет**, с одной стороны, **более подробно и точно распланировать деятельность**, а с другой – **избежать ненужного резонанса** по поводу реализуемой стратегии.

Помимо этого, **региональные ведомственные стратегии не требуют таких значительных ресурсов**, как их более масштабные аналоги, поэтому для начала разработки и реализации антикоррупционной стратегии часто достаточно лишь политической воли руководства ведомства. По этой причине в мировой практике антикоррупционной деятельности существует огромное количество примеров региональных ведомственных антикоррупционных стратегий.

## **1.6. Способы противодействия коррупции**

Так как коррупция стала масштабной проблемой современности, ни одно государство, независимо от его социально-экономического и политического устройства, не имеет абсолютного к ней иммунитета.

Подписание в 2003 году **Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции** и реализация идеи создания **Международной ассо-**



**циации антикоррупционных учреждений** – результат глубокого осознания мировым сообществом серьезной опасности последствий коррупции.

Поддерживая и развивая инициативы по борьбе с коррупцией на национальном, региональном и международном уровнях, **Республика Беларусь** одним из первых государств-участников **ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции**.

В **1997** году принят **Закон Республики Беларусь «О мерах борьбы с организованной преступностью и коррупцией»**, который на протяжении девяти лет служил фундаментом антикоррупционной политики государства.

В **2001** году утверждена **Концепция национальной безопасности Республики Беларусь**, в которой **борьба с коррупцией определена в качестве одного из приоритетных направлений деятельности государства**.

В **2002** году принята **первая специализированная Государственная программа по усилению борьбы с коррупцией на 2002 – 2006** годы. В развитие реализации организационно-правовых мероприятий данной Программы принят ряд законодательных актов антикоррупционной направленности – **Законы Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь», «О декларировании физическими лицами доходов, имущества и источников денежных средств», «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных незаконным путем, и финансирования террористической деятельности»**.

Изданы **Указы Президента Республики Беларусь «О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи», «О доверительном управлении принадлежащими государственным служащим долями участия (акциями, правами) в уставных фондах коммерческих организаций»**, а также указ, касающийся де бюрократизации государственного аппарата, упорядочения административных процедур в целях упреждения коррупционных действий государственных служащих и др.

В **2000 – 2005** годах **Республика Беларусь ратифицировала ряд важнейших международных конвенций: Конвенцию ООН против коррупции и транснациональной организованной преступности, Конвенцию Совета Европы об уголовной и гражданско-правовой ответственности за коррупцию**.

Выполняя свои международные обязательства, а, также учитывая давно назревшую необходимость в выработке новых методов предупреждения и пресечения коррупции, Республика Беларусь принимает меры по дальнейшему совершенствованию антикоррупционного законодательства.

В июле **2006** г. принят новый **Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией»**. Данный закон устанавливает правовые основы государственной политики в сфере борьбы с коррупцией, направлен на защиту прав

и свобод граждан, общественных интересов от угроз, вытекающих из проявлений коррупции. Обеспечение эффективной деятельности государственных органов, иных организаций государственных должностных и приравненных к ним лиц, путем предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия правонарушений, создающих условия для коррупции и коррупционных правонарушений, устранения их последствий.

**В соответствии с Законом, борьбу с коррупцией осуществляют органы прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности, как самостоятельно, так и во взаимодействии между собой, с иными государственными органами и организациями, а также при содействии граждан Республики Беларусь.**

Государственные органы и иные организации обязаны передавать государственным органам, осуществляющим борьбу с коррупцией, информацию, связанную с фактами, свидетельствующими о коррупции.

**На прокуратуру возложена обязанность координировать деятельность всех правоохранительных и иных государственных органов в борьбе с коррупцией.**

В соответствии с **Указом Президента Республики Беларусь от 17 декабря 2007 года образованы республиканское, областные и районные координационные совещания по борьбе с преступностью и коррупцией.** Председателями координационных совещаний являются соответствующие прокуроры. Координационные **совещания являются постоянно действующими межведомственными органами.**

В целях реализации требований Закона, совместным постановлением Прокуратуры Республики Беларусь, Министерства внутренних дел Республики Беларусь, Комитета государственной безопасности Республики Беларусь **утвержден Перечень коррупционных преступлений.** К ним отнесены:

1. Хищение путем злоупотребления служебными полномочиями.
2. Контрабанда, совершенная должностным лицом с использованием своих служебных полномочий.
3. Легализация («отмывание») материальных ценностей, приобретенных преступным путем, совершенная должностным лицом с использованием своих служебных полномочий.
4. Финансирование террористической деятельности, совершенное должностным лицом с использованием своих служебных полномочий.
5. Злоупотребление властью или служебными полномочиями из корыстной или иной личной заинтересованности.
6. Бездействие властью или служебными полномочиями из корыстной или иной личной заинтересованности.

7. Превышение власти или служебных полномочий, совершенное из корыстной или иной личной заинтересованности.

8. Служебный подлог.

9. Незаконное участие в предпринимательской деятельности.

10. Получение взятки.

11. Дача взятки.

12. Посредничество во взяточничестве.

13. Получение незаконного вознаграждения служащим государственного аппарата, не являющимся должностным лицом.

14. Злоупотребление властью, превышение власти либо бездействие власти, совершенные из корыстной или иной личной заинтересованности (воинское преступление).

Как показывает практика, наиболее распространенными коррупционными преступлениями являются хищения, злоупотребления властью, служебный подлог, получение и дача взятки, получение незаконного вознаграждения госслужащим, не являющимся должностным лицом. На долю этих составов преступлений приходится почти 40 % от общего числа выявляемых коррупционных преступлений, сохраняясь в данной динамике практически ежегодно.

На основе анализа практики применения уголовного закона, вносятся в соответствующие государственные органы предложения о совершенствовании законодательства о борьбе с коррупцией.

В целом, **борьба с коррупцией в Республике Беларусь осуществляется на основе комплексного применения мер**, в полном объеме согласующихся с **Конвенцией ООН против коррупции**.

Основными из них являются:

– **криминологические исследования преступлений коррупционной направленности** в целях выявления причин коррупции, их оценки и прогноза развития ситуации для своевременного принятия эффективных мер по предупреждению коррупции;

– **планирование и координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов** по борьбе с коррупцией;

– **выработка и реализация экономических мер борьбы с коррупцией** с устранением предпосылок ее существования.

**Система национальных мер борьбы с коррупцией:**

– планирование и координация деятельности государственных органов и иных организаций по борьбе с коррупцией;

– установление ограничений, а также специальных требований, направленных на обеспечение финансового контроля в отношении государ-

ственных должностных лиц в целях предотвращения проявлений коррупции и их выявления;

- обеспечение правовой регламентации деятельности государственных органов и иных организаций, государственного и общественного контроля и надзора за этой деятельностью;

- совершенствование системы государственных органов, кадровой работы и процедуры решения вопросов, обеспечивающих защиту прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц;

- восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, ликвидация вредных последствий правонарушений, создающих условия для коррупции, и коррупционных преступлений;

- установление правовых запретов в целях разграничения служебных (трудовых) обязанностей и личных, групповых и иных внеслужебных интересов государственных должностных и приравненных к ним лиц;

- предоставление в установленном законодательными актами Республики Беларусь порядке государственным должностным и приравненным к ним лицам гарантий и компенсаций, связанных с ограничениями, установленными законом «О борьбе с коррупцией» и иными законодательными актами Республики Беларусь в сфере борьбы с ней;

- недопущение финансирования или предоставления других форм материального обеспечения деятельности государственных органов и организаций из источников и в порядке, не предусмотренных законодательством Республики Беларусь;

- проведение криминологических исследований коррупционной преступности в целях ее оценки и прогноза для выявления предпосылок и причин коррупции, своевременного принятия эффективных мер по ее предупреждению и профилактике;

- сочетание борьбы с коррупцией и создания экономических предпосылок для устранения ее причин.

Вместе с тем, вся система мер борьбы с коррупцией базируется на системе установленных государством и принятых в обществе принципов данной борьбы, что обеспечивает ее эффективность.

#### **Принципы борьбы с коррупцией:**

- Законность.
- Справедливость.
- Равенство всех перед законом.
- Гласность.

- Неотвратимость ответственности.
- Личная виновная ответственность.
- Гуманизм.

Все это указывает на наличие в Республике Беларусь стройной и постоянно совершенствующейся системы борьбы с коррупцией. Но важным фактором успешности данной борьбы является необходимость ее осуществления не только правоохранительными органами. Задачей номер один для всех руководителей, и в первую очередь государственных органов и организаций, должно быть обеспечение кадровой чистоты коллектива, юридической и моральной чистоплотности каждого сотрудника, и, вместе с тем, активное включение в борьбу с коррупцией всего гражданского общества.

## ЛЕКЦИЯ 2. МЕЖДУНАРОДНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

2.1. Значение и роль необходимости международного сотрудничества в борьбе с коррупцией.

- 2.2. Конвенция ООН против коррупции.
- 2.3. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.
- 2.4. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию.
- 2.5. Двадцать принципов Совета Европы по борьбе с коррупцией.
- 2.6. Деятельность международных организаций по борьбе с коррупцией.

### **2.1. Значение и роль необходимости международного сотрудничества в борьбе с коррупцией**

Международное сотрудничество рассматривается и как один из способов стандартизации мер борьбы с коррупцией на правовом уровне и как использование мер непосредственно не вошедших в систему правовой регламентации международной антикоррупционной помощи. Примером таких мер могут служить **«Рекомендации относительно международного сотрудничества в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в контексте развития» 1990 г. принятые на 68-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН.** Принятие таких «Рекомендаций» на уровне международной организации было необходимым, поскольку, как указывалось в данном документе: «...коррупция среди государственных должностных лиц может свести на

нет потенциальную эффективность всех видов правительственных программ, затруднить развитие и создать угрозу для отдельных лиц и группы лиц».

Коррупция в той или иной форме существует во всех государствах, общепризнан ее международный характер. Коррупция в международно-правовых актах определяется как одна из глобальных проблем в сфере обеспечения международного правопорядка.

Международное сообщество стремится к объединению усилий в деле предупреждения и пресечения коррупции. В настоящее время меры по предупреждению коррупции представлены в ряде международных антикоррупционных программ. Среди основных приводятся следующие:

- **Глобальная программа против коорупции ООН.**
- **Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях.**
- **Конвенция ООН против коррупции.**

В парламентах всех стран изучают и обобщают как опыт стран Содружества, так и международный опыт и практику международного сотрудничества в деле противодействия коррупции. С этой целью проводятся международные конференции в рамках Межпарламентской ассамблеи государств СНГ, лекции и семинары, посвященные конвенциям ООН и Совета Европы по борьбе с коррупцией.

Международное сотрудничество должно помогать государствам разрабатывать унифицированные административно-правовые средства для выполнения взятых на себя обязательств в сфере предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы. Зарубежный опыт борьбы с коррупцией имеет ключевое значение и постоянно используется в национальном законодательстве.

**Великобритания** является одной из первых стран, которая приняла закон «**О предотвращении коррупции**». **США** первыми приняли закон «**О коррупционной деятельности за рубежом**». В 1974 г. в Гонконге была создана комиссия по противодействию коррупции, которая осуществила «тихую революцию» в обществе. Примером эффективной борьбы с коррупцией, является **операция «Чистые руки»**, проведенная в **Италии** в начале 90-х, в результате чего, оказались «выведенными из оборота» 80 % итальянских политиков, фактически прекратилось действие крупных партий.

**В США, Германии, Великобритании, Франции** и некоторых других государствах **важная роль в борьбе с коррупцией отводится налоговой администрации.**

Например, законодательство США требует, чтобы должностные лица представляли декларацию о доходах и имуществе своей супруги (супруга) и иных находящихся на иждивении членов семьи.

Одной из самых коррупционно независимых признается государственная служба Канады. В Канаде придается большое значение этическим стандартам на государственной службе. В этой связи, с точки зрения коррупции, государственная служба в этой стране является наиболее чистой.

Законодательство о государственной службе Канады содержит комплекс административных запретов, связанных с совместительством на государственной службе. Но запреты касаются только тех аспектов совместительства, которые могут вызвать конфликт интересов на государственной службе, а принятый еще в 1985 году Кодекс поведения государственных служащих предоставляет отдельным категориям государственных служащих заниматься отдельными видами предпринимательской деятельности параллельно с государственной службой.

## 2.2. Конвенция ООН против коррупции

В поле зрения ООН проблема коррупции находится уже более двух десятилетий. Именно понимание международного характера феномена коррупции, ее транснациональности требует принятия глобальных мер на межгосударственном уровне для нейтрализации угрозы, которую она представляет для безопасности всего мирового сообщества. Поэтому не случайно в центре внимания Глобальных программ, осуществляемых в рамках Программы ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, находится проблема коррупции.

В рамках Глобальной программы ООН оказывается помощь странам в выявлении, предупреждении и пресечении коррупции. Согласно программе, цель любой национальной программы состоит в том, чтобы, во-первых, повысить риск и издержки коррумпированности; во-вторых, создать такую атмосферу неподкупности, которая изменила бы правила игры и поведение ее участников; в-третьих, обеспечить, в конечном счете, соблюдение законности. В частности, в рамках программы разрабатываются механизмы, содействующие большей прозрачности и отчетности в области государственных закупок и международных коммерческих сделок. Кроме того, для лиц, ответственных за разработку политики для судей, прокуроров, работников правоохранительных и финансовых органов организуется учеба.

Одним из **первых международных документов** в рассматриваемой области является, **принятая 15 декабря 1975 г. Генеральной Ассамблеей ООН, Резолюция**, которая, осуждая «все виды коррупции», призывает правительства в рамках их национальной юрисдикции предпринять все необходимые меры для предотвращения коррупции и наказания правонарушителей. Далее на **Восьмом Конгрессе по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями ООН** была принята специальная резолюция **«Коррупция в сфере государственного управления»**, в которой было оформлено основополагающее руководство, подготовленное Секретариатом ООН, **«Практические меры борьбы с коррупцией»**, где констатируется следующее: поскольку коррупция среди государственных должностных лиц может свести на нет потенциальную эффективность всех видов правительственных программ, затруднить развитие и создать угрозу для отдельных лиц и группы лиц, в высшей степени важно, **чтобы все государства:**

- 1) **проанализировали адекватность своего уголовного законодательства**, включая процессуальные нормы, с тем, чтобы реагировать на все виды коррупции;
- 2) **разработали административные и регулятивные механизмы для предупреждения коррупции;**
- 3) **установили процедуры выявления, расследования и осуждения коррумпированных должностных лиц;**
- 4) **разработали правовые положения для конфискации средств и имущества, приобретенных в результате коррупции;**
- 5) **приняли надлежащие меры в отношении предприятий причастных к коррупции.**

Кроме того, коррупция была одной из важных тем специальных заседаний **Девятого конгресса ООН (Каир 1995 г.)**.

**В 1996 г. Генеральная Ассамблея ООН (ГА ООН) приняла Резолюцию «Борьба с коррупцией»**, которая призывает внимательно рассмотреть проблемы, связанные с международными аспектами коррупции, особенно в отношении международной экономической деятельности, осуществляемой корпоративными организациями.

Также известна декларация **ООН «О борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях» 1996 года**, согласно которой государства обязуются, помимо прочего, рассматривать как уголовное преступление взяточничество иностранных государственных должностных лиц и отменить освобождение от налогообложения суммы, полученные в виде взятки от любой частной или государственной корпорации



либо физического лица государства-члена ООН любым государственным чиновником или лицом, избранным в представительный орган другой страны.

Таким образом, ООН признала международный характер проблемы коррупции и пытается найти общеприемлемые формы и методы купирования этого явления. Все вышеперечисленные документы носят рекомендательный характер и фактически не влияют на решение проблемы. Однако эти акты играют важную роль в формировании норм международного права относительно рассматриваемого вопроса, а также способны влиять на нормы внутреннего антикоррупционного законодательства и в целом отраслей права государств международного сообщества.

### **2.3. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию**

**В 1996 г. Комитет Министров Совета Европы принял Программу действий по борьбе с коррупцией, в рамках которой была подготовлена и открыта для подписания Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года.**

Исходя из основных положений данного международного документа в целях наиболее эффективной борьбы с подобными правонарушениями стороны-участники Конвенции обязуются внести соответствующие изменения в нормы внутреннего права, регламентирующие: **соучастие в коррупции, уголовную юрисдикцию по таким делам; ответственность юридических лиц, санкции и иные меры воздействия; защиту сотрудничающих с правосудием лиц и свидетелей; меры по содействию сбору доказательств и конфискации доходов; специализацию органов и должностных лиц по борьбе с коррупцией; обеспечение сотрудничества правоохранительных органов внутри страны.**

В преамбуле Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию подчеркивается необходимость проведения в первоочередном порядке общей уголовной политики, направленной на защиту общества от коррупции, включая принятие соответствующего законодательства и превентивных мер. Также говорится об угрозе, которую представляет коррупция для правопорядка, демократии, прав человека, социальной справедливости, экономического развития, моральных устоев.

**Целью Конвенции является расширение, активизация и надлежащее функционирование международного сотрудничества в области уголовного права стран-участниц Конвенции, с целью предотвращения угрозы**

**верховенству закона, демократии, правам человека, эффективному государственному управлению, принципам равенства и социальной справедливости, конкуренции, экономическому развитию и угрозе стабильности демократическим институтам и моральным устоям общества. В разделе II «Меры, принятие которых необходимо на национальном уровне» определены виды коррупционных преступлений. Таковыми являются:**

- **активный подкуп национальных государственных должностных лиц (ст. 2);**
- **пассивный подкуп национальных государственных должностных лиц (ст. 3);**
- **подкуп членов национальных государственных собраний (ст. 4);**
- **подкуп иностранных государственных должностных лиц и членов иностранных государственных собраний (ст.ст. 5, 6);**
- **активный и пассивный подкуп в частном секторе (ст.ст. 7, 8);**
- **подкуп должностных лиц международных организаций (ст. 9);**
- **подкуп членов международных парламентских собраний (ст. 10);**
- **подкуп судей и должностных лиц международных судов (ст. 11).**

Отдельные статьи предусматривают такие составы коррупционных преступлений – использование служебного положения в корыстных целях (ст. 12), отмывание доходов, полученных от коррупционных преступлений (ст. 13) и преступления, касающиеся операций со счетами (ст. 14).

Вместе с тем, Конвенция не исключает осуществление государством-участником любой уголовной юрисдикции в соответствии с его национальным законодательством в отношении иных коррупционных составов преступлений.

Анализ уголовно-правовых норм, установленных Конвенцией (стст. 2 – 11) свидетельствует о том, что Конвенция расширяет круг субъектов коррупционных преступлений.

К новеллам европейского права можно отнести положение Конвенции, касающееся ответственности юридических лиц в связи с коррупционными преступлениями. Согласно ст. 18 Конвенции **юридические лица могут 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;
- осуществления права на принятие решений от имени юридического лица;
- осуществления контрольных функций в рамках юридического лица;
- за участие такого физического лица в вышеупомянутых преступлениях в качестве соучастника (пособника или подстрекателя).

В то же время, большинство ученых выступают против уголовной ответственности юридических лиц, другие – за.

Достаточно интересным в этом плане выглядит вопрос, когда прослеживается факт политической коррупции, и сторонами выступают представители государств или высокие чиновники государственного аппарата.

В целом, это может указывать на заказной характер концептуальных исследований или избирательное их освещение в СМИ. Что само по себе подтверждает универсальный характер коррупции, в том числе и ее использование как инструмента власти недобросовестными чиновниками на различных уровнях управления.

Законодательство ряда стран, в частности, Республики Казахстан, не предусматривает уголовной ответственности юридических лиц в связи с совершением коррупционных преступлений, в отличие от антикоррупционных законодательств Республики Беларусь и Российской Федерации.

Согласно ст. 23 Конвенции, банковская тайна не является препятствием для осуществления мер по содействию сбору доказательств и конфискации доходов от коррупции.

Вместе с тем, в соответствии со ст. 19 Конвенции «каждая Сторона принимает также 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».

Стороны обязуются принимать надлежащие меры по защите свидетелей и других лиц, сотрудничающих с правосудием в сфере борьбы с коррупцией, а также содействовать в международном преследовании лиц, обвиняемых в коррупции, оказывать друг другу помощь в предоставлении необходимой информации, сборе доказательств, конфискации доходов, выдаче преступников (ст. 22).

**Конвенция предусматривает для государств общие принципы международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции – использование многосторонних и двусторонних международных договоров, а в случае их отсутствия обязывает стороны оказывать друг другу максимально возможную помощь, определенную ее положениями.**

Статьей 27 Конвенции **определен порядок выдачи лиц, совершивших коррупционные преступления**, квалифицированные в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией.

В связи с этим необходимо отметить **важность** этой Конвенции, так как после ее подписания государствами, **лица, совершившие коррупционные преступления, уже не могут использовать территорию** этих стран для избежания уголовного преследования (как это происходило при отсутствии двустороннего соглашения об экстрадиции между конкретными странами).

**Контроль за выполнением** положений Конвенции об уголовной ответственности **возложен на Группу государств против коррупции (ГРЕКО)**.

Однако необходимо отметить, что **борьба с коррупцией, ведущаяся лишь только одними, или преимущественно, мерами уголовно-правового характера, эффективной не является**. Напротив, она может быть **опасной для общества и государств, поскольку целиком не исключает коррумпированность государственного аппарата, а лишь повышает ставки за коррупционные действия со стороны должностных лиц**.

Что также не решает проблемы профессиональной и моральной подготовки государственных служащих, а также необходимости разработки методов комплексного воздействия по минимизации коррупционного поведения должностных лиц аппарата государственного управления для всех стран в целом.

#### **2.4. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию**

В 1996 г. Комитет Министров Совета Европы принял Программу действий по борьбе с коррупцией, в рамках которой была подготовлена и открыта для подписания **Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию** от 4 ноября 1999 года.

В Конвенции **предпринята попытка определения коррупции** (с оговоркой: для целей настоящей Конвенции).

Статья 2 Конвенции характеризует коррупцию как **требование, предложение, предоставление или принятие, прямо или косвенно, взятки или другого недолжного преимущества, которое извращает надлежащее исполнение обязанностей получателем взятки или создает недолжные преимущества**.

**Целью Конвенции является создание эффективных средств правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, позволяющих им защищать свои права и интересы, включая возможность получения компенсации за ущерб**.

Конвенция разделена на **три главы**, которые охватывают: **меры, принимаемые на национальном уровне, международное сотрудничество и контроль выполнения**, а также заключительные положения.

При ратификации Конвенции государства принимают на себя обязательства включить ее принципы и нормы в свое внутреннее законодательство с учетом их собственных национальных интересов и обстоятельств.

**В Конвенции рассматриваются следующие вопросы:**

- **ответственность** (включая ответственность государства за акты коррупции, совершенные публичными должностными лицами);
- **неосторожность пострадавшего**: уменьшение компенсации или отказ в ней в зависимости от обстоятельств;
- **юридическая сила сделок**;
- **защита должностных лиц**, сообщающих о коррупции;
- **ясность и точность отчетов** и аудитов;
- **получение доказательств**;
- **распоряжения судов** о сохранении имущества, необходимого для исполнения заключительного постановления и поддержания статус-кво до решения рассматриваемых вопросов;
- **международное сотрудничество**.

Таким образом, Советом Европы была создана модель гармонизации правовых норм, направленных как против транснациональной, так и против внутригосударственной коррупции. Что обеспечивает создание благоприятных условий для оказания более эффективной правовой межгосударственной взаимопомощи в рамках европейского географического региона.

## **2.5. Двадцать принципов Совета Европы по борьбе с коррупцией**

Коррупция, на всех этапах человеческого развития представляет серьезную угрозу основным принципам и ценностям человечества. Подрывает веру граждан в демократию, разрушает верховенство и значимость справедливого применения в правлении закона, нарушает права человека и препятствует успешному общемировому социально-экономическому развитию. В связи с этим Советом Европы были приняты руководящие 20 принципов для борьбы против коррупции.

### **Двадцать принципов Совета Европы для борьбы против коррупции**

- 1. Проводить эффективные меры для предотвращения коррупции** и, в этой связи, поднимать общественное понимание и продвижение этического поведения.
- 2. Гарантировать признание национальной и международной коррупции криминальной.**

3. **Гарантировать, что те, кто отвечает за предотвращение, расследование, судебное преследование и судебное решение по случаям коррупции, имеют независимость и автономность, соответствующие их функциям, являются свободными от влияния и имеют эффективные средства, для того чтобы собрать доказательства, защищая людей, которые помогают властям в борьбе с коррупцией, и сохраняя конфиденциальность расследований.**

4. **Обеспечивать соответствующие меры для конфискации и лишения доходов в результате случаев коррупции.**

5. **Обеспечивать соответствующие меры предотвращения давления на юристов, занимающихся случаями коррупции.**

6. **Ограничивать иммунитет от расследования, судебного преследования или судебного решения по случаям коррупции до степени, необходимой в демократическом обществе.**

7. **Продвигать специализацию людей или органов, отвечающих за борьбу с коррупцией и обеспечивать их соответствующими средствами и обучением для исполнения их задач.**

8. **Гарантировать, что финансовое законодательство и власти, отвечающие за осуществление этого, вносят вклад в борьбу с коррупцией в эффективной и скоординированной манере, в особенности отрицая возможность снижения налогов, согласно закону или правилу по поводу взяток или других расходов, связанных с коррупцией.**

9. **Гарантировать, что организация, функционирование и принятие решений публичными администрациями принимает во внимание потребность борьбы с коррупцией, в особенности, гарантируя прозрачность, совместимую с эффективностью борьбы.**

10. **Гарантировать, что правила, касающиеся прав и обязанностей должностных лиц, содержат требования борьбы с коррупцией и обеспечивают соответствующие и эффективные дисциплинарные меры; продвигать дальнейшую спецификацию поведения, ожидаемого от общественных должностных лиц, соответствующими средствами (например, кодексы поведения).**

11. **Гарантировать, что соответствующие процедуры ревизии обращаются к действиям государственной службы и общественного сектора.**

12. **Подтверждать роль ревизионных процедур в предотвращении и обнаружении коррупции вне административных органов.**

13. **Гарантировать, что система общественной ответственности принимает во внимание последствия коррумпированного поведения общественных должностных лиц.**

14. **Принимать** соответственно **прозрачные процедуры** для **общественного заказа, воплощающие справедливую конкуренцию** и удерживающие коррупционеров.

15. **Поощрять принятие** избранными представителями **кодексов поведения** и продвигать правила финансирования политических партий и избирательных кампаний, которые удерживают коррупцию.

16. **Гарантировать, что СМИ имеют право свободно** получать **передавать информацию по** вопросам **коррупции** и подвергаются только тем ограничениям, которые являются необходимыми в демократическом обществе.

17. **Гарантировать, что гражданское право принимает во внимание** потребность **борьбы с коррупцией** и, в особенности, обеспечивает эффективные средства и права тех, чьи интересы затрагивает коррупция.

18. **Поощрять исследования по коррупции.**

19. **Гарантировать, что в борьбе с коррупцией, принимаются во внимание** все аспекты возможных ее связей с **организованной преступностью** и отмыванием денежных средств.

20. **Развивать** до самой широкой степени возможное **международное сотрудничество** во всех областях **борьбы с коррупцией.**

## **2.6. Деятельность международных организаций по борьбе с коррупцией**

В комплексе правовых антикоррупционных средств на международном уровне особую значимость имеют те, которые ориентированы на обеспечение глобальной эффективности противодействия транснациональной коррупции. На достижение такого качества предотвращения и пресечения самых опасных для отдельных государств и международного сообщества деяний, при котором были бы гарантированы международные стандарты квалификации коррупционных правонарушений, унифицированные юрисдикционные параметры, неотвратимость преследования и наказания правонарушителей, а также справедливое возмещение ущерба потерпевшим субъектам.

**К** таким международно-правовым средствам **борьбы с коррупцией** относятся универсальные (единые для всех или большинства государств) **договоры, определяющие общепризнанные стандарты**, а также согласованные с ними региональные и двусторонние договоры.

Большую роль в **унификации общих подходов национального законодательства различных государств в борьбе с коррупцией** играют **международные организации** системы ООН, Совет Европы, Всемирный

банк, Организация Американских Государств, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

В противодействии коррупции играет большую роль и Евразийская Экономическая Комиссия Единого экономического пространства (ЕЭК ЕЭП) созданная в начале 2012 года в рамках образованного в 2011 году Республикой Беларусь, Российской Федерацией и Республикой Казахстан Единого экономического пространства.

В настоящее время, Всемирный Банк имеет большое значение в проведении антикоррупционной политики.

В марте **2007 года Советом директоров** была единогласно **одобрена Стратегия группы организаций Всемирного банка**, которая направлена на расширение масштабов содействия странам-клиентам в совершенствовании государственного управления и борьбы с коррупцией. В декабре **2007 года** был обнародован **план реализации Стратегии** и создан **Совет по вопросам совершенствования государственного управления и борьбы с коррупцией**.

Стратегия действует **по четырем важнейшим направлениям: поддержка надлежащего управления и борьбы с коррупцией** на страновом уровне, **предупреждение коррупции в проектах**, финансируемых Банком, **усиление роли частного сектора** в мероприятиях по совершенствованию управления и борьбе с коррупцией, осуществляемых в государственном секторе, а также **поддержка глобальных усилий по сокращению масштабов коррупции**.

В **2001 году** в составе Всемирного банка был создан **Департамент по борьбе с коррупцией, мошенничеством и корпоративными нарушениями (ИНТ)** в качестве независимого следственного подразделения.

Департамент **проводит расследования** по обвинениям в мошенничестве и коррупции в рамках финансируемых Банком проектов, а также по обвинениям в нарушениях, допускаемых сотрудниками учреждения, и представляет свои заключения руководству Банка. В частности, руководителям региональных департаментов, Президенту и Комитету по санкциям (если нарушения допущены юридическими и физическими лицами, сотрудничающими с Банком) и Вице-президенту по работе с кадрами (если нарушения допущены сотрудниками Банка) **для принятия дальнейших мер**.

При необходимости Департамент также **сообщает о результатах своих расследований властям соответствующего государства**, в тех случаях, когда в ходе расследования обнаруживаются факты, которые могут свидетельствовать о том, что были нарушены законы данного государства.

**Всемирный Банк**, уделяя значительное внимание проблеме коррупции и базирываясь на собственных исследованиях, **заявил о необходимости рассматривать коррупцию как «симптом фундаментальных проблем государства»**, а не как основной или единственный фактор, определяющий «болезни об-



щества». Кроме того, **создав глобальную базу данных о существующих в мире моделях управления, Всемирный Банк получил систематизированное представление о масштабах коррупции и путях, которыми она способствует бедности, неравенству и низкому уровню экономического развития, в связи с этим разработал программу ключевых реформ, необходимых для совершенствования государственного управления и борьбы с коррупцией.**

В свою очередь и **Конвенция по борьбе с коррупцией Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР)** оказывает немаловажное влияние на противодействие развитию коррупции. В рамках анализа положения документов ОЭСР можно отметить многие достаточно сложные рассмотренные ей международные правовые вопросы борьбы с коррупцией.

**Правовые инициативы** данной организации, в области борьбы с коррупцией, **основаны, главным образом, на двух документах – пересмотренной с 1994 года «Рекомендации по борьбе со взяточничеством в международных деловых операциях» от 23 мая 1997 года и «Конвенции по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государственных органов при проведении международных деловых операций» от 21 ноября 1997 года.**

Как экономическая организация развитых государств, представляющих 70 % экспорта и 90 % прямых иностранных инвестиций во всем мире, ОЭСР **уделяет внимание коррупции, непосредственно относящейся к экономике, т.е. имеет лишь ограниченные амбиции в рассматриваемой сфере, касающиеся создания т.н. «ровного игрового поля» коммерции.**

В **Конвенции по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государственных органов при проведении международных деловых операций рассматривается явление, называемое «активной коррупцией»** или «активным подкупом» в терминологии национальных законодательств, и означает преступление, совершаемое должностным лицом, которое получает взятку.

Данная **Конвенция не затрагивает вопросы коррупции частных лиц и ограничивается деятельностью по борьбе против активной коррупции должностных лиц иностранных государств.**

Целью Конвенции ОЭСР является установление «функционального эквивалента». Конвенция не претендует на значительную унификацию: перед государствами-участниками – право самостоятельного выбора мер для введения правовых санкций, налагаемых за дачу взяток иностранным государственным должностным лицам, а результаты должны быть сравнимыми.

**Конвенцией ОЭСР раскрывается понятие «должностного лица иностранного предприятия» с использованием критериев общемирового масштаба (п.4 ст. 1), что соответствует цели формирования ОЭСР определений для унификации государственных законодательств.**

Таким образом, даже если в каждой стране будет применяться свое правило, **под государственным должностным лицом будет пониматься не только лицо, назначенное или избранное на должность и наделенное в связи с этим законодательными, исполнительными или судебскими полномочиями, но и те лица, которые осуществляют государственные функции вне зависимости от того, являются ли они государственным служащими или нанятыми по частному контракту.**

Среди международных организаций **в борьбе с коррупцией выделяется группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) (англ. Group of States Against Corruption, – GRECO) – созданная Советом Европы в 1999 году.**

Основной целью организации является помощь странам-участницам в борьбе с коррупцией. ГРЕКО устанавливает антикоррупционные стандарты (требования) к деятельности государств и контролирует соответствие им практики. Группа помогает обнаруживать недостатки в национальной антикоррупционной политике и предлагает необходимые законодательные, институциональные или оперативные меры. ГРЕКО предоставляет собой площадку для обмена лучшими решениями в области обнаружения и предотвращения коррупции. Группа состоит из 49 государств. Членство в ГРЕКО не ограничивается Европой, однако, в настоящее время единственным не европейским государством в составе группы являются США.

### **ЛЕКЦИЯ 3. ИССЛЕДОВАНИЕ И ДИАГНОСТИКА КОРРУПЦИИ КАК ОСНОВА РАЗРАБОТКИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СТРАТЕГИИ. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ РАЗРАБОТКИ И ВНЕДРЕНИЯ**

3.1. Опыт разработки подходов к формулированию антикоррупционной стратегии на международном и национальном уровне.

3.2. Опыт разработки и внедрения стратегии противодействия коррупции в странах Восточной Европы и Азии.

3.3. Задачи исследования и диагностики коррупции.

3.4. Международные инструменты исследования коррупции.

3.5. Национальные инструменты исследования коррупции.

#### **3.1. Опыт разработки подходов к формулированию антикоррупционной стратегии на международном и национальном уровне**

**Транснациональность коррупции на современном этапе исторического развития всех стран требует принятия глобальных мер на между-**

народном уровне для нейтрализации угрозы, которую она представляет для безопасности всего мирового сообщества.

В силу этого не только комплексная, но и, прежде всего, **международная антикоррупционная стратегия** в рамках системы **правовых, политических, организационных мер**, направленных на:

- 1) формирование антикоррупционной настроенности общества;
- 2) повышение осведомленности о вреде коррупции;
- 3) обеспечение международных стандартов квалификации коррупционных правонарушений, унификации юрисдикционных параметров;
- 4) создание атмосферы прозрачности, в первую очередь, в финансовой сфере для обеспечения возможности выявления коррупционных деяний;
- 5) соблюдение принципа неотвратимости наказания;
- 6) обеспечение справедливого возмещения ущерба от коррупционных преступлений пострадавшим субъектам.

В международной практике используются различные наборы антикоррупционных инструментов противодействия и борьбы с ней. Их перечень приведен в таблице 3.1.

*Таблица 3.1.*

**Наборы антикоррупционных инструментов**

Метод	Суть метода
<b>1</b>	<b>2</b>
Омбудсмен (лицо для разбора частных жалоб)	Функции омбудсмана: предоставляет простые и готовые средства для получения беспристрастного и независимого расследования жалоб на административные органы; обучает представителей административных органов кодексу поведения и служебных стандартов; повышает информационность граждан об их правах
Усиление правовых институтов для повышения честности и ответственности	Посредством укрепления системы правосудия, господство закона усиливается и формируется последовательность, предсказуемость и стабильность в юридической системе. Цель заключается в том, чтобы развить органы правосудия, отличающиеся честностью, независимостью и отвечающие за свои решения и действия
Кодекс поведения	Кодекс поведения принимается департаментами органов власти, профессиональными организациями и частными компаниями для установления стандартов поведения, соответствующих организационным и этическим принципам. Чтобы быть эффективными, эти кодексы должны перечислять последствия в случае их несоблюдения и контролировать соответствующими принудительными институтами
Координационный совет по борьбе с коррупцией	Координационный совет по борьбе с коррупцией – состоящий из представителей властных и общественных органов – может служить в качестве общественно-государственного партнерства и надзирателя для запуска, осуществления и мониторинга антикоррупционной стратегии

1	2
Генеральный аудит	Функция генерального аудита обеспечивает профессиональный и независимый надзор за действиями органов власти в ходе регулярных аудитов и проверок
Реформа государственной службы	Реформа государственной службы: повышает уровень профессионализма государственной службы и делает упор на честность и результаты; заменяет покровительство правами потребителей; заменяет кумовство системой выделения людей по достоинству
Специализированная независимая антикоррупционная комиссия	Специализированная независимая антикоррупционная комиссия фокусирует внимание на предотвращении (исследовании, наблюдении за образованием, обучении и консультациях), а также может иметь широкие полномочия по ведению расследований
Укрепление правительственных институтов	Усилить органы власти путем: упрощения процедур; улучшения внутреннего контроля, наблюдения, принудительных мер и эффективности; организация значимых стимулов и вознаграждения для государственных служащих
Процессы открытого формирования бюджета	Открыть процесс формирования бюджета путем организации открытых форумов и поощрения участия граждан в формировании местных бюджетов
Соревновательные процессы государственных закупок	Учредить системы соревновательных процессы государственных закупок и организации, занимающиеся этим делом
Современное финансовое управление	Учредить системы современного финансового менеджмента. Использовать программное обеспечение для финансового менеджмента и обучать сотрудников международно признанным процедурам бухгалтерской отчетности

Для реализации этих целей направлены усилия практически каждой организации, занимающейся проблемами борьбы с коррупцией. Например, главная задача **Transparency International** (далее – TI) – **формирование антикоррупционной среды, которая исключала бы возможность существования и распространения коррупции.**

Важнейшим направлением по реализации этой идеи является **формирование антикоррупционных коалиций**, которые должны не только принимать международные акты, противостоящие взяточничеству, но и воплощать в жизнь их содержание, устанавливая критерии законного и нравственного поведения. TI активно работает над **созданием в обществе атмосферы нетерпимости к коррупции**, в частности, – **создание ежегодных выпусков Индекса Восприятия Коррупции** (рис. 3.1.).

Рейтинг	Страна (Территория)	Значение ИВК
64	Хорватия	4.1
64	Турция	4.1
79	Грузия	3.4
79	Сербия	3.4
84	Босния и Герцеговина	3.3
84	Черногория	3.3
84	Македония	3.3
99	Армения	3.0
99	Монголия	3.0
105	Албания	2.9
111	Молдавия	2.8
118	Украина	2.7
143	Россия	2.3
150	Казахстан	2.1
150	Белоруссия	2.1
150	Таджикистан	2.1
150	Азербайджан	2.1
150	Киргизия	2.1
162	Туркменистан	2.0
175	Узбекистан	1.7

Рис. 3.1. Индекс восприятия коррупции по данным Transparency International за 2010 год по странам Восточной Европы и Азии

Так как любое явление находится в динамике взаимосвязанного развития, то любой из Индексов носит достаточно условный характер, на что указывает широта разброса его показателей. Меняясь в достаточно широких пределах, они часто отражают не реальную картину, а динамику изменений, состоящую из точек состояний, в том числе и некоторые виды отношений, где эти материалы часто используются, в том числе и в качестве политических технологий.

**Цель национальной антикоррупционной Стратегии – уменьшение уровня коррупции в Республике Беларусь путем устранения причин ее порождающих, осуществление адекватных правоохранительных мер, а также через создание в обществе нетерпимого отношения к коррупции с помощью координации сил и средств различных государственных структур, общественности, международных организаций.**

В процессе разработки соответствующих методик будут указываться параметры количественной и качественной оценок степени достижения указанной цели.

Количественно уровень коррупции будет отслеживаться путем оценки ущерба от коррупции в долях ВВП, а качественно – через восприятие общественностью и национальными экспертами уровня коррумпированности с использованием национальных и международных инструментов и стандартов по борьбе с коррупцией.

В то же время, при подходе к оценке на основе данных международных организаций уровня и национального характера коррупции и степени эффективности противодействия и борьбы с ней следует всегда учитывать определенную политизированность их в данном вопросе. И тем самым, наиболее объективными данными как эффективности принимаемых мер по противодействию коррупции, так и борьбе с ней следует считать национальные данные соответствующих структур отвечающих за сбор и анализ необходимых материалов по данному направлению, и их оценку в текущем формате.

*Задачи национальной Стратегии противодействия и борьбы с коррупцией:*

1. Определить перспективную единую, последовательную и долгосрочную программу борьбы с коррупцией, в рамках которой будут реализовываться текущие, оперативного значения программы, имеющие задачи в рамках конкретных периодов или этапов решения тех или иных общегосударственных задач, основываясь на международных стандартах.
2. Обозначить приоритетные направления борьбы с коррупцией.
3. Определить мероприятия и ресурсы для достижения приоритетов, а также ответственные структуры и сроки их исполнения.
4. Установить систему отслеживания реализации антикоррупционных мероприятий.
5. Создать механизмы координации антикоррупционных усилий государственных органов и институтов.
6. Провести анализ и оценку ранее осуществлявшихся антикоррупционных мер.
7. Выработать критерии оценки состояния коррупции в стране и их совершенствование на основе международных критериев.

На рисунках 3.2 – 3.4 представлены примерные схемы блоков элементов антикоррупционных стратегий противодействия развитию коррупции.



Рис. 3.2. Примерная схема блока элементов «Нормативно-правовая база» антикоррупционной стратегии



Рис. 3.3. Примерная схема блока элементов «Обучение / пропаганда» антикоррупционной стратегии



Рис. 3.4. Примерная схема блока элементов «Меры исполнительной власти» антикоррупционной стратегии

### 3.2. Опыт разработки и внедрения стратегии противодействия коррупции в странах Восточной Европы и Азии

На начало XXI века Восточная Европа и Центральная Азия относятся к числу самых коррумпированных регионов мира. Особенно высокий уровень коррупции сохраняется в странах СНГ.

Многие политики открыто признают, что коррупция стала эндемической (от греч., en – «среди, между», и demos – «народ»; свойственный известной местности или народу) и постоянно заявляют о своей политической воле бороться с ней. Тем не менее, часто эти заявления не подкрепляются конкретными действиями. Но даже когда конкретные меры принимаются, они редко приводят к незамедлительному и осязаемому сокращению коррупции.

**Искоренение коррупции** – это долгосрочная задача. В деле борьбы против коррупции нет единых решений; антикоррупционные меры должны всегда сочетать различные стимулы, включая превентивные и репрессивные меры.

По мере реализации антикоррупционных программ различными странами, важно определять, взаимодействуя между собой, с учетом своей специфики, что дает результаты, а что – нет, и обмениваться опытом борьбы.

**Антикоррупционная сеть для стран Восточной Европы и Азии** (далее – АКС) – одна из региональных программ Рабочей группы Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по борьбе с взяточничеством.



Эта программа распространяется на Албанию, Армению, Азербайджан, Беларусь, Боснию и Герцеговину, Болгарию, Хорватию, Эстонию, Грузию, Казахстан, Киргизстан, Косово, Латвию, Литву, Республику Македонию, Молдову, Черногорию, Румынию, Российскую Федерацию, Сербию, Таджикистан, Туркменистан, Украину и Узбекистан.

В работе АСК также принимают участие страны ОЭСР и Евросоюза, международные и общественные организации.

Главной **целью АКС** является поддержка стран-членов организации путем создания региональной «площадки» для обсуждения проблем деятельности, направленной на противодействие коррупции, обмена информацией, выявления и распространения передового опыта и координации деятельности оказывающих помощь стран.

Деятельность АКС осуществляется в форме общих конференций и семинаров, подготовки тематических и аналитических материалов, а также проведения мероприятий на субрегиональном уровне (табл. 3.2).

Таблица 3.2.

**Антикоррупционные стратегии и планы действий**

Страна	Название документа	Комментарий
1	2	3
Армения	Стратегия борьбы с коррупцией и программа действий, впервые были приняты правительством в 2003 г. С 2007 г. ведется постоянная разработка новых программ борьбы с коррупцией	
Азербайджан	Впервые государственная программа борьбы с коррупцией, введена в действие Указом Президента в 2004 г. Национальные стратегии вводятся в действие согласно Указов с июля 2007 г.	Отдельные планы действий разрабатываются отраслевыми министерствами
Грузия	Национальная стратегия борьбы с коррупцией, принята в 2005 г. Указом Президента; Планы действий впервые приняты Правительством в 2006 г. и постоянно обновляются с мая 2007 г.	Рамочный документ, основные положения по борьбе с коррупцией должны были быть включены в специальные отраслевые программы. Недавно было объявлено о намерении подготовить новую стратегию борьбы с коррупцией
Казахстан	Государственная программа борьбы с коррупцией и План действий впервые принят на 2001 – 2005 гг., одобрены Президентом в 2001 г. Государственная программа по борьбе с коррупцией и План действий на 2006 – 2010 гг., одобрены Президентом в 2005 г. Постоянно обновляются	

Окончание табл. 3.2.

1	2	3
Кыргызстан	Государственная стратегия борьбы с коррупцией и План действий на 2006 – 2007 гг., впервые приняты и одобрены Президентом в 2005 г.	Постоянно готовятся изменения в Планы действий по борьбе с коррупцией для включения в них мер на последующие годы
Таджикистан	Впервые Стратегия борьбы с коррупцией на 2008 – 2012 гг., утверждена Правительством в январе 2008 г.	
Украина	Впервые концепция преодоления коррупции в Украине «На пути к добропорядочности», одобрена Президентом в 2006 г. План действий по реализации концепции «На пути к добропорядочности» одобрен Кабинетом Министров в 2007 г.	Правительство Украины постоянно пересматривает План действий начиная с 2007 г.
Республика Беларусь	Впервые специализированная Государственная программа по усилению борьбы с коррупцией принята на 2002 – 2006 гг. Принята специализированная Государственная программа противодействия коррупции на 2007 – 2010 гг.	Программы представляют собой комплексные системы мер, основанных на анализе криминогенной ситуации, и прогнозе развития коррупционной преступности в Республике Беларусь, результатах научных исследований и практике борьбы с коррупцией. Происходит постоянное корректирование и обновление антикоррупционных программ

### 3.3. Задачи исследования и диагностики коррупции

Для разработки и применения антикоррупционных технологий необходимы глубокие и комплексные научные исследования и аналитические материалы по всем аспектам фактов проявления коррупции, как в историческом, так и пространственном плане. Они должны простираются от системного анализа данных Transparency International (ТИ), ежегодно определяющей мировой рейтинг распространения коррупции, уровня криминологической экспертизы нормативных и правовых актов, анализа актов местных органов власти до системного совершенствования всех видов и форм правоотношений, контроля деятельности и постоянного обучения участников данного процесса.

В 2005 году, Институтом социологии Национальной Академии Наук Республики Беларусь было проведено большое национальное исследование на

эту тему. На тот момент около 35 % граждан страны указало, что коррупция в Беларуси – встречающееся явление. При этом около 15 % белорусов считали ее обычным явлением и почти половина этой цифры указали, что сталкиваются с ней. Позднее локальные исследования проводила Генеральная прокуратура Республики Беларусь, в частности, в Гродненской области. Результаты исследования: менее 10 % участников опроса считают, что в их регионе нет коррупции, 18 % считают взятку благодарностью за услугу, 42 % опрошенных признают нужду во взятке для решения проблемы.

Самое опасное, чтобы коррупция в сознании людей не перестала восприниматься как нечто аморальное. Ибо степень здоровья общества должна оцениваться и по тому, насколько в обществе человеку, дающему взятку, приписывают в результате этого не надежду на решение проблемы и не благодарность за услугу, а негативные чувства (стыд, негодование, унижение и т.д.). Крайняя степень опасности во взаимодействии общества и государства состоит и в том, чтобы взятка в обществе не стала восприниматься как механизм социального взаимодействия.

Ежегодно регистрируется около 3 тыс. коррупционных преступлений относящихся к различным формам коррупции.

Действенность противодействия коррупционным проявлениям осуществима только на комплексных основах, меры воздействия которых находятся в области различных, но взаимосвязанных сфер.

Тем не менее, правоохранительные органы стали более эффективно действовать по выявлению и изъятию имущества коррупционеров с целью возмещения причиненного ими вреда.

Если ранее усилиями предварительного расследования возмещалось не более 49,8 % причиненного коррупционерами ущерба, то благодаря применению комплексных мер возмещаемость достигла 86,9 %. Этому способствовала эффективная работа по установлению имущества коррупционеров, в том числе оформленного на родственников и посторонних лиц. С созданием Следственного Комитета Республики Беларусь, специализации его подразделений и расширения взаимодействия с другими подразделениями и службами эффективность данной деятельности будет во все большей степени возрастать.

Вместе с тем, необходимо сознавать, что решение проблемы коррупции относится не только к сфере правоохранительной деятельности, а зависит от взаимодействия системы мер, используемых в целом ряде областей, и имеет широкий диапазон.

### 3.4. Международные инструменты исследования коррупции

Одним из следствий глобализации отношений является то, что коррупция приобрела мировые масштабы. **Борьба с коррупцией не сводится к установлению ответственности** за подкуп должностных лиц. Во внимание берутся сопутствующие подкупу явления: организованная преступность, отмывание денег, полученных незаконным путем и т.д.

Только за последние годы в различных регионах мира было принято несколько деклараций и конвенций, направленных на противодействие коррупции как мировому явлению. В принимаемых конвенциях закрепляются нормы права международного характера, обязательные для стран, ратифицирующих эти конвенции. После долгой подготовки, в **2003 году, Организация Объединенных Наций приняла Конвенцию против коррупции.**

**ООН считает, что борьба с коррупцией это обязанность государств** и для ее эффективного исполнения необходим, всеобъемлющий и межотраслевой подход к профилактике коррупции, который не должен сводиться только к мерам уголовного преследования.

**Конвенция обращает внимание на** необходимость создания специализированных государственных органов по борьбе с коррупцией (стст. 6, 36), организацию подбора кадров в аппарат государства (ст. 7), принятие кодексов поведения для служащих и иных должностных лиц (ст. 8), обеспечение прозрачности и конкуренции при осуществлении государственных закупок и подрядов (ст. 9), привлечение гражданского общества к борьбе с коррупцией, в первую очередь, через доступ к информации о деятельности государственных органов (ст. 13).

Борьба с коррупцией в Конвенции связывается с принятием мер уголовной ответственности за отмывание денег, полученных в результате коррупции (стст. 14, 24), сокрытие имущества, заведомо полученное вследствие коррупционного акта (ст. 25), воспрепятствование правосудию по делам о коррупции (ст. 25).

Конвенция предлагает странам-участницам признать в качестве коррупции и криминализировать не только подкуп должностных лиц (стст. 15, 16, 18), но и хищения государственного имущества (ст. 17), злоупотребление должностными лицами служебным положением (ст. 19), незаконное обогащение (ст. 20).

Уголовно наказуемым предлагается признавать не только предоставление, но и обещание или предложение какого-либо незаконного преимущества, а также вымогательство взятки (стст. 15, 16, 18).

Государства призывают ввести уголовное наказание за подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц международных публичных организаций (ст. 16).

ООН ставит вопрос и о введении ответственности юридических лиц за коррупцию (ст. 26). Государствам предлагается принять законодательные меры по защите свидетелей и лиц, сообщающих о фактах коррупции (стст. 32, 33), обеспечить возмещение вреда, который получают лица в результате коррупционных деяний (ст. 35).

Также ООН призывает государства-участники международных отношений к активному сотрудничеству в борьбе с коррупцией, в том числе, оказанию технической помощи в расследовании фактов коррупции и возвращении финансовых средств, полученных в результате коррупционных операций в страны, которым они принадлежат.

В 2000 году ООН приняла **Конвенцию Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности**.

В ней отмечается, что транснациональная организованная преступность является важным источником коррупции в мире. Акт требует от стран участниц признать коррупцию преступлением (ст. 8) и принимать меры для предотвращения и борьбы с ней (ст. 9).

Присоединяясь к этой Конвенции, каждая из стран-участниц должна будет криминализировать не только дачу и получение взятки, но и «обещание и предложение» дать взятку, а также настойчивые требования дать взятку в виде любого «незаконного блага».

Новым также является запрет Конвенцией подкупа иностранных публичных должностных лиц. Конвенция предлагает использовать конфискованное у преступников имущество для покрытия расходов, связанных с получением доказательств по делу. Страны-участницы Конвенции берут на себя обязательства оказывать друг другу помощь в расследовании названных преступлений. Если преступники не могут быть выданы другой стране, в силу их гражданства, то они должны быть судимы в своей стране за деяния, совершенные на чужой территории, против интересов другой страны. Нормы Конвенции используются только в случаях, где вина возлагается на организованные преступные группы, и преступление совершено в рамках транснациональных отношений.

Широкомасштабный документ приняла Организация американских государств в 1996 году. Межамериканская Конвенция против коррупции уже ратифицирована 20 странами Северной и Южной Америки.

Она устанавливает ответственность не только за активный и пассивный подкуп, но и за другие действия или бездействия должностных лиц,

направленные на получение незаконной выгоды, а также на использование и сокрытие имущества, полученного в результате коррупции. Документ распространяется на преступления совершенные как внутри страны, так и в транснациональных отношениях.

«Межамериканская конвенция против коррупции» придерживается широкого понимания противоправной коррупции, которая не сводится к подкупу. Здесь в нее включаются: неправильное использование конфиденциальной информации, государственного имущества должностными лицами, попытки добиваться от публичной власти любых решений для незаконной цели и неправильное распоряжение любым государственным имуществом, деньгами или мерами безопасности.

Конвенция рекомендует странам-участникам набор превентивных мер, касающихся изменения в служебном, налоговом, банковском праве.

Роль международных инструментов противодействия коррупции выполняют и декларации, содержащие политические заявления и призывы.

Так, «**Декларация ООН против коррупции и подкупа в международных коммерческих отношениях**» призывает все страны мира криминализировать подкуп иностранных должностных лиц, который осуществляется в международных коммерческих отношениях. Не освобождать от налога средства, потраченные на их подкуп, как это имеет место во многих странах мира, где налог взимается с полученной прибыли.

Известно, что тесные коррупционные связи формируются в процессе избирательных кампаний. Кандидаты на выборные должности получают материальную и административную поддержку от отдельных лиц и, заняв должность, вынуждены отдавать свои долги.

В связи с этим **Резолюция 24 (97)** предлагает государствам принимать специальные нормы, создающие препятствия для коррупции при финансировании партий и избирательных кампаний (Принцип 15).

**Принцип 6 Резолюции 24 (97) Комитета Министров Совета Европы, требует ограничить иммунитеты высших должностных лиц государства для обеспечения расследования и привлечения к ответственности виновных в совершении коррупционных преступлений до уровня, необходимого в демократическом государстве.**

**В 1996 году Генеральная Ассамблея ООН приняла «Международный кодекс поведения публичных должностных лиц».** Этот Кодекс может быть принят всеми странами мира как модельный. Акт требует от публичных служащих и других должностных лиц быть преданными общественным (а не государственным) интересам, стремиться к эффективной

работе, чистоте, беспристрастности и рачительному отношению к общественным средствам. Публичный служащий не должен принимать участия в деле, в котором лично заинтересован (не допускать конфликта интересов), в том числе, после ухода со службы. Он так же требует декларирования имущественного положения и получаемых благ, отказываться от подарков.

Вслед за ООН, в 2000 г. Совет Европы принял модельный Кодекс для поведения публичных должностных лиц. Он носит не обязательный, а рекомендательный характер. Этот кодекс охватывает более широкий круг вопросов, чем документ ООН. Больше внимания он уделяет пресечению возможных конфликтов интересов служащих и выходу из затруднительных ситуаций (стст. 8, 13 – 16). В нем регулируются актуальные для ряда стран современные вопросы конфликта партийной принадлежности служащего и его публичных обязанностей.

Активное участие в изучении коррупции и разработке инструментов противодействия ей принимают организации, созданные при ООН.

Так Центр по предупреждению международной преступности; Управления по контролю за наркотиками и предупреждения преступности Секретариата Объединенных Наций совместно с Институтом Объединенных Наций по межрегиональной преступности и исследованию правосудия разработали «Всемирную программу против коррупции». Она ставит перед собой цель помочь государствам-участникам международных отношений в их усилиях по борьбе с коррупцией.

В рамках Всемирной программы, Центром по предупреждению международной преступности разработано «Руководство ООН по антикоррупционной политике» и «Набор антикоррупционных инструментов», которые систематически перерабатываются и обновляются. Существует уже седьмая версия этого документа. Названные документы не имеют юридической силы и являются рекомендациями ученых для стран, которые намерены бороться с коррупцией.

В проекте документа «Глобальная программа против коррупции» отмечается, что коррупция имеет экономические, политические и социальные, юридические, административные и культурные причины. Исходя из этого, эффективная борьба с ней, может строиться только на междисциплинарном подходе. Выше названные документы, разработанные организациями ООН, предлагают государствам комплексный подход к проблеме, применяя целый набор взаимосвязанных между собой мер, которые носят политический, организационный и юридический характер. Эти меры должны реализовываться на национальном, региональном и международ-

ном уровне. Предлагаемый набор антикоррупционных инструментов выработан на основании практики борьбы с коррупцией в разных странах мира. В документах делаются ссылки на опыт конкретных стран, добившихся успеха в данной области.

Стратегическим **направлением борьбы с коррупцией является вовлечение** в эту борьбу **гражданского общества**. Очевидно, что только при самом его активном участии возможно достижение эффективных результатов борьбы с коррупцией в целом.

Ключевым **звеном общества в борьбе с коррупцией являются** и независимые, свободные **средства массовой информации**. Они призваны будить общество, поднимать дух нетерпимости к коррупции и должностным лицам, политикам, уличенным в коррупции, выявлять отдельные факты коррупции и придавать их огласке.

Чтобы журналисты могли исполнять указанные функции, необходим доступ к информации о деятельности государственного аппарата. В развитых странах приняты специальные законы, принуждающие государственных служащих предоставлять журналистам и гражданам всю, требуемую ими информацию, кроме не подлежащей свободному распространению на основании закона. Организации ООН призывают государства отменить цензуру, сделать средства массовой информации финансово независимыми от государственных органов.

На втором месте в стратегии борьбы против коррупции стоит строительство государственных институтов, способных вести эффективную борьбу с коррупцией.

Трудности заключаются в том, что приходится вести эту борьбу «в собственном доме», опираясь на тех людей, которые могут быть сами далеко не безгрешны. Вследствие этого, организации ООН предлагают широко использовать механизм разделения властей, используя одни органы для борьбы с коррупцией в других органах, обходя преграды круговой поруки и канцелярской тайны.

**Независимые суды должны обладать способностью выносить** беспристрастные **решения по делам о коррупции** в органах власти.

Законодательные органы, как самостоятельная ветвь власти, должны принимать нормативные акты, ограничивающие коррупцию и контролировать работу исполнительных органов.

В частности, в документах подчеркивается важность создания независимых парламентских комиссий по расследованию фактов коррупции высшими должностными лицами. Внутри исполнительных органов предлагается выделять независимые структуры, осуществляющие контроль деятельности государственных служащих и выявляющие факты коррупции.



В рассматриваемых документах организаций ООН предлагается строить всю работу государственного механизма на принципах прозрачности, подотчетности обществу, ответственности перед ним, на основе господства права.

В документах организаций ООН подчеркивается, что акцент следует делать не на карательных мерах против коррупционеров, а на предупреждении коррупции. Исходя из этого, в первую очередь необходимо развивать не уголовное, а государственное и административное право. Нормы двух последних отраслей права обеспечивают должный порядок работы государственных органов и их служащих.

Глобальная программа ООН против коррупции предлагает государствам создавать специальный общенациональный орган по расследованию наиболее серьезных фактов коррупции. Он должен состоять из наиболее опытных работников полиции, следователей, специалистов в области налогообложения, финансов и таможенного дела. ООН также предлагает свой модельный проект закона об этом органе. Систематический контроль гражданских служащих предлагается осуществлять с помощью специальных внешних и внутренних структур в исполнительных органах власти.

**ООН предлагает** всем странам принять **кодексы поведения** служащих, которые содержали бы как **регулятивные**, так и **правоохранительные нормы**. Так, проверка правильности заполнения декларации самим руководителем организации должна осуществляться внешними административными органами.

Мировая практика идет по пути подбора кадров, их обучения и продвижения по службе не руководителем подразделения, а специальным кадровым агентством. Что способствует пресечению формирования в государственных органах неформальных групп (кланов, состоящих из родственников, выходцев из одной местности, товарищей по старому месту работы и т.д.). В противном случае это способствует развитию системной коррупции и созданию в органах власти организованных преступных групп управленцев.

Большое значение в рассматриваемых документах ООН уделяется роли аудита, осуществляемого независимыми счетными палатами и специальными аудиторскими организациями. Аудиторским проверкам предлагается подвергать всю финансовую и хозяйственную деятельность государственных и муниципальных организаций, учреждений и предприятий.

### **3.5. Национальные инструменты исследования коррупции**

Основными инструментами исследования коррупции в Республике Беларусь являются: стратегические общенациональные программы; комплекс-

ные программы исследования; региональные и местные программы; аналитическая работа государственных органов; монографические исследования; анкетирование (выборочное и сплошное); опросы граждан (письменные и устные); работа с общественностью; выступления в коллективах; разработка учебной программы и включение в систему обучения в ВУЗах Республики Беларусь учебной дисциплины «Коррупция и ее общественная опасность».

В частности, одним из национальных инструментов исследования коррупции является опрос граждан в письменной форме как наиболее точный способ исследования. В 2011 году проводилось анкетирование граждан Республики Беларусь. Среди предложенных оценкам респондентов проблем были и вопросы, связанные с проблемой коррупции. Обработанные ответы приведены на рис. 3.5.



Рис. 3.5. Результаты опроса граждан по проблеме коррупции (2011 г.)

В том же году проводился опрос жителей Беларуси, на тему «В какой мере вас беспокоят проблемы нашего общества?». Среди предложенных оценкам респондентов проблем были и вопросы, касающиеся коррупции (табл. 3.3).

Таблица 3.3.

**Опрос граждан в отношении должностных лиц (2011 г.), (%)**

Виды вопросов	Беспокоят	Скорее беспокоят, чем нет	Скорее не беспокоят, чем беспокоят	Не беспокоят	Затрудняюсь ответить
Коррупция, взяточничество	42	31	13	7	7

В результате опроса было установлено, что в наибольшей степени респондентов беспокоили коррупция и взяточничество, которые особенно ощущаются людьми в возрасте 30 – 59 лет с высшим образованием, представителями сферы обслуживания и торговли, предпринимателями. Больше замечают коррупцию жители областных центров. На эту проблему общества активно обращают внимание предприниматели, работники сферы обслуживания и торговли. Высказывались претензии в адрес судов, милиции, обеспокоенность расслоением общества. По пропорционально-квотной выборке было опрошено полторы тысячи (1500) респондентов.

#### ЛЕКЦИЯ 4. КОРРУПЦИЯ И ВЕРХОВЕНСТВО ЗАКОНА: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СТРАТЕГИИ

- 4.1. Роль институтов права в противодействии коррупции.
- 4.2. Суды и коррупция.
- 4.3. Правоохранительные органы и коррупция.
- 4.4. Политическая коррупция и способы противодействия ей.
- 4.5. Проблемы противодействия политической коррупции.
- 4.6. Виды административной коррупции.
- 4.7. Коррупция и граждане. Коррупция и бизнес.
- 4.8. Способы противодействия административной коррупции.

##### **4.1. Роль институтов права в противодействии коррупции**

Гражданское общество – **совокупность горизонтальных отношений между гражданами, обеспечивающая реализацию их самостоятельности и самоорганизации** в экономических, социальных, социально-культурных, политических и иных **сферах жизнедеятельности** в выбираемых ими формах.

Основа гражданского общества – свобода граждан и их сообществ от государства в выборе приоритетов, предпочтений и форм деятельности и ответственность за выбор, его результаты при наличии государственных гарантий такой свободы.

Гражданские свободы реализовываются тем полнее, чем больше материальная, интеллектуальная и социокультурная база для самоорганизации граждан.

Важнейшей особенностью правового государства является его самоограничение. Фундаментальными устоями правового гражданского общества являются постулаты «не граждане общества, а общество граждан»; «не собственность подчиняется общему благу, а общее благо вытекает из

собственности»; «не государство дает свободу гражданам, а граждане – меру свободы государству»; «не законы лежат в основе прав людей, а права человека – в основе законов».

**Право – одна из систем регулирования общественных отношений.** В современном обществе провозглашена ориентация на построение правового государства, в котором предпочтения в деле борьбы с коррупцией принадлежат правовому инструментарию.

**«Право» куда более широкое понятие, чем «законодательство».** Право – это еще и правовые традиции и обычаи, и механизмы реализации норм права (процессуальное право, прежде всего), и правовая идеология и т.п. Изучение роли права в деле противодействия коррупции не может быть ограничено комплиментарным или критическим комментированием пакета нормативных правовых актов о противодействии коррупции. Требуется адекватная оценка всех остальных составляющих понятия «право».

Главным **фактором противодействия коррупционным нормам права является гласность.** Вместе с тем государство имеет возможность не допускать принятия подобных норм права. Решающую роль здесь может играть правовая антикоррупционная экспертиза законопроектов в период их разработки и обсуждения.

**Антикоррупционная экспертиза** представляет собой комплекс мероприятий по выявлению норм права, способных устанавливать такие рамки взаимоотношений между субъектами, которые повышают вероятность их вступления в коррупционные отношения.

Высокий уровень коррупции объективно требует от государства проведения обязательной антикоррупционной экспертизы, которая должна быть одной из составных черт законотворческого процесса, наряду с юридической и лингвистической экспертизой.

Власть, открывая свою деятельность, становясь прозрачной и, следовательно, подконтрольной обществу, проводя институциональные преобразования, противодействуя коррупционному законодательству, способствует ликвидации причин коррупции.

Однако **искоренить коррупцию** как систему общественных отношений государство может только в совместной деятельности со структурами и институтами гражданского общества. Без общественного контроля над деятельностью органов государственной власти и органов власти местного управления, построения и постоянного совершенствования самого гражданского общества победить коррупцию невозможно.

## 4.2. Суды и коррупция

Суд должен быть учреждением, не состоящим под опекой и защитой любой власти, занимать в обществе надполитическое положение. В своей деятельности суд должен руководствоваться только Конституцией и нормами действующего законодательства.

Законодателям важно избавить суд от материальной нужды, а общество – от возможности ее наблюдать. Имущественные приобретения судов и судей, особенно получение жилья, как и назначение на должность не должны создавать повод или адрес для благодарности.

Недопустимо существование в странах, взявших на себя непростую деятельность по борьбе с коррупцией, проявлений фактов посреднических услуг, дискредитирующих как само правосудие, так и систему в целом.

Жалобы на деятельность судов и судей, недостатки в системе предварительного расследования преступлений, обусловленные фактором переходного периода, часто имеют обоснованный характер. Тем не менее, реализация задачи по созданию в Республике Беларусь Академии юстиции и совершенствование деятельности созданного Следственного Комитета Республики Беларусь будут способствовать формированию как должного кадрового состава судебной системы, так и условий для высокого уровня выполнения ее задач.

Схемы коррупционности судебных систем различных стран сложно доказуемы с точки зрения потерпевшей стороны, так как судебный процесс по закону – состязательный, и незаконность самого решения не доказывает факта коррупции, а является лишь косвенным подтверждением. Данная сторона не имеет процессуальных прав обеспечения наблюдения, так как это входит в обязанность соответствующих силовых структур. При этом их руководства на местах находятся в положении необходимости сохранения нормальных отношений с судами в целях решения своих задач.

В ряде стран не только отрицается наличие коррупции в судебных системах, но и отсутствуют программы противодействия.

В необходимых случаях важно создать условия ведения прямой трансляции из зала суда, что будет исключать нарушения и способствовать формированию более высокого общественного имиджа судебных систем, вопреки сложившейся традиции восприятия закрытости судебной системы.

В странах с развитой правовой системой (в США, Англии) открытость судебных заседаний высших судебных инстанций гарантируется не только законодательством, но и реализуется на практике. Например, в США заседания Верховного суда можно увидеть по телевидению – засе-

дания транслируются на весь мир, и ознакомиться с работой суда в режиме реального времени может любой желающий. Более того, для трансляции заседаний созданы государственные каналы.

Прозрачность рассмотрения «резонансных» дел в высших судебных инстанциях позволяет обществу контролировать органы судебной власти, не позволяя воздействовать на нее тем или иным образом и совершать злоупотребления.

Важно чтобы в **судебных системах государств** было сформировано сообщество, **в основе деятельности** которого находился бы **принцип независимости судебной власти**.

Еще одним средством борьбы с коррупцией в судебной системе государств Центральной Европы является обновление судейского состава.

В целом, конституционный **образ суда сильно зависит от поведения судей**, их искренней, подвижнической увлеченности правосудием.

Конституционное право получает силу в убеждениях и ценностях, распространяемых особого рода деятельностью, которую общество высоко ценит и всегда готово услышать. В конституционном обществе она излагается именно судьями, практически воплощающими веру в истинное право и его высокие цели, Конституцию, и тем самым оправдывает свое высокое назначение.

При декларируемой независимости нарушается принцип системы сдержек и противовесов ветвей власти, и судебная власть теряет свое качество. **Снизить коррупционность** судебной системы **возможно путем обеспечения для судебной власти**, как независимого института, **высокого положения** в обществе.

### 4.3. Правоохранительные органы и коррупция

В правовом поле строящегося гражданского общества правоохранительные органы непосредственно осуществляют борьбу с коррупцией. Но особенности развития общества в условиях переходного периода и формирования социально направленной рыночной экономики не могли не отразиться на их деятельности. Экономические и социальные кризисы, изменения в системах общественных, межличностных и семейных отношений, расслоение общества, высокая динамика законодательных изменений, отражающих необходимость решения проблем комплексного характера, создали для правоохранительной сферы сложные условия выполнения своих задач.

На эффективность правоохранительной системы оказывают влияние факторы смены поколений и уровня подготовки специалистов.

Специалисты часто отмечают рост неэффективности работы правоохранительных органов, что создает проблемы взаимоотношений между обществом и государством. Общественные советы при правоохранительных органах для ведения гражданского контроля, обладающие рекомендательными полномочиями, не всегда обеспечивают должный уровень решения возникающих проблем, в основе которых – наличие проявлений коррупции на фоне недостатков в подборе, воспитании, обеспечении и кадровой политике. В то же время, нельзя допускать снижения роли диалога между гражданскими организациями и гражданами с правоохранительными органами в сфере противодействия коррупции, исключать возможность формирования видимости взаимодействия между обществом и государством при фактическом его отсутствии.

При этом главным органом государственной власти, осуществляющим контроль и координацию правоохранительной деятельности, в том числе и по борьбе с коррупцией, является прокуратура, отвечающая за соблюдение законности, защиту прав и свобод человека. Это отражается как на уровне диалога с общественностью в виде различных мероприятий, информирования о своей деятельности через СМИ, так и на уровне проектно-законодательной деятельности.

В лице правоохранительных органов отражается образ государства, которое служит интересам народа. Таким образом, подготовка и деятельность сотрудников данной сферы не должна редуцировать до уровня предметной определенности в работе, отражающей корпоративные интересы. В этом случае государство сводится лишь к общему для служащих делу, вместо *res publica* – дела народа. Необходимо вернуть утраченное на сегодня понятие «служебного долга».

**Образ служащего, не соответствующего** своему истинному **предназначению, разрушает** в лице граждан **образ государства** и стоит в противоречии с народовластием, разделением властей, верховенством закона, правами и свободами личности.

Таким образом, важным фактором решения проблем антикоррупционной борьбы является реформирование правоохранительной системы. Но при этом необходимы комплексные изменения от законодательного уровня до стимулирования антикоррупционного поведения путем введения института защиты прав потерпевших от коррупции. При этом важным положением в системе мер антикоррупционного законодательства является решение о защите, как сотрудников правоохранительной системы, так и представителей всех иных органов власти, заявивших о ставших им известными фактах коррупции в ходе работы.

#### 4.4. Политическая коррупция и способы противодействия ей

Термин «**политическая коррупция**», на первый взгляд, кажется некорректным, поскольку изначально коррупционные деяния связывались только со служебными злоупотреблениями должностных лиц. Понятие должностного лица в юридической науке сопрягается с наличием в его арсенале исполнительно-распорядительных полномочий, базирующихся на властной деятельности как субъекта того или иного вида деятельности в рамках предоставленных ему прав и полномочий. С политикой данное понятие не связано.

**Специфика политической коррупции** заключается в том, что она **представляет собой верхушечный тип коррупции**, значительно отличающийся от уровня низового (рис. 4.1). Дело в том, что корыстные мотивы на нижестоящих уровнях социальной организации (чиновники низших рангов, преподаватели, врачи и т.д.) имеют конкретное материальное воплощение: четко оговоренные суммы денег или объемы запрашиваемых услуг.

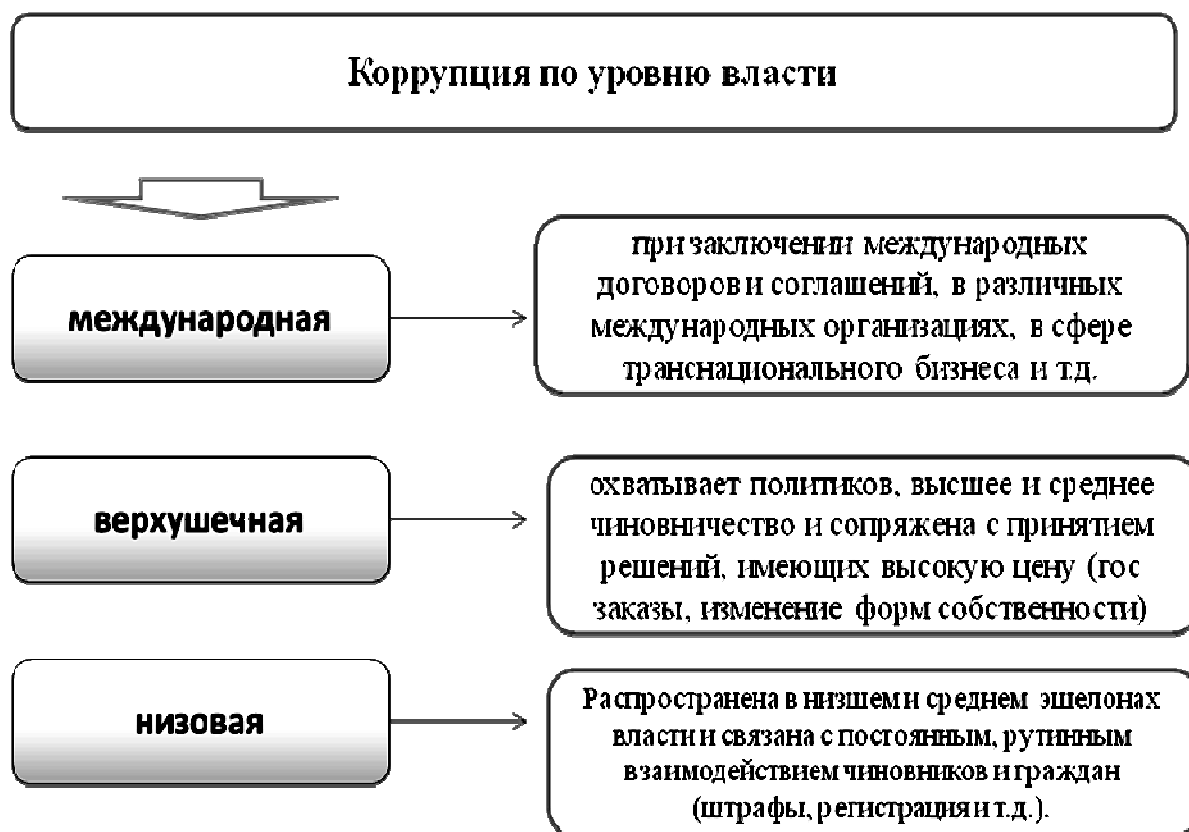


Рис. 4.1. Виды коррупции по уровням коррупционных преступлений

**При политической коррупции и размер вознаграждения, и сам его факт** зачастую **скрыты** от глаз общественности и правоохранительных струк-



тур. То есть факт вредоносности такого явления для рядового человека не очевиден. Именно эта черта способствовала размежеванию точек зрения исследователей политической коррупции. Парадокс заключается в том, что абсолютно деструктивный, с точки зрения закона, феномен в глазах теоретиков политического менеджмента превращается в оригинальную деталь управленческого инструментария, коррозионный характер которого порой подвергается сомнению.

Девиантность верхушечной коррупции связана с принципиальными смещениями в системе «цель – средства». Нормативная база государственно-правовых отношений подразумевает четкое соотнесение средств политического администрирования с его стратегическими и тактическими целями. Коррозионность в этом процессе проявляется в том, что при использовании нормативно закрепленных средств субъектами властвования начинают преследоваться не подразумеваемые законом цели. А то, что это именно девиация, а не «корректировка поставленных задач в соответствии с требованием момента», говорит тот факт, что завуалированные под красивые демократические лозунги цели при внимательном рассмотрении являются корыстными и дискредитирующими саму идею демократии.

В итоге, **политическая коррупция** определяется как *поведение, которое отклоняется от формальных обязанностей публичной роли под воздействием частных материальных или статусных целей либо нарушает правила, запрещающие определенные виды частного влияния.*

Фактически, политическая коррупция предполагает предоставление должностным лицом самому себе некоего права на «погрешность» в процессе принятия решения. Эта «погрешность» связана с теми преимуществами, которые легально находятся в арсенале политического субъекта и выступают в роли тайного или явного искушения. Поэтому распространенной является и трактовка политической коррупции как «деяния, совершенного с намерением предоставить некое преимущество, не совместимое с официальными обязанностями должностного лица, которое незаконно и неправоммерно использует свое положение или статус для извлечения какого-либо преимущества для себя или другого лица в целях, противоположных обязанностям и правам других лиц».

**Для политической коррупции характерно стремление ее субъектов к приращению своего властного потенциала без явной, на первый взгляд, материальной выгоды.** Тем не менее, само по себе обладание властью как политико-административным ресурсом потенциально является достаточным стимулом и мотивацией для отклонения от некоррупционного исполнения функций субъекта властвования.

В итоге, извращенное понимание собственных политических возможностей и задач политическим деятелем приводит к пренебрежению общественными интересами. Акт политической коррупции нарушает ответственность по отношению к системе общественного или гражданского порядка и, следовательно, разрушителен для этих систем.

Поскольку для **социальных систем общественные интересы выше частных**, то их нарушение для извлечения личной выгоды представляет собой **акт политической коррупции**.

Однако в данной ситуации трудно решить, кто должен стоять на страже общественных интересов и быть их гарантом.

Гарантии здесь носят двойственный характер: с одной стороны, в качестве таковых должен выступать глава государства, на которого формально возложена такая обязанность; но, с другой стороны, в качестве гаранта выступает и само общество – как противовес, проявляющий себя в лице различных негосударственных общественных организаций, деятельности каждого индивида.

Проблема политической коррупции заключается в масштабах ее последствий. Результатом коррупционных политических сделок является захват сырьевых баз и жизненного пространства, в том числе и на основе развязывания войн.

#### **4.5. Проблемы противодействия политической коррупции**

Наказание за взяточничество предусматривалось еще законами Хаммурапи (4 тыс. лет назад), устанавливалось египетскими фараонами. Пагубное воздействие этого асоциального явления ощущается в любой стране, независимо от государственного устройства или традиций.

Резкий всплеск коррупции был отмечен в период становления рыночных отношений в XIX веке. Одновременно появились и первые попытки противодействия ей на законодательном уровне. Но существенного изменения антикоррупционной ситуации ни в мире, ни в отдельных государствах не произошло.

Только **во второй половине XX столетия**, когда **борьба с коррупцией** в ряде стран **была возведена в ранг государственной политики**, удалось добиться минимизации ее влияния на все сферы жизнедеятельности общества.

В этом отношении представляет интерес опыт тех государств, которые имеют наиболее многочисленный управленческий аппарат. Это, прежде всего, США, Германия, Великобритания, Франция, Китай и ряд других стран.

**В США антикоррупционное законодательство характеризуется чрезвычайной жесткостью.** Так, за различные виды коррупции – взятка,

кикбэкинг (выплата части незаконных денег участнику сделки) и др. – предусмотрены штрафы в тройном размере взятки или тюремное заключение от 15 лет, либо то и другое одновременно, а при отягчающих обстоятельствах – лишение свободы сроком до 20 лет.

Законодательство США предусматривает наказание за дачу и получение вознаграждения за услуги, входящие в круг обязанностей должностного лица. Поощрения, по американскому праву, чиновник может получить только официально – от правительства. Наказание за нарушение этой нормы – штраф или лишение свободы до 2 лет, или совокупность наказаний.

**Коррупционными признаются сделки** между любыми лицами **по поводу устройства на государственную службу**. Так, уголовно наказуемым является требование денег или имущественных благ, или их получение для содействия в устройстве на государственную службу. Виновный наказывается лишением свободы на один год или штрафом в размере требуемой или полученной суммы, или совмещением обоих видов наказания. Исключение составляет деятельность специальных агентств по найму, имеющих разрешение участвовать в наборе на государственную службу.

**Антикоррупционное законодательство США носит системный характер.** Оно состоит также из правовых актов, регламентирующих лоббистскую, банковскую, биржевую и иные виды деятельности. И хотя это не является гарантией полного искоренения коррупции, в США ее уровень значительно ниже, чем в других государствах.

Борьба с коррупцией облегчается тем, что **в США фактически нет иммунитетов для должностных лиц. Любой чиновник, включая президента, конгрессменов и сенаторов, может быть привлечен к уголовной ответственности**, хотя и в особом порядке, после отстранения его от должности.

Другим **важнейшим направлением антикоррупционной стратегии США является профилактика коррупции** в системе государственной службы. Она **основывается на внедрении** так называемой «**административной морали**», представляющей собой этические и дисциплинарные нормы.

Впервые **Кодекс этики правительственной службы был принят в 1958 г.** в виде резолюции Конгресса, в которой было закреплено, что **каждое лицо, находящееся на правительственной службе, должно:**

- ставить преданность моральным принципам и государству выше преданности лицам, партии или государственным органам;
- исполнять Конституцию, законы США, постановления органов власти и никогда не поддерживать тех, кто уклоняется от их исполнения;

- работать весь трудовой день за установленную плату, прилагая необходимые усилия и мысли для выполнения своих обязанностей;
- находить и применять наиболее эффективные и экономичные способы решения поставленных задач;
- никогда не прибегать к дискриминации, предоставляя кому-либо специальные блага или привилегии как за вознаграждение, так и без него, не принимать для себя и своей семьи блага или подарки при обстоятельствах, которые могут быть истолкованы как воздействие на исполнение должностных обязанностей;
- не давать никаких обещаний, касающихся должностных обязанностей, поскольку государственный служащий не может выступать как частное лицо при исполнении государственной должности;
- не вступать ни прямо, ни косвенно в коммерческие отношения с правительством, если это противоречит добросовестному исполнению должностных обязанностей;
- никогда не использовать конфиденциальную и служебную информацию для извлечения личной выгоды;
- вскрывать случаи коррупции при их обнаружении;
- соблюдать эти принципы, сознавая, что государственная должность является выражением общественного доверия.

Кодекс, хотя и имел рекомендательный характер, в дальнейшем стал основой правовой регламентации «административной этики» госслужащих США.

Кроме того, ограничивается право государственного служащего на побочный (по совместительству) заработок, размер которого не должен превышать 15 % оклада по должности.

Это ограничение распространяется на должностных лиц всех ветвей власти, за исключением членов Сената США. Чиновники, назначаемые президентом США, вообще не могут получать какой бы то ни было доход в течение всего срока службы за услуги и деятельность, выходящую за рамки непосредственных служебных обязанностей.

Что касается бывших государственных служащих, то ограничение их деловой деятельности действует в течение двух лет после выхода в отставку. Им запрещается выполнять представительские функции при разрешении органами исполнительной власти конкретных дел, которые относились к ведению этого государственного служащего в течение года, предшествующего прекращению его службы. Двухлетний запрет распространяется и на бывших «старших чиновников» исполнительной власти. Они не должны поддерживать контакты с прежним местом работы, не могут представлять чьи-либо интересы по

любому вопросу перед тем ведомством, в котором они служили, или каким-либо государственным служащим этого ведомства.

Еще одним **важнейшим положением антикоррупционной стратегии США являются единые для всех ветвей государственной власти правила, ограничивающие получение должностным лицом подарков от частных лиц и организаций.**

Так, сенатор США, а также сотрудники его аппарата не должны принимать подарки от частных физических и юридических лиц, которые могут оказаться заинтересованными в одобрении Сенатом конкретных законов, если стоимость подарков в течение календарного года в совокупности превышает 100 долл. Стоимость подарков, получаемых сенатором из других источников (исключая родственников) в течение календарного года, не должна превышать в совокупности 300 долл. Закон об этике налагает ограничения на оплату частным лицам подарков в форме поездок. Сенат установил лимит в три дня (и две ночи) для поездок внутри страны и в семь дней (и шесть ночей) для поездок за границу. Эти ограничения распространяются также и на членов семей сенаторов.

Член палаты представителей Конгресса США имеет право получать подарки в течение календарного года общей стоимостью не более 250 долларов.

Такое ограничение распространяется и на сотрудников его аппарата. При этом каждый подарок, включая подарки супругам должностных лиц, рыночная цена которого превышает 100 долл., должен декларироваться. Эти ограничения распространяются на все подарки, кроме подарков от родственников.

Для остальных категорий государственных служащих также существуют ограничения на получение подарков. Государственный служащий и его супруга (супруг) могут в течение календарного года принять подарки, цена которых в совокупности не превышает 100 долл. Получив подарок выше допустимой стоимости, государственный служащий обязан в течение 60 дней сдать его в соответствующий орган своего ведомства.

Как показывает анализ, в США выстроена достаточно эффективная система, создающая условия для действенной борьбы с коррупцией.

**В Великобритании** основу уголовного законодательства о взяточничестве (коррупции) составляют **Закон о взяточничестве в публичных организациях 1889 г. и законы о предупреждении коррупции 1906 и 1916 гг.**

Первый из названных законов осуждает требование взятки или получение, или согласие на получение подарка, ссуды, вознаграждения или чего-либо иного, имеющего ценность как средство побуждения служащего сделать что-либо или воздержаться от выполнения чего-либо.

Лицо, признанное виновным в таком поступке, присуждается к тюремному заключению или к уплате стоимости подарка, ссуды или вознаграждения, полученного им. Дополнительно он лишается права быть избранным или назначенным на какую-либо публичную должность сроком на семь лет. В случае повторного осуждения виновный может быть приговорен к лишению служебных прав навсегда, а также к лишению права на какую-либо компенсацию или пенсию, на которые он бы рассчитывал в качестве должностного лица.

**В отдельный состав коррупционного преступления британское законодательство выделяет подкуп с целью получения почетных наград.** Причем ответственность предусмотрена как для дающих, так и для получающих взятку. Взяткодатель наказывается лишением свободы на срок до двух лет или (и) штрафом по усмотрению суда. Взяткополучатель – лишением свободы до 3 месяцев или (и) штрафом в пределах предусмотренного законом максимума (**Закон о предупреждении злоупотребления с наградами 1925 г.**).

**Законом о продаже должностей 1809 г.** в редакции Закона об уголовном праве 1967 г. предусмотрена ответственность за коррупцию в виде продажи, покупки, сделок с целью получения какой-либо должности, в том числе и работы по найму как в пределах Соединенного Королевства, так и в британских владениях. Виновные наказываются лишением свободы на срок до 2 лет и лишением права навсегда занимать соответствующую должность.

**Британское законодательство рассматривает в качестве самостоятельного преступления подкуп** судей и судебных чиновников. Лица, которые предлагают или дают судебному чиновнику какой-либо дар или денежное вознаграждение с целью повлиять на его служебное поведение или действие, и судебный чиновник, принимающий вознаграждение, совершают преступление, наказуемое штрафом или лишением свободы до 2 лет.

В рамках антикоррупционной стратегии в Великобритании реализуется и программа утверждения принципов честности и неподкупности во всех сферах жизни общества, в том числе на государственной службе.

В октябре 1994 г. был создан независимый консультативный Комитет по стандартам (поведения) в общественной (государственной) жизни. В состав Комитета вошли 10 авторитетных общественных деятелей, в том числе два члена парламента. В задачи Комитета входит: изучение и оценка норм поведения всех руководителей общественных учреждений, включая все действия, относящиеся к их финансовой и коммерческой деятельности; выработка рекомендаций по улучшению моральных критериев участников «публичной жизни». К их числу были отнесены все министры, государственные служащие,

члены национального и Европейского парламентов, высшие чиновники всех неправительственных общественных учреждений, представители местных властей. При этом **Комитету не рекомендуется рассматривать частные случаи нарушения стандартов** поведения, а сосредоточиться на формировании общих принципов достойного участия в общественной жизни.

**В 1995 г. Комитет сформулировал семь принципов государственной работы** чиновников – своеобразный Кодекс поведения:

- служение только общественным интересам, отказ от каких-либо действий для достижения материальных и финансовых выгод для себя, своей семьи и друзей;

- неподкупность – недопущение какой-либо финансовой или иной зависимости от внешних лиц или организаций, которые могут повлиять на исполнение официального долга;

- объективность – непредвзятое решение всех вопросов;

- подотчетность – ответственность за принятые действия перед обществом и предоставление полной информации в случае публичной проверки;

- открытость – максимальное информирование общества обо всех решениях и действиях, их обоснованности (при этом сокращение информации допустимо при необходимости соблюдения высших общественных интересов);

- честность – обязательное сообщение о своих частных интересах, связанных с общественными обязанностями, принятие всех мер для разрешения возможных конфликтов в пользу общественных интересов;

- лидерство – соблюдение принципов лидерства и личного примера в исполнении стандартов общественной жизни.

Хотя сами по себе нарушения данных стандартов не влекут за собой судебных последствий и рассматриваются только как нарушение «Кодекса чести», они сыграли роль сдерживающего фактора в борьбе с коррупцией.

**Антикоррупционное законодательство Франции** направлено на борьбу с должностными преступлениями государственных чиновников, принимающих политико-административные решения, а также противодействие деятельности политических партий, применяющих незаконные методы финансирования и проведения избирательных кампаний.

Первое направление получило развитие еще **в 1919 г.**, когда в **Уголовный кодекс** была включена статья, запрещающая государственным чиновникам в течение **5 лет после отставки работать в компании**, которую они контролировали, находясь на государственной службе. Неисполнение этого требования наказывалось лишением свободы до двух лет и штрафом в размере 200 тысяч франков.

**В 1946 г., затем в 1992 г., в связи с принятием Устава о государственной службе, ответственность по данной статье была ужесточена.**

И все же французское законодательство уделяет больше внимания административным, а не уголовным мерам наказания. При этом преследуется главная цель – предотвращение недолжного соединения личных финансовых интересов и исполнения должностных функций государственного служащего.

Французские законодатели менее суровы, чем американские. От чиновников не требуется подачи декларации о доходах, а соблюдение ограничений на профессиональную деятельность после увольнения чиновника с государственной службы контролируется менее строго.

**Особенность французского антикоррупционного законодательства, в том, что государственные чиновники могут участвовать в выборах, не утрачивая своего статуса.** Им разрешается совмещать свою работу с выборной должностью на местном уровне. Если же они избраны в общенациональный парламент, то обязаны уйти в отпуск со службы, но по истечении срока депутатских полномочий вправе вернуться на прежнюю должность без каких-либо ограничений. Во Франции созданы правовые и организационные основы гласности деклараций о доходах и имуществе высокопоставленных работников государственного аппарата.

**В Швеции** до середины XIX века коррупция была исключительно велика. Одним из следствий модернизации страны стал комплекс мер, нацеленных на устранение меркантилизма. С тех пор государственное регулирование касалось больше домашних хозяйств, чем фирм, и было основано на стимулах (через налоги, льготы и субсидии), нежели на запретах и разрешениях. **Был открыт доступ к внутренним государственным документам и создана независимая и эффективная система правосудия.** Одновременно шведский парламент и правительство установили **высокие этические стандарты для администраторов** и стали добиваться их исполнения. Спустя всего несколько лет честность стала социальной нормой среди чиновников. В начале модернизации государственной системы зарплаты высокопоставленных чиновников превышали заработки рабочих в 12 – 15 раз, однако с течением времени эта разница снизилась до двукратной. На сегодня **Швеция имеет один из самых низких уровней коррупции** в мире.

Указанные примеры противодействия коррупции могут служить образцами способов борьбы с ней для государств, намеренных внедрять комплекс антикоррупционных законодательных и рекомендательных мер.



#### 4.6. Виды административной коррупции

**Бытовая коррупция** порождается взаимодействием рядовых граждан и чиновников. В нее входят различные подарки от граждан и услуги должностному лицу и членам его семьи. К этой категории также относится кумовство (непотизм).

**Деловая коррупция** возникает при взаимодействии власти и бизнеса. Например, в случае хозяйственного спора, стороны могут стремиться заручиться поддержкой судьи с целью вынесения решения в свою пользу.

**Коррупция верховной власти** относится к политическому руководству и верховным судам в демократических системах. Она касается стоящих у власти групп, недобросовестное поведение которых состоит в осуществлении политики в своих интересах и в ущерб интересам избирателей.

На рисунке 4.2 выделены все виды коррупции в зависимости от того, кто злоупотребляет служебными полномочиями. Выделяют виды коррупции в зависимости от того, кто является взяткодателем (рис. 4.3), по степени регулярности коррупционных связей (рис. 4.4). Схема видов коррупции в зависимости от сфер и уровней коррупционных связей представлена на рис. 4.5.



Рис. 4.2. Виды коррупции в зависимости от ее форм



Рис. 4.3. Виды коррупции в зависимости от взяткодателя



Рис. 4.4. Виды коррупции в зависимости от регулярности коррупционных связей



Рис. 4.6. Виды коррупции в зависимости от сфер и уровней коррупционных связей

#### 4.7. Коррупция и граждане. Коррупция и бизнес

В повседневной жизни общество чаще сталкивается с проявлением коррупции на местном, хозяйственно-бытовом уровне, в системе административных отношений, образования и здравоохранения.

**Объемы, широта и многообразие общественных отношений определяют важность участия гражданского общества в предотвращении коррупции** намного выше, чем борьбу с коррупцией только самими служащими.

Реальность развития общества такова, что борьба с коррупцией не обязательно обусловлена достижением уровня демократического общества. Под лозунгами борьбы с коррупцией могут существовать и авторитарные модели управления, обеспечивающие те или иные уровни противодействия данному явлению.

В то же время, наиболее **оптимальной базой** формирования условий **противодействия коррупции** с точки зрения удовлетворения интересов общества в процессе его взаимодействия с государством **является** правовое **гражданское общество**, построенное на принципах демократии.

Но для развития демократии необходимо основное условие – прозрачность механизмов получения и доступности для граждан прав и свобод, предоставленных человеку с момента рождения.

Опыт успешной борьбы с коррупцией в зарубежных странах показывает, что на пути противодействия коррупции нет единственно возможных решений в силу различных условий формирования и развития государств. Тем самым для каждой из стран имеется большое количество вариантов выбора антикоррупционных мер.

Например, **при сближении межгосударственных отношений необходимо решать вопросы о ратификации международных нормативных актов ООН и Совета Европы, направленных на борьбу с коррупцией.** Которые предусматривают введение понятия незаконного обогащения. Примененное **понятие незаконного обогащения** намного **облегчает уголовное преследование коррупции.** В этом случае, для того чтобы осудить потенциального коррупционера, не обязательно доказывать, что он получал взятки. В определенных обстоятельствах достаточно доказать, что данное должностное лицо обладает имуществом и активами, происхождение которых оно не в состоянии объяснить легальными источниками доходов. В некотором смысле это ограничение презумпции невиновности, но, учитывая крайнюю опасность такого общественного зла, как коррупция, многие демократические государства пошли на подобные ограничения.

**Эстония** является одной из тех стран с переходной экономикой, которой удалось наиболее успешно снизить уровень коррупции. При этом одним из важнейших элементов успеха, достигнутого в этой стране, стало **внедрение системы «электронного правительства»**.

**Электронные процедуры** приводят к тому, что **исключают личное взаимодействие** граждан **со служащими**. Потенциальный взяточдатель уже просто не может понять, к кому конкретно он должен обращаться с целью подкупа. Точно так же сложно вымогать взятку, потому что любая попытка выйти на личный контакт с клиентом в обход электронного обмена информацией автоматически вызывает подозрения относительно добросовестности намерений чиновника и станет основанием для применения против него соответствующих санкций.

Значительная **часть коррупционных актов вызвана обстоятельствами неэффективных и запутанных процедур** решения и оформления тех или иных разрешительных действий. Часто наличие множества инстанций и очередей при решении тех или иных вопросов провоцируют возникновение коррупционных отношений.

В мире существуют страны, где чиновник, при разработке тех или иных норм или правил регулирования, обязан доказывать государственным органам и общественности необходимость и полезность предлагаемых им мер и процедур. Если он не смог доказать их полезность, они считаются ненужными. В Мексике существует должность «омбудсмана по дерегулированию», представитель которой наделен правом приостанавливать нормативные акты, нарушающие права граждан или провоцирующие коррупцию.

Негативное влияние на развитие экономик стран и уровень жизни граждан оказывает коррупция в бюджетной сфере. Это характерно не только для стран с молодой демократической историей, но и для стран «Старой» Европы, США, Канады и Австралии. **Лоббирование интересов определенных отраслей** и включение в бюджет расходов по ее финансированию **является типичным примером** проявления **коррупционных схем**.

Попытка фронтального наступления на коррупцию всегда наталкивается на серьезные политические конфликты. В международном опыте есть немало примеров, когда амбициозные и масштабные попытки борьбы с коррупцией приводили к весьма скромным результатам, как например, в Литве, что вызвало разочарование в обществе и приводило к политическим кризисам.

Большие расходы на антикоррупционные мероприятия, включавшие создание специализированных структур по борьбе с коррупцией, не всегда

приводили к значительному улучшению ситуации и порождали скепсис относительно перспектив ее преодоления.

**Радикальность борьбы с коррупцией определяется не одним только наличием и отсутствием политической воли, а соотношением политических ресурсов и того масштабного сопротивления, с которым сталкивается антикоррупционная деятельность.**

Очевидно, что процесс преодоления коррупции в Республике Беларусь, как и в других странах, будет носить длительный характер. Двигаться в направлении совершенствования антикоррупционной политики, скорее всего, придется постепенно, шаг за шагом, по мере накопления успешного опыта и возможностей его применения.

Но высказывания о том, что коррупция – это «неизлечимое» явление, ошибочны, так как **исторические примеры показывают реальную возможность преодоления коррупции путем последовательного, настойчивого внедрения антикоррупционных системных действий.**

Наиболее выраженной угрозой бизнесу также является коррупция.

Причины преступности и коррупции находятся в тесной взаимосвязи с такими явлениями, как кризис и несбалансированность в экономических отношениях, размеры налогов, уровень производительности труда, безработица, бюджетный дефицит.

Эксперты Мирового банка считают коррупцию главной экономической проблемой современности. По их данным, 40 % предприятий во всем мире вынуждены давать взятки. В развитых странах эта цифра составляет 15 %, в азиатских – 30 %, странах СНГ – 60 % на начало XXI века (табл. 4.1).

Таблица 4.1.

**Частота и размеры вымогательства взяток в постсоциалистических странах на начало XXI века по данным Всемирного банка и Европейского банка реконструкции и развития**

Страны	Процент фирм, дающих взятки	Средний процент взяток от ежегодного дохода фирм
1	2	3
Азербайджан	59,3	6,6
Армения	40,3	6,8
Беларусь	14,2	3,1
Болгария	23,9	3,5
Венгрия	31,3	3,5
Грузия	36,8	8,1
Казахстан	23,7	4,7
Киргизия	26,9	5,5
Литва	23,2	4,2
Молдова	33,3	6,1

Окончание табл. 4.1.

1	2	3
Польша	32,7	2,5
Россия	29,2	4,1
Румыния	50,9	4,0
Словакия	34,6	3,7
Словения	7,7	3,4
Узбекистан	46,6	5,7
Украина	35,3	6,5
Чехия	26,3	4,5
Хорватия	17,7	2,1
Эстония	12,9	2,8

Опасность коррупции и в том, что, при отсутствии системного противодействия, она становится стратегией поведения влиятельных асоциальных групп, направленной на «захват государства» и установление теневого контроля над принятием властных решений. В рамках этой стратегии происходит «захват бизнеса» с использованием властных полномочий для обеспечения теневого контроля отдельных кланов над отраслями или экономикой в целом.

Лица, осуществляющие такого рода стратегию редко останавливаются на уровне экономических интересов, стремятся к доминированию на «политическом рынке» и в информационном пространстве. Основой их экономического богатства часто является не производство капитала, а перераспределение национальных богатств. Когда в руках такого рода лиц концентрируются ресурсы, превосходящие экономические возможности государств, это позволяет им диктовать свои условия.

Следует учитывать и тот факт, что **коррупция невозможна без наличия в стране неучтенных денежных средств**. В свою очередь, незаконный вывоз капитала и уменьшение количества реализуемых инвестиционных проектов – индикаторы нестабильности и коррупции в банковском секторе, нерациональной налоговой политики, недостатков в защите государством экономических интересов.

**Аморальность коррупции** еще и в том, что **обогащение коррупционеров осуществляется** не только за счет часто невосполнимых ресурсов, но и, прежде всего, **за счет большинства граждан**. Понимая это, граждане и представители бизнеса должны всемерно способствовать борьбе с коррупцией.

#### 4.8. Способы противодействия административной коррупции

**Административная коррупция – наиболее распространенный вид коррупции**, незначительный по размерам коррупционных подношений, паразитирующий на низовом и среднем уровнях власти. Опасность в ее распро-

странности, исподволь дискредитирующей систему в целом. Низовая коррупция (один из видов которой – административная коррупция) является базой формирования более высоких по уровню видов коррупции.

Цель административной коррупции – создать систему личного обогащения за счет использования своего положения в системе государственной власти.

**Особенность феномена власти заключается в том, что она содержится за счет денежных средств граждан, как налогоплательщиков, для которых и должна служить.**

Способы снижения уровня административной коррупции:

- Проведение административной реформы по модернизации условий прохождения государственной службы, как и структуры самой государственной службы, представляющей собой комплексный институт, как по правовой регламентации, так и системе действия.

- Дальнейшая дифференциация и уточнение функций ведомств по принципу их базовых направлений деятельности.

- Оптимизация и модернизация исполнения государственных функций.

- Расширение уровня прозрачности всей деятельности государственной службы и создание максимально возможной ее прозрачности на фоне формирования подлинно гражданского общества.

- Расширение публичного контроля над деятельностью государственной службы.

- Создание системы «электронного правительства».

Общественный контроль позволит предупреждать, выявлять и устранять обстоятельства, которые способствуют коррупции и злоупотреблениям на государственной службе, повысить качество и эффективность работы.

Преобразования в целом должны способствовать повышению эффективности деятельности государственных органов. Главным критерием эффективности государственной службы должна служить удовлетворенность граждан (как потребителей) оказываемыми услугами.

## ЛЕКЦИЯ 5. РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ. ОСОБЕННОСТИ ПОДХОДА, ОПЫТА И ПРАКТИКИ БОРЬБЫ

5.1. Оценка уровня коррупции.

5.2. Выбор инструментов для национальной антикоррупционной стратегии.

5.3. Практический опыт разработки и внедрения антикоррупционной стратегии в Республике Беларусь.

5.4. Место и роль высших органов исполнительной и законодательной власти в общественно-политическом процессе реализации стратегии противодействия коррупции.

5.5. Место и роль средств массовой информации в реализации антикоррупционных мероприятий.

5.6. Роль бизнеса и общественных организаций в формировании и реализации национальной антикоррупционной стратегии.

5.7. Коррупция в сфере образования.

5.8. Коррупция в спорте.

## **5.1. Оценка уровня коррупции**

Обеспечение противодействия коррупции предполагает, прежде всего, глубокий и всесторонний анализ данного явления. Тем не менее, сделать всестороннюю оценку уровня коррупции достаточно сложно по причине постоянной динамики. Меры борьбы и противодействия коррупции оказывают на нее существенное воздействие в плане изменения объемов, уровня и форм.

Вместе с тем, можно выделить косвенные признаки проявления последствий коррупции как индикаторы, указывающие на характер наличия, распространенности коррупции. Присутствие и степень проявления данных индикаторов в обществе может указывать как на характер коррупции, так и на степень успешности антикоррупционных мер обеспечивающих ей противодействие.

### **Экономические последствия проявления коррупции:**

- расширение теневой экономики, уменьшение налоговых поступлений в государственный бюджет;
- нарушение конкурентных механизмов рынка;
- неэффективное использование государственных бюджетных средств;
- повышение конечной цены продукции или услуг;
- ухудшение инвестиционного климата.

### **Социальные последствия проявления коррупции:**

- дискредитация права как основного инструмента регулирования жизни государства и общества;
- отвлечение государственных средств от целей общественного развития, увеличение имущественного неравенства, бедность значительной части населения;
- укрепление организованной преступности, увеличение социальной напряженности.

### **Политические последствия проявления коррупции:**

- смещение целей и задач политики от общенационального развития к обеспечению власти коррупционных группировок;
- уменьшение доверия к власти, рост ее отчуждения от общества;



- падение престижа страны на международной арене;
- снижение политической конкуренции.

Таким образом, **косвенно можно оценивать явление по его последствиям** и определять степень выраженности его объемов, видов и форм.

Следует учитывать, что коррупцией ставится под угрозу в целом гарантированность прав и свобод всех членов общества, сохранение конституционного строя, законности и правопорядка в государстве.

Коррупция без постоянного противодействия и усиления борьбы с нею имеет свойство расширяться и совершенствоваться, поэтому антикоррупционная функция является одной из основополагающих функций любого государства. Основной целью антикоррупционной политики каждого государства является обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз воздействия и последствий коррупции, а также укрепления доверия общества к государству и его институтам. Это достижимо лишь на основе всемерного исследования коррупции и применения для противодействия ей наиболее эффективных и совершенных мер воздействия.

## **5.2. Выбор инструментов для национальной антикоррупционной стратегии**

Меры по противодействию коррупции можно подразделить на две группы. В первую группу входят **меры борьбы с** внешними проявлениями коррупции (взятки конкретным чиновникам), уже **существующей коррупцией**, конкретными коррупционерами, во вторую – с институциональными предпосылками, обуславливающими коррупцию, **потенциальной коррупцией**, тем безличным коррупционером, в которого может, при некоторых условиях, превратиться чиновник. Можно выделить также компенсационные меры – **меры по устранению последствий коррупции**.

**Первая группа мер носит карательный характер**, который выражается в ужесточении государственного контроля. Некоторые исследователи проблемы коррупции относят такие меры к одной из причин расцвета коррупции в развивающихся странах из-за следующих недостатков:

- карательные меры увеличивают разрыв между прибылью должностного лица и уровнем наказания потенциального коррупционера, что и приводит к росту коррупции;
- объектом таких мер является сам коррупционер, а не коррупция;
- наконец, в рамках данных мер с коррупцией среди государственного аппарата борются исключительно представители этого аппарата, что нередко перерастает в борьбу против конкурентов на рынке коррупционных услуг.

**Вторая группа предупредительных мер**, носит превентивный, а не карательный характер, направлена против причин, а не внешних выражений коррупции, и поэтому лишена многих недостатков.

**К мерам превентивного характера относят**, к примеру, обеспечение независимости и эффективности судебной власти; прозрачность в финансировании партий; прозрачность процедуры голосования для избирателей; обязанность госслужащих декларировать имущество; правила, регулирующие вопрос конфликта интересов; гарантирование свободы информации; снижение барьеров входа на рынок, связанных с необходимостью получения различных разрешений; достойная оплата труда государственных служащих; децентрализация власти; повышение прозрачности бюджетного процесса для контролирующих органов; повышение прозрачности в налоговой администрации, лишение налоговых служащих возможности произвольно предоставлять налоговые льготы, упрощение налоговой администрации.

**К таким мерам следует отнести также совершенствование законодательства и законодательного процесса**, например, по следующим направлениям:

- снятие противоречий и прояснение неясностей в действующем законодательстве создающих возможность для чиновного произвола и коррупции;
- закрытие многочисленных отсылочных норм в действующих законах;
- ревизия шкалы наказаний за коррупционные действия с учетом того, что часто завышенные наказания мешают доказательству преступлений;
- дифференцирование коррупционных действий;
- пересмотр шкал пошлин, штрафов и т.п.;
- ужесточение контроля над ведомственным нормотворчеством;
- учреждение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных актов.

Одним из важных факторов противодействия деструктивному влиянию на устойчивое социально-экономическое развитие государства, угрозе национальной безопасности Республики Беларусь является одна из **Государственных программ по борьбе с коррупцией**, обусловленная необходимостью продолжения эффективной реализации государственной политики в сфере борьбы с коррупцией. Причем принятие такого рода антикоррупционных программ будет осуществляться и в дальнейшем.

**Программы призваны решать следующие основные задачи:**

- снижение уровня коррупционной преступности;
- повышение эффективности деятельности правоохранительных органов в борьбе с коррупцией;

- усиление прокурорского надзора и государственного контроля надлежащего выполнения антикоррупционных мероприятий;
- создание эффективного механизма профилактики коррупции.

**Программы предусматривают** для решения этих задач выполнение мероприятий, направленных на дальнейшее совершенствование законодательства по вопросам борьбы с коррупцией с учетом международного опыта, а также реализацию социально-экономических и организационно-практических мероприятий антикоррупционного характера.

В Программах **отводится важное место организации и проведению целевых проверок в сферах деятельности, наиболее подверженных коррупционным рискам.** В их числе – строительство объектов государственной собственности за счет бюджетных ассигнований, предоставление жилых помещений государственного жилищного фонда, жилищно-коммунальное хозяйство, предоставление местными органами земельных участков, поставки нефтепродуктов и реализация продукции топливно-энергетического и нефтехимического комплексов, кредитно-финансовая и банковская сферы, лицензирование отдельных видов деятельности, реализация высвобождаемых материальных ресурсов Вооруженных сил.

Реализация мероприятий такого рода госпрограмм будет способствовать предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных правонарушений, усилению борьбы с коррупцией на системной основе.

### **5.3. Практический опыт разработки и внедрения антикоррупционной стратегии в Республике Беларусь**

Одной из составляющих эффективного противодействия коррупции является наличие соответствующей законодательной базы (антикоррупционного законодательства), адекватной степени опасности коррупции и способной системно реагировать на все виды коррупционных правонарушений, а также закрепляющую действенную систему предупредительных и компенсационных мер, направленных на противодействие коррупции.

На настоящий момент в Республике Беларусь вопросы противодействия и борьбы с коррупцией в рамках национального антикоррупционного законодательства урегулированы **Законами:**

1. «О борьбе с организованной преступностью и коррупцией» (от 26 июня 1997 года).
2. «О государственной службе в Республике Беларусь» (от 14 июня 2003 года).

3. «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных незаконным путем» (от 19 июля 2000 года). В 2005 году принята его новая редакция, которая вступила в силу в марте 2006 года.

4. «О декларировании физическими лицами доходов, имущества и источников денежных средств» (от 4 января 2003 года).

5. «О борьбе с коррупцией» (от 20 июля 2006 г.). 22 декабря 2011 г. были приняты очередные изменения и дополнения, и в апреле 2012 г. Закон вступил в силу (Прил.).

**Нормативными правовыми актами Президента Республика Беларусь:**

– Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2001 г. № 20 «Об обязательном декларировании доходов и имущества кандидата в Президенты Республики Беларусь, его близких родственников, супруги (супруга) и ее (его) родителей и некоторых иных мерах, направленных на проведение открытых, свободных и честных выборов».

– Декрет Президента Республики Беларусь от 19 апреля 2002 г. № 11 «Об отмене индивидуальных льгот по налогам, сборам и таможенным платежам и о совершенствовании государственной поддержки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

– Указ Президента Республики Беларусь от 30 июня 1995 г. № 244 «Вопросы Межведомственной комиссии по борьбе с преступностью, коррупцией и наркоманией при Совете Безопасности Республики Беларусь».

– Указ Президента Республики Беларусь от 2 декабря 2000 г. № 577 «О некоторых мерах по совершенствованию работы с кадрами в системе государственных органов».

– Указ Президента Республики Беларусь от 29 июня 2001 г. № 358 «Вопросы Комитета по борьбе с организованной преступностью и коррупцией при Министерстве внутренних дел».

– Указ Президента Республики Беларусь от 2 октября 2002 г. № 500 «О Государственной программе по усилению борьбы с коррупцией на 2002 – 2006 годы».

– Указ Президента Республики Беларусь от 23 сентября 2010 г. № 485 «О Государственной программе по борьбе с преступностью и коррупцией на 2010 – 2012 гг.».

– Указ Президента Республики Беларусь от 6 августа 2003 г. № 347 «О некоторых вопросах, связанных с декларированием физическими лицами доходов, имущества и источников денежных средств».

– Указ Президента Республики Беларусь от 17 марта 2004 г. № 136 «О доверительном управлении принадлежащими государственным служащим долями участия (акциями, правами) в уставных фондах коммерческих организаций».

– Указ Президента Республики Беларусь от 13 сентября 2005 г. № 432 «О некоторых мерах по совершенствованию организации работы с гражданами в государственных органах, иных государственных организациях о некоторых мерах по совершенствованию организации работы с гражданами в государственных органах, иных государственных организациях».

**Иными нормативными правовыми актами:**

– Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 7 апреля 1994 г. № 217 «Об организационных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией»;

– Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 5 ноября 2003 г. № 1471 «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции в государственных органах»;

– Постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 26 июня 2003 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве»;

– Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 15 ноября 2003 г. № 22-15 «О модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике».

Следует учитывать, что правовое регламентирование антикоррупционной деятельности постоянно совершенствуется.

Первым актом, направленным непосредственно на борьбу с коррупцией, был **Закон Республики Беларусь «О борьбе с преступностью в сфере экономики и коррупцией» 1993 года**. Его регулирование сводилось к весьма узкому определению явления коррупции и установлению нескольких ограничений и требований к государственным служащим.

Через некоторое время его сменил и действует в настоящее время **Закон Республики Беларусь «О борьбе с организованной преступностью и коррупцией»**, определяющий государственную политику борьбы с коррупцией, создающий организационные и правовые основы такой борьбы.

Наиболее передовые идеи воплотил в себя **Закон Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь» 2003 года**, который, воздействуя на причины возникновения коррупции, установил самый широкий круг ограничений, связанных с государственной службой.

**Статья 22 Закона устанавливает запрет для государственных служащих:**

1.1. Заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, оказывать содействие близким родственникам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя служебное положение, а также быть представителем третьих лиц по вопросам, связан-

ным с деятельностью государственного органа, служащим которого он является либо подчиненного и (или) подконтрольного ему.

1.2. Принимать участие лично или через доверенных лиц в управлении коммерческой организацией, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

1.3. Занимать другие государственные должности, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами.

1.4. Принимать участие в забастовках.

1.5. Заниматься в рабочее время другой оплачиваемой работой (деятельностью), кроме преподавательской, научной, культурной, творческой деятельности, медицинской практики, осуществляемой в порядке и на условиях, установленных законодательством.

1.6. Выполнять работу на условиях совместительства, кроме работы в государственных организациях, в порядке и на условиях, установленных законодательством о труде.

1.7. Использовать служебное положение в интересах политических партий, религиозных организаций, иных юридических лиц, а также граждан, если это расходится с интересами государственной службы.

1.8. Принимать от физических и юридических лиц любые не предусмотренные законодательством вознаграждения, включая подарки, в связи с исполнением служебных обязанностей, за исключением сувениров. Полученные в связи с исполнением служебных обязанностей сувениры, стоимость которых превышает установленный Правительством Республики Беларусь размер, передаются в доход государства или используются в установленном законодательством порядке (такой размер установлен пока только в ГК Республики Беларусь в статье 546 в виде 5 базовых величин).

1.9. Пользоваться в личных целях бесплатными услугами физических и юридических лиц, оказанными ими в связи с исполнением государственным служащим своих служебных обязанностей.

1.10. Использовать во внеслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество государственного органа и служебную тайну.

1.11. Иметь счета в иностранных банках, за исключением случаев выполнения государственных функций в других странах и иных предусмотренных законодательством случаев.

1.12. Принимать без согласия Президента Республики Беларусь государственные награды иностранных государств.

**Перечень ограничений является открытым.** Закрепляется возможность на уровне законодательных актов установить и иные ограничения, связанные с государственной службой.

Также **предусмотрена обязанность государственного служащего передавать, в установленном законодательством порядке, в доверительное управление** под гарантию государства на время прохождения государственной службы **находящиеся в его собственности доли участия** (акции, права) в уставном фонде коммерческих организаций, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Такой механизм **урегулирован Указом Президента Республики Беларусь от 17 марта 2004 г. № 136 «О доверительном управлении принадлежащими государственным служащим долями участия (акциями, правами) в уставных фондах коммерческих организаций».**

В качестве санкции за нарушение названных требований установлено освобождение госслужащего от занимаемой должности. Нарушение ограничений, связанных с государственной службой, является также одним из оснований прекращения государственной службы (ст. 40 Закона).

**Статья 23 Закона предписывает гражданину Республики Беларусь при поступлении на государственную службу, а государственному служащему – при занятии другой государственной должности, в установленном законодательством порядке представить в соответствующий государственный орган декларацию о доходах и имуществе.**

Такой порядок закреплен **Законом Республики Беларусь «О декларировании имущества и доходов физических лиц»,** а также – в частном случае – **Декретом Президента Республики Беларусь от 26 июня 2001 г. № 20 «Об обязательном декларировании доходов и имущества кандидата в Президенты Республики Беларусь, его близких родственников, супруги (супруга) и ее (его) родителей и некоторых иных мерах, направленных на проведение открытых, свободных и честных выборов».** Нарушение требований законодательства при приеме на государственную службу также выступает одним из оснований ее прекращения.

Следующим по значению актом в сфере противодействия коррупции выступает **Указ от 2.10.2002 г. № 500, утвердивший Государственную программу по усилению борьбы с коррупцией** (далее – Программа).

По поручению Администрации Президента Республики Беларусь подготовлен и внесен в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь проекта Закона **«О внесении изменений и дополнений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Республики**

**Беларусь по вопросам усиления ответственности за преступления, связанные с коррупцией».** Он направлен на приведение уголовного законодательства Республики Беларусь в соответствие с нормами международного права по вопросам предотвращения коррупции.

Уголовный Кодекс Республики Беларусь дополняется новыми статьями, устанавливающими ответственность за получение выгоды неимущественного характера (получение должностным лицом для себя или для третьих лиц выгоды неимущественного характера в виде услуги либо обещания преимущества, предоставляемых исключительно в связи с занимаемым им должностным положением, за покровительство или попустительство по службе, благоприятное решение вопросов, входящих в его компетенцию, либо за выполнение или невыполнение в интересах предоставляющего эту выгоду или представляемых им лиц какого-либо действия (бездействия), которое это лицо должно было или могло совершить с использованием своих служебных полномочий), предложение должностному лицу взятки либо выгоды неимущественного характера, предоставление выгоды неимущественного характера.

В соответствии с пунктом 11 Программы разработан и утвержден (названным выше Указом) порядок передачи в доверительное управление принадлежащих государственным служащим долей участия (акций, прав) в уставных фондах коммерческих организаций.

**Уголовная ответственность** законодательством Республики Беларусь предусмотрена за такие действия, относящиеся к коррупции в ее международно-правовом понимании, и совершенные из корыстной или иной личной заинтересованности, как:

- злоупотребление властью или служебными полномочиями (ст. 424 ч. 2);
- бездействие должностного лица (ст. 425 ч. 2);
- превышение власти или служебных полномочий (ст. 426 ч. 2);
- служебный подлог (ст. 427);
- незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 429);
- получение взятки, в том числе за совершение незаконных действия (бездействия) (ст. 430);
- дача взятки, в том числе за совершение незаконного действия (бездействия) (ст. 431);
- посредничество во взяточничестве (ст. 432);
- получение незаконного вознаграждения работниками государственного органа либо иной государственной организации (ст. 433);
- легализация («отмывание») материальных ценностей, приобретенных преступным путем (ст. 235).



#### **5.4. Место и роль высших органов исполнительной и законодательной власти в общественно-политическом процессе реализации стратегии противодействия коррупции**

Антикоррупционная политика центра и регионов республики заключается в разработке и осуществлении разносторонних и последовательных мер по устранению (минимизации) причин и условий, порождающих коррупцию в разных сферах жизни. Разработка и реализация задач антикоррупционной политики охватывает все уровни законодательной и исполнительной власти.

Учитывая, что коррупция без постоянного противодействия ей имеет свойство расширяться, необходимо выделение антикоррупционной функции государства как одной из его базовых задач.

Речь идет как о создании механизмов, позволяющих уменьшить масштабы коррупции в краткосрочном плане, так и о выработке и проведении стратегической антикоррупционной политики как постоянно действующей органичной функции государства. При этом эффективность данной функции в значительной степени будет зависеть от того, насколько активно в ее реализации примут участие законодательная, исполнительная власть и структуры гражданского общества.

**Корруптированность** исполнительной власти во многом **определяется объемом** осуществляемых **избыточных** государственных **функций**, а также неоптимальной **структурой стимулов** для государственных **служащих**. Тем самым совершенствование системы органов власти предоставляет существенные резервы для снижения уровня коррупции.

**Для повышения эффективности государственного управления** следует обратить внимание на имеющие место:

- низкий уровень исполнительской дисциплины;
- распространенность ситуаций «закапывания» нежелательных поручений и произвольного установления порядка их исполнения;
- ориентацию на ведомственный интерес;
- слабую мотивацию деятельности государственных служащих (оплата государственных служащих не связана напрямую с результатами их деятельности);
- размытость критериев принятия решений в условиях отсутствия четких обязательств перед обществом и руководством;
- излишнюю централизацию полномочий по принятию решений.

Поэтому **пакет антикоррупционных мероприятий в области государственного управления** может предусматривать работу по следующим направлениям:

1. Устранение ситуаций конфликта интересов.
2. Повышение способности органов власти ставить и достигать цели, в том числе за счет проектного управления.
3. Регламентация деятельности органов власти и стандартизация их взаимодействий с гражданами.
4. Формализация представительства интересов в органах власти.
5. Формирование электронных форм обращений и выдачи документов.
6. Создание «электронного правительства».
7. Обеспечение условий прозрачности деятельности политических партий и избирательных компаний для общества.

Необходимо не ограничиваться реализацией принципа разделения властей на уровне государства, а провести его и внутри исполнительной власти. Строгая классификация органов власти, разделение власти между ними должны основываться на типе выполняемой функции.

Следует обратить внимание на то, что само по себе разделение функций не означает автоматического ответа на вопрос о целесообразности передачи функций в негосударственный сектор. Решение в этом направлении должно приниматься в каждом конкретном случае отдельно. В то же время организационное разделение функций позволяет запустить процесс оптимизации предоставления государственных услуг, определив потенциальные ситуации и потенциальные объекты.

Разделение функций позволит:

- 1) избавиться от институционального конфликта интересов;
- 2) определить области передачи функций и вывести выполнение тех или иных операций за пределы государства;
- 3) повысить эффективность управления за счет сокращения избыточного контроля.

В сфере совершенствования целеполагания необходимо внедрить механизмы оплаты труда, по результатам существенно увеличив переменную часть заработной платы чиновников и связав ее получение с фактом достижения целевых значений по тем или иным поставленным перед органом власти целям. Общий процесс эффективного стратегического управления, минимизирующего условия для коррупции, включает в себя определение следующих параметров:

- миссия (объяснение необходимости существования органа власти);
- цель (будущее состояние общественных отношений, на создание которых ведомство направляет свои усилия);

- показатель результативности (не в терминах отраслей, а в терминах параметров целевых групп);
- целевые значения показателей (например, повысить удовлетворенность услугами органа власти на 20 %).

Необходимо чтобы в системе государственных ветвей власти и между общественными структурами присутствовали механизмы обратной связи (использование информации, полученной в результате оценки степени достижения поставленных целей, эффективность разработанных программ, общественная оценка их результатов, рассмотрение целесообразности законодательных решений, уровня регулирования тех или иных задач).

Тем самым **уровень участия исполнительной и законодательной власти в борьбе с коррупцией и противодействия ей выступает в роли стратегического планирования** и включает в себя выявление целевых групп граждан, оценку внешнего окружения деятельности органов власти. В этом случае стратегическое управление позволяет рассмотреть функции органов власти в контексте имеющих свою миссию направлений их деятельности, ориентированных, каждого на своем уровне, на удовлетворение интересов граждан.

### **5.5. Место и роль средств массовой информации в реализации антикоррупционных мероприятий**

Борьба с коррупцией является актуальной темой не только в органах власти, но и в СМИ, что объясняется использованием СМИ как элементов обеспечения системного противодействия и борьбы с коррупцией. Через СМИ информация об антикоррупционной деятельности исполнительных и законодательных ветвей власти достигает общества, и СМИ распространяют результаты и отражают мнение общества об эффективности принимаемых мер борьбы с ней. Это позволяет обществу и государству не только эффективно взаимодействовать по данной проблеме, но и корректировать систему принимаемых мер.

Следует помнить, что **какими бы не были высокозначимыми для решения тех или иных проблем разработанные меры или идеи, рассчитанные на результат, без их распространения и обсуждения в обществе они так и останутся вне сферы их применения**, оставаясь лишь идеями отдельных пусть высококомпетентных людей.

Вместе с тем, **СМИ являются не только информационным каналом с обратной связью между государством и обществом. Они служат и проводниками формирования в обществе стратегической идеологии**

**противодействия коррупции**, обеспечивая создание климата ее неприятия как явления и формы отношений. СМИ формируют условия, при которых антикоррупционность общества приобретает реальные черты национальной системы, обретающей устойчивость, имеющей в качестве своей основы внутренние убеждения граждан.

Тем самым роль средств массовой информации в реализации антикоррупционных мероприятий трудно переоценить. С одной стороны, – без СМИ противодействие коррупции и борьба с ней невозможна. С другой – **представителям СМИ следует высоко ценить свой статус и достойно выполнять свои обязанности**, так как их задача – **обеспечивать информативную и информационную безопасность в системе мер противодействия коррупции и борьбы с ней**. Недопустимо, когда сами представители СМИ становятся фигурантами громких коррупционных скандалов, что дискредитирует принцип общественного контроля.

Собственную роль в реализации антикоррупционных мероприятий могут играть не только отдельные представители видов СМИ, их творческие коллективы, но и их общественные объединения. Творческие союзы представителей печати, телерадиокомпаний, Союз журналистов и т.д. могут разрабатывать этические кодексы своих видов деятельности.

Фиксация и распространение фактов коррупции и взяточничества среди ряда структур, выступая в качестве превентивной меры по отношению к морально неустойчивым лицам, удерживая их от совершения коррупционных действий, способствуя участию в противодействии коррупции гражданского общества, вместе с тем не должна носить характер непродуманной системы.

**В системе мер предпринимаемых в противодействии и борьбе с коррупцией, должны соблюдаться установленные государством и принятые в обществе моральные, этические и правовые принципы, следование которым предопределяет не только цивилизованные формы противодействия коррупции, но и общественную поддержку в целом.**

Таковыми принципами являются:

- Законность.
- Справедливость.
- Равенство всех перед законом.
- Гласность.
- Неотвратимость ответственности.
- Личная виновная ответственность.
- Гуманизм.

Средства массовой информации могут находиться, с одной стороны, под покровительством исполнительной власти, влиятельных финансовых групп, с другой, – наращивать объемы свободы слова и «публицистического многообразия». Недопустимо сосредоточение средств массовой информации в руках олигархического меньшинства, когда даже разоблачение коррупции используется в качестве борьбы за власть.

При всей многоаспектности предпочтений и баланса интересов главной задачей СМИ является становление рационального сознания: доведение до потребителя достоверной информации. В противном случае неизбежно возникает непонимание между властью и обществом. Что может быть и результатом изменений вследствие развития общества, стабилизация которых требует не только усилий, но и моральной состоятельности, просвещения и стойкой совести [О. Шпенглер; Л. Н. Гумилев].

#### **5.6. Роль бизнеса и общественных организаций в формировании и реализации антикоррупционной стратегии**

Сложность противодействия коррупции в различных странах состоит в том, что с точки зрения граждан **борьбу с коррупцией ведут люди, сами входящие в категорию представителей власти**. Тем самым, подсознательно люди не вполне доверяют процессу этой борьбы. Проблемой является и тот факт, что лица, призванные обеспечивать соблюдение законности, часто сами нуждаются в надзоре, что представляет собой «замкнутый круг».

Для эффективной борьбы с коррупцией немаловажным фактором является необходимость высокого морального авторитета, как у высшего руководства, так и у ведущих руководителей всех ветвей власти. Что является одним из существенных факторов противодействия коррупции, так как подлинно крупные ее масштабы часто встречаются именно в высших эшелонах власти. Для борьбы с коррупцией на таком уровне морального воздействия недостаточно. Необходимы юридические санкции и обеспечение соблюдения законов о коррупции. Если такие санкции в отношении коррупции не существуют, они должны быть введены.

Тем не менее, проблема заключается в том, что в ряде государств коррумпированные руководители, являющиеся также и законодателями, не принимают соответствующие законы для борьбы с коррупцией, тем самым, прежде всего, защищая себя.

Таким образом, **одной из главных проблем, препятствующих эффективной борьбе с коррупцией, является вопрос о том, кто, прежде всего, должен вести эту борьбу.**

Поскольку коррупция тесно связана с деятельностью представителей государственной власти, наделенных определенными полномочиями, то сложно рассчитывать на то, что в случае наличия в этой среде коррупции государственная власть решит данную проблему.

Создание многочисленных государственных структур (контроль над контролем), занимающихся борьбой с коррупцией, не только не решает проблемы, но и усугубляет ее. **Увеличение числа контролирующих, лицензирующих, проверяющих и разрешающих государственных структур одновременно увеличивает число должностных лиц и создает условия, не исключающие получения ими личной выгоды из своего служебного положения.** При этом сами представители «контролирующего» сектора фактически выведены из-под контроля общества, что само по себе чревато еще большим расширением коррупции.

Аналитический материал социологических исследований по проблеме коррупции свидетельствует, что нарушения требований антикоррупционного законодательства и этических принципов деятельности со стороны служащих создают в обществе психологическое напряжение способное создать систему из более сложных проблем. Таким образом, **концептуальная идея борьбы с коррупцией как комплексной проблемой заключается в том, что бороться с ней следует комплексными средствами и, прежде всего, силами гражданского общества,** используя при этом такие механизмы, как создание независимых неправительственных общественных объединений, независимых средств массовой информации, укрепления независимости судебной системы, широкого распространения местного самоуправления.

Для искоренения коррупции абсолютно недостаточно только лишь одних правовых усилий. Следует отметить, что успех в борьбе с коррупцией зависит, прежде всего, от активного участия в этом процессе населения. **Количество людей, права которых нарушаются коррумпированными служащими значительно больше числа этих лиц.**

Для изменения ситуации люди должны осознать свое законное право контролировать деятельность должностных лиц, получить возможность доступа к отчетам о расходовании государственных средств, проверять их профессионализм и нравственные качества, принимать участие в избавлении от нерадивых и нечестных служащих.

**Положение о том, что государственный чиновник – слуга народа, наемный работник, недостаточно записать в законах, важно внедрить его в сознание людей, чтобы они почувствовали себя полноправными и ответственными хозяевами страны.**

Наилучших успехов в преодолении коррупции добились страны, отличающиеся следующими особенностями:

- малый размер государства;
- четкое разделение законодательной, распорядительной и контрольной функции чиновников;
- создание в стране условий для деятельности подлинно независимых и свободных средств массовой информации;
- создание условий для свободной экономической деятельности.

**Одним из важных вопросов, определяющих успех в сфере борьбы с коррупцией, является установление приоритетных направлений борьбы.**

Самые простые предложения в борьбе с коррупцией заключаются в ужесточении уголовной ответственности за ее проявления. Между тем, **чрезмерная суровость наказаний не является эффективным средством сдерживания этого рода преступлений.**

Государства, имеющие устойчивые демократические традиции, выработали достаточно действенные и проверенные временем **политические средства**, сдерживающие отрицательные коррупционные проявления у некоторых из занимающих должностные посты лиц.

К самым эффективным из них относится **государственное устройство, основанное на широком распространении самоуправления граждан и периодической выборности лиц**, наделяемых властными полномочиями.

**Принцип разделения властей** с предусмотренным им механизмом сдержек и противовесов также препятствует концентрации власти в одних руках. Очень важным представляется и наличие в этой системе независимого и беспристрастного суда, пользующегося уважением и доверием населения.

Практика показала, что неблагоприятной для злоупотреблений власти является и **атмосфера гласности** и свободы слова, наличие независимых свободных средств массовой информации, прозрачности для общества системы социальных выплат и гарантий для незащищенных слоев населения в условиях социально ориентированной экономики.

Что же касается **экономической сферы**, то, для того, чтобы победить коррупцию, необходим перевод экономики на «рыночные рельсы», внедрение свободного предпринимательства, конкуренции, многоукладной экономики, ограничение вмешательства властных структур в хозяйствен-

ные отношения. Необходимо создание благоприятных условий для развития частной инициативы, обеспечение прозрачности и подконтрольности обществу использования государственной собственности.

**В целом, разрешение проблемы коррупции возможно только на основе комплексного подхода, с учетом результатов комплексных научных исследований и изучения положительного опыта многих стран.**

Антикоррупционная деятельность не может быть эффективной, если ведется в отрыве от общества и лишь только государственными служащими. И в этой борьбе за лучшее будущее ответственность лежит, прежде всего, на самих гражданах каждой из стран и, прежде всего, на инициативных и ответственных представителях гражданского общества.

Как инициативные звенья общества, бизнесмены также не должны быть вне борьбы с коррупцией. Антикоррупционная деятельность непосредственно защищает их интересы и влияет на эффективность их экономической деятельности. От объема налоговых отчислений зависит и доход государства. Тем самым целесообразно активное участие бизнес-сообщества как инициативного элемента организованного гражданского общества во всех мерах консолидированного противодействия коррупции, квалифицированном формировании своих позиций по проблеме коррупции.

## **5.7. Коррупция в сфере образования**

В различных странах системы образования строятся на различных принципах, в их структуре в той или иной мере присутствуют управляющие ведомственные структуры, имеют свою специфику и системы взаимоотношений в них. Школа в процессе образования занимает немаловажное значение. Школьная система менее, чем другие сферы подвержена коррупции. Но часто коррупция начинается с приема детей в первые классы больших городов, там, где есть возможность выбора школ. Часто проблема обостряется тем фактором, что у многих детей достигнут разный уровень дошкольной подготовки. Многие родители понимают, что качество преподавания и педагогическое мастерство конкретных учителей может существенно повлиять на судьбы их детей. Стремясь записаться в лучшие школы и классы, создаются конкурсные условия, что часто попытками повлиять на них коррупционно. Устранение таких ситуаций возможно через повышение качества образования в целом, но очевидно, что это представляет собой достаточно сложный и длительный процесс.

В вузах данный процесс имеет свои особенности, где целый ряд факторов влияет на возможность формирования коррупционных отношений. Глав-



ным фактором их устранения во многих странах служит система действий по предупреждению коррупции. Так, в частности, Министерством образования Республики Беларусь в рамках системы мер по предупреждению коррупции в образовательной сфере было направлено руководителям высших учебных заведений письмо «**Об исполнении антикоррупционного законодательства**». В данном документе помимо наставления, а также напоминания статей Уголовного кодекса Республики Беларусь по которым преподаватели и студенты могут привлекаться к уголовной ответственности, в приложении были приведены названия вузов и списки имен преподавателей и студентов, связанных с коррупционными отношениями.

Факторами способными обеспечить эффективное противодействие коррупции в вузах следует считать: повышение уровня идеологической работы, качественный отбор и обучение кадров, создание временных творческих коллективов с вовлечением в них студентов; создание условий по реализации научных идей; взаимодействие с практической сферой; создание новых специальностей и направлений обучения; определение уровня зарплаты от качества и объемов работы, сплочение преподавательских коллективов, повышение уровня престижности преподавательской и научной деятельности, ответственности за исполняемые обязанности, выделение государством грантов на развитие творческой молодежи и вовлечение ее в созидательный труд и научную деятельность.

## **5.8. Коррупция в спорте**

Опасность проявления коррупции в сфере спорта заключается в том, что коррупционные отношения проявляются не только на уровне профессионального спорта, но затрагивают детский и юношеский спорт. Тем самым изначально не только подрывая творческую заинтересованность потенциальных спортсменов в их самореализации, но и создавая неприемлемую атмосферу развития данных видов спорта.

Отдельные спортивные детские школы в некоторых странах вместо обеспечения физического и духовного развития своих воспитанников, как и привлечения к общественно полезным занятиям молодежи, ставят своей целью не столько создание условий для спортивных достижений, сколько создание на этой основе системы коммерческих отношений. Отношения в спортивной сфере и спортивные организации превращают в учреждения

коммерческого типа, интересы которых не совместимы с развитием истинного спорта, в результате чего разлагаются основы организации и формирования устойчивого развития всех видов спорта.

Примером этого могут служить случаи, когда заключаются договоры на обучение детей в спортивной школе на бесплатной основе. Но, спортивный инвентарь, спортивную форму и поездки на спортивные мероприятия и сборы родителям приходится не только оплачивать за свой счет, но и осуществлять дополнительные доплаты по требованиям тренирующих лиц.

Изначально выстраиваемая система коммерциализации подготовки напрямую влияет на формирование личности спортсменов, их взгляды на характер и содержание спортивных результатов в целом.

Бесспорно, что даже начальная подготовка спортсмена имеет свою цену. Но речь идет, прежде всего, не только о формировании спортивных элит, но и о массовом спорте, поддерживающем в активном физическом состоянии граждан страны. Следует учитывать, что привитый интерес к спорту обеспечивает здоровье нации и ее будущих поколений без значительных затрат.

Установление избыточно высоких цен (под прикрытием заботы об окупаемости) на участие в массовом детском и юношеском спорте, даже при значительном внимании со стороны государства к спорту и наличии достаточного количества спортивных сооружений, часто оставляет вне спортивной сферы значительное количество потенциальных спортсменов, не позволяя на начальном этапе обеспечить системное выявление наиболее одаренных из них.

В свою очередь незаполнение спортивной сферы пополняет криминальную. Это указывает на степень опасности коррупционных отношений в спорте, системно подрывающей основы благополучия общества и государства.

Опасность коррупционных отношений в сфере профессионального спорта заключается в том, что в этой сфере встречаются люди не заинтересованные в спортивных результатах и престиже страны. Они не столько отстаивают интересы команд, клубов, уважительно относятся к спортсменам и болельщикам, но осуществляют личное обогащение за их счет.

При этом такого рода интерес не ограничивается одним или несколькими тренерами, игроками и некоторым числом иных лиц. Как правило охватывает собой всю систему (рис. 5.1). Тем самым спорт становится, по ряду его отраслей, сферой коррупционной деятельности, имеет политизированные основы, в том числе – на уровне международной политической коррупции.

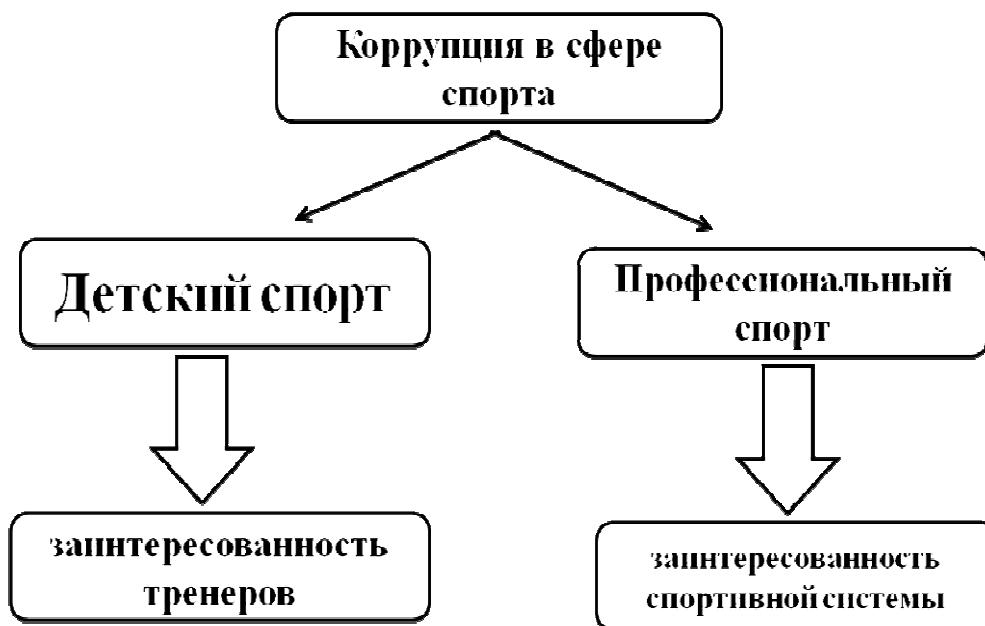


Рис. 5.1. Система коррупции в сфере спорта

Используемая на сегодня т.н. «спортивная фармакология» служит не столько интересам развития спорта, сколько его разрушению. Системы службы антидопингового мониторинга не в состоянии в полной мере охватить все спортивные сферы и тем самым обеспечить должный контроль.

Появление лишь в недавнем прошлом спортивного права позволяющего готовить кадры для отстаивания национальных интересов спортсменов и национального спорта на международном уровне также указывает на значительные недостатки в данной сфере, используемой коррупционерами для реализации своих корыстных задач.

В СМИ очень часто появляются материалы, в которых высказываются сомнения в «объективности» исхода спортивных мероприятий (матчей, поединков, гонок и т.д.). Не редко под подозрение попадают выдающиеся спортивные звезды и клубы, тренеры. Причиной этого является тот факт, что мировой спорт за последние годы стал не только более популярным, но и коммерческим, неизбежно став объектом коррупционной деятельности.

Рост профессионализма, как на игровых полях, так и за их пределами, освещение проводимых соревнований в СМИ, спонсорство и огромный рынок спортивных ставок в Америке, Азии и Европе превратили спорт в индустрию с многомиллиардными оборотами часто не вполне законно получаемой прибыли.

Коррупция в спорте в целом – явление интернациональное и рассматривать его в масштабах одной страны нецелесообразно. Огромный рынок спортивных ставок активно развивается, и часто заставляет участников азартных игр, которыми выступают, в том числе, и влиятельные криминальные структуры, оказывать воздействие на результаты спортивных мероприятий.

Наличие договорной активности в спорте в первую очередь связано с ростом букмекерского бизнеса. Быстрее остальных растут букмекерские рынки в Азии, Восточной Европе и Скандинавии. В России так же, как и в других странах мира, высокими темпами развивается так называемый «спортивный рынок».

Предусматриваются как законодательством Российской Федерации (ст. 184 УК РФ), так и Республикой Беларусь (ст. 253 УК РБ) применение уголовной ответственности за подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований.

Тем не менее, подавляющее большинство, причем не только спортсменов, тренеров, спортивных судей и т.д., но и сотрудников правоохранительных органов, не знают о том, что эти статьи часто могут быть применимы к участникам и организаторам профессиональных спортивных мероприятий. А состав данного преступления обладает высокой степенью латентности. За преступления такого рода осуждаются лишь единицы.

Причиной подкупов спортивных арбитров служит также недостаточный профессионализм сотрудников, специализирующихся в области борьбы с преступностью в сфере экономической деятельности, ошибочная квалификация содеянного, невозможность имеющимися правовыми, организационными и оперативно-розыскными средствами установить и изобличить виновное лицо.

Раскрываемость экономических преступлений составляет незначительную часть от общего числа совершенных преступлений, но в спортивной сфере он, как правило, еще ниже. Что указывает на тот факт, что на данный момент в полной мере не осознана вся серьезность сложившейся ситуации и тем самым не уделяется должного внимания этой проблеме.

К тому же существующие методы борьбы с экономическими преступлениями в сфере спорта, нуждаются в заимствовании опыта зарубежных стран по борьбе с коррупцией в этой сфере.

В частности, большое значение имело бы создание следственных отделов при спортивных федерациях, что могло бы существенно снизить количество договорных матчей и число других преступлений в профессиональном спорте.

Эффективными мерами противодействия преступности из ныне действующих в мире являются собственные спецслужбы при спортивных федерациях, в которых работают бывшие сотрудники правоохранительных органов. Но значительно более эффективной мерой противодействия преступности в сфере спорта было бы создание спортивной полиции, и ее активное сотрудничество с Интерполом и Европоллом.

Очевидно, что по мере роста внимания к данной сфере со стороны государства и общества, национальные правоохранительные органы также способны снизить уровень преступности в сфере спорта. Но для радикального решения коррупционных проблем в этой сфере необходимо широкое международное и профессиональное сотрудничество соответствующих подразделений и служб, способное обеспечить эффект на основе комплексно и согласованно принимаемых мер.

## ГЛОССАРИЙ

**Агентское отношение** (Agency relationship) – отношение между работниками и администрацией. Агентское отношение является центральной составляющей агентских теорий, из которых выводятся теоретические объяснения коррупции. Администрация рассматривается в качестве владельца, а работники – в качестве агентов. Такой стандартный подход, тем не менее, является упрощенным. Если организация финансируется из государственного бюджета, за счет средств налогоплательщиков, то отношение между государством и организацией тоже представляет собой агентское отношение. Отдельные работники и руководство организаций также являются агентами, особенно в том случае, если на них возложена задача оценки качеств и профессиональных квалификаций соответствующих лиц. Они могут предавать интересы своих собственников, в данном случае – общество, если они предоставляют услуги низкого качества и присуждают профессиональные квалификации незаслуженно, без надлежащих профессиональных навыков. Данный подход расширяет область применения концепции агентских взаимодействий в различных сферах, где имеют место коррупционные отношения.

**Академическая коррупция** (Academic corruption) включает в себя нелегальные и неправомерные действия и операции, в том числе и имеющие непосредственное отношение к образовательному процессу: необъективное оценивание знаний, незаслуженное получение дипломов, присвоение квалификаций, плагиат, неспособность к научному руководству, нарушение исследовательской этики, фальсификация данных.

А так же, использование «мертвых душ», присутствующих в организациях формально, в виде трудовых книжек; необъективная оценка лиц при найме на работу или продвижении по академической и служебной лестнице. Данный тип коррупции включает в себя и коррупцию в нецелевом строительстве, прибыльных отраслях спорта, нерациональное или нецелевое использование государственного финансирования и т.д.

**Академическая халатность** (Academic negligence) является формой криминального или неправомерного поведения исполнителей и администрации. Данная форма халатности в частности, имеет место в образовании, в форме безответственного поведения, игнорирования своих обязанностей отражающегося в низкокачественном преподавании (неподготовленность к проведению занятий, устаревшие материалы, отказ от участия в учебно-методической работе).

**Анонимные телефонные линии** (Anonymous phone lines) – телефонные линии, организуемые администрацией с целью сбора информации о неправомерных и коррупционных действиях сотрудников. Информация, полученная администрацией при помощи анонимных телефонных линий, используется для компрометации неугодных сотрудников, находящихся в конфликте с админист-

рацией. Часто анонимные телефонные линии организуются не для борьбы с коррупцией, а в целях осуществления административного давления и избавления от неугодных.

**Асимметричная информация** (Asymmetric information) – характеризует ситуацию, при которой сигналы о предложении неправомερных и коррупционных услуг и взяток, имеющихсЯ на коррупционном рынке, не достигают потенциальных клиентов и получателей, недостаточно ясны, или не совпадают. Асимметричная информация является одной из основных характеристик коррупционного рынка. Причина асимметричности информационных потоков заключается в нелегальной природе коррупции. Риск и страх перед наказанием вместе с культурными особенностями способствуют сокрытию информации о коррупции или ее неверном представлении. Как результат этого, трансакционные издержки на рынке коррупционных услуг могут превышать средние трансакционные издержки в конкретном секторе. В дополнение, некоторые коррупционные услуги могут предлагаться по завышенным ценам.

**Барьеры для вхождения на рынок** (Entry barriers) – набор правил, включая регулирование и ограничения, установленные государством и организациями, представляющими профессии, с целью регулирования доступа к конкретным отраслям и рынкам. Барьеры для вхождения являются одной из ключевых характеристик коррупционной индустрии. Конкретный сегмент национальной экономики может регулироваться государством и предусматривать необходимость лицензирования и аккредитации. Барьеры для вхождения на рынок способствуют развитию коррупции среди должностных лиц, ответственных за лицензирование и аккредитацию. Более того, сами организации предоставляющие услуги часто используют услуги государственных чиновников для достижения и поддержания квази-монопольных позиций на локальных рынках услуг с целью получения дополнительных прибылей. Система получения удостоверительных документов, испытаний, сдачи экзаменов и т.д. – классический пример установки барьеров и ограничений в доступе, создающем основу для коррупции.

**Бахшиш** (Baksheesh) – восточный термин, означающий вознаграждение, подарок, подношение или взятку. Выплачивается членам различных оценочных комиссий, советов, преподавателям в обмен на хорошие оценки или в качестве подношения от благодарных клиентов.

**Благоволение** (Favoritism) – практика предоставления незаслуженных бенефиций и приоритетов отдельным клиентам в нарушение установленных правил и профессионально-этических норм. Благоволение или фаворитизм характеризует особое положительное отношение на основе родства, дружбы, личной симпатии и других отличительных характеристик.

**Благодарность** (Gratuity) – взятка, выплаченная после совершения коррупционного действия. Благодарность, по сути, является формой отката, но не преследуется по закону.

**Блат** (Cronyism) – особое, положительное отношение, осуществляемое администрацией к определенным лицам и коллегам на основе родственных, дружеских или иных отношений и в нарушение установленных правил. Признаки и проявления блата можно обнаружить практически во всех сферах.

**Бюрократия** (Bureaucrasy) – практически все занятые, включая администрацию организации, лица, отвечающие за разработки, контроль и надзор в конкретной сфере деятельности. Так как данные работники являются лицами, принимающими решения, то, следовательно, подвержены соблазну коррупции и возможности реализации коррупционных схем.

**Взаимовыгода** (Reciprocity) – основной принцип коррупционного обмена. Взаимовыгода основана на пропорциональном обмене, при котором каждая из сторон извлекает дополнительную выгоду.

**Взятка** (Bribe) – любая ценность, используемая в обмене между двумя сторонами нелегальной трансакции. Взятка дается не обязательно в денежной форме, а может быть в виде любой материальной и нематериальной ценности, включая активы и услуги. Взятка призвана выступать в роли стимула для соответствующего желаемого решения принимающего взятку в пользу дающего взятку.

**Взяткодатель** (Briber) – лицо или организация, дающая взятку, т.е. обещающая, предлагающая ее.

**Взяточник** (Bribee) – должностное лицо, которое берет взятки, т.е. принимает обещание взятки, предложение взятки или саму взятку. Администрация, наделенные полномочиями и обладающие правом принятия решений лица, а также сотрудники контрольных и регулирующих организаций рассматриваются в качестве взяточников.

**Взяточничество** (Bribery) – термин, использующийся для обозначения феномена дачи и получения взяток. Взяточничество часто воспринимается в качестве синонима коррупции, но термин коррупции намного более широк. Взяточничество также принято считать наиболее выразительной, неприкрытой формой коррупции. Несмотря на уголовную и административную ответственность, предусмотренную в законодательствах многих стран, взяточничество является повседневной реальностью и воспринимается как нечто обыденное, нормальное.

В зависимости от страны, некоторые формы взяточничества могут быть поставлены вне закона, в то время как другие формы взяточничества вполне легальны и даже не рассматриваются в качестве взяточничества или чего-либо противозаконного. Сложность национальной индустрии, включая уровень централизации, координации, контроля, финансовых потоков, законодательства, бизнес-структур и трудовых отношений создают трудности в идентификации и обнаружении коррупции.

**Вмененные издержки** (Opportunity costs) являются одной из определяющих движущих сил коррупции. Если вмененные издержки работников низки, то



они соглашаются на низкую заработную плату в организациях, но дополняют ее сбором взяток и другими нелегальными приобретениями.

**Внешние посторонние эффекты** (Externalities) – в коррупции неизбежны. Общественно полезные виды деятельности являются общественным благом. Формы создания и распределения услуг предопределяют наличие внешних побочных сопутствующих эффектов.

**Враждебное поглощение** (Hostile takeover) – ситуация, при которой организация в целях расширения своих коррупционных возможностей занимается враждебной ей стороной, например непосредственными конкурентами или альтернативными собственниками для проведения враждебного поглощения и захвата.

**Врачебный подлог** (Medical fraud) – имеет место в медицинских центрах, поликлиниках и больницах. Врачебный подлог включает в себя требование оплаты за услуги, не предоставленные пациенту, выписку пациентов, которые нуждаются в дальнейшем лечении, фальсификацию медицинских записей, выписку рецептов на лекарства, направлений и справок в обмен на взятки, хищение средств из фондов, финансируемых государственными медицинскими программами и т.д. Слабый контроль со стороны государства, коррумпированность чиновников, осуществляющих надзор за деятельностью медицинских учреждений, защита организациями своих коррумпированных врачей приводят к дальнейшему росту коррупции.

**Второй шанс** (Benefit of the doubt) – неверная и дезориентирующая концепция поведения контролирующего органа, управленца заключающаяся в стратегии заманивания потенциального клиента в ловушку. Сначала дается возможность нарушать те или иные правила, без предупреждения о последствиях, а затем представляется доклад в орган, занимающийся рассмотрением подобных нарушений.

**Выжимание прибыли** (Profiteering) – практика извлечения прибылей незаконным путем или в нарушение основных целей организации. В частности в вузах иногда забывают о своей функции создания и передачи знаний путем проведения исследований и обучения, концентрируя внимание на прибыльных направлениях деятельности, приносящих выгоду. Выжимание прибыли, как правило, не обходится без нарушения законов и коррупции.

**Выкачивание средств** (Siphoning off) – 1) практика «мягких» хищений фондов. Государственные фонды, первоначально перечисленные на прямое финансирование и проведение исследований, оказываются использованными не по назначению или разворованными. Зачастую выделение и перевод средств осуществляется чиновниками, которым уже обещаны откаты, и которые знают о возможности скрытого выведения и обналичивания фондов через ложные заявки об объеме будто бы выполненных работ.

2) Создание чиновниками региональных или общегосударственных систем требования от работников получения ими не вызванного необходимостью и

содержанием их деятельности второго или дополнительного высшего образования с формально административно-правовым обоснованием данного процесса. В свою очередь, такого рода платное дополнительное высшее образование является источником дохода, разделяемого между участниками коррупционной схемы (вуз  $\Leftrightarrow$  администрация).

**Вымогательство** (Extortion) – требование взятки с применением угроз.

**Горизонтальная коррупция** (Horizontal corruption) – форма организации коррупции, при которой взятки и другие нелегальные приобретения собираются лицами индивидуально и независимо друг от друга, в отличие от иерархической коррупции.

**Графт** (Graft) – сумма собранных взяток.

**Давление со стороны коллег** (Peer pressure) – или со стороны коллектива – характеризует негативное влияние, оказываемое коррупционерами на своих коллег. В высоко коррумпированных организациях многие лица вынуждены быть вовлеченными в коррупцию, иначе они могут потерять рабочее место или другие приобретения и привилегии.

**Двусторонняя монополия** (Bilateral monopoly) – характеризует ситуацию, когда обе стороны переговоров обладают монопольным положением. Типичная ситуация двусторонней монополии имеет место, когда гражданин может получить разрешение или услугу только у определенного лица.

**Дискриминация** (Discrimination) – на основе пола, гражданства, расы, национальности, социального статуса, политических взглядов является коррупцией. Ценовая дискриминация не является формой коррупции в обществе.

**Диссертации на продажу** (Dissertations for sale) – практика написания и подготовки к защите диссертаций, выполненных не соискателем ученой степени, а профессионалами на заказ, или так называемыми «неграми». В некоторых странах диссертации на продажу или диссертации на заказ составляют до трети из числа всех защищаемых.

**Донор** (Donor) – лицо, дающее взятку.

**Достижение вступительного возраста** (Reaching the entrance age) – распространенная практика, когда лица периодически приводят на работу своих детей, племянников и внуков, чтобы продемонстрировать их своим коллегам и таким образом гарантировать их поступление на работу.

**Дружественные диссертационные советы** (Friendly dissertation boards) – диссертационные советы, готовые принять к защите диссертацию низкого качества, или «закрывать глаза» на то, что представленная к защите диссертация написана не самим соискателем, а на заказ. Проводят подобные защиты в обмен на взятки и другие нелегальные подношения, а также в обмен на покровительство местных администраций и других органов государственного управления.

**Ежегодный объем рынка** (Annual market volume) – коррупции рассчитывается как весь объем взяток, данных в обмен на неположенные преференции и бенефиции за определенный год.

**Задокументированные доказательства** (Documented evidence) – это артефакты, составляющие доказательную базу коррупции в учреждениях государственного управления и других организациях. Доказательная база коррупции состоит из подлинных кадров скрытой оперативной видеосъемки, протоколов и решений суда, новостей в официальных источниках информации. Задокументированные доказательства коррупции не следует путать с восприятием коррупции населением. Восприятие коррупции населением и его отдельными группами, выявляется в интервью и опросах общественного мнения. Результаты интервью и опросов общественного мнения, – как анонимных, так и открытых, – не являются задокументированными доказательствами коррупции.

**Заработные платы преподавателей** (Salaries of educators) – рассматриваются в качестве ведущего фактора, оказывающего влияние на уровень коррупции среди них.

**Зачисление в вузы на основе тестирования** (Test based admissions) – т.е. на основе результатов независимого тестирования, или единых государственных экзаменов, является конкурентной формой поступления в вузы. В некоторых странах зачисление в вузы на основе тестирования призвано препятствовать развитию коррупции при поступлении на бюджетные места.

**Заявка в обход конкуренции** (Uncompetitive bidding) – форма коррупции, имеющая место при нарушении проведения торгов за контракты и подряды. В результате нарушений правила конкуренции не соблюдаются, и цены подрячиков не являются наиболее приемлемыми. Руководство, вступающее на путь коррупции, ограничивает количество участников аукциона и отдает преференции своим подопечным. Проблема заявок в обход конкуренции зачастую выявляет конфликт интересов.

**Иерархическая коррупция** (Hierarchical corruption) – форма организации коррупции, при которой собранные взятки и другие нелегальные подарки частично или полностью направляются от подчиненных к вышестоящему начальству, проходя несколько уровней. Иерархическая коррупция предусматривает наличие вертикали коррупционной власти.

**Избирательное (выборочное) правосудие** (Selective justice) – представляет собой практику выборочного наказания коррупционеров. В коррумпированных организациях, увольнения могут угрожать не наиболее коррумпированным сотрудникам, а сотрудникам, негодным руководству. Лояльность рассматривается в качестве основного критерия для подбора надежных сотрудников. Избирательное правосудие может также применяться по отношению к отдельным организациям, не поддерживающим правящие политические элиты.

**Издержки для общества** (Costs to the society) – потери общества, суммарный вред, наносимый коррупцией обществу. В дополнение к экономическим потерям за счет заведомо неверных решений, низкий профессионализм и утраченный человеческий капитал, потери от коррупции включают разрушение моральных ценностей, пессимизм, цинизм, недоверие и разрушение системы социальных связей. Потери от коррупции должны просчитываться с учетом длительного периода времени, так как негативные последствия коррупции проявляются десятилетия спустя, оказывая суммарный негативный эффект на будущие поколения, общество и государство в целом.

**Интенсивность коррупции** (Corruption intensity) – рассчитывается как среднее число взяток, данных или принятых за определенный период времени, например за год, приходящихся на одного коррупционера, дающего или берущего взятки. Интенсивность коррупции в некоторых организациях может быть выше чем в других, несмотря на то, что средний размер взятки в них может быть ниже. Как следствие, не исключено, что организации с более высокой интенсивностью коррупции могут в итоге аккумулировать меньшую сумму взяток.

**Использование государства** (State capture) – дословно, «захват государства» – это степень влияния организаций на государство и фактическая приватизация функций государства по отношению к определенным организациям в их пользу. Использование государства включает в себя лоббирование организациями государственных органов. Лоббирование является легализованной формой коррупции. Организации соревнуются между собой за доступ к государственным фондам, преференциям и выделение финансирования путем подкупа государственных чиновников и политиков. Использование государства организациями служит их ответом на попытки государства усилить свое влияние и контроль над ними.

**Картель** (Cartel) – группа, состоящая из нескольких организаций, вступивших в сговор с целью осуществления контроля над определенным сегментом рынка услуг. При помощи организации картелей, ими могут быть повышены свои доходы за счет необоснованного завышения цен. В законодательствах некоторых стран картели запрещены, а их образование может рассматриваться в качестве формы проявления коррупции.

**Качество продукта** (Quality of product) – зачастую оказывается ниже заявленного. Коррупционная схема получения продукта отличается его неопределенностью.

**Клептократия** (Kleptocracy) – система, управляемая преступниками, сотрудниками, собирающими взятки и вовлеченными в расхищение фондов и собственности организации. Клептократия – система неформально утвержденной и одобренной коррупции.

**Клиентелизм** (Clientelism) – характеризует форму социальной организации, при которой определенные лица имеют определенные привилегии и наделены оп-

ределенными преимуществами по отношению к остальным. Данные привилегии получены ими в обмен на взятки или по праву родственных или дружеских отношений. Клиентелизм существует и между центральными и региональными, регулирующими и контролирующими государственными органами.

**Клиентский риск** (Fiduciary risk) – степень вероятности нарушения должностными лицами своих полномочий и обязанностей. На работников и администрацию возлагается ответственность за выполняемые ими процессы и их качество. Сотрудники, участвующие в коррупции, нарушают взятые ими на себя обязательства и вводят в заблуждение общество, государство и другие заинтересованные стороны.

**Код этичного поведения** (Ethical codes) – свод правил, регулирующих профессиональное поведение в организациях. Код этичного поведения отражает их профессиональные ценности, правила, установленные государством, и интересы потребителей. Он определяет рамки дозволенного в профессиональных организациях.

**Комитет по этике** (Ethics committee) – комитет, состоящий из лиц и администрации, претендующий на расследование коррупционной активности. Государственные органы также назначают подобные комиссии с целью расследования коррупции в государственных структурах.

**Конкурентное взяточничество** (Competitive bribery) – форма организация взяточничества, при которой работники частично дублируют функции друг друга. Конкуренция среди работников ведет к снижению среднего размера взятки, а следовательно, к удешевлению коррупционных услуг, повышению их доступности, и росту пользователей коррупционными услугами.

**Конкурирующие должностные лица** (Competing officials) – сотрудники и другие должностные лица, чьи полномочия в некоторой степени совпадают или дублируются.

**Контролируемая коррупция** (Controlled corruption) – коррупция, регулируемая государственными органами или руководством организации. Регулирование включает контроль уровня коррупции, основных и миноритарных форм коррупции. Контролируемая коррупция не означает коррупцию на низком уровне.

**Конфиденциальные телефонные линии** (Confidential phone lines) – телефонные линии, организуемые администрацией с целью сбора информации о коррупционных действиях сотрудников. Информация, полученная при помощи анонимных телефонных линий, иногда используется для компрометации находящихся в конфликте с администрацией. Конфиденциальные телефонные линии часто могут организовываться не в целях борьбы с коррупцией, а в целях осуществления административного давления и избавления от неудобных. Эта форма получения информации часто создает видимость отсутствия необходимости в обращении к правоохранительным органам.

**Конфликт интересов** (Conflict of interest) – характеризует ситуации, когда сотрудник занимается решением проблемы, в которой у него есть личная заинтересованность. В подобных случаях личная заинтересованность может помешать лицу или руководителю выполнять свои обязанности непредвзято и надлежащим образом. Государственные чиновники, имеющие влияние, тоже могут находиться в конфликте интересов. Конфликт интересов может привести к предубежденности и нарушению профессиональной этики.

**Корпоративное поглощение** (Corporate takeover) – характеризует враждебное поглощение. Корпоративное поглощение может преследовать следующие цели: ликвидацию конкурентов, расширение, использование организаций с устойчивой хорошей репутацией в качестве торговой марки, «зонтика» или прикрытия для получения аккредитации.

**Коррупционер** (Corruptor) – получатель взятки или других благ, полученных незаконным путем. Коррупционер – должностное лицо, наделенное определенными полномочиями и властью, которое злоупотребляет своим должностным положением в пользу взяткодателя и получает за это взятку. Коррупция не ограничивается взяточничеством, и поэтому не только получатели взяток являются коррупционерами.

**Коррупционное покрытие** (Corruption coverage) – доля производителей и потребителей сферы деятельности, т.е. управленцев, врачей, вспомогательного персонала, пациентов, вовлеченных в коррупцию вне зависимости от вида, формы, и результата коррупционного случая.

**Коррупция в отраслевом спорте** (Corruption in college athletics) имеет место в тех системах, где спортсменам необходимо пройти через систему спорта, для того чтобы рассматриваться в качестве претендентов на позиции в профессиональных спортивных клубах. Федерации получают прибыль за счет проведения спортивных соревнований и соответственно зачисляют себе спортсменов не за счет способностей, а с учетом спортивного потенциала.

**Коррупция в высшем образовании** (Corruption in higher education) – система неформальных отношений, установленных для регулирования несанкционированного доступа к материальным и нематериальным благам посредством злоупотребления полномочиями, делегированными обществом, государством, или корпорацией.

Коррупция в высшем образовании проявляется в следующих формах: коррупция в доступе к высшему образованию, включая нарушения в национальном тестировании и единых государственных экзаменах, нарушения при проведении вступительных экзаменах и взяточничество; коррупция в исследованиях, включая нарушения правил проведения исследований, представление заведомо ложных результатов, фальсификация данных, подлог, плагиат, а также коррупция при получении и использовании исследовательских грантов; коррупция в образовательном процессе, включая низкое качество преподавания, выдачу дипломов

без профессионального соответствия, списывание, плагиат, сговор, подделку дипломов, изготовление, распространение, продажу и использование фальшивых дипломов, организацию фабрики дипломов, продажу и использование академических работ, выполненных на заказ; коррупция в управлении высшим образованием, включая фиктивных преподавателей и выплату им заработной платы, разбазаривание и нецелевое использование бюджетных средств, помещений и других активов вуза; коррупция в сопутствующих видах деятельности, включая вузовский спорт; отраслевая коррупция в управлении высшим образованием, включая расхищение фондов, подлог и фальсификации, мошенничество, предоставление заведомо ложной информации о качестве и количестве образовательных и сопутствующих услуг; коррупция в сопутствующих отраслях и подразделениях, включая издательство учебников, пособий и монографий, разработку и реализацию компьютерных программ, а также производство и поставку расходных материалов, необходимых для процесса обучения.

**Красные флажки (Red tape)** – ограничения, либо просто используемые, либо намеренно созданные чиновниками для извлечения личной выгоды путем сбора взяток. Все ограничения, установленные заинтересованными должностными лицами, могут рассматриваться в качестве красных флажков. Организации не могут функционировать без соответствующей лицензии. Вузы не могут выдавать дипломы государственного образца, не имея государственной аккредитации. Количество лицензированных и аккредитованных мест также регулируется. Все данные ограничения, сколь положительными они не казались бы, способствуют развитию взяточничества.

**Лицензирование (Licensing)** – процесс предоставления права предоставления услуг. Предоставление услуг без соответствующей лицензии является незаконным. Лицензирование используется чиновниками для установления входных барьеров на рынок образовательных услуг и «красных флажков» для сбора взяток. Лицензирование также может использоваться для рейдерских атак конкурентов. В этом случае, отзыв лицензии государственными чиновниками может послужить основанием для закрытия организации и передачи ее сотрудников конкурентам.

**Локальная монополия (Local monopoly)** – характеризует ситуацию, когда организация монополизировала рынок предоставления услуг в определенном районе или по определенной специальности. В результате, завышаются цены. Расширение рынка услуг и повышение мобильности участников рынка способствует разрушению локальных монополий.

**Малоценный или низкосортный товар (Inferior goods)** – может быть обнаружен в форме услуг низкого качества, зачастую продаваемых по демпинговым ценам. Малоценный или низкосортный товар – это товар, спрос на который снижается при росте доходов.

**Масштабная коррупция (Grand corruption)** – или коррупция по крупному, характеризует коррупцию с высоким средним размером взятки или

расхищенных средств. Типичный пример масштабной коррупции – взятки при поступлении на работу. Расхищение фондов в крупных размерах и сокрытие доходов с целью неуплаты налогов также относятся к масштабной коррупции. К другим формам масштабной коррупции относятся фальсификации в исследовательских грантах, медицине, поскольку они сопровождаются значительными суммами.

**Мелкая коррупция** (Petty corruption) – форма коррупции, подразумевающая взятки небольших размеров и хищения фондов в незначительных размерах. Типичным примером мелкой коррупции является сбор небольших взяток и подарков. Мелкая коррупция часто путается с коррупцией в небольших масштабах. На самом деле, мелкая коррупция может в сумме представлять львиную долю всей коррупции, т.к. мелкие взятки могут быть основной формой коррупции и составлять большую часть всех средств, полученных нелегальным путем.

**Мертвые души** (Ghost employees) – преподаватели и другие сотрудники вузов, числящиеся в качестве штатных сотрудников, но фактически не работающих в данном вузе и не выполняющих свои обязанности.

**Мониторинг** (Monitoring) является формой контроля уровня коррупции в организациях. Мониторинг предусматривает регулярный и системный сбор информации из всех возможных источников или источников, определенных методом случайной выборки, с целью обнаружения и оценки коррупционной активности. Уровень коррупции отслеживается при помощи опросов, анализа документов, сопоставления фактов, проверок, отчетности, конфиденциальных телефонных линий и т.д. Мониторинг также предназначен для разработки превентивной стратегии борьбы с коррупцией путем выявления ее на ранних стадиях развития. Мониторинг может проводиться администрацией, государственными органами, правоохранительными органами, общественными группами и негосударственными организациями.

**Монополия** (Monopoly) – характеризует организации, полностью контролирующие цены на локальных рынках услуг или по определенным специальностям. Монопольное положение отдельных должностных лиц является основанием для коррупции.

**Монопсония** (Monopsony) – монополия потребителя.

**Наемные исполнители академических работ** (Ghost writers) – или так называемые «негры», – это профессионалы, выполняющие академические работы на заказ за деньги для клиентов.

**Нарушение академической этики** (Breach of academic integrity) характеризует любую форму поведения, нарушающую формально установленные правила в организации.

**Нарушение интеллектуальной этики** (Breach of intellectual integrity) – нарушение правил поведения и деятельности в научном сообществе. Плагиат



и нарушение исследовательской этики являются классическими формами нарушения интеллектуальной этики.

**Нарушение этики** (Breach of integrity) – характеризует любую форму противоправного поведения, нарушающего формально установленные правила в организации.

**Незаконное поведение** (Illicit behavior) – характеризует любые формы коррупционного поведения, запрещенные законом или правилами организации.

**Незаконное частное репетиторство** (Unauthorized private tutoring) – частное репетиторство, осуществляемое в обход закона.

**Незаслуженно хорошее отношение** (Preferential treatment) – практика предоставления незаслуженных приоритетов отдельным лицам в нарушение установленных правил и профессионально-этических норм. Незаслуженно хорошее отношение характеризует особое положительное отношение на основе родства, дружбы, личной симпатии и других отличительных характеристик.

**Неконтролируемая коррупция** (Uncontrolled corruption) – коррупция, находящаяся вне эффективного контроля государства или организаций. Неконтролируемая коррупция не является характеристикой высокого уровня коррупции. Мелкая коррупция на низовых уровнях может оставаться неконтролируемой, в то время как высоко коррумпируемый сектор может функционировать в соответствии с четко определенными неформальными правилами в рамках определенной организационной структуры.

**Неадекватное распределение ресурсов** (Misallocation of the resources) – характеризует сомнительное или нецелевое расходование средств организации. Неадекватное распределение ресурсов негативно сказывается на развитии организации и ее финансовом положении.

**Неопределенность продукта** (Vagueness of output) – является основой коррупции различных сфер. Качество образовательных услуг, исследований и медицинского обслуживания сложно измерить.

**Непотизм** (Nepotism) – характеризует чересчур доброжелательное отношение к родственникам руководства, государственным служащим или другим должностным лицам, наделенным властными полномочиями.

**Непрофессиональное поведение** (Misconduct) – характеризует любые формы коррупционного поведения, запрещенные законом или правилами организации.

**Несовершенная информация** (Imperfect information) – характеризует недостаток надежной информации о наличии услуг и цен на них на рынке коррупционных услуг. Организации часто намеренно скрывают информацию о правах клиентов, истинных ценах услуг, тем самым, экономя на издержках и повышая уровень своей прибыльности.

**Неуплата налогов** (Tax evasion) – практика сокрытия доходов с целью неуплаты налогов.

**Неэтичное поведение** (Unethical behavior) – характеризует любое коррупционное поведение в организации. Коррупция является формой неэтичного поведения даже в том случае, если в организации нет формального кодекса поведения.

**Низовая коррупция** (Street level corruption) – характеризует коррупцию со стороны сотрудников и лиц, непосредственно работающих с клиентами.

**Обмен любезностями** (Exchange of favors) – характеризует ситуацию, когда обе стороны злоупотребляют своим положением, нарушают этические нормы и выходят за правовые рамки, но доказать сам факт коррупции довольно сложно, поскольку обмена, опосредованного деньгами, не происходит. Обе стороны извлекают пользу из обмена любезностями, а издержек фактически несут. Обмен любезностями является типичной формой скрытой или латентной коррупции.

**Обмен услугами** (Logrolling) – по принципу «ты мне, я тебе» – форма коррупции, при которой деньги не меняют своих владельцев, т.е. не происходит обмена деньгами. Обмен услугами очень удобен для сокрытия коррупции. Взаимовыгодный обмен происходит при обоюдном согласии сторон.

**Олигархия** (Oligarchy) – характеризует слияние государства и организаций, прежде всего на уровне руководства. Отношения, возникающие в результате такого слияния, позволяют организациям нарушать законы и правила, злоупотреблять доверием общества безнаказанно.

**Олигополия** (Oligopoly) – характеризует положение организаций, близкое к монопольному. Ограниченное число сотрудников и такого рода организаций, наделенных полномочиями на определенные действия, создает условия угрозы формирования ими групп с общими коррупционными интересами. Олигополия не предусматривает разделения функций между коррумпируемыми лицами.

**Организационная структура взяточников** (Organizational structure of contributors) – может быть иерархической или горизонтальной.

**Откат, доля, комиссия** (Payoff) – выплата определенной части или процента сотрудникам сферы, выделившим государственные фонды лицу, предложившему в обмен на эти средства взятку.

**Откаты** (Kickbacks) – взятки, выплачиваемые после совершения акта коррупции. На получение государственных фондов, выделяемых организации может потребоваться взятка государственному чиновнику, принимающему решение о выделении фондов, а также сроков выделения и размеров финансирования. «Мертвые души», т.е. числящиеся, но не работающие, могут отчислять определенную сумму из своей заработной платы руководителю организации или структурного подразделения, который принял их на работу.

**Отмывание денег** (Money laundering) – процесс легализации денег, заработанных нелегальным путем. Отмывание денег наиболее часто встречается в организациях со значительным внешним финансированием.

**Очереди (Queuing)** – или ожидание – характеризует период ожидания получения доступа к ограниченным ресурсам. Очереди могут составлять основу для некоторых форм коррупции. Предвзятость и необъективный подход в распределении ресурсов между организациями во времени являются проявлениями коррупции очередей. Получатели активов и фондов дают взятки с целью ускорения процесса продвижения в очереди и опережения своих конкурентов.

**Пакет услуг (Service bundling)** – или то, что называется «товар в нагрузку» – практика привязывания платных услуг одного характера с услугами иного с целью повышения прибыли организации. Не всегда морально оправдано.

**Патронаж (Patronage)** – или крышевание, прикрытие, покровительство, «зонтик» характеризует систему, в которой клиенты пользуются определенными привилегиями, данными им их покровителями. Подобное покровительство или патронаж ведет к нарушению правил деятельности организаций и является формой коррупции. Патронаж также имеет место при найме лиц и продвижении их по карьерной лестнице. Патронаж нарушает принципы верховенства заслуг и подрывает дух соревновательности.

**Передергивание голосов (Vote rigging)** – фальсификация результатов закрытого голосования. Передергивание голосов характерно для организаций, где руководство избирается, а не назначается.

**Плутократия (Plutocracy)** – власть денег. Способ существования высококоррупцированных организаций. Все продается и покупается: рабочие места, дипломы, продвижение по службе, назначения, кабинеты, командировки, финансирование и т.д.

**Подлог (Fraud)** – фальсификация и намеренное введение в заблуждение. Подлог характеризует подделку документов, оценок, результатов исследований и данных.

**Подношение (Gift)** – данное в ожидании получения чего-либо незаконного, в обмен, – взятка. Подношение, данное в надежде на получение в обмен чего-либо незаконного, юридически не является взяткой в некоторых странах.

**Подношение подарков (Gift giving)** – является формой коррупции, даже если этот подарок – букет цветов. В зависимости от страны и действующего законодательства, подношение подарка после получения преимущества незаконным путем не квалифицируется в качестве взятки.

**Позиционная переговорная способность (Bargaining power)** – переговорная сила, или переговорная власть – способность каждой из участвующих в коррупционных переговорах сторон влиять на противоположную сторону. Предметом коррупционных переговоров являются коррупционные результаты. Все данные действия основываются на позиционной и профессиональной власти. Позиционная переговорная способность участников переговоров играет роль фундамента коррупционных переговоров. Цены на коррупционные услуги, как правило, ус-

тановлены или определены заранее, и процедуры для осуществления трансакций также определены.

**Позиционная способность вымогательства** (Extortionary power) – способность лиц получать незаконные вознаграждения путем угроз, шантажа и контроля над потенциальными клиентами. Монопольное положение, сговор, формирование коалиции и иерархическая власть являются средствами усиления позиционного влияния с целью вымогательства взяток.

**Политическая индоктринация** (Political indoctrination) – политическое ангажирование или политизация организации или отдельного предмета является формой нарушения правил политической нейтральности и объективности.

**Получатель** (Recipient) или берущий – получатель взятки. Все работники сектора оказания услуг, берущие взятки, являются получателями.

**Порча** (Spoilation) – в узком смысле обозначает уничтожение доказательств коррупции. Порча в широком смысле означает разрушение основных целей, назначения деятельности организации.

**Последовательная форма организации** (Sequential organization) – типичная форма организации коррупционного процесса в деятельности организации. Получение услуг в строго определенной последовательности.

**Посредник** (Mediator) – лицо, выступающее в роли посредника при обсуждении возможности дачи взятки и передачи ее в случаях, когда договариваются группой, а не индивидуально. Политические лоббисты, представляющие интересы организаций на уровне правительства также рассматриваются в качестве посредников. В некоторых странах занятие посреднической деятельностью или лоббизмом является профессией и требует специальной лицензии.

**Правовой нигилизм** (Legal nihilism) – характеризует ситуацию, когда законы и правила, регулирующие сферу деятельности организации, игнорируются.

**Пренебрежение** (Negligence) – может проявляться организациями, администрациями, а также государственными органами надзора. Пренебрежительное отношение к пациентам в медицинских центрах является еще одной формой преступной халатности. Пренебрежение правилами и профессиональными обязанностями также является одной из форм коррупции.

**Преследование** (Whistleblower persecution) – подразумевает любую форму преследования и мести со стороны руководства организаций. Отличительной чертой преследования заявителей о нарушениях в организации является не сам факт доноса, а то, что лица, информирующие государственные органы о нарушениях, имеющих место, не защищены законом от преследования руководством. Сообщение о нарушениях всегда подразумевает риск, в том числе и риск потери работы, карьерного роста и других потенциальных возможностей.

**Преступления «белых воротничков»** (White collar crime), – т.е. служащих, включают в себя практически все коррупционные преступления в различных сферах, так как совершаются высокообразованными должностными лицами

без применения насилия. Термин «преступления «белых воротничков» был впервые введен в оборот на ежегодной конференции Американской социологической ассоциации в 1939 году. Преступление «белых воротничков» было определено как «преступление, совершенное лицом, пользующимся хорошей репутацией и уважением и обладающим высоким социальным статусом с использованием своего служебного положения».

**Принуждение** (Coercion) – является типичным характерным фактором, сопровождающим коррупцию. Лица, занимающие определенные должности и обладающие властными полномочиями запугивают потенциальных клиентов с целью вымогательства взяток. В обмен на поддержку и сотрудничество, государство часто игнорирует факты коррупции в отдельных сферах и участие в них некоторых лиц до тех пор, пока уровень коррупции не начнет угрожать существованию самой политической системы.

**Проблема двойного счета** (Double count problem) – проблема, существующая в измерении общего объема взяток, собранных за определенный период времени, когда одни и те же суммы взяток учитываются два и более раз. Например, в случае существования коррупционных иерархий суммы взяток распределяются по вертикали, от низовых уровней к верхним уровням. Часто рядовые сотрудники за счет передачи части взяток обеспечивают себе получение прикрытия.

**Провалы рынка** (Market failure) – характеризуют неспособность рыночных механизмов обеспечить предложение услуг требуемого качества в определенный период времени. Коррупция заполняет ниши, оставленные рынком или созданные вмешательством государства.

**Продажа влияния** (Interest peddling) – характеризует сотрудников и организации, продающих свое влияние в обмен на взятки. Государственные чиновники предлагают лицензирование и аккредитацию в обмен на взятки. Врачи предлагают фармацевтическим компаниям выписывать пациентам именно их лекарства в обмен на акции этих компаний или долю в прибылях.

**Продажа полномочий** (Trading of influence) – или торговля полномочиями характеризует практику неформальных торгов на предмет обмена услугами в нарушение установленных в организации правил поведения. Продажа полномочий предусматривает злоупотребление служебными полномочиями и является формой коррупции.

**Прямые издержки** (Immediate costs) коррупции в различных сферах исчисляются как сумма всех выплаченных взяток.

**Равновесные взятки** (Equilibrium bribes) – взятки, получаемые в результате уравнивания спроса и предложения коррупционных услуг. Равновесные взятки фактически являются рыночной ценой коррупционных услуг в той или иной сфере.

**Разбазаривание средств** (Gross waste) – характеризует нецелевое и неэффективное использование фондов. Разбазаривание средств, проводимое

намеренно и с целью личной наживы может рассматриваться как форма коррупции. Затраты организации на побочную деятельность являются примером разбазаривания средств.

**Расизм (Racism)** – коррупцированная практика дискриминации на основе расовой принадлежности. Расизм во многих странах запрещен, но, тем не менее, процветает в скрытых формах.

**Расхищение, казнокрадство, присвоение (Embezzlement)** – характеризует незаконное использование бюджетных средств, доходов и собственности в личных целях, с нарушением законодательства и в ущерб предприятию, организации.

**Регулирование доступа (Gate keeping)** – практика контроля доступа к ограниченным ресурсам.

**Рейд (Raid)** – это активная фаза враждебного поглощения предприятия или его активов.

**Рейдер (Raider)** – участник рейдерского поглощения или рейдерской атаки.

**Рейдерство (Raidership)** – враждебный захват предприятия или других активов, представляющих ценность на рынке, выражающий процесс борьбы за распределение и перераспределение собственности, с использованием коррупции и должностного подлога. На функциональном уровне, рейдерство, возможно в системе, где существуют пробелы в законодательстве. Приватизация ранее национализированных систем и предприятий может также использоваться для рейдерства.

**Рекомендации на продажу (Recommendations for sale)** – форма коррупции, при которой чиновники отказываются предоставить обратившимся к ним лицам рекомендации, требуемые в других организациях.

**Ренто-ориентированное поведение (Rent-seeking)** – типичная характеристика коррупционного поведения. Коррупцированные чиновники и бюрократы извлекают личную выгоду из своего должностного положения без приложения особых усилий. Монопольное положение в плане контроля над доступом к ограниченными ресурсам, позволяет собирать ренту в форме взяток.

**Риск коррупции (Risk of corruption)** – вероятность столкнуться с коррупцией в организации. Риск коррупции тесно связан с вымогательством и необходимостью давать взятки.

**Риск коррупционера (Risk of corruption)** – вероятность для коррупционера быть обнаруженным, раскрытым, обвиненным или осужденным за коррупцию. Риск коррупционера зависит от эффективности противодействия коррупции со стороны руководства и правоохранительных органов. Если руководство и правоохранительные органы игнорируют, поощряют или принимают непосредственное участие в коррупции, риск коррупционера невысок.

**Сговор (Collusion)** – является типичной формой коррупции. Сговор имеет место в случае, когда участники коррупции заключают соглашение для даль-

нейшей деятельности сообща. Так, коллеги часто игнорируют коррупционное поведение своих знакомых и покрывают их.

**Скрытая коррупция** (Latent corruption) – включает в себя формы коррупции, при которых не происходит обмена денежными средствами в случае дачи взятки. Непотизм, блат и обмен любезностями являются классическими формами скрытой коррупции.

**Скрытые дополнительные расходы** (Hidden fees) – расходы, замаскированные в пакетах услуг. Чрезмерно и неоправданно дорогое проживание в общежитиях, явно завышенные тарифы на иные услуги и т.д. являются классическими формами коррупции. Данные ее формы основаны на намеренном предоставлении заведомо неполной или ложной информации о качестве услуг и ценах на них.

**Справедливость** (Impartiality) – принцип этичного поведения, на основе которого сотрудники относятся ко всем клиентам в равной степени хорошо, в соответствии с требованиями, установленными в организации, и законами страны.

**Средний размер взятки** (Average bribe amount) – средняя взятка, выплаченная в определенный год, рассчитанная как средневзвешенная от общего количества взяток, полученных реципиентами коррупционным путем, и общего числа взяток.

**Стимулы** (Incentives) – коррупционного поведения – это причины, по которым субъекты различных сфер деятельности, руководители, администраторы, сотрудники, государство и бизнес нарушают законы и правила, установленные с целью регулирования и обеспечения эффективной деятельности этих сфер. Стимулы часто выражены в виде материальных и нематериальных благ, полученных или обещанных участниками коррупционных сделок.

**Сторожа, привратники, вахтеры** (Gatekeepers) – роль служащих и администраций, регулирующих доступ к ограниченным нематериальным ресурсам, и наделенных правом отбора.

**Ускоритель** (Grease money) – взятка-ускоритель или «смазка», позволяющая преодолевать бюрократические препятствия, нейтрализовать несовершенство законов или их отсталость и несоответствие духу времени, а также ускорять процессы принятия положительных решений. Правило «нужно подмазать» и принцип «не подмажешь, не поедешь» – хорошо известны. Бюрократы могут намеренно создавать бюрократические препятствия с целью личной наживы путем вымогательства взяток-ускорителей. Подобные взятки выплачиваются иногда руководством организаций государственным чиновникам за получение всевозможных разрешений, в том числе лицензий и аккредитаций.

**Фальсификация дипломов** (Diploma fraud) – подделка документов об образовании, выданных аккредитованными вузами. В отличие от фабрик дипломов, производящих свои собственные, ничем не подкрепленные дипломы, фальсификаторы дипломов подделывают образовательные документы хорошо заре-

комендовавших себя государственных и частных вузов, как правило, имеющих аккредитацию. Дипломы этих вузов пользуются спросом на рынке труда, позволяют занимать определенные должности и признаются государством. Фальсификация дипломов в зависимости от законодательства той или иной страны является нарушением торговой марки, авторского права или прав интеллектуальной собственности.

**Фиктивные (числящиеся) преподаватели** (Ghost instructors) – или мертвые души – это преподаватели, числящиеся на кафедре и/или получающие заработную плату, несмотря на то, что они не преподают и не выполняют научной, методической или какой-либо другой реальной работы. Фиктивные преподаватели, числящиеся на кафедре, делятся получаемой заработной платой с руководством, которое зачисляет их в штат. Другие преподаватели ценят не заработную плату, а само место на кафедре, поскольку это приносит им другие прибыли, в том числе и продвижение по служебной лестнице. Взамен, они предоставляют услуги профессионального характера своим покровителям по сниженным расценкам или бесплатно. К категории такого рода «преподавателей» относятся юристы, сертифицированные бухгалтера и аудиторы, банкиры, врачи и другие специалисты. Другие категории фиктивных лиц состоят из сотрудников местных органов власти, извлекающих пользу из своего статуса преподавателей вузов, в обмен на это предоставляющих определенные преференции нанимателям, а также покрывают их за мелкие нарушения законов.

**Хищник** (Predator) – сотрудник организации, совершающий коррупционные действия регулярно и рассматривающий свою должность, прежде всего, в качестве источника коррупционных доходов, пренебрегая своими служебными обязанностями. Хищник – коррупционер-профессионал. Он заинтересован в большем количестве потенциальных взяткодателей. Хищники часто пытаются получить внешнее финансирование с целью его последующего присвоения.

**Ходок** (Messenger) или проситель – сотрудник, который обращается к чиновнику с просьбой решить тот или иной вопрос за деньги своему протеже.

**Частное репетиторство** (Private tutoring) – практика предоставления репетиторских услуг в частном порядке, является нормальным явлением, если не запрещено законом.

**Экономия на масштабах** (Economies of scale) – в коррупции достигается в том случае, если кооперируют и торгуются с сотрудником по поводу размеров взятки не индивидуально, а группой. Единая взятка, собранная группой для всех участников может быть меньшей по размеру, чем совокупность всех взяток, данных индивидуально.

**Экспедитор** (Expediter) – лицо, выполняющее переговорные функции с целью ускорения и облегчения процесса принятия бюрократического решения в пользу клиента. Посредник или экспедитор использует свои личные связи, контакты, знание людей, системы и механизмов обработки документов и информа-



ции, лазейки в законодательстве и использует свои профессиональные связи, чтобы убедить должностных лиц в безопасности коррупционной сделки и ее взаимовыгодности. Лоббисты представляют организации в процессе получения государственного финансирования, руководители предприятий выторговывают лицензии и аккредитацию у государственных организаций.

**Эластичность предложения** (Elasticity of supply) – показатель чувствительности должностных лиц к изменениям в уровне и характере предложения взяток потенциальными клиентами.

**Эластичность спроса** (Elasticity of demand) – показатель чувствительности потенциальных взяткодателей или доноров к изменению цен на коррупционные услуги. Под ценами подразумевается величина требуемой взятки.

## **Некоторые нормативные и правовые акты в сфере борьбы с коррупцией**

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.
2. Уголовный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 2 июня 1999 г.: одобр. Советом Респ. 24 июня 1999 г.: текст по состоянию на 01 янв. 2008 г. – Минск: Амалфея, 2008. – 482 с.
3. О борьбе с коррупцией: Закон Респ. Беларусь, 20 июля 2006 г., № 165-3, с изм. и доп. от 22 дек. 2011 г., № 332-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2012. – № 5, 2/1885.
4. О прокуратуре Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 8 мая 2007 г., № 220-3. – Минск: Дикта, 2007. – 30 с.
5. О государственной службе в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 14 июня 2003 г., № 204-3: в ред. Закона Респ. Беларусь от 05.01.2008 г. – Минск: Амалфея, 2008.
6. Об участии граждан в охране правопорядка: Закон Респ. Беларусь, 26 июня 2003 г., № 214-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 2/963.
7. О подписании Республикой Беларусь Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию: Указ Президента Респ. Беларусь, 21 нояб. 2000 г., № 637. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 113. – № 1/1819.
8. О судебной практике по делам о преступлениях против интересов службы: Постановление Пленума Верховного суда Респ. Беларусь, 16 дек. 2004 г., № 12 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2004. – № 6/424.
9. Об оперативно-розыскной деятельности: Закон Респ. Беларусь от 9 июля 1999 г., № 289-з // Нац. Реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999 – № 57.
10. Об органах внутренних дел Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2007 г., № 263-3. – Минск: Дикта, 2007. – 44 с.
11. О борьбе с терроризмом: Закон Респ. Беларусь, 3 янв. 2002 г., № 77-3: в ред. от 9 янв. 2006 г. № 97-3 // Консультатнт Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2006.
12. О комитете государственного контроля Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 9 февр. 2000 г. № 369-3: в ред.от 20.07.2006 г., № 162-3 // Там же.
13. О мерах по обеспечению порядка при осуществлении валютных операций (название в ред. Декрета Президента Респ. Беларусь от 4 февр. 1998 г. № 1): Декрет Президента Респ. Беларусь, 5 февр. 1997 г., № 1: в ред. от 9.02.2006 г., № 2 // Там же.
14. О некоторых мерах по противодействию торговле людьми: Декрет Президента Респ. Беларусь, 9 марта 2005 г., № 3: в ред. от 22.11.2005 г., № 15 // Там же.
15. Об органах государственной безопасности Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 3 дек. 1997 г. № 102-3 : в ред. от 4 мая 2005 г. № 16-3. Там же.
16. Об органах финансовых расследований Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 4 июня 2001 г., № 30-3 // Там же.
17. Об утверждении Положения об управлении информации и общественных связей МВД Республики Беларусь: приказ Министра внутрен. дел Респ. Беларусь, 3 авг. 2001 г., № 161. – Минск, 2001.

18. Об организации взаимодействия органов внутренних дел с со средствами массовой информации: приказ Министра внутрен. дел Респ. Беларусь, 7 апр. 2003 г., № 88. – Минск, 2003.

19. О внесении изменений и дополнений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 15 мая 1997 г., № 40-3 // Ведомости Нац. собрания Респ. Беларусь. – 1997. – № 20. – С. 352.

20. О государственной программе по усилению борьбы с коррупцией на 2002 – 2006 годы: Указ Президента Респ. Беларусь, 2 окт. 2002 г., № 500 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 113.

21. О мерах борьбы с организованной преступностью и коррупцией: Закон Респ. Беларусь, 26 июня 1997 г., № 47-3 // Ведомости Нац. собрания Респ. Беларусь. – 1997. – № 24. – С. 460.

22. О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных незаконным путем, и финансирования террористической деятельности: Закон Респ. Беларусь, 19 июля 2000 г., № 426-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 75. 2/201; 2005. – № 196. 2/1165.

23. О порядке определения перечня лиц, совершающих финансовые операции, в отношении которых имеются сведения об их участии в террористической деятельности либо нахождении под контролем лиц, занимающихся террористической деятельностью, и доведения этого перечня до сведения лиц, осуществляющих финансовые операции: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 11 марта 2006 г., № 336 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 42. 5/21050.

24. О порядке определения перечня государств (территорий), которые не участвуют в международном сотрудничестве в сфере предотвращения легализации доходов, полученных незаконным путем, и финансирования террористической деятельности, и порядке его опубликования: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 23 февр. 2006 г., № 259 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 37. 5/20187.

25. О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию: Закон Респ. Беларусь, 26 мая 2003 г., № 199-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 61. 2/948.

26. О ратификации Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности: Закон Респ. Беларусь, 3 мая 2003 г., № 195-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 55. 2/943.

27. Об образовании Департамента финансового мониторинга Комитета государственного контроля Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 14 сент. 2003 г., № 408 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 105. 1/4933.

28. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 17 июля 2001 г., № 390 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 69. 1/2852.

29. Об утверждении перечня оффшорных зон и о внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Беларусь от 12 марта 2003 г. № 104: Указ Президента Респ. Беларусь, 25 мая 2006 г., № 353 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 86. 1/7619.

30. О Государственной программе по борьбе с преступностью и коррупцией на 2010 – 2012 гг.: Указ Президента Респ. Беларусь, 23 сентября 2010 г. № 485 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.

## Литература

1. Анतिकоррупционная политика: учеб. пособие; под ред. Г.А. Сатарова. – М., 2004.
2. Роуз-Аккерман, С. Коррупция и государство / Сьюзан Роуз-Аккерман. – М., 2003.
3. Анतिकоррупционные документы и инструменты: международный и национальный опыт борьбы с коррупцией / авт.-сост. Б.В. Демидов. – М., 2004.
4. Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов / авт.-сост. В.С. Овчинский. – М., 2004.
5. Организация Экономического Сотрудничества и Развития. Глоссарий Международных стандартов по борьбе с коррупцией с примерами из национальной юридической практики. Проект. 2005 / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org>.
6. Организация Экономического Сотрудничества и Развития. Оценка тенденций коррупции и воздействия мер борьбы с коррупцией. Документ для обсуждения. 2005. / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org>.
7. Организация Экономического Сотрудничества и Развития. Борьба с коррупцией в странах с переходной экономикой. Армения. 2005. / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecdbookshop.org>.
8. Осипян, А. Л. Терминологический словарь Коррупция в высшем образовании / А.Л. Осипян [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: <http://people.vanderbilt.edu>. – Дата доступа: 11.05. 2012.
9. Диагностика российской коррупции: социологический анализ. – М., Фонд ИНДЕМ, 2001. / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.anti-corr.ru>
10. Мониторинг злоупотребления административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 2003 г. / Под ред. Е. Панфиловой, К.Рида. – М., 2004.
11. Панфилова, Е. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы / Е. Панфилов, С. Шевердяев. – М., 2005.
12. Клямкин, И. Теневая Россия / И. Клямкин, Л. Тимофеев. – М., 2000. / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.anti-corr.ru>.
13. Сатаров, Г. Проржавевшее правосудие / Г. Сатаров. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.anti-corr.ru>.
14. Коленникова, О. Деформация трудовой деятельности работников милиции как фактор ослабления безопасности населения / О. Коленникова. – М., 2000. / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.transparency.org.ru>.
15. Полтерович, В.М. Институциональная динамика и теория реформ: в 2 кн. / В.М. Полтерович. – Кн. 1. Эволюционная экономика и «мэйнстрим». – М., 2000.
16. Анतिकоррупционные стратегии для стран с переходной экономикой / Под ред. И. Сикоры. – Киев, 2002.
17. Панфилова, Е. Опыт России в области разработки и функционирования национальных стратегий предупреждения коррупции / Е. Панфилова. – М., 2006.
18. Головщинский, К. Сравнительный анализ стратегий по борьбе с коррупцией / К. Головщинский, С. Пархоменко. – М., 2002.
19. Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества / Под ред. М. Горного. – СПб., 2000. / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.strategy-spb.ru>.

20. Гражданское общество против коррупции в России / Под ред. М. Горного. – СПб., 2002. / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.strategy-spb.ru>.
21. Предупреждение коррупции: что может общество / Под ред. М. Горного. – СПб., 2003. / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.strategy-spb.ru>.
22. Нарышкин, С.Е. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева // Журнал Российского права – 2011. – № 9(177) – С. 4–10.
23. Алексеев, С.С. Философия права. История и современность. Проблемы. Тенденции. Перспективы / С.С. Алексеев. – М.: Норма, 1999.
24. Фрейд, З. Будущее одной иллюзии / З. Фрейд. – М., 1990.
25. Арановский, К.В. Конституционная традиция в российской среде / К.В. Арановский. – СПб.: Юр. центр «Пресс», 2003.
26. Берестень, В.И. Коррупция и ее общественная опасность: учеб.-метод. пособие / В.И. Берестень. – Минск: Республиканский институт высшей школы, 2005.
27. Максимов, С.В. Коррупция. Закон. Власть / С.В. Максимов. – М, 2000.
28. Организованная преступность и коррупция: исследования, обзоры, информация // Соц.-правов. альманах. – М, 2000 – 2001. – Вып. 1-4.
29. Плесовских, Ю. Г. Антикоррупционная политика и законодательство: учеб. пособие / Ю.Г. Плесовских, Ю. В. Качановский, В. А. Широков. – Хабаровск, 1999.

## ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

20 июля 2006 г. № 165-З

### О борьбе с коррупцией

Принят Палатой представителей 23 июня 2006 года

Одобен Советом Республики 30 июня 2006 года

Изменения и дополнения:

Закон Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. № 417-З (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г., № 184, 2/1514);

Закон Республики Беларусь от 3 декабря 2009 г. № 64-З (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2009 г., № 300, 2/1616) - **Закон Республики Беларусь вступает в силу 18 марта 2010 г.;**

Закон Республики Беларусь от 28 декабря 2009 г. № 78-З (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., № 5, 2/1630);

Закон Республики Беларусь от 14 июня 2010 г. № 132-З (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., № 147, 2/1684);

Закон Республики Беларусь от 22 декабря 2011 г. № 332-З (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2012 г., № 5, 2/1885)

Настоящий Закон устанавливает правовые основы государственной политики в сфере борьбы с коррупцией, направлен на защиту прав и свобод граждан, общественных интересов от угроз, вытекающих из проявлений коррупции, обеспечение эффективной деятельности государственных органов, иных организаций, государственных должностных и приравненных к ним лиц путем предупреждения, выявления, пресечения правонарушений, создающих условия для коррупции, и коррупционных правонарушений, устранения их последствий.

### ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

*Статья 1. Основные термины и их определения, применяемые в настоящем Законе*

В настоящем Законе применяются следующие основные термины и их определения:

**коррупция** – умышленное использование государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом своего служебного положения и связанных с ним возможностей, сопряженное с противоправным получением имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, а равно подкуп государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица путем предоставления им имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц с тем, чтобы это государственное должностное или приравненное к нему лицо либо иностранное должностное лицо совершили действия или воздержались от их совершения при исполнении своих служебных (трудовых) обязанностей;

**государственные должностные лица** - Президент Республики Беларусь, депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики Национального собрания Рес-

публики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, осуществляющие свои полномочия на профессиональной основе, а также иные государственные служащие, на которых распространяется действие законодательства Республики Беларусь о государственной службе (далее - государственные служащие); сотрудники Следственного комитета Республики Беларусь, имеющие специальные звания (далее - сотрудники Следственного комитета Республики Беларусь); лица, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающие должности в Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях Республики Беларусь, органах внутренних дел, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям, органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь и относящиеся в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь к должностным лицам (далее - военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь); лица, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающие должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей в государственных организациях и негосударственных организациях, в уставном фонде которых доля государственной собственности составляет не менее 50 процентов;

**лица, приравненные к государственным должностным лицам (приравненные к ним лица)**, - члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, осуществляющие свои полномочия на непрофессиональной основе; граждане, зарегистрированные в установленном законом порядке кандидатами в Президенты Республики Беларусь, кандидатами в депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов; лица, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающие в негосударственных организациях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, за исключением лиц, указанных в абзаце третьем настоящей статьи; лица, уполномоченные в установленном порядке на совершение юридически значимых действий; представители общественности при выполнении обязанностей по охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями, отправлению правосудия;

**иностранные должностные лица** – должностные лица иностранных государств, члены иностранных публичных собраний, должностные лица международных организаций, члены международных парламентских собраний, судьи и должностные лица международных судов;

**имущество** – недвижимые и движимые вещи (включая деньги и ценные бумаги), в том числе имущественные права, установленные гражданским законодательством Республики Беларусь;

**близкие родственники** – родители, дети, усыновители, усыновленные (удочеренные), родные братья и сестры, дед, бабушка, внуки;

**члены семьи** – супруг (супруга), близкие родственники, проживающие совместно и ведущие общее хозяйство с государственным должностным или приравненным к нему лицом;

**свойственники** – близкие родственники супруга (супруги);

**конфликт интересов** - ситуация, при которой личные интересы государственного должностного лица, его супруга (супруги), близких родственников или свойственников влияют или могут повлиять на надлежащее исполнение государственным должностным лицом своих служебных (трудовых) обязанностей при принятии им решения или участии в принятии решения либо совершении других действий по службе (работе).

*Статья 2. Законодательство о борьбе с коррупцией*

Законодательство о борьбе с коррупцией основывается на Конституции Республики Беларусь и включает в себя настоящий Закон и иные акты законодательства Республики Беларусь, а также международные договоры Республики Беларусь.

Ответственность за правонарушения, создающие условия для коррупции, и коррупционные правонарушения устанавливается Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях, Уголовным кодексом Республики Беларусь и иными законодательными актами Республики Беларусь.

*Статья 3. Субъекты правонарушений, создающих условия для коррупции, и коррупционных правонарушений*

Субъектами правонарушений, создающих условия для коррупции, являются:  
государственные должностные лица;

лица, приравненные к государственным должностным лицам.

Субъектами коррупционных правонарушений являются:

государственные должностные лица;

лица, приравненные к государственным должностным лицам;

иностранные должностные лица;

лица, осуществляющие подкуп государственных должностных или приравненных к ним лиц либо иностранных должностных лиц.

*Статья 4. Принципы борьбы с коррупцией*

Борьба с коррупцией основывается на принципах:

законности;

справедливости;

равенства перед законом;

гласности;

неотвратимости ответственности;

личной виновной ответственности;

гуманизма.

*Статья 5. Система мер борьбы с коррупцией*

Борьба с коррупцией осуществляется государственными органами и иными организациями посредством комплексного применения следующих мер:

планирования и координации деятельности государственных органов и иных организаций по борьбе с коррупцией;

установления ограничений, а также специальных требований, направленных на обеспечение финансового контроля в отношении государственных должностных лиц в целях предотвращения проявлений коррупции и их выявления;

обеспечения правовой регламентации деятельности государственных органов и иных организаций, государственного и общественного контроля и надзора за этой деятельностью;



совершенствования системы государственных органов, кадровой работы и процедуры решения вопросов, обеспечивающих защиту прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц;

проведения мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции (антикоррупционные образование и воспитание);

обеспечения гласности в деятельности государственных должностных и приравненных к ним лиц, если иное не предусмотрено законодательством Республики Беларусь;

восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, ликвидации иных вредных последствий правонарушений, создающих условия для коррупции, и коррупционных правонарушений;

установления правовых запретов в целях разграничения служебных (трудовых) обязанностей и личных, групповых и иных внеслужебных интересов государственных должностных и приравненных к ним лиц;

предоставления в установленном законодательными актами Республики Беларусь порядке государственным должностным и приравненным к ним лицам гарантий и компенсаций, связанных с ограничениями, установленными настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь в сфере борьбы с коррупцией;

недопущения финансирования либо предоставления других форм материального обеспечения деятельности государственных органов и иных организаций из источников и в порядке, не предусмотренных законодательством Республики Беларусь;

проведения в установленном порядке криминологической экспертизы проектов правовых актов Республики Беларусь, ранее принятых (изданных) правовых актов Республики Беларусь, а также криминологических исследований коррупционной преступности в целях ее оценки и прогноза для выявления предпосылок и причин коррупции и своевременного принятия эффективных мер по ее предупреждению и профилактике;

сочетания борьбы с коррупцией с созданием экономических предпосылок для устранения причин коррупции.

## **ГЛАВА 2**

### **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ БОРЬБУ С КОРРУПЦИЕЙ, И ИХ СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ И ИНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ, УЧАСТВУЮЩИЕ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ**

#### *Статья 6. Государственные органы, осуществляющие борьбу с коррупцией*

Борьбу с коррупцией осуществляют органы прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности.

Государственные органы, осуществляющие борьбу с коррупцией, решают стоящие перед ними задачи самостоятельно и во взаимодействии между собой, с другими государственными органами и иными организациями, а также при содействии граждан Республики Беларусь.

#### *Статья 7. Полномочия Генеральной прокуратуры Республики Беларусь в сфере борьбы с коррупцией*

Генеральная прокуратура Республики Беларусь является государственным органом, ответственным за организацию борьбы с коррупцией.

В целях обеспечения организации борьбы с коррупцией Генеральная прокуратура Республики Беларусь:

аккумулирует информацию о фактах, свидетельствующих о коррупции;

анализирует эффективность применяемых мер по противодействию коррупции;

координирует правоохранительную деятельность иных государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией;

осуществляет надзор за исполнением руководителями государственных органов и иных организаций требований настоящего Закона и иных актов законодательства Республики Беларусь в сфере борьбы с коррупцией и в случае выявления правонарушений принимает меры по привлечению лиц, их совершивших, к ответственности, установленной законодательными актами Республики Беларусь;

готовит предложения по совершенствованию правового регулирования борьбы с коррупцией;

осуществляет иные полномочия в сфере борьбы с коррупцией, установленные законодательными актами Республики Беларусь.

*Статья 8. Специальные подразделения по борьбе с коррупцией и их права*

В органах прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности создаются специальные подразделения по борьбе с коррупцией.

Порядок создания в органах прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности специальных подразделений по борьбе с коррупцией определяется Президентом Республики Беларусь.

Специальным подразделениям по борьбе с коррупцией при выполнении возложенных на них задач предоставляется право:

получать безвозмездно из государственных органов и иных организаций в установленном законодательством Республики Беларусь порядке информацию, необходимую для выполнения функций по борьбе с коррупцией, в том числе из автоматизированных информационных, справочных систем и банков данных;

беспрепятственно прибывать в пункты пропуска через Государственную границу Республики Беларусь и места, где осуществляется пограничный контроль, по служебным удостоверениям и пропускам, выдаваемым Государственным пограничным комитетом Республики Беларусь или уполномоченными должностными лицами иных органов пограничной службы Республики Беларусь;

приостанавливать с санкции прокурора полностью или частично на срок до десяти суток финансовые операции физических и юридических лиц, а также ограничивать их в праве распоряжения имуществом, если имеются достаточные основания полагать, что денежные средства и (или) иное имущество получены от лиц, причастных к совершению коррупционных правонарушений или к легализации доходов, полученных преступным путем;

вносить в государственные органы и иные государственные организации в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, представления об аннулировании специальных разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности.

Другие права, а также обязанности специальных подразделений по борьбе с коррупцией определяются настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь.

*Статья 9. Государственные органы и иные организации, участвующие в борьбе с коррупцией*

Следственный комитет Республики Беларусь, Комитет государственного контроля Республики Беларусь и его органы, Государственный таможенный комитет Республики Беларусь и таможи Республики Беларусь, Государственный пограничный комитет Республики Беларусь и иные органы пограничной службы Республики Беларусь, Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь и его инспекции, Министерство финансов Республики Беларусь и его территориальные органы, Национальный банк Республики Беларусь, другие банки и небанковские кредитно-финансовые организации, а также другие государственные органы и иные организации участвуют в борьбе с коррупцией в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

*Статья 10. Взаимодействие государственных органов и иных организаций в сфере борьбы с коррупцией*

Государственные органы и иные организации обязаны передавать государственным органам, осуществляющим борьбу с коррупцией, информацию, связанную с фактами, свидетельствующими о коррупции.

Порядок и условия взаимодействия государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией, определяются ими совместно.

Государственные органы, осуществляющие борьбу с коррупцией, на основе международных договоров Республики Беларусь могут обмениваться необходимой информацией с органами иностранных государств, осуществляющими деятельность в сфере борьбы с коррупцией.

*Статья 11. Содействие государственным органам, осуществляющим борьбу с коррупцией, государственным органам и иным организациям, участвующим в борьбе с коррупцией*

Государственные органы, иные организации и их должностные лица в пределах своей компетенции, а также граждане Республики Беларусь обязаны оказывать содействие государственным органам, осуществляющим борьбу с коррупцией, и государственным органам и иным организациям, участвующим в борьбе с коррупцией. Сведения, документы и другие материалы в сфере борьбы с коррупцией, запрашиваемые государственными органами, осуществляющими борьбу с коррупцией, предоставляются государственными органами, иными организациями и их должностными лицами незамедлительно, а если это невозможно, то в течение трех суток.

Предоставление сведений и документов, содержащих государственную, банковскую или иную охраняемую законом тайну, осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Республики Беларусь. Предоставление указанных сведений и документов осуществляется в сроки, предусмотренные частью первой настоящей статьи.

*Статья 12. Информационное обеспечение борьбы с коррупцией*

В целях сбора, хранения, анализа и обобщения информации о фактах, свидетельствующих о коррупции, в том числе о физических и юридических лицах, причастных к коррупции, в специальных подразделениях по борьбе с коррупцией создаются и ведутся оперативные учеты и централизованные банки данных.

В Генеральной прокуратуре Республики Беларусь ведутся единые банки данных о состоянии борьбы с коррупцией, которые формируются на основании информации,

представляемой органами прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности в порядке и сроки, установленные Генеральной прокуратурой Республики Беларусь по согласованию с Министерством внутренних дел Республики Беларусь и Комитетом государственной безопасности Республики Беларусь.

*Статья 13. Координация деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией, и государственных органов и иных организаций, участвующих в борьбе с коррупцией*

Координация деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией, и государственных органов и иных организаций, участвующих в борьбе с коррупцией, осуществляется координационными совещаниями по борьбе с преступностью и коррупцией, действующими в порядке, определяемом Президентом Республики Беларусь.

*Статья 14. Финансовое и материально-техническое обеспечение специальных подразделений по борьбе с коррупцией*

Финансовое и материально-техническое обеспечение специальных подразделений по борьбе с коррупцией осуществляется за счет средств республиканского бюджета. Конкретные размеры необходимых для этого средств, в том числе валютных, ежегодно устанавливаются при утверждении республиканского бюджета на содержание органов прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности и используются ими на материально-техническое обеспечение специальных подразделений.

### **ГЛАВА 3 ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ**

*Статья 15. Требования к порядку принятия отдельных решений государственными органами и иными государственными организациями в сфере экономических отношений*

Решения по оказанию государственной поддержки юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям принимаются в порядке, определяемом Президентом Республики Беларусь.

Государственные органы и иные государственные организации в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, обязаны проводить открытые конкурсы или аукционы при принятии решений:

- о привлечении юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей к реализации государственных программ и государственных заказов;
- о распределении квот;
- о выборе поставщиков для государственных нужд;
- о возложении на юридическое лицо и (или) индивидуального предпринимателя отдельных функций государственного заказчика;
- в иных случаях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь.

Метод и порядок распределения квоты на внешнюю торговлю товарами определяются Президентом Республики Беларусь или по его поручению Правительством Республики Беларусь.

Открытые конкурсы и аукционы в целях распределения квот и выбора поставщиков для государственных нужд не проводятся, если соответствующие поставки товаров (работ, услуг) осуществляются организацией, являющейся естественным моно-

полистом, а также в случаях, когда законодательством Республики Беларусь допускается иной порядок распределения квот и выбора поставщиков для государственных нужд.

*Статья 16. Обязательство государственного должностного лица, лица, претендующего на занятие должности государственного должностного лица*

Государственное должностное лицо, лицо, претендующее на занятие должности государственного должностного лица, в целях недопущения действий, которые могут привести к использованию ими своего служебного положения и связанных с ним возможностей и основанного на нем авторитета в личных, групповых и иных внеслужебных интересах, дают обязательство по соблюдению ограничений, установленных статьей 17 настоящего Закона, а также законодательством Республики Беларусь о государственной службе для государственных служащих (если соответствующая должность государственного должностного лица относится к государственной службе), и ставятся в известность о правовых последствиях неисполнения такого обязательства.

Обязательство государственного должностного лица, лица, претендующего на занятие должности государственного должностного лица, оформляется в письменной форме кадровой службой соответствующего государственного органа, иной организации. Не подписание данного обязательства влечет за собой отказ в регистрации в качестве кандидата на должность государственного должностного лица, в назначении на должность государственного должностного лица либо освобождение государственного должностного лица от занимаемой должности в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь.

Должностные лица кадровой службы соответствующего государственного органа, иной организации за невыполнение возложенных на них должностных обязанностей по оформлению обязательства государственного должностного лица, лица, претендующего на занятие должности государственного должностного лица, либо несвоевременное ознакомление государственных должностных лиц с предъявляемыми к ним требованиями несут дисциплинарную ответственность в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь.

*Статья 17. Ограничения, устанавливаемые для государственных должностных и приравненных к ним лиц*

Государственное должностное лицо не вправе:

заниматься предпринимательской деятельностью лично либо через доверенных лиц, оказывать содействие супругу (супруге), близким родственникам или свойственникам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя служебное положение, быть представителем третьих лиц по вопросам, связанным с деятельностью государственного органа, иной организации, служащим (работником) которого (которой) оно является, либо подчиненного (подчиненной) и (или) подконтрольного (подконтрольной) ему (ей) государственного органа, иной организации, а также выполнять иную оплачиваемую работу, не связанную с исполнением служебных (трудовых) обязанностей по месту основной службы (работы) (кроме преподавательской, научной, культурной, творческой деятельности и медицинской практики), если иное не установлено Конституцией Республики Беларусь;

совершать от имени государственных организаций без согласования с государственными органами (организациями), в подчинении (ведении) которых они находятся (в состав которых они входят), сделки с юридическими лицами, собственниками иму-

щества или аффилированными лицами которых в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь о хозяйственных обществах являются его супруг (супруга), близкие родственники или свойственники, а также с индивидуальными предпринимателями, являющимися его супругом (супругой), близкими родственниками или свойственниками, а равно поручать без такого согласования совершение указанных сделок иным должностным лицам;

совершать от имени негосударственных организаций, в уставном фонде которых доля государственной собственности составляет не менее 50 процентов, сделки с юридическими лицами, собственниками имущества или аффилированными лицами которых в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь о хозяйственных обществах являются его супруг (супруга), близкие родственники или свойственники, а также с индивидуальными предпринимателями, являющимися его супругом (супругой), близкими родственниками или свойственниками, а равно поручать совершение таких сделок иным должностным лицам в нарушение порядка, установленного законодательными актами Республики Беларусь о хозяйственных обществах;

принимать участие лично или через доверенных лиц в управлении коммерческой организацией, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь;

иметь счета в иностранных банках, за исключением случаев выполнения государственных функций в иностранных государствах и иных случаев, установленных законодательными актами Республики Беларусь;

выполнять имеющие отношение к служебной (трудовой) деятельности указания и поручения политической партии, иного общественного объединения, членом которой (которого) оно является (за исключением депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутатов местных Советов депутатов).

Законодательными актами Республики Беларусь для государственных служащих, а также сотрудников Следственного комитета Республики Беларусь, военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь могут быть установлены иные ограничения.

Государственные служащие, а также сотрудники Следственного комитета Республики Беларусь, военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, имеющие в собственности доли участия (акции, права) в уставных фондах коммерческих организаций, обязаны в трехмесячный срок после назначения (избрания) на должность передать их в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения государственной службы, службы в Следственном комитете Республики Беларусь, военной службы (службы) в Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях Республики Беларусь, органах внутренних дел, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям, органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь.

Государственные должностные лица, не указанные в части третьей настоящей статьи, имеющие в собственности доли участия (акции, права) в уставных фондах ком-

мерческих организаций, вправе лично либо через доверенных лиц принимать участие в управлении этими коммерческими организациями.

Государственное должностное лицо обязано приостановить свое членство в политической партии, если в соответствии с законодательством Республики Беларусь исполнение государственных функций является несовместимым с принадлежностью к политической партии.

Государственное должностное лицо, нарушившее письменное обязательство по соблюдению ограничений, установленных частями первой-третьей и пятой настоящей статьи, привлекается к ответственности, в том числе освобождается от занимаемой должности, в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь.

Ограничения для лиц, приравненных к государственным должностным лицам, устанавливаются законодательными актами Республики Беларусь.

*Статья 18. Ограничения по совместной службе (работе) в государственной организации супругов, близких родственников или свойственников*

Ограничения по совместной государственной службе государственных служащих, совместной службе сотрудников Следственного комитета Республики Беларусь, военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, совместной работе в одной и той же государственной организации (обособленном подразделении) иных лиц, являющихся супругами, близкими родственниками или свойственниками, устанавливаются законодательными актами Республики Беларусь.

*Статья 18<sup>1</sup>. Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов в связи с исполнением обязанностей государственного должностного лица*

Государственное должностное лицо обязано уведомить в письменной форме своего руководителя, в непосредственной подчиненности которого оно находится, о возникновении конфликта интересов или возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно, и вправе в письменной форме заявить самоотвод от принятия решения, участия в принятии решения либо совершения других действий по службе (работе), вызывающих или могущих вызвать возникновение конфликта интересов. Руководитель может не принять заявленный государственным должностным лицом самоотвод и письменно обязать государственное должностное лицо совершить соответствующие действия по службе (работе). О возникновении или возможности возникновения конфликта интересов и результатах рассмотрения заявленного государственным должностным лицом самоотвода его руководитель информирует руководителя государственного органа, иной организации.

Руководитель государственного органа, иной организации, которому стало известно о возникновении или возможности возникновения конфликта интересов, обязан незамедлительно принять меры по его предотвращению или урегулированию.

В целях предотвращения или урегулирования конфликта интересов руководитель государственного органа, иной организации вправе:

дать государственному должностному лицу письменные рекомендации о принятии мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов;

отстранить государственное должностное лицо от совершения действий по службе (работе), вызывающих или могущих вызвать у государственного должностного лица конфликт интересов;

перевести государственное должностное лицо в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, с должности, исполнение обязанностей по которой вызвало или может вызвать возникновение конфликта интересов, на другую равнозначную должность;

поручить исполнение прежних должностных обязанностей на новом рабочем месте либо изменить, в том числе временно, должностные обязанности государственного должностного лица в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, в целях предотвращения конфликта интересов или возможности его возникновения;

принять иные меры, предусмотренные законодательством Республики Беларусь.

Государственное должностное лицо, руководитель, в непосредственной подчиненности которого оно находится, руководитель государственного органа, иной организации, допустившие нарушение требований, предусмотренных настоящей статьей, несут ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь.

Требования, предусмотренные настоящей статьей, не распространяются на участников отношений, регулируемых законодательными актами Республики Беларусь, устанавливающими порядок уголовного, административного процесса, конституционного, гражданского судопроизводства, судопроизводства в хозяйственных судах.

#### *Статья 19. Меры, направленные на обеспечение финансового контроля*

Государственные должностные и приравненные к ним лица, их супруг (супруга) и совершеннолетние близкие родственники, проживающие совместно с ними и ведущие общее хозяйство, а также граждане Республики Беларусь, поступающие на государственную службу, службу в Следственный комитет Республики Беларусь, военную службу по контракту, службу в органы внутренних дел, органы и подразделения по чрезвычайным ситуациям, органы финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, обязаны в случаях и порядке, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь, представлять декларации о доходах и имуществе в соответствующий государственный орган (организацию).

Непредставление декларации о доходах и имуществе или умышленное внесение в нее неполных, недостоверных сведений являются основанием для отказа в приеме на службу (работу), назначении на другую должность либо для привлечения к дисциплинарной ответственности, в том числе освобождения от занимаемой должности, в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь.

Сведения, содержащиеся в декларациях о доходах и имуществе, не подлежат распространению, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь.

#### *Статья 20. Правонарушения, создающие условия для коррупции*

Правонарушениями, создающими условия для коррупции, являются:

вмешательство государственного должностного лица с использованием своих служебных полномочий в деятельность иных государственных органов и других организаций, если это не входит в круг его полномочий и не основано на законодательном акте Республики Беларусь;



оказание государственным должностным лицом при подготовке и принятии решений неправомерного предпочтения интересам физических или юридических лиц либо предоставление им необоснованных льгот и привилегий или оказание содействия в их предоставлении;

использование государственным должностным или приравненным к нему лицом служебного положения при решении вопросов, затрагивающих его личные, групповые и иные внеслужебные интересы, если это не связано со служебной деятельностью;

участие государственного должностного лица в качестве поверенного третьих лиц в делах организации, в которой он состоит на службе, либо подчиненной или подконтрольной ей иной организации;

использование государственным должностным или приравненным к нему лицом в личных, групповых и иных внеслужебных интересах информации, содержащей сведения, составляющие государственные секреты, коммерческую, банковскую или иную охраняемую законом тайну, полученной при исполнении им служебных (трудовых) обязанностей;

отказ государственного должностного или приравненного к нему лица в предоставлении информации физическим или юридическим лицам, предоставление которой этим лицам предусмотрено законодательством Республики Беларусь, умышленное несвоевременное ее предоставление или предоставление неполной либо недостоверной информации;

требование государственным должностным или приравненным к нему лицом от физических или юридических лиц информации, в том числе документов, предоставление которой не предусмотрено законодательством Республики Беларусь;

нарушение государственным должностным лицом в личных, групповых и иных внеслужебных интересах установленного законодательными актами Республики Беларусь порядка рассмотрения обращений физических или юридических лиц и принятия решений по вопросам, входящим в его компетенцию;

создание государственным должностным или приравненным к нему лицом препятствий физическим или юридическим лицам в реализации их прав и законных интересов;

делегирование полномочий на государственное регулирование предпринимательской деятельности либо на контроль за ней лицу, осуществляющему такую деятельность, если это не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь;

нарушение порядка проведения конкурсов и аукционов, установленного законодательством Республики Беларусь;

требование предоставления безвозмездной (спонсорской) помощи, а равно нарушение порядка ее предоставления и использования, установленного законодательством Республики Беларусь.

Совершение указанных в части первой настоящей статьи правонарушений влечет за собой ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь.

## **ГЛАВА 4 КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ**

### *Статья 21. Коррупционные правонарушения*

Коррупционными правонарушениями являются:

вымогательство государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом имущества или другой выгоды в виде услуги, по-

кровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц в обмен на любое действие или бездействие при исполнении служебных (трудовых) обязанностей;

принятие государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц в обмен на любое действие или бездействие при исполнении служебных (трудовых) обязанностей, кроме предусмотренной законодательством Республики Беларусь оплаты труда;

предложение или предоставление государственному должностному или приравненному к нему лицу либо иностранному должностному лицу имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц в обмен на любое действие или бездействие при исполнении служебных (трудовых) обязанностей;

действие или бездействие государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица при исполнении служебных (трудовых) обязанностей в целях незаконного извлечения выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц;

незаконное использование или умышленное сокрытие имущества, полученного государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом от любой деятельности, указанной в абзацах втором, третьем и пятом части первой настоящей статьи;

принятие государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом имущества (подарков) или другой выгоды в виде услуги в связи с исполнением служебных (трудовых) обязанностей, за исключением сувениров, вручаемых при проведении протокольных и иных официальных мероприятий;

принятие приглашения государственным должностным или приравненным к нему лицом в туристическую, лечебно-оздоровительную или иную поездку за счет физических и (или) юридических лиц, за исключением следующих поездок: по приглашению супруга (супруги), близких родственников или свойственников; осуществляемых в соответствии с международными договорами Республики Беларусь или на взаимной основе по договоренности между государственными органами Республики Беларусь и иностранными государственными органами за счет средств соответствующих государственных органов и (или) международных организаций; по приглашению иных физических лиц, если отношения с ними не затрагивают вопросов служебной (трудовой) деятельности приглашаемого; осуществляемых с согласия вышестоящего должностного лица либо коллегиального органа управления для участия в международных и зарубежных научных, спортивных, творческих и иных мероприятиях за счет средств общественных объединений (фондов), в том числе поездок, осуществляемых в рамках уставной деятельности таких общественных объединений (фондов) по приглашениям и за счет зарубежных партнеров;

передача государственным должностным лицом физическим лицам, а также негосударственным организациям бюджетных средств или иного имущества, находящегося в государственной собственности, если это не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь;

использование государственным должностным лицом в личных, групповых и иных внеслужебных интересах предоставленного ему для осуществления государст-

венных функций имущества, находящегося в государственной собственности, если это не предусмотрено актами законодательства Республики Беларусь;

использование государственным должностным лицом своих служебных полномочий в целях получения кредита, ссуды, приобретения ценных бумаг, недвижимого и иного имущества.

Совершение указанных в части первой настоящей статьи правонарушений влечет за собой ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь.

*Статья 22. Уведомление о совершении правонарушения, создающего условия для коррупции, или коррупционного правонарушения*

В случае совершения какого-либо из указанных в части первой статьи 20 и части первой статьи 21 настоящего Закона правонарушений депутатом Палаты представителей, членом Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутатом местного Совета депутатов, гражданином, зарегистрированным в установленном законом порядке кандидатом в Президенты Республики Беларусь, кандидатом в депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, государственные органы, осуществляющие борьбу с коррупцией, уведомляют об этом соответственно Палату представителей, Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь, соответствующие местный Совет депутатов, избирательную комиссию.

*Статья 23. Гарантии физическим лицам, способствующим выявлению коррупции*

Физическое лицо, сообщившее о факте правонарушения, связанного с коррупцией, или иным образом способствующее выявлению коррупции, находится под защитой государства.

Физическому лицу, способствующему выявлению коррупции, его супругу (супруге), близким родственникам или свойственникам при наличии достаточных данных, указывающих на то, что в отношении их имеется реальная угроза убийства, применения насилия, уничтожения или повреждения имущества, осуществления других противоправных действий, гарантируется применение мер по обеспечению безопасности в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

## ГЛАВА 5

### УСТРАНЕНИЕ ПОСЛЕДСТВИЙ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

*Статья 24. Взыскание (возврат) незаконно полученного имущества или стоимости незаконно предоставленных услуг*

Денежные средства, предоставленные в нарушение законодательства Республики Беларусь и поступившие на банковский счет государственного должностного или приравненного к нему лица, подлежат перечислению им в республиканский бюджет в течение десяти дней со дня, когда государственному должностному или приравненному к нему лицу стало об этом известно.

Имущество, в том числе подарки, полученное государственным должностным или приравненным к нему лицом с нарушением порядка, установленного законодательными актами Республики Беларусь, в связи с исполнением им своих служебных (трудовых) обязанностей, подлежит безвозмездной сдаче по месту службы (работы) указанного лица. Учет, хранение, оценка и реализация сданного имущества осуществляются в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь.

При невозможности возврата имущества и сдачи его по месту службы (работы) государственное должностное или приравненное к нему лицо обязано возместить его стоимость, а также возместить в республиканский бюджет стоимость услуг, которыми оно неправомерно воспользовалось, путем перечисления денежных средств в республиканский бюджет в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Члены семьи государственного должностного или приравненного к нему лица не вправе принимать имущество и услуги, в том числе приглашения в туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки, за счет физических и юридических лиц, находящихся в служебной или иной зависимости от этого государственного должностного или приравненного к нему лица, связанной с его служебной (трудовой) деятельностью.

Государственное должностное или приравненное к нему лицо обязано сдать незаконно полученное членами его семьи имущество в финансовый орган по месту своего жительства либо возместить его стоимость или стоимость услуг, которыми неправомерно воспользовались члены его семьи, путем перечисления денежных средств в республиканский бюджет в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь. Денежные средства, предоставленные в нарушение законодательства Республики Беларусь и поступившие на банковский счет членов семьи государственного должностного или приравненного к нему лица, подлежат перечислению в республиканский бюджет в течение десяти дней со дня, когда государственному должностному или приравненному к нему лицу стало об этом известно.

В случае, если государственное должностное или приравненное к нему лицо отказывается добровольно сдать незаконно полученное им или членами его семьи имущество либо возместить его стоимость или стоимость услуг, незаконно полученных им или членами его семьи, при отсутствии признаков преступления, это имущество или соответствующая стоимость услуг подлежат взысканию в доход государства на основании решения суда по иску государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией. Государственные органы, осуществляющие борьбу с коррупцией, до обращения в суд вправе наложить арест на имущество, незаконно полученное государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом, не обладающим дипломатическим иммунитетом.

Имущество, полученное государственным органом или иной государственной организацией с нарушением порядка их финансирования, подлежит изъятию уполномоченными государственными органами либо по решению суда и реализации в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь для реализации имущества, изъятых, арестованных или обращенных в доход государства, а стоимость услуг, полученных с нарушением этого порядка, – перечислению в республиканский бюджет.

*Статья 25. Отмена решений, принятых в результате совершения правонарушений, создающих условия для коррупции, или коррупционных правонарушений*

Решения, принятые в результате совершения правонарушений, создающих условия для коррупции, или коррупционных правонарушений, могут быть отменены государственным органом, иной организацией или должностным лицом, уполномоченными на их принятие, либо вышестоящим государственным органом, иной вышестоящей организацией, вышестоящим должностным лицом или судом по иску государственных органов, иных организаций или граждан Республики Беларусь.

Физическое или юридическое лицо, чьи права и охраняемые законом интересы ущемлены в результате принятия таких решений, вправе обжаловать их в судебном порядке.

*Статья 26. Меры правовой защиты лиц, которым причинен вред совершением правонарушения, создающего условия для коррупции, или коррупционного правонарушения*

Вред, причиненный совершением правонарушения, создающего условия для коррупции, или коррупционного правонарушения, возмещается в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь.

По требованиям, связанным с возмещением вреда, причиненного совершением правонарушения, создающего условия для коррупции, или коррупционного правонарушения, устанавливается десятилетний срок исковой давности, исчисляемый со дня их совершения.

*Статья 27. Обязанности и ответственность руководителей государственных органов, иных организаций за непринятие мер по борьбе с коррупцией*

Руководители государственных органов и иных организаций в пределах своей компетенции обязаны:

принимать установленные настоящим Законом и иными актами законодательства Республики Беларусь меры, направленные на борьбу с коррупцией;

привлекать лиц, совершивших правонарушения, создающие условия для коррупции, или коррупционные правонарушения, за которые предусмотрена дисциплинарная ответственность, к такой ответственности в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь;

своевременно информировать в установленном законодательством Республики Беларусь порядке государственные органы, осуществляющие борьбу с коррупцией, о фактах совершения подчиненными работниками правонарушений, создающих условия для коррупции, или коррупционных правонарушений.

Руководители государственных органов и иных организаций, не выполняющие или не в полной мере выполняющие требования, предусмотренные частью первой настоящей статьи, а также не предоставляющие информацию, запрашиваемую государственными органами, осуществляющими борьбу с коррупцией, и необходимую для выполнения их функций, несут ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь.

## **ГЛАВА 6**

### **КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ**

*Статья 28. Контроль за деятельностью специальных подразделений по борьбе с коррупцией*

Контроль за деятельностью специальных подразделений по борьбе с коррупцией в органах прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности осуществляют соответственно Генеральный прокурор Республики Беларусь, Министр внутренних дел Республики Беларусь и Председатель Комитета государственной безопасности Республики Беларусь.

*Статья 29. Надзор за исполнением законодательства Республики Беларусь в сфере борьбы с коррупцией*

Надзор за точным и единообразным исполнением законодательства Республики Беларусь в сфере борьбы с коррупцией осуществляют Генеральный прокурор Республики Беларусь и подчиненные ему прокуроры.

## ГЛАВА 7 ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

### *Статья 30. Вступление в силу настоящего Закона*

Настоящий Закон вступает в силу через шесть месяцев после его официального опубликования, за исключением главы 7, которая вступает в силу со дня официального опубликования настоящего Закона.

### *Статья 31. Приведение актов законодательства Республики Беларусь в соответствие с настоящим Законом*

Совету Министров Республики Беларусь в трехмесячный срок после вступления в силу настоящего Закона:

внести в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь предложения о приведении законодательных актов Республики Беларусь в соответствие с настоящим Законом;

привести решения Правительства Республики Беларусь в соответствие с настоящим Законом;

обеспечить пересмотр и отмену республиканскими органами государственного управления, подчиненными Совету Министров Республики Беларусь, их нормативных правовых актов, противоречащих настоящему Закону;

принять иные меры, необходимые для реализации положений настоящего Закона.

*Президент Республики Беларусь*

*А. Лукашенко*

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	3
Лекция 1. Противодействие коррупции .....	6
Лекция 2. Международное законодательство и международные инструменты противодействия коррупции .....	29
Лекция 3. Исследование и диагностика коррупции как основа разработки антикоррупционной стратегии. Международный теоретико- практический опыт разработки и внедрения .....	42
Лекция 4. Коррупция и верховенство Закона: правовые основы антикоррупционной стратегии .....	59
Лекция 5. Разработка стратегии противодействия коррупции в Республике Беларусь. Особенности подхода, опыт и практика борьбы .....	79
Глоссарий .....	102
Некоторые нормативные и правовые акты в сфере борьбы с коррупцией .....	122
Литература .....	124
Приложение .....	126

*Учебное издание*

ЛУЗГИН Иван Иванович

**КОРРУПЦИЯ И ЕЁ  
ОБЩЕСТВЕННАЯ ОПАСНОСТЬ**

Курс лекций  
для студентов неюридических специальности

Редактор *И. Н. Безборщяя*  
Дизайн обложки *В. А. Виноградовой*

---

Подписано в печать 30.07.12. Формат 60 × 84 1/16. Бумага офсетная.  
Ризография. Усл. печ. л. 8,35. Уч.-изд. л. 8,02. Тираж 99 экз. Заказ 1143.

---

Издание и полиграфическое исполнение:  
учреждение образования «Полоцкий государственный университет».

ЛИ № 02330/0548568 от 26.06.09

ЛП № 02330/0494256 от 27.05.09

Ул. Блохина, 29, 211440, г. Новополоцк.