ДАЙДЖЕСТ ИССЛЕДОВАНИЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ

(навигатор внимательного антикоррупционного чтения)

Проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики НИУ ВШЭ

Составитель – Станислав Шевердяев

2017 • №3

Содержание выпуска

Название рубрики	Тема в текущем выпуске
События мира политической коррупции	Реформы антикоррупционных ведомств в Китае Системная коррупция в Испании Арест экс-президента Панамы
Зарубежная классика исследований политической коррупции	Знакомство с книгой: Карл Дж. Фридрих. Понятие коррупции в исторической перспективе // Политическая коррупция: понятия и контексты. Под ред. А. Хайденхаймера и М. Джонстона. 2002.
Значительные российские исследования в области политической коррупции	Гельман В.Я. Модернизация, институты и «порочный круг» постсоветского неопатримониализма / Владимир Гельман: Препринт М-41/15 — СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2015.
Правовые инициативы	Международная инициатива Open Government Partnership
Антикоррупционные кейсы	Дело Филата (Молдова)
Знакомство с исследователями политической коррупции	Майкл Джонстон
Разное	На сайте ПУЛ АП появился раздел "Наука"

СОБЫТИЯ МИРА ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ

Рубрика о событиях и фактах, которые могут привести к переосмыслению привычного отношения к проблемам политической коррупции как в бытовом, так и в научном мировоззрении.

Реформы антикоррупционных ведомств в Китае. Системная коррупция в Испании. Арест экс-президента Панамы.

В этом номере Дайджеста исследований политической коррупции в первой рубрике мы публикуем ряд интересных материалов, связанных с изменениями в восприятии проблем политической коррупции в мире.

В первую очередь, приводятся выдержки из статьи преподавателя австралийского университета Zhiqiong June Wang "China's new anti-corruption body raises worrying questions about the rule of law". В этом материале автор характеризует проходящий в Китае эксперимент по реформированию антикоррупционных ведомств с целью проведения неуклонной линии Председателя КНР Си Цзинпиня по противодействию коррупции. Комментируемые нововведения находятся в процессе реализации с декабря 2016 по март 2018 г. и осуществляются на институциональной базе Центральной комиссии КПК (Компартии Китая) по проверке дисциплины. Организационная конструкция нового ведомства довольно своеобразна, но на фоне специфики политической системы Китая, которая, к примеру, не признает принцип разделения властей, это выглядит незначительной деталью.

Гораздо важнее, что данные реформы являются свидетельством убедительности широко известного тезиса о необходимости создания специализированного и при этом единого антикоррупционного ведомства с расширенными функциями (в рассматриваемом случае – как административными, так и правоохранительными, квази-судебными). Как мы видим современная антикоррупционная повестка начинает менять лицо системы государственных институтов в недемократических государствах, которые стараются на высоком политическом уровне воспринимать проблему коррупции всерьез.

Далее также приводятся некоторые выдержки из материалов о проблемах системной коррупции в Испании. Существует предубеждение о том, что системная коррупция касается лишь слаборазвитых государств с несформировавшимися демократическими институтами. Вполне возможно, что пример такого благополучного европейского государства покажет нам, что эта точка зрения несколько утеряла свою актуальность. Сегодняшний расширенный взгляд на системную коррупцию и современный научный методологический инструментарий позволяет находить ее характерные следы в государствах совершенно разных типов.

Наконец, в данной рубрике приводится заметка об аресте в США по запросу Интерпола экс-президента Панамы Рикардо Мартинелли для обсечения его выдачи и проведения дальнейших следственных действий. Как представляется, международные механизмы сотрудничества в деле противодействия коррупции все больше набирают обороты. Высокопоставленным коррупционерам все менее комфортно становится проживать свои коррупционные активы по завершении карьеры в разных частях света.

1. China's new anti-corruption body raises worrying questions about the rule of law [May 17, 2017]

Author: Zhiqiong June Wang, Associate Dean/Senior Lecturer, Western Sydney University.

«…Corruption is thought to cost China US$86 billion each year. Widespread corruption at all levels of Chinese society also worsens economic inequality, which could potentially lead to social unrest.

Although no one doubts the importance of efforts to curb graft, anti-corruption campaigns under the leadership of Chinese President Xi Jinping have been controversial.

A number of state, administrative and party authorities with overlapping powers currently share the task of fighting corruption. The most powerful of these are the Communist Party of China (CPC) Disciplinary Inspection Commissions (jiwei). And the most feared tool in their arsenal is shuanggui, which orders Communist Party members to a particular place for questioning and investigation.

In practice, shuanggui is sometimes a secret and often indefinite detention mechanism. It has reportedly used torture and other illegal means to extract confessions.

Although the use of shuanggui is not without support among the general populace, it breaches most of the "due process" principles in Chinese law. These include the presumption of innocence, access to legal counsel, rules on evidence, open trials and, most importantly, no deprivation of personal liberty without due process.

There are also questions as to the legality of the Communist Party authority exercising policing and semi-judicial powers. But a recent move by the party to establish a new government branch to fight corruption is likely to cause even more controversy. It has far-reaching consequences in terms of rule of law, and checks and balances.

The proposed change has received little coverage outside of China. This is unfortunate given its strategic role in the anti-corruption campaign and potential need for constitutional amendments.»

A new state power structure

«In November 2016, the Communist Party issued the Pilot Programs for Reforming the State Supervision System in Beijing, and Shanxi and Zhejiang Provinces.

The initiative is designed to create a so-called supervision commission by merging all existing anti-corruption authorities into one. This new authority, supplied with additional powers to ensure "full coverage", will be responsible for investigating and handling all alleged misconduct and crimes committed by officials exercising public powers.

The commission will be vested with various police and semi-judicial powers, from interrogation to freezing property and detention. The Standing Committee of the National People's Congress (SCNPC) adopted a decision to implement these programs in December 2016.

The exercise of these powers by the new authority clashes with existing anti-corruption authorities, which may lead to inconsistencies with existing laws on governing authorities and procedure. The SCNPC's decision has suspended the operation of the Administrative Supervision Law, and certain provisions of the Criminal Procedure Law, the Organic Law of the People's Procuratorates, the Law on Prosecutors, and the Organic Law of Local People's Congresses and Local People's Governments, in the three pilot regions.

A new State Supervision Law has been proposed to expand the pilot programs nationwide. It is scheduled for discussion at the SCNPC in June 2017, and for adoption by the National People's Congress in March 2018.» …

Источник: https://theconversation.com/chinas-new-anti-corruption-body-raises-worrying-questions-about-the-rule-of-law-77001

Фото: Copies of a 2016 booklet from the Central Commission for Discipline Inspection, the ruling Communist Party's anti-graft watchdog. Kim Kyung-Hoon/Reuters

2. Системная коррупция в Испании

2.1. Spain urged to deal with systemic corruption by international watchdog

The body has called on the Spanish government to act immediately
By Laurence Dollimore (News Editor). 19 May, 2017

«…In a statement released yesterday, the international corruption watchdog said 'few aspects of public life in the country have remained exempt' from corruption.

Spain has seen one of the fastest declines on the body's annual Corruption Perceptions Index, sliding seven points since 2012, now scoring worse than most Western European democracies with 58.

"Corruption in Spain distorts policy making and hurts people's basic rights for the benefit of a few. Just looking at recent scandals like the Pujol case in Catalonia, the linkages between the ruling People's Party and the construction

group OHL, the Gürtel case, the Bankia fraud and Rodrigo Rato, gives a sense of the scale of the problem," said José Ugaz, Chair of Transparency International.

"This does not need to remain this way. Spain has the democratic maturity, the institutions and a vibrant population and can reverse this trend and stand up to corruption, including grand corruption," added Ugaz

The body has called on the Spanish government to act immediately, saying that its first move should be to reverse the appointment of the anti-corruption prosecutor who has been called into question due to his links to the Partido Popular.

Ugaz added: "The institutional and legal infrastructure for preventing corruption and punishing corrupt acts needs to be improved in dialogue between the government, political forces and civil society.

"It is urgent that the judiciary operate in a professional manner, free of political intervention, so we can start seeing timely and effective sanctions for those responsible for corruption." … »

Источник: http://www.theolivepress.es/spain-news/2017/05/19/spain-urged-deal-systemic-corruption-international-watchdog/

2.2. Spain's never-ending corruption problem

Spanish institutions have failed to prevent graft. Its judges are trying to clean up the mess. By Diego Torres. 18.05.17.

«…MADRID — A growing number of Spanish politicians and business leaders are ending their careers in an unexpected place: behind bars.

Almost 1,500 people in Spain faced trial for corruption between July 2015 and the end of 2016, according to official figures. Around 70 percent of them were found guilty.

Since the country's transition to democracy in the late 1970s, those sitting on the defendant's bench have included top business people, ministers, regional presidents, mayors and even Princess Cristina, the king's sister. In the past few months alone, the entrepreneur Iñaki Urdangarín (Cristina's husband and King Felipe VI's brother-in-law) and former International Monetary Fund chief Rodrigo Rato were among those sentenced to prison.

Mariano Rajoy will soon become the first sitting prime minister to appear as a witness in a Spanish court when he gives evidence in a massive corruption case involving the alleged illegal financing of his Popular Party (PP).

"In Spain justice walks slowly, but it rarely stops," said Salvador Viada, a prosecutor at the Supreme Court.

For years, corruption has been ranked as the second biggest cause for concern after unemployment. The combination of a seemingly never-ending series of graft scandals and a devastating economic crisis has led many to question hitherto esteemed Spanish institutions and shaken up the political landscape. Yet even the harshest critics of the establishment praise the work of rank-and-file judges. The leader of the far-left party Podemos, Pablo Iglesias, recently hailed prosecutors and magistrates for "protecting the dignity" of the country.

Putting Spain's elite in jail hasn't been easy. Insiders describe a daunting task in which they have to put up with scarce resources, overcome political and media pressure, deal with a judicial hierarchy chosen for its ideological proximity to politicians, and outmaneuver a government capable of hampering investigations.

"These sort of cases get going by means of heroism," said a judge who investigated one of the most important corruption scandals in the past decade.

In 2013, the Group of States Against Corruption — which was set up by the Council of Europe — said in a report about Spain: "While the independence and impartiality of individual judges and prosecutors have been broadly undisputed to date, much controversy surrounds the issue of the structural independence of the governing bodies of the judiciary and the prosecutorial service — the primary concern being the appearance that partisan interests could penetrate judicial decision-making processes."

The organization issued 11 recommendations to help Spain tackle corruption. Three years later, it concluded that none of the recommendations had been "implemented satisfactorily."» …

Источник: http://www.politico.eu/article/spain-corruption-pp-rajoy-never-ending-problem-graft-ignacio-gonzalez/

3. Arrest of ex-Panamanian president in US must lead to extradition and full-scale corruption trial

[Politics and government, 13 June 2017. Issued by Transparency International Secretariat]

«…Ricardo Martinelli has finally been arrested in the United States and will presumably face an extradition hearing following a request made by the Panamanian government more than nine months ago.

"Even though Ricardo Martinelli's arrest is linked to illegal wire-tapping and related corruption charges, he must be held to account for all the corruption that occurred during his time in office. This is one of the world's emblematic cases of grand corruption," said José Ugaz, Chair of Transparency International.

The Panamanian authorities must do all they can to bring additional charges against Martinelli, including on the dozen cases of alleged grand corruption that name Martinelli directly.

The Panamanian government must aid and collaborate with the prosecutors' investigations to unearth the illegal schemes that ravaged the country. Panama should also cooperate further with US authorities, as needed.

"The US must extradite Martinelli, as requested by Panama. At that point, the Supreme Court must work to ensure that the former president is held to account on all grand corruption allegations that are pending against him. It is time for justice for all Panamanians who have been hurt by years of corruption," said Ugaz.

Martinelli should appear in Panama's courts to answer the charges made by citizens that he allegedly stole from the public purse. This includes allegations of rigging tenders for public contracts for meals and book bags for school

children under Panama's largest social welfare scheme, the National Aid Programme, during his administration from 2009 to 2014.

According to a summary of available audit reports, and investigations by the Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, the Panamanian chapter of Transparency International, at least US$300 million in public funds may have been lost due to corruption.

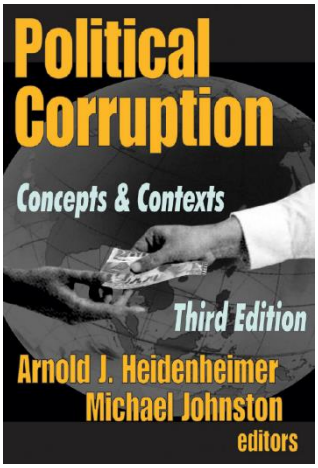
More than 26 per cent of Panama's population lived on less than US$4 per day in 2012. If the alleged looting occurred on such a wide scale, it certainly denied thousands of children and disadvantaged adults of their right to basic services. Transparency International seeks to end the impunity for corruption that has plagued Panama and harmed the Panamanian people.»

Источник:
https://www.transparency.org/news/pressrelease/arrest_of_ex_panamanian_president_in_us_must_lead_to_extradition_and_full_s?utm_medium=email&utm_campaign=DCN%20June%2014%202017&utm_content=DCN%20June%2014%202017+CID_54115e483ef8801d2cad0c62464cb01d&utm_source=Email%20marketing%20software&utm_term=Arrest%20of%20ex-Panamanian%20president%20in%20US%20must%20lead%20to%20extradition%20and%20full-scale%20corruption%20trial

ЗАРУБЕЖНАЯ КЛАССИКА ИССЛЕДОВАНИЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ

Рубрика о наиболее примечательных научных работах зарубежных исследователей

Карл Дж. Фридрих. Понятие коррупции в исторической перспективе // Политическая коррупция: понятия и контексты. Под ред. А. Хайденхаймера и М. Джонстона. 3-е издание. Рутгерский университет, Нью Джерси. 2002.



В настоящем номере Дайджеста мы знакомим читателя с классическим научным сборником, который стал настольной книгой для многих поколений исследователей политической коррупции.

Речь идет о книге, изданной А. Хайденхаймером и М. Джонстоном под названием «Политическая коррупция: понятия и контексты». Работа выдержала несколько переизданий на английском языке и продолжает вызывать большой интерес.

Сборник открывает статья Карла Фридриха «Понятие коррупции в исторической перспективе», написанная в 1972 г. Ее перевод на русский язык выполнен студентом НИУ ВШЭ Кристиной Крикунов.

К. Фридрих об истоках понятия политической коррупции

«Пытаясь проанализировать понятие коррупции необходимо понимать, что в английском и других языках слово «коррупция» имеет совершенно разную эволюцию значений и коннотаций». … Коррупция - это своего рода поведение, отклоняющееся от нормы, которая фактически преобладает или считается преобладающей в данном контексте, например, политическом. Это девиантное поведение связано с конкретной мотивацией, а именно с возможностью получения личной выгоды за счёт государства. Неважно, является ли это мотивацией в его основном значении, суть коррупции состоит именно в получении личной выгоды за счет государственных средств. Такая личная выгода может быть денежной – именно такой она представляется в сознании широкой общественности, но может принимать и другие формы. Она может включать в себя быстрое продвижение по службе, донесение приказа, награждение за «особые заслуги» и т. п., причём выгода может быть получена не столько для отдельной личности, сколько для семьи или другой группы. Таким образом, можно сказать, что структура

коррупции существует, когда власть имущие, которым поручено делать определенные вещи … получают денежные или иные виды вознаграждения, такие как возможность рассчитывать на ответные «услуги» в будущем, чтобы предпринять действия, благоприятствующие тому, кто предоставляет вознаграждение, и тем самым наносящие ущерб группе или организации, к которой принадлежит такое лицо, в частности правительству …

Этот вид коррупции является специфическим видом, связанным с понятием административной службы, зарождению которого способствовала современная бюрократия, задуманная как меритократия. Но существует гораздо более широкое понятие политической коррупции, которое подразумевается в суждениях, таких как высказывания лорда Актона о том, что «Всякая власть развращает, абсолютная власть развращает абсолютно». В то время как здесь может быть задействован определенный вид коррупции, смысл слов лорда Актона сосредоточен на нравственной развращенности, которую власть, как полагают, вызывает в людях; они больше не думают о том, какие действия или какое поведение является правильным, а только о том, такие меры станут более выгодными. Такое глубокое недоверие к власти имеет, по всей видимости, религиозный подтекст и обычно является западного или христианского происхождения. Это восходит к понятию двух царств и к контрасту между земным и небесным мирами. В этом широком и неточном смысле коррупция не может по определению быть «функциональной». Здесь коррупция, фактически представляющая собой распад политического органа через упадок морали, является общей категорией, включающей все виды практик, которые считаются нефункциональными и, следовательно, морально коррумпированными.

Известное высказывание Актона затрагивает парадокс власти и морали. С системной точки зрения, коррупция является одной из форм принуждения, а именно экономического принуждения. В этом отношении речь идёт не только о покупке голосов и фактическом денежном вознаграждении, но и более косвенных её проявлениях, таких как задаривание или иное влияние на мнение тех, кто выполняет правительственные функции. Здесь речь идёт о степени коррупции. Ибо эта коррупция носит эндемический характер во всех формах правления, что практически не вызывает сомнений….»

Автор о коррупции как несостоятельности политической системы у классиков политической мысли

«Факт обширной коррупции в тоталитарных диктатурах доказан благодаря анализу доступных ныне документах фашистского и национал-социалистического режимов. В докладах из Советского Союза приводятся аналогичные условия. В качестве примера, позвольте мне привести слова Германа Геринга, фельдмаршала Гитлера: «Я видел ужасные вещи. Шоферы руководителей районов обогатились на полмиллиона. Господа это знают? Это правда? (Ответ положительный) Это просто невозможно. Я несомненно должен провести расследование». Эти слова были произнесены на встрече 12 ноября 1938 года. Они показали, что на тот момент широкая распространённость коррупции представляла собой общеизвестный факт. Троцкий широко освещал проблему коррупции в качестве доказательства

своего утверждения о том, что Советский Союз был совершенно бюрократизированным. Доказательств существования коррупции можно найти бесчисленное множество. Если бы не коррупция, многие люди погибли бы под страхом тех, кому коррумпированные чиновники позволили бежать. Коррупция в тоталитарных режимах может также иметь более широкий неспецифический характер. Таким образом, идеология претерпевает то, что критики называют коррупцией, а именно дезинтеграцию системы убеждений, на которой зиждется особая политическая система. Такая коррупция часто принимает форму нарушения правовых норм путём неправильного толкования. Такое извращение, подобно нарушению закона, бросает вызов согласованной общности правила: когда исключений становится слишком много, они становятся правилом. Очевидно, что они могут послужить основой пересмотра основной идеологической позиции, которая для истинного верующего представляется коррупцией. Не может быть никаких сомнений в том, что такая «нравственная коррупция» касалась политических философов в прошлом. Аристотель, после него в первую очередь Макиавелли, но в основном Платон в своей теории «коррумпированных» или «извращенных» режимов - демократии, олигархии и тирании - подчёркивал, что эти режимы вместо того, чтобы руководствоваться законом (мы бы сказали, общественными интересами) служили интересам правителей. Они были, можно сказать, эксплуататорскими, что в свою очередь уже делало их коррумпированными. Аристотель следовал за понятиями Платона, но заменил счастье управляемых, то есть их благосостояние, на закон; такое общее счастье, конечно, близко похоже на понятие общественных интересов, принятое в наши дни. Эти фундаментальные общие понятия коррупции практически определяют коррупцию как дисфункцию, поскольку она рассматривается как разрушительная для определенного политического порядка, будь то монархия, аристократия или полития, коррупция является конституционно ограниченным народным правилом и, таким образом, по определению лишена какой-либо функции внутри политического порядка.

Эта классическая концепция коррупции как общей несостоятельности политической системы сохранилась в новое время и занимает центральное место в политической мысли Макиавелли, Монтескье и Руссо. Для Макиавелли коррупция - это процесс, при котором достоинство гражданина подрывается и в конечном итоге уничтожается. Так как большинство людей слабы и не имеют примера добродетели хорошего гражданина, за исключением случаев, когда их вдохновляет великий лидер, риск развития коррупции всегда угрожает такому обществу. И при упадке идеалов должен был появиться героический лидер, который в процессе восстановления политического порядка распространяет свою идеологию в общественном сознании. Таким образом, несчастные существа, которыми являются или обычно становятся обычные люди, при отсутствии надлежащего руководства, превращаются в патриотических граждан, способных к самопожертвованию и другим патриотическим добродетелям. Цезарь не был таким лидером. Макиавелли резко критиковал великого римлянина. Он описал его как одну из худших фигур в римской истории; ибо он уничтожил почтенную римскую конституцию, а не возродил её. Он, можно сказать, был развращенным. В наше время подобное заблуждение помогло Гитлеру

захватить власть. Необходимо понимать, что этот героический благодетель, который должен был вернуть Германии былую силу, оказался коррумпированным разрушителем немецких ценностей и убеждений. Свидетельства, которые мы имеем от оппозиции, ясно показывают это; такие люди, как Пастор Ниемоллер, предлагают примеры этого неверного понимания и описывают риск возможного повторения событий.

Фрэнсис Бэкон обычно считался макиавеллистом. В его изречениях определённо прослеживается влияние Макиавелли. Тем не менее, он был коррумпированной личностью, возможно, самым известным примером влиятельного английского сановника, которого погубила коррупция. Будучи верховным канцлером, он принимал взятки, чтобы отдать предпочтение тем или иным сторонам в суде. В его деле многое остаётся неясным, но это не представляет для нас особого интереса. Интересно то, что он и его друзья по существу защищали его на том основании, что его действия ничем не отличались от действий других. Этот аргумент коррупционеры используют в свою защиту и по сей день; по существу, Фрэнсису просто не повезло - его поймали. С функциональной точки зрения вопрос может быть сформулирован по-разному; дело Бэкона показало, что коррупция зашла слишком далеко, что предел того, что можно было бы позволить в целях смягчения несправедливости режима, был здесь превышен и вызвал ответную реакцию.

… Сегодня некоторые с тревогой задумываются, не следует ли Америка по тому же пути? Как бы то ни было, Монтескье снова описал коррупцию как дисфункциональный процесс, по преимуществу, вследствие которого извращенный политический строй или система превращается в злонамеренную монархию в деспотизм.»

К.Фридрих о коррупции как политической патологии и ее современных формах

«Таким образом, коррупция стала определенной формой политической патологии… Как таковая она может быть определена в элементах поведения и действий, которые будут быть запрещены. Такие учреждения, как Дирекция по внутреннему контролю, могут быть созданы во всех развитых странах, чтобы контролировать процесс расходования государственных средств, выплаты вознаграждений по гражданской службе и т. п., с целью подавления и предотвращения патронажа вне государственных услуг. В этом смысле современная бюрократия означает конец аристократической привилегии. При абсолютизме довольно часто государственные должности можно было купить и продать. Однако поднимать проблему коррупции в данном контексте не имеет смысла, ибо цари не подчинялись каким-либо правовым нормам. Продажи государственных должностей регулировались по усмотрению царя, а вопрос об использовании государственных средств решал царь и его совет. Таким образом, продажа государственных должностей считалась «проверкой на коррупцию», потому что она приносила пользу общественному благу вместо личных фаворитов царя. Реформистски настроенные писатели, такие как Монтескье и Бентам, открыто выступали за покупку и продажу должностей, так как это способствовало улучшению качества услуг. Примечательно, что Бентаму суждено было занять эту позицию: ведь именно они положили начало утилитаристского и

реформаторского движения, положив конец продаже государственных должностей в Британии. Фактически, процесс, с помощью которого британцы вырвались из трясины коррупции, которая заставила Берка защищать «гнилой город» как надежный политический институт, способствовал развитию, по мнению многих, самого честного института власти, когда-либо организованного. Это показывает, что патологические явления не обязательно предназначены для перехода от плохого к худшему, и корректирующие меры для них часто нетрудно найти. Ко второй половине девятнадцатого века то, что считалось «нормальным поведением», стало резко осуждаться большинством британцев, которые нарекли это явление коррупцией. Аналогичные, хотя и менее драматические реформы были проведены в Пруссии, Баварии и Франции; во всех из них в этот период была сформирована должным образом координированная бюрократия как ответственный общественный институт. … Социалистическое движение, и в особенности марксизм, развило свою революционную идеологию без какого-либо акцента на коррупцию социального и политического порядка, которые они предлагали заменить. Только в последние годы правителям Советского Союза и других социалистических государств пришлось признать рост коррупции в своих собственных режимах и стремиться бороться с ней энергичными контрмерами, однако их попытки не увенчались успехом. Ввиду коррумпированного поведения царской бюрократии, о которой было известного на рубеже веков, первоначальный толчок был направлен на развитие честного института власти, который смог бы догнать буржуазные общества Запада. В этой связи такие режимы добавили еще одно измерение к разворачивающейся коррупции. Как уже упоминалось выше, их самонадеянность заключается в том, что большая часть коррупции в социалистических странах прослеживается до предшествующей идеологической коррупции, результатом которой она стала. Полная бюрократизация, которую социалистическая идеология обычно поощряла на практике, сама зародила почву для развития коррупции в этих режимах, что и стало главной проблемой, и каждый случай коррупции рассматривали в качестве вопиющего случая предательства доверия тому или иному уполномоченному лицу….»

(Heidenheimer, Arnold J., and Michael Johnston (eds.). 2002. Political Corruption: Concepts and Contexts (3d ed.). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.)

ЗНАЧИТЕЛЬНЫЕ РОССИЙСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ

Рубрика о наиболее важных российских исследованиях по проблематике политической коррупции

Гельман В.Я. Модернизация, институты и «порочный круг» постсоветского неопатримониализма / Владимир Гельман: Препринт М-41/15 — СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2015. — 44 с. — (Серия препринтов; М-41/15; Центр исследований модернизации).

Представляем вашему вниманию работу известного российского политолога Владимира Яковлевича Гельмана. Несмотря на небольшой объем и форму представленного ниже издания, это одна из самых глубоких попыток анализа отечественной политической системы с точки зрения проблемы политической коррупции. Не в последнюю очередь она любопытна и последовательным использованием концепта неопатримониального государства для объяснения динамики и перспектив окружающих нас событий.

Автор о создании неопатримониальных политических институтов

«…Случай РЖД — далеко не единственный пример провала одной из секторальных реформ, выступавших частью амбициозных планов социально-экономической модернизации страны (Гельман, Стародубцев, 2014). Но почему в постсоветской России благими намерениями либеральных реформ в конечном итоге оказывалась вымощена дорога в ад

«кумовского капитализма» (*crony capitalism*) в его «патримониальной» версии? Я утверждаю, что причина этих метаморфоз постсоветской модернизации обусловлена тем, что после распада СССР в России и ряде других стран установилось господство неопатримониальных политических институтов — не столько унаследованных от советского и досоветского прошлого, сколько целенаправленно и преднамеренно созданных в интересах правящих групп и призванных закрепить их политическое и экономическое доминирование. Неопатримониализм блокирует возможности реализации «узкой» программы социально-экономической модернизации (не предполагающей демократизации политических режимов), в силу чего отдельные реформы дают в лучшем случае частичный эффект, а в худшем — превращаются в «порочный круг» социально неэффективных изменений, обслуживающих привилегированные частные интересы (North, 1990: 16). Я утверждаю также, что этот «порочный круг» не может быть разорван путем попыток поэтапного «выращивания» социально эффективных институтов в рамках заданных политических ограничений.

Более того, по мере укоренения постсоветского неопатримониализма повышаются риски того, что его институты могут воспроизводиться и репродуцироваться независимо от возможных последствий смены политических режимов. Я полагаю также, что стимулы к отказу от политических институтов неопатримониализма и их замены «инклюзивными» политическими и экономическими институтами (Acemoglu, Robinson, 2012) в постсоветских государствах могут (хотя и отнюдь не обязательно должны) усилиться в результате внешнего воздействия: ограничения их суверенитета и последующего принуждения со стороны иных государств и международных акторов.» (с. 7)

В. Гельман об истоках и смысле постсоветского неопатримониализма

«…Хотя описание постсоветского политико-экономического порядка как неопатримониального становится едва ли не общим местом в литературе, посвященной региону (Derluguian, 2005; van Zon, 2008; Robinson, 2011, 2014; Fisun, 2012; Фисун, 2007; Снеговая, 2013), как сам термин, так и его использование в качестве инструмента анализа нуждаются в уточнении.

В то время как патримониализм вслед за Вебером рассматривается как способ господства, основанный на присвоении публичной политической и экономической власти в частных целях (Фисун, 2007), неопатримониализм по умолчанию понимается как проявление этой формы (типологически традиционного) господства в современных обществах, которое (в духе веберовской схемы) противопоставляется рационально-легальному господ ству. Сама по себе категория неопатримониализма охватывает как политический режим, так и механизм политико-экономического управления государством (*governance*) и не сводится лишь к одной из этих составляющих (Robinson, 2014). И персоналистический авторитарный режим, и «кумовской» (*crony*) патримониальный капитализм в этих рамках рассматриваются как следствия и результаты неопатримониализма, соответственно, в политике и управлении…» (с. 8).

Автор о неубедительности «плохого наследия» в качестве объяснения отечественного неопатримониализма

«…Поскольку в основе неопатримониализма лежат элементы традиционного господства, то не приходится удивляться тому, что наиболее его популярные объяснения связаны с эффектами «наследия прошлого» (PopEleches, 2007). Неопатримониализм часто воспринимается как «пережиток» традиционалистского прошлого, которое глубоко укоренилось в организации тех или иных обществ и не было искоренено в ходе их модернизации, либо же как традиционалистская реакция на провалы модернизации или их патологии (Эйзенштадт, 1999, гл. 17). Если по отношению к странам Африки (выступающим как «заповедники» неопатримониализма в различных формах) речь идет главным образом о колониальном «наследии» (Bratton, van der Walle, 1994; Erdmann, Engel, 2006), то применительно к ряду постсоветских стран истоки неопатримониализма ищут едва ли не на всех этапах их истории. Ответственными за его укорененность назначают и «наследие» допетровской

Руси с ее вотчинным правлением и неограниченным произволом в отсутствие частной собственности (Pipes, 1974), и «наследие» коммунистического режима, пережившего в период «застоя» упадок и «вырождение» в неотрадиционализм (Jowitt, 1983), и «наложение» социально-экономической отсталости на навязанное господство советских сателлитов в ряде стран Восточной Европы (Kitschelt et al., 1999: 21–24). На разные виды «наследия прошлого» ссылаются и авторы, предпочитающие другие лейблы для описания политико-экономического порядка в постсоветских странах — будь то, например, «патронажная политика» (Hale, 2014) или «*sistema*» (Ledeneva, 2013), — хотя они не используют термин «неопатримониализм», но, по сути дела, говорят о его проявлениях в политике и управлении. Так или иначе, аргумент «наследия прошлого» носит структурный характер; он явно или неявно предполагает, что неопатримониализм есть вариант тяжелого наследственного заболевания социального организма, не подлежащего лечению как минимум в обозримом будущем.

Не отрицая значимости «наследия», нужно, однако, иметь в виду, что неопатримониализм в постсоветских государствах во многом возник в результате целенаправленных действий тех политических и экономических акторов, которые стремились к максимизации своих выгод в процессе перераспределения власти и ресурсов после распада СССР. В приведенном выше примере РЖД неопатримониальное управление крупнейшей государственной компанией под руководством Якунина отнюдь не было вызвано «наследием» данной отрасли или экономики страны в целом: ни Кагановичу, ни его предшественникам не снилась такаясвобода рук во вверенной им сфере управления, каковой пользовался и пользуется Якунин. Напротив, превращение РЖД в вотчину главы компании стало результатом раздела доступа к источникам ренты между участниками «выигрышной коалиции» (Bueno de Mesquita, Smith, 2011)… Сходным образом максимизацию власти в политике и максимизацию ренты в экономике следует рассматривать как рациональную цель правящих групп, которые смогли ее достичь в ряде постсоветских стран в процессе смены политических режимов и рыночных преобразований. Анализ динамики изменений «правил игры» в политике и экономике после распада СССР (Sonin, 2003; Aslund, 2007; Fisun, 2012; Hale, 2014; Gel'man, 2015) говорит о том, что процессы комплексных трансформаций облегчили достижение этих целей, которое было бы весьма затруднительным в иных условиях….» (с. 9-10)

Об особенностях постсоветского неопатримониализма

«…В основании постсоветского неопатримониализма как политико-экономического порядка, который определяет характеристики политических режимов и механизмы государственного управления, лежат следующие принципы:

(1) извлечение ренты представляет собой главную цель и основное содержание управления государством на всех уровнях;

(2) механизм власти и управления тяготеет к иерархии («вертикаль власти») с единым центром принятия решений, стремящимся к монопольному положению (*single power pyramid*) (Hale, 2014);

(3) автономия экономических и политических акторов внутри страны по отношению к данному центру носит условный характер и может быть произвольно изменена и/или ограничена;

(4) формальные институты, задающие рамки осуществления власти и управления, представляют собой побочный продукт распределения ресурсов внутри «вертикали власти»: они имеют значение как «правила игры» лишь в той мере, в какой способствуют (или как минимум не препятствуют) извлечению ренты;

(5) аппарат управления в рамках «вертикали власти» разделен на соперничающие за доступ к ренте организованные структуры и неформальные клики.

Эти принципы представляют собой неформальное институциональное «ядро», то есть фактическую конституцию (Бреннан, Бьюкенен, 2005) неопатримониального политико-экономического порядка, вокруг которого правящими группами формируется «оболочка» таких формальных институтов, как официальные конституции или электоральные системы. Эта «оболочка» отнюдь не является только лишь «дымовой завесой», призванной прикрыть неприглядный облик неопатримониализма: она выступает как инструмент «авторитарного разделения властей» (*authoritarian powersharing*), отчасти демпфирует риски смены режима и поддерживает баланс сил акторов, входящих в состав «выигрышной коалиции» (Svolik, 2012).

Вместе с тем, хотя авторитаризм в его либо «соревновательном» («электоральном») (Schedler, 2013), либо «классическом» («гегемонном») вариантах (Howard, Roessler, 2006) выступает следствием неопатримониализма на политической арене, проявления последнего не сводятся только к авторитаризму и рискам его подрыва. Эти риски возникают в силу того, что монополизация принятия решений оказывается подорвана, а подавление автономии акторов наталкивается на свои пределы, следствием чего становятся смены политических режимов (Украина в 2004 и 2014 годах, Кыргызстан в 2005 и 2010 годах) или угрозы таковых (Россия на рубеже 2011–2012 годов). Но если эти риски удается минимизировать, то неопатримониальная система управления оказывается почти неуязвимой (по крайней мере если не принимать в расчет риски экзогенных шоков). …» (с. 10-11)

Автор о «вертикали власти» как механизме неопатримониального управления

«…Адам Пшеворский справедливо отмечал: «…поскольку любой порядок лучше любого хаоса, любой порядок и устанавливается» (Przeworski, 1991: 86). До тех пор, пока нижестоящие звенья «вертикали власти» распределяют минимально необходимые для жизнедеятельности вверенного им населения ресурсы и справляются с обеспечением социального патронажа, этот механизм управления (не только территориями, но и предприятиями, учреждениями и организациями) является легитимным.

Опора на «вертикаль власти» как основу неопатримониального политико-экономического порядка влечет за собой резкое повышение издержек контроля на фоне усугубления проблем принципал-агентских отношений в рамках управленческой иерархии (Sharafutdinova, 2010; Gel’man, Ryzhenkov, 2011). В то время как, например, в Китае эти проблемы

в системе территориального управления решаются благодаря конкуренции между агентами, которая влечет за собой взаимный контроль друг за другом (добившиеся наибольших успехов в развитии территорий руководители провинциальных комитетов правящей партии получают посты в центральном руководстве), для постсоветских стран характерны иные решения. Вслед за Юджином Хаски их можно обозначить как «политика дублирования» (*the politics of redundancy*) (Huskey, 1999) на всех этажах управления. Иными словами, в рамках системы управления создаются параллельные структуры, осуществляющие политический контроль за деятельностью вверенных им акторов: так, администрация президента курирует работу правительства, представители президента на субнациональном уровне (в России после 2000 года — в федеральных округах) курируют деятельность губернаторов и мэров, и т.д. Другим инструментом контроля становится создание многочисленных регулирующих и надзорных ведомств по тому или иному направлению с присущими им территориальными структурами управления (то есть собственными «вертикалями»). Казалось бы, поддержание исполнительской дисциплины вопреки интересам тех, кто занимает средние и нижние этажи «вертикали власти», требует готовности от вышестоящих агентов наказывать нижестоящих акторов за отклонения от «генеральной линии». Но на деле многочисленный аппарат контроля, который наделен широкими полномочиями, не столь часто прибегает к репрессиям (если речь не идет о демонстративных кампаниях, инициированных высшим руководством страны): говорить о выстраивании всех и вся сверху донизу по армейскому образцу явно не приходится.

Популярный тезис о «вертикали власти» только как об инструменте контроля и подчинения ее нижестоящих «звеньев» вышестоящим верен лишь отчасти. Он не учитывает наличия в ее рамках многочисленных «зигзагов», «развилок» и «изгибов», связанных с поддержанием неопатримониального политико-экономического порядка. Вслед за Геддес, полагающей, что «центральная проблема авторитарных режимов — создание соответствующего сочетания стимулов, направляющих и ограничивающих поведение должностных лиц» (Geddes, 1994: 193), можно утверждать, что «вертикаль власти» выступает как успешный инструмент управления не столько путем угроз применения санкций «сверху», сколько путем создания селективных стимулов для акторов, включенных в ее состав. Проще говоря, поддержание «вертикали власти» выгодно для нижестоящих агентов благодаря возможности доступа к источникам ренты, недоступных тем, кто не включен в «вертикаль власти» либо занимает ее нижние этажи.

При этом преследование собственных интересов этими агентами должно способствовать (или хотя бы не препятствовать) успешному достижению стратегических целей неопатримониального управления в стране в целом. Эти цели можно обозначить как поддержание устойчивого экономического и социального порядка (лозунг «стабильности»), при котором относительное экономическое благополучие населения и патронаж обделенных материальными благами социальных групп определяются сохраняющими власть правящими группами (фактически поддержание политического статус-кво) при продолжающемся росте экономики (или хотя бы отсутствии длительного и/или глубокого спада). Таким образом,

принципал, находящийся на вершине «пирамиды власти», благодаря экономическому росту получает возможность вознаграждать политиков и бюрократов нижестоящих уровней, а также связанных с ними представителей тех или иных секторов экономики и социальной сферы возможностью доступа к ренте в объеме, достаточном для мотивации их деятельности в качестве агентов. Иными словами, коррупция является не просто негативным побочным эффектом низкого качества управления (*bad governance*), а неотъемлемой частью механизма управления государством в рамках «вертикали власти».

В то же время, наряду с позитивными стимулами, в рамках «вертикали власти» широко применяются механизмы селективного наказания нелояльных и/или неэффективных агентов (либо угроза их применения). Инструментами контроля здесь служат не только кадровые решения по назначениям, перемещениям и отставкам управленцев, но также исключение отдельных участников из электорального процесса и возбуждение уголовных дел против тех или иных политиков, чиновников и бизнесменов. …

Как следствие, «вертикаль власти» служит относительно дешевым с точки зрения издержек контроля и успешным с точки зрения стимулов решением проблемы принципал-агентских отношений по схеме «кормления» агентов с неформального согласия принципала….» (с. 14-16)

В.Гельман о реформах

«…Описанные выше характеристики «вертикали власти» важны для понимания логики «узкой» модернизации как реформ политического курса в социально-экономической сфере. Верхние этажи «вертикали» (прежде всего в лице высшего политического руководства) выступают единственными заказчиками программ и планов реформ. Их разработчиками выступают как находящиеся на службе «вертикали» эксперты, подчас движимые идейными мотивами, так и движимые карьерными мотивами «политические предприниматели» (*policy entrepreneurs*) из числа функционеров среднего звена, а иногда даже и специально приглашенные зарубежные консультанты (Истерли, 2006). Причем исполнение этих программ реформ осуществляется на различных этажах «вертикали», а монополия на оценку их реализации принадлежит высшему политическому руководству. Такие условия как будто бы создают возможности для «ограждения» реформ и их авторов (реформаторов) от негативного воздействия со стороны групп интересов и общественного мнения (Geddes, 1994), но они же накладывают на политический курс (в любой сфере) почти неустранимые ограничения.

Важнейшее из них связано с тем, что в условиях неопатримониализма реформы по определению исходят из неприкосновенности неопатримониального институционального «ядра», воздействуя лишь на «оболочку» формальных институтов. Неудивительно, что многие проекты реформ даже на стадии их разработки и принятия решений (не говоря уже об их реализации) изначально носят частичный, неполный и компромиссный характер.

По признанию одного из экспертов, участвующих в создании ряда российских правительственных программ, начиная с 1990-х годов главная проблема связана с тем, что изначально благие намерения воплощаются в

принятые решения таким образом, что в них трудно узнать оригинальные замыслы. Иными словами, происходит не просто выхолащивание реформ, но их сознательная «порча» со стороны соискателей ренты, заинтересованных в приватизации выгод от преобразований и в обобществлении их издержек. Ожидание именно такого развития событий порой изначально закладывается в планы преобразований и механизмы их реализации.

Отчасти «порча» реформ выступает побочным эффектом сложившегося в постсоветских странах дизайна исполнительной власти в рамках президентско-парламентской модели (Shugart, Carey, 1992). В то время как роль парламента и политических партий в принятии решений носит второстепенный характер (Gandhi, 2008), всенародно избранный глава государства единолично назначает и отправляет в отставку правительство страны в целом и отдельных его членов (включая и премьер-министра). В свою очередь, правительство страны обладает лишь минимальной автономией и выполняет технические (а не политические) функции, реализуя политические решения, принятые главой государства, и не более того (но и не менее). Такая схема управления вполне соответствует практике неопатримониального господства: правительство выступает лишь как управление делами государства, которое само является «вотчиной» главы государства и возглавляемой им «выигрышной коалиции» (Гельман, Стародубцев, 2014)» (с. 19-20)

Автор о «принуждении к реформам»

«…Поскольку бенефициариями проектов преобразований «сверху» выступает лишь небольшое число соискателей ренты, у реформаторов возникают проблемы с принуждением к реформам остальных акторов, выгоды которых в ходе этого процесса как минимум неочевидны. Вместе с тем сами планы и программы реформ исходят из логики «высокого модернизма» (Scott, 1998), предполагающей в качестве критериев успешной реализации преобразований на нижних этажах «вертикали власти» достижение ими целого ряда формальных показателей. Формализация требований с ориентацией на легко квантифицируемые индикаторы служит отчасти вынужденным средством снижения и без того высоких издержек контроля в рамках «вертикали власти». Но результатом такого подхода становится раскручивание спирали ужесточения регулирования — по сути, едва ли не каждый шаг на пути реформ влечет за собой увеличение плотности и масштаба регулирования чуть ли не всех аспектов работы нижних этажей «вертикали власти». На практике это приводит к лавинообразному росту документооборота и связанных с ним издержек — милиционеры, преподаватели, врачи и другой линейный персонал тех или иных учреждений заняты «бумажной» работой отчетности вместо выполнения своих непосредственных профессиональных обязанностей.» (с. 24)

Автор о «заимствовании» и «выращивании» институтов

«Наблюдая за публичными высказываниями многих экспертов, участвующих в разработке и реализации планов и программ реформ в условиях постсоветского неопатримониализма, трудно отделаться от

двойственного впечатления. С одной стороны, большинство из них, хотя и расходятся в предложении конкретных мер в тех или иных сферах политического курса, осознают пагубность воздействия неопатримониального институционального «ядра» на результаты преобразований. С другой стороны, выполняя заказ на экспертные услуги, они вынуждены воздерживаться от критики основного препятствия для реализации собственных предложений. Точно так же, как и эксперты международных организаций (Истерли, 2006), они пытаются скрыть свой неизбывный скептицизм за эвфемизмами типа «неблагоприятная институциональная среда» и «низкое качество институтов» или же ссылаться на «наследие прошлого», «культурные матрицы» как на причину многочисленных «институциональных ловушек».

В результате эксперты уподобляются тем врачам, которые, зная, что их пациент-диабетик систематически нарушает диету и непомерно употребляет сладости, уговаривают его даже не подобрать новую марку инсулина, а всего лишь использовать новую модель глюкометра. Хотя риск осложнений в этом случае резко возрастает, но и средств принудить пациента вести здоровый образ жизни у врачей нет. Не будучи в силах не то чтобы решить, но и публично поставить на повестку дня вопрос о необходимости замены неопатримониального институционального «ядра» (предполагающий смену не только правящих групп, но и всего политико-экономического порядка в целом), эксперты пытаются обойти это препятствие.

Основным средством здесь выступает не демонтаж существующих неформальных институтов, а создание «с нуля» параллельно с ними новых формальных институтов, построенных на совершенно иных принципах, чем неопатримониальное «ядро». Предполагается, что эти новые формальные институты смогут благодаря своей эффективности постепенно укорениться и если не заместить собой прежнее «ядро», то существенно ограничить сферу его влияния и обуздать его пагубные эффекты, тем самым расширяя плацдарм для последующего укрепления «инклюзивных» экономических институтов (Acemoglu, Robinson, 2012), а в длительной перспективе — и возможного перехода к «инклюзивным» политическим институтам.

Такая точка зрения, соответствующая логике «узкой» модернизации, на практике влечет за собой две дополняющие друг друга стратегии создания новых формальных институтов — «заимствование» и «выращивание» (Кузьминов и др., 2005). «Заимствование» предполагает перенос на почву постсоветских стран тех норм, правил и механизмов государственного управления, которые успешно зарекомендовали себя в политических и институциональных условиях иных стран и могут быть адаптированы для решения задач экономического роста и развития (параллельно с существующим неопатримониальным «ядром»). «Выращивание» же основано на том, что новые нормы, правила и механизмы создаются в тех или иных сферах управления сперва на узких участках и в особых экспериментальных условиях и позднее распространяются «вширь» и «вглубь» на более широкие сферы. Хотя теоретически обе эти стратегии выглядят осмысленными и всячески продвигаются международными экспертами в ряде стран (Истерли, 2006), на деле в условиях постсоветского неопатримониализма обе

они демонстрируют неустранимые изъяны, ставящие под вопрос их релевантность.» (с. 26-28)

Рассуждения В.Гельмана о «карманах эффективности»

«По большей части причины неудачи «выращивания» институтов носят не технологический, а политический характер. В самом деле, проекты создания новых институтов «с нуля», а тем более их распространения «вширь» и «вглубь» требуют выделения немалых ресурсов, сталкиваются с сопротивлением со стороны соискателей ренты и, помимо этого, нуждаются в публичной легитимации. Патронаж со стороны высшего политического руководства хотя и необходим, но явно недостаточен для решения поставленных задач. Поэтому для «выращивания» отдельных инноваций подчас работает специфическое управленческое решение, которое в Латинской Америке получило название «карманы эффективности» (Geddes, 1994).

Суть его в том, что некоторое ограниченное количество приоритетных для представителей высшего политического руководства и пестуемых ими проектов (*pet projects*) реализуется не в рамках стандартной иерархии «вертикали власти», а отдельными курируемыми ими организациями и группами, на которые не распространяются общие управленческие нормы и правила со своими рутинами. Благодаря относительной автономии и патронажу эти организации и группы несут меньшие по сравнению со своими «стандартными» аналогами издержки контроля и могут позволить себе некоторую свободу маневра под обещания будущих результатов. Иногда такие обещания и впрямь воплощаются в жизнь, но отнюдь не всегда.

Но век «карманов эффективности» оказывается недолог не только в силу того, что патронаж со стороны политических лидеров (да и сами лидеры) не вечны, а возможность длительного масштабного их финансирования ограничена. Выполнив изначальную задачу и добившись первых изначальных целей, «карманы эффективности» с трудом переживают рутинизацию, которая часто сопровождается потерей их исключительного статуса. Еще более печальной может оказаться попытка распространения передового опыта «карманов эффективности» на другие организации, равнозначная высадке тепличных растений в открытый грунт в зимних условиях. Наконец, «карманы эффективности» эффективны во многом именно в силу своей компактности. Подчас они начинают стремительно расти в размерах, исходя из ожиданий их руководства: слишком большие организации не могут закрыть или уничтожить извне (*too big to fail*). Но при этом возрастают и риски их внутреннего перерождения, поскольку модель управления ими может стать уменьшенной копией того самого неопатримониального «ядра», негативные эффекты которого как раз и призваны ограничить «карманы эффективности». В итоге усилия по распространению передового опыта «карманов эффективности» вовне могут обернуться своей противоположностью: логика «институционального изоморфизма» (Powell, Di Maggio, 1983) говорит в пользу того, что неопатримониальное «ядро» имеет все шансы перестроить «карманы эффективности» по своему образу и подобию.» (с. 31-32)

Некоторые выводы В. Гельмана: удастся ли разорвать «порочный круг»?

«…Есть ли шансы на выход из «порочного круга» постсоветского неопатримониализма? Поиски позитивного ответа на данный вопрос обычно связывают с трансформацией политических режимов в этих странах в результате смены лидеров (Treisman, 2014) и с более интенсивным международным влиянием на них в силу эффектов глобализации (Ledeneva, 2013); указанные процессы во многом связаны друг с другом (Levitsky, Way, 2010). Хотя аргументы в пользу такого развития событий внешне выглядят убедительными, но более пристальный взгляд на неопатримониальный политико-экономический порядок и на его специфику в постсоветских странах вынуждает отнестись к ним с изрядной долей скепсиса.

Сравнительный анализ динамики постсоветских режимов, который провел Генри Хейл (Hale, 2014), говорит о том, что их изменения носят «циклический» характер: смена одних лидеров другими сама по себе не влечет за собой изменения политико-экономического порядка. Так, «цветные революции» в Украине (2004) и Кыргызстане (2005, 2010) не принесли ожидаемых позитивных эффектов в плане качества государственного управления (Worldwide, 2014), а реформы в Грузии периода президентства Михаила Саакашвили, направленные на подрыв механизмов извлечения ренты (Буракова, 2011), после его ухода с поста главы государства во многом оказались свернуты.

Говоря об эффектах глобализации и о международном влиянии, следует иметь в виду, что неопатримониальный политико-экономический порядок вполне способен адаптироваться к ним и создать «интерфейс», позволяющий найти свое место в этих процессах без того, чтобы ограничивать институциональное «ядро», а тем более отказываться от него. Превращение в периферийные сырьевые придатки более экономически развитых стран (прежде всего Китая) — вероятная перспектива для России (Травин, 2009) и для стран Центральной Азии — способна законсервировать неопатримониализм, а не изменить его (о чем свидетельствует и опыт ряда стран Африки). На деле международное влияние оказывается значимым не только в силу «взаимосвязей» (*linkages*) недемократических режимов с развитыми демократиями (посредством торговли, миграции, коммуникаций, образования *etc.*), но также и благодаря успешному использованию «рычагов» (*leverages*) — целенаправленного воздействия на эти режимы (посредством международной помощи, членства в международных организациях, etc.) (Levitsky, Way, 2010).» (с. 33-34)

(Гельман В.Я. Модернизация, институты и «порочный круг» постсоветского неопатримониализма / Владимир Гельман: Препринт М-41/15 — СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2015. — 44 с.)

ПРАВОВЫЕ ИНИЦИАТИВЫ

Рубрика об интересных и новаторских идеях в области правового регулирования деятельности по противодействию политической коррупции.

Международная инициатива Open Government Partnership

Open Government Partnership (Партнерство открытого правительства) – это международная неправительственная инициатива, запущенная в 2011 г. для обеспечения большей прозрачности правительств государств-членов, противодействия коррупции и распространения новых технологий для оптимизации государственного управления.

Организацией руководит управляющий совет, составленный из представителей разных стран и культур, финансируется инициатива из частных пожертвований и различных государственных фондов.

Инициатива Open Government Partnership предлагает своим участникам после вступления разработать национальный план действий и отслеживать его реализацию, получая всю необходимую методическую помощь. Для этого государства снабжаются богатой методологией оценки прозрачности в различных секторах управленческой и хозяйственной деятельности, получают возможность включения в различные тематические рабочие группы для обсуждения существующих в государствах проблем и совместного поиска их решения.

Для вступления в организацию необходимо подписание специальной Декларации открытого правительства. Также устанавливается четыре минимальных формальных параметра для включения в инициативу:

1) *обеспечение прозрачности бюджета,*
2) *доступ к информации,*
3) *декларирование активов чиновников,*
4) *гражданское участие.*

Выполнение требований по обеспечению прозрачности в указанных областях дает необходимый балл для вступления в инициативу и, как следствие, позволяет использовать всю существующую логистику организации. Вовлечение в работу в рамках данной международной инициативы государственных структур и общественных институтов, следование самостоятельно конструируемому плану действий в

отношении обеспечения прозрачности деятельности правительства и наложение на себя добровольных обязательств позволяет сформировать современную институциональную, научную, нормативную и кадровую основу для реализации стратегии «открытого правительства» в принимаемой в организацию стране. В результате такое участие оказывает благотворное воздействие на качество государственного управления, перспективы экономической политики и уровень гарантий прав граждан.

Приведем далее некоторые наиболее интересные выдержки с официального сайта организации.

WHAT IS THE OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP?

«The Open Government Partnership is a multilateral initiative that aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. In the spirit of multi-stakeholder collaboration, OGP is overseen by a Steering Committee including representatives of governments and civil society organizations.

To become a member of OGP, participating countries must endorse a high-level Open Government Declaration, deliver a country action plan developed with public consultation, and commit to independent reporting on their progress going forward.

The Open Government Partnership formally launched on September 20, 2011, when the 8 founding governments (Brazil, Indonesia, Mexico, Norway, the Philippines, South Africa, the United Kingdom and the United States) endorsed the Open Government Declaration, and announced their country action plans. Since 2011, OGP has welcomed the commitment of 67 additional governments to join the Partnership.

In total, 75 OGP participating countries and 15 subnational governments have made over 2,500 commitments to make their governments more open and accountable.»

IRM PROGRESS REPORTS

«The Independent Reporting Mechanism (IRM) is a key means by which all stakeholders can track OGP progress in participating countries. The IRM produces annual independent progress reports for each country participating in OGP. The progress reports assess governments on the development and implementation of OGP action plans, progress in fulfilling open government principles, and make technical recommendations for improvements. These reports are intended to stimulate dialogue and promote accountability between member governments and citizens. In addition to publishing reports, the IRM also releases all of its data in open data format. For more information see the OGP Explorer and IRM Data.»

Open Government Partnership Thematic Working Groups

«With the help of our partners, OGP has established six thematic working groups that will contribute to peer exchange and learning across the partnership. This page includes information on the six working groups, including FAQs and links to each group's invitation.»

CURRENT WORKING GROUPS

«Access to Information

Led by the Government of Mexico (Federal Institute for Access to Information and Data Protection) and the Carter Center.

Anti-Corruption

Led by the Open Society Foundations, Transparency International, and the Governments of Brazil, Georgia, and the United Kingdom.

Fiscal Openness

Led by the Global Initiative on Fiscal Transparency (GIFT) and the Governments of Brazil and Philippines

Legislative Openness

Led by the National Democratic Institute (NDI) and the Government of Chile

Open Data

Led by the Web Foundation and the Government of Canada

Openness in Natural Resources

Led by the Natural Resource Governance Institute (NRGI), the World Resources Institute (WRI) and the Government of Indonesia.

Open Climate

Led by the World Resources Institute and the Government of France.»

FAQs

«What is the ultimate goal of the working groups?

Simply put, it is to support the creation and effective implementation of more ambitious open government commitments as part of OGP national action plans.

What will the groups do?

The working groups should provide practical ways for participants to share experiences, expertise, and lessons learned, as well as identify opportunities for targeted technical assistance and/or peer exchange. At open meetings around OGP and partner events, each working group will seek consensus on priority areas of engagement. Thereafter, participants are expected to actively collaborate through in-person and virtual sessions.

Who will be involved?

The working groups will team clusters of governments actively implementing or interested in pursuing OGP commitments in a particular issue area with leading civil society experts. Each group will be led by at least one government anchor and at least one civil society anchor that will jointly coordinate the group's work and sustain opportunities for learning. Participation is open to all governments and civil society organizations involved in OGP.

Which working groups currently exist?

At the moment, there are six working groups focused on: fiscal openness, legislative openness, access to information, anti-corruption, open data, and natural resource openness.

Will there be others?

We hope so! The OGP Steering Committee decides if the number and scope of working groups should be expanded in the future. Any new group will be listed here and announced on our blog.»

OGP Response Policy

«At its September 2014 meeting in New York City, the OGP Steering Committee adopted a new policy to deal with concerns raised about civic space in participating countries. This had been debated for several months in the Steering Committee, and will now be implemented. The policy is titled "Upholding the Values and Principles of OGP, as articulated in the Open Government Declaration" and it has two tightly defined objectives:

a) Assist a country in question to overcome difficulties and to help re-establish an environment for government and civil society collaboration, and

b) Safeguard the Open Government Declaration and mitigate reputational risks to OGP.

The new policy acknowledges that there may be issues outside the scope of National Action Plans that have a major impact on successful participation in OGP, and creates an opportunity to address them. This may include restrictions on basic freedoms, access to information and the overall enabling environment for civil society. To maintain the OGP's credibility – and safeguard its long-term future – it is important that participating countries uphold these values and principles, as expressed in the Open Government Declaration and in the Articles of Governance (all countries endorse the Open Government Declaration on joining OGP, albeit in a non-binding, voluntary manner). In addition, OGP's theory of change in the 2015-18 strategy document highlights the importance of having an engaged civil society with the space to participate and influence National Action Plans.

Implementing the Policy

The OGP Steering Committee and Support Unit will begin implementing this policy immediately. At the end of one year of implementation (Spetember 2015) there will be a review of whether or not the policy is delivering on its objectives, including an opportunity for public comment. There are three main ways in which an inquiry can be triggered in the Criteria and Standards subcommittee under this response policy:

1. A Steering Committee member – government or civil society – brings a concern to the attention of the chair of Criteria and Standards, including details on which country and why.

2. One of the official OGP multilateral partners or Working Group co-anchors brings a concern to the attention of the OGP Steering Committee or Support Unit, including details on which country and why.

3. The OGP Steering Committee or Support Unit receives a letter of concern from a civil society, not-for-profit organization, or media organization involved in

OGP at the national or international level, including details on which country and why (the Civil Society Engagement team in the Support Unit can advise organizations on how to do this).»

Источники:

https://www.opengovpartnership.org/
https://en.wikipedia.org/wiki/Open_Government_Partnership#cite_note-1
https://www.youtube.com/user/OpenGovPart

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ КЕЙСЫ

В этой рубрике мы погружаемся в наиболее резонансные антикоррупционные расследования и судебные процессы в России и за рубежом для того чтобы иметь возможность более предметно судить о фактических и юридических сложностях привлечения коррупционеров к ответственности и о наиболее успешных стратегиях, которые могут этому способствовать.

Дело Филата (Молдова)[1]

Обвиняемые: Владимир Филат, бывший премьер-министр Республики Молдова, бывший лидер Либерально-демократической партии Молдавии; Илан Шор, мэр г. Оргеева.

Подозреваемые: Вячеслав Платон, Сергей Яралов, Григорий Гачкевич, Владимир Плахотнюк.

Обвинение по статьям:

Ст. 123, ч. 3 Уголовного кодекса Республики Молдова (далее – РМ) "О содействии коррупции в тяжелой форме;

Ст. 56 Конституции РМ о публичной ответственности официального лица;

Закон №90 от 25.04.2008 "О предупреждении коррупции и борьбе с ней";

Ст. 324, ч. 2 Уголовного кодекса РМ "О вымогательстве средств и услуг в особо крупных размерах".

Хронология

15 октября 2015 года Влада Филата лишили парламентского иммунитета и поместили в следственный изолятор Национального антикоррупционного центра (далее – НАЦ) на 72 часа по подозрению в причастности к делу о Bancade Economii и нанесению ущерба в сотни миллионов евро. Офицеры НАЦ провели обыск в доме Филата. Решение о лишении иммунитета было принято на основе заявления Генерального прокурора Корнелиу Гурина, что у Генеральной прокуратуры появились неопровержимые доказательства вины Филата в пассивной коррупции в особо крупных размерах и торговле влиянием.

Основанием для обвинения стали показания бизнесмена Илана Шора по делу Bancade Economii. Шор уверяет, что за выводом денег из Bancade Economii стоит именно Филат. Также он сетует на то, что был вынужден

[1] Автор-составитель – Евгения Руденко, студент факультета политологии МГИМО МИД РФ.

давать Владимиру Филату взятки, размер которых, по словам Шора, за пять лет составил около $250 млн.

18 октября 2015 года Суд сектора Буюканы принял решение об аресте на 30 суток бывшего премьер-министра Влада Филата, обвиняемого в получении взяток на четверть миллиарда долларов от бизнесмена Илана Шора.

18 октября фракция либерал-демократов в парламенте обратилась в Конституционный суд Молдавии с требованием срочно рассмотреть законность снятия депутатской неприкосновенности с экс-премьера республики, лидера ЛДПМ Владимира Филата. По их мнению, своими действиями парламент грубо нарушил как статьи 1, 21 и 66 Конституции Республики Молдова, как и процедуру снятия депутатской неприкосновенности, которая прошла в срочном порядке с несоблюдением процесса голосования.

Для расследования по делу В. Филата была назначена прокурор Адриане Бецишор.

В октябре 2015 года прокуроры по делу Филата заявили о намерении обратиться в суд столичного сектора Буюкань с ходатайством о продлении предварительного ареста Филата еще на 30 суток. Филат находился в пенитенциарном учреждении №13 в Кишиневе.

В октябре 2015 года адвокаты политика подали жалобу на плохие условия содержания под стражей их клиента, в том числе курение в камере и отсутствие системы вентиляции.

«По словам Игоря Попа, если суд удовлетворит требование прокуроров и продлит предварительный арест Филата еще на 30 дней, то сторона защиты обратится в Апелляционную палату с целью опротестовать решение судебной инстанции»[2].

11 ноября 2015 года на заседании, где рассматривалось ходатайство прокуроров, адвокат Филата потребовал смены судей, так как судья Геннадий Павлюк находится в родстве с лидером Демпартии Молдовы Марианом Лупу. Второй причиной для ходатайства, по словам адвоката, стало заявление Павлюка, что Филат избегает заседания суда.

Срок ареста либерал-демократа Влада Филата продлен еще на 30 суток по запросу прокуроров. Решение принято судом столичного сектора Буюканы.

17 ноября 2015 года Конституционный суд отклонил запрос либерал-демократов и признал конституционным снятие депутатской неприкосновенности с экс-премьера и лидера ЛДПМ Влада Филата.

18 ноября 2015 года заседание Апелляционной палаты по рассмотрению ходатайства стороны защиты о пересмотре решения от 11.11.2015 г. прервано. Адвокаты экс-премьер потребовали сменить судейский состав, так как судья Юрий Иордан учился вместе с Филатом в университете. Запрос адвокатов экс-премьера, лидера либерал-демократов Владимира Филата о замене судейского состава Апелляционной палаты Кишинева был отклонен.

---

[2] Адвокаты Филата опротестуют продление предварительного ареста политика. / Информационное агентство Sputnik. URL: https://ru.sputnik.md/politics/20151110/2982578.html (Дата обращения 10.03.2017).

«Генеральный прокурор сказал, что показания против Филата дали и его коллеги по партии, и родственники, и экс-министры и так далее. Он не захотел называть имена, сказав, что эти люди появятся в суде, - сказал Додон».[3]

Что касается дела Илана Шора, то прокуроры запрашивали мандат на его арест, однако в прокуратуре было принято решение выдать мандат на домашний арест. Свои действия прокуратора мотивирует тем, что И. Шор сотрудничает со следствием.

7 декабря 2015 года Сотрудников Офиса народного адвоката не впустили в камеру экс-премьера Влада Филата в Пенитенциарном учреждении № 13 из-за приказа прокурора Адрианы Бецишор. Офис омбудсмена потребовал объяснений от Генпрокуратуры по данному делу, говорится в сообщении, распространенном ведомством.

23 декабря 2015 года Дело экс-премьера Владимира Филата было передано в суд.

28 декабря 2015 года адвокаты экс-премьера просят перенести слушания, а прокуроры настаивают на продлении предварительного ареста Влада Филата еще на 11 суток. Три судьи воздержались от рассмотрения уголовного дела, открытого на экс-премьера, лидера ЛДПМ Владимира Филата, в результате чего материалы передаются на рассмотрение другому магистрату.

5 января 2016 года Суд столичного сектора Буюканы удовлетворил ходатайство прокуроров о продлении предварительного ареста бывшего премьер-министра Влада Филата еще на 90 суток.

19 января 2016 года Адвокаты Филата прервали заседание Апелляционной палаты, сторона защиты главы ЛДПМ потребовала сменить судью, который рассматривает запрос адвокатов, которые не довольны решением суда сектора Буюкань, принятое 5 января и предусматривающее продление предварительного ареста экс-премьера еще на 90 суток. В ходатайстве отказано.

17 февраля 2016 года суд столичного сектора Буюканы отклонил в среду запрос адвокатов лидера ЛДПМ Владимира Филата об освобождении их подзащитного из-под предварительного ареста.

29 февраля 2016 года Конституционный суд Молдовы признал незаконным продление предварительного ареста на 90 дней, пояснив, что оно не может превышать 30 дней.

1 марта 2016 года районный суд Кишинева пересмотрел свое решение и продлил Филату предварительный арест на 30 дней.

2 марта 2016 года заседании суда по делу В. Филата свидетелем со стороны обвинения выступил И. Шор.

[3] URL: https://point.md/ru/novosti/politika/protiv-filata-dali-pokazaniya-ego-kollegi-po-partii-i-rodstvenniki (Дата обращения 10.03.2017).

«Илан Шор - сомнительная личность, а его заявлениям по делу Влада Филата нельзя верить, потому что показания он читает с листка бумаги. Об этом заявил адвокат Филата Игорь Попа».[4]

29 марта 2016 года предварительный арест В. Филата продлен еще на 30 суток. Судьи приняли решение, основываясь на двух записях Филата в социальной сети Facebook (поскольку посчитали, что это послание может повлиять на свидетелей дела, а потому лидер ЛДПМ должен остаться под арестом).[5]

6 апреля 2016 года в деле появляются новые свидетели (из ряда бывших чиновников высшего ранга (Лянкэ, Ионицэ). Свидетелям обвинения, которые явились на сегодняшнее судебное заседание, угрожали возбуждением уголовных дел за отказ давать показания против Влада Филата. Об этом заявил адвокат политика Игорь Попа. «”Могу сказать, что эти свидетели проходят в качестве подозреваемых либо обвиняемых по другим делам, которыми занимается лично прокурор Адриана Бецишор”, – уточнил он.»[6]

12 апреля 2016 года суд завершил слушание свидетелей обвинения по делу экс-премьер-министра Влада Филата и должен рассмотреть доказательства адвокатов и начать слушания свидетелей защиты.

15 апреля 2016 года в ходе очередного судебного заседания, посвящённого рассмотрению уголовного дела, обвиняемым по которому проходит экс-премьер Влад Филат, суд частично принял список свидетелей защиты. Согласно заявлению адвоката Филата, из предложенных в списку 30 свидетелей суд допустил 14.

21 апреля 2016 года суд столичного сектора Буюканы продлил на 30 дней срок предварительного ареста экс-премьера Владимира Филата. Ходатайство его адвокатов об изменении меры пресечения на домашний арест суд отклонил как необоснованное.

22 апреля 2016 года свидетели защиты отказываются от показаний по делу Влада Филата, заявила прокурор.[7]

26 июня 2016 года бывший премьер-министр РМ Влад Филат признан виновным в торговле влиянием и пассивной коррупции и приговорен к девяти годам тюремного заключения.

Январь 2017 года - прокуроры и адвокаты опротестовали в Высшей судебной палате приговор. Сторона обвинения вновь настаивала на его ужесточении, а адвокаты — на его отмене.

---

[4] URL: https://point.md/ru/novosti/obschestvo/advokat-filata58-shor-chital-pokazaniya-s-lista (Дата обращения 10.03.2017).

[5] URL: https://point.md/ru/novosti/politika/predvariteljnij-arest-filata-prodlen-esche-na-30-sutok (Дата обращения 10.03.2017).

[6] URL: https://point.md/ru/novosti/obschestvo/advokat-filata58-svidetelyam-ugrozhali-ugolovnimi-delami (Дата обращения 10.03.2017).

[7] URL: http://www.canal3.md/ru/svideteli-zashhity-otkazyvayutsya-ot-pok_27480.html (Дата обращения: 10.03.2017).

22 февраля 2017 года Высшая судебная палата (ВСП) отклонила протесты стороны обвинения и стороны защиты по делу экс-премьера Молдовы Владимира Филата.

Следственные действия

После ареста В. Филата в здании парламента прокуроры и сотрудники НЦБК провели обыски в двух домах либерал-демократов. В одном из домов обыск завершился вечером первого дня. Правоохранители вышли с конвертом, но от комментариев для прессы отказались.19 октября в прокуратуре заявили, что в доме лидера ЛДПМ были найдены документы на некоторых публичных лиц под грифом "секретно".

По словам прокурора по делу В. Филата Адрианы Бэцишор следствие по делу началось еще до ареста экс-премьер-министра. «*Поводом для расследования стали показания Илана Шора. После ряда действий мы изучали документы и заслушали всех свидетелей, получили подтверждение слов Шора. После этого мы обратились в парламент, генпрокурор попросил лишить иммунитета Владимира Филата*».[8]

В ходе следствия в ноябре-декабре 2015 года были в качестве свидетелей были опрошены правительственные чиновники, а также были отправлены судебные поручения за рубеж. Сам Филат со следствием сотрудничать отказался.

В октябре 2015 года прокуратура сообщила о наложении ареста на имущество В. Филата. Осуществление проверки было поручено Национальной комиссии по борьбе с коррупцией (НАК). В июне 2016 года было заявлено о конфискации имущества, а в феврале 2017 – о продаже на аукционе. Имущество бывшего премьера, которое было изъято в пользу государства, оценивается в 300 миллионов леев.

Полный список конфискованного имущества Филата выглядит так:

— Volkswagen Touareg, год производства 2013, с регистрационным номером C QU 852, контрактной стоимостью 973 828 леев.

— Toyota Land Cruiser 200, год производства 2013, с регистрационным номером C QW 212, контрактной стоимостью 1 246 266 леев.

— Volkswagen Touareg, год производства 2013, с регистрационным номером C QX 705, контрактной стоимостью 1 018 124 леев.

— Porsche Cayenne, год производства 2013, с регистрационным номером C QN 462, контрактной стоимостью 1 255 976 леев.

— 49,4% социальных акций компании Capital Invest Company SA стоимостью более 6 млн. 270 тыс. леев.

— более 35% акций в других компаниях стоимостью более 4 млн. 413 тыс. леев.

— 95,3% акций компании CapitalInvestCompany SA стоимостью более 5 млн. 795 тыс. леев.

— Здание по адресу улица Митрополит ГуриеГросу, 27 в Кишиневе стоимостью более 4 млн. 622 тыс. леев.

— Участок в Кишиневе по адресу ул. Измаильская, 33/1 кадастровой стоимостью 1 597 859 леев.

[8]Украденный в Молдове миллиард нашли в доме у Влада Филата? / Комсомольская правда. 22.10.2015. URL: http://www.kp.md/daily/26447.5/3317857/ (Дата обращения: 11.02.2017).

— Стройка в Кишиневе по адресу ул. Измаильская, 33/1 стоимостью более 5 млн. 911 тыс. леев.

— Земельный участок в Кишиневе по адресу бул. Штефана чел Маре, 65, кадастровой стоимостью свыше 15 млн 095 тыс леев.

— Стройка в Кишиневе по адресу бул. Штефана чел Маре, 65, кадастровой стоимостью более 62 млн. 791 тыс. леев.

— Стройка в Кишиневе по адресу бул. Штефана чел Маре, 65, кадастровой стоимостью более 17 млн. 896 тыс. леев.

— Стройка в Кишиневе по адресу бул. Штефана чел Маре, 65, кадастровой стоимостью 1 175 540 леев.

— Помещение в Кишиневе по адресу бул. Штефана чел Маре, 65, кадастровой стоимостью 337 141 леев.

— Стройка в Кишиневе по адресу бул. Штефана чел Маре, 65, кадастровой стоимостью 571 тыс. леев.

— Помещение в Кишиневе по адресу бул. Штефана чел Маре, 65, кадастровой стоимостью 316 863 леев.

Кроме того, Филата обязали уплатить в пользу Национального антикоррупционного центра судебные издержки на сумму 15 561 леев.

В 2010 году российское агентство новостей «Росбалт» поместило Филата на третьей строке в списке самых богатых молдаван. Его состояние составило 1,2 миллиарда долларов. Владимир Филат задекларировал такое же состояние перед досрочными парламентскими выборами 29-го июля 2009 года. «Кишиневская пресса писала в то время, что стоимость дома Филата оценивается в 4,6 млн. леев, указывая, что стоимость другого недвижимого имущества, принадлежащего Филату, превышает сумму 11,5 млн. леев. В сумме доходы и имущество оценивались примерно в 11,6 млн. долларов. В тот же период богатство Владимира Филата выросло всего за год с $11,6 млн. в $1,2 млрд., увеличившись примерно в 100 раз. Согласно декларации Влад Филат владеет домом стоимостью более трех миллионов леев, двумя гаражами стоимостью более 150 тысяч леев каждый и участком земли, который оценивается более чем в один миллион леев. Кроме того, в декларации о доходах Филат указал квартиру стоимостью в 500 тысяч леев, которая скорее всего принадлежит его жене, она была куплена в 2007 году до их вступления в брак. В то же время, Филат заявил в декларации о находящихся в его собственности двух автомобилей: Porsche Cayenne, приобретенный в начале прошлого года и которым управляет его жена и Toyota Corolla, приобретенной в 2009 году. Влад Филат открыл два банковских счета на свое имя. Один на 16 тысяч евро, а в другой – 150 тысяч леев. Кроме того, Филат указал в декларации еще четыре банковских счета, где хранятся 44 000 евро, 22 000 долларов и 100 000 леев».[9]

В ходе судебного следствия по делу Филата были в числе прочего расследованы бизнес-операции Филата – «контрабанда мяса в особо крупных размерах. Балицкий является фином Влада Филата, и как выяснилось "кумэтры" серьёзно вложились в колбасный бизнес, войдя в качестве инвесторов в компанию Rogob. Объем инвестиций партнёров в проект Rogob составил 15 миллионов евро. Десять миллионов инвестировал Влад Филат и

[9]Влад Филат. Досье. / Издательство Crime Moldova. URL: https://ru.crimemoldova.com/dossier/vlad-filat/?sphrase_id=5609 (Дата обращения: 10.03.2017).

пять миллионов Тудор Балицкий, на что указывают данные ряда документов, которые были изъяты при обыске в доме Влада Филата»[10].

В декабре 2015 года следствие обратилось за помощью в компетентные органы Швейцарии и США. В июле 2016 года представители США и ЕС заявили о препятствовании их расследованию, чинимых, прежде всего со стороны Владимира Плахотнюка[11].

Процесс над Филатом проходил в закрытом режиме, что вызвало недовольство правозащитников и бурную дискуссию в обществе. Журналистов и правозащитников пустили в зал заседаний суда только во время оглашения приговора. «Сам Филат в ходе следствия неоднократно заявлял о своей невиновности, а выдвижение обвинений в противоправных действиях считает результатом действий бизнесмена Владимира Плахотнюка, который, по мнению Филата, пытается взять Молдову под свой контроль»[12].

Преступные схемы

В 2014 году около $1 млрд исчезло из Bancade Economii, Banca Socială и Unibank. После покупки крупных долей этих банков компаниями Илана Шора, в банках были выданы кредиты «подозрительным» компаниям. Деньги перечислялись на счета латвийских банков от имени оффшорных фирм в Великобритании и Гонконге, основанных целой цепочкой оффшорных фирм.

В 2010 году занимавший пост главы правительства Владимир Филат познакомился лично с бизнесменом Иланом Шором, чья компания Dufremol, владеющая магазинами беспошлинной торговли, вела судебный спор с компанией LeBridge по поводу отмены эксклюзивных прав LeBridge на беспошлинную торговлю товарами в зоне duty-free по всем границам Молдовы. Адвокаты Шора предупредили, что на экономический суд и конкретно на его председателя оказывается давление Владимиром Филатом.

Для решения этих проблем Шор обратился к Филату. После обращения, сообщил он прокурорам, все наладилось: «Тогдашняя беседа оказалась продуктивной, так как Филат снял давление [контролирующих] органов,

[10]Следователи прокуратуры расследуют мясной бизнес Филата. / Издательство Блокнот. URL: https://point.md/ru/novosti/obschestvo/sledovateli-prokuraturi-rassleduyut-myasnoj-biznes-filata (Дата обращения: 11.03.2017).

[11]Why doesn't Plahotniuc want an international investigation regarding the billion robbery under any circumstances. / Online-journal Jurnal.md. 22.07.2016. URL: http://www.jurnal.md/en/politic/2016/7/22/why-doesn-t-plahotniuc-want-an-international-investigation-regarding-the-billion-robbery-under-any-circumstances-the-us-and-eu-involvement-reveal-the-worst-corruption-scandals-in-the-world/ (Дата обращения 11.03.2017).

[12]Следствие по делу Филата окончено./ Электронная газета Новости Молдовы. 23.12.2015. URL: http://novostimoldova.ru/novostipolitika/5548-filata (Дата обращения 11.03.2017).

прекратил давление на [судью] Аурелиу Коленко (суд принял решение в нашу пользу 16 ноября 2010 года)»[13].

За прекращение давления на него и подконтрольные ему компании, включая Dufremol, Илан Шор, с его слов, заплатил Владимиру Филату $500 тыс. наличными. Передал он их якобы в здании правительства — в служебном кабинете премьера Филата. Тогда же, сообщает Шор, он передал Филату подарки на сумму около €30 тыс. в виде часов и различных украшений.

Следующей договоренностью между Шором и Филатом стало «разрешение на беспошлинную торговлю нефтепродуктами в таможенной зоне Молдовы». Получить разрешение на беспошлинную торговлю, согласно законодательству РМ можно только со стороны правительства, которое было получено 27 октября 2010 года. После этого таможня подписала договоры аренды на землю с компаниями И. Шора.

По словам Шора, за поддержку этого проекта Филат «попросил $1 млн, из которых половина была оплачена авансом, а остальные деньги после запуска работы автозаправочных станций»[14]. С целью гарантирования оплаты этой суммы была создана фирма Grand Petrol SRL, учредителем которой стал британский офшор Delot Assets LLP, на 50% принадлежащий представителю Филата Иону Русу, отметил Шор.

Согласно договоренности после оплаты $1 млн Владимир Филат должен был выйти из состава учредителей DelotAssets LLP.Однако таможня вдруг отказала в согласовании отвода земельного участка.

«Сразу после этого Филат обратился ко мне с предложением выкупить ряд кредитов Bancade Economii (BEM) на сумму около 1 млрд. леев», — сообщил Шор[15]. Взамен, по его словам, тогдашний премьер обещал решить вопрос с таможней и АЗС.

По договоренности Шор обязался оформить кредиты на сумму 1 млрд. леев на свои фирмы в Banca Sociala и Unibank, кредитные ресурсы для которых должны были быть обеспечены Филатом от BEM. (Банки находились под спецуправлением Нац банка до принятия решения о ликвидации, находились на дотации Нацбанка за счет госгарантии, которая была предоставлена правительством). За эти деньги должен был приобретен «плохой портфель» BEM.

В течение 2013 года кредиты погашены не были и Филат предложил Шору вместе выкупить BEM «и за два-три года заработать и покрыть убытки». «Договорились, что Филат обеспечивает получение нашим с ним фирмам контрольного пакета [акций] банка и перевода туда денежных потоков всех госпредприятий, агентств, ведомств, казначейских счетов. Я должен был обеспечить инвестиции на сумму в $50 млн. Филат также попросил $5 млн. на текущие расходы по эмиссии (была проведена в августе 2013 года. — NM). Кроме субординированного кредита правительство

[13]Что Илан Шор рассказал про Владимира Филата. Издательство Newsmaker. URL: http://newsmaker.md/rus/novosti/chto-ilan-shor-rasskazal-pro-vladimira-filata-v-rasporyazhenii-nm-okazalsya-protok-18731 (Дата обращения: 10.03.2017).

[14] Там же.

[15] Там же.

потребовало от нас докупить безнадежных кредитов еще на 300 млн леев», — утверждает бизнесмен».[16] Помимо этого Шор предоставлял Филату деньги на политические нужды (в общей сложности, с конца 2013-го по сентябрь 2014 года суммы, выданные ему, составили около $60-80 млн). В основном требуемые суммы передавались в форме кредитов на фирмы Шора и отправлялись на оффшорные компании Филата.

По данным бизнесмена, выдача Владимиру Филату денег осуществлялась посредством его личных указаний тогдашнему президенту ВЕМ Виорелу Быркэ, который на основании предоставленных документов подписывал кредитные договора с Dasler Com, Talnes, Voximar Com и другими компаниями. Те в свою очередь перечисляли деньги фирмам, аффилированным с Филатом (перечисляются в документе). Сумма составила примерно $12 млн. По такой схеме выдавались кредиты двумя другими банками Шора — Banca Sociala и Unibank.[17]

Политический контекст

Еще до ареста Владимира Филата в Кишиневе начались протесты по поводу исчезновения $1 млрд. из банковской системы Молдовы – суммы эквивалентной 15% молдавского ВВП. У здания парламента выросли палаточные городки, в которых круглосуточно дежурили активисты Партии социалистов И. Додона и «Нашей партии» Р. Усатого и сторонники этих политических сил. После ареста оппозиция продолжила акции протеста у стен законодательного собрания, требуя отставок спикера Андриана Канду, премьер-министра Валерия Стрельца и президента Николая Тимофти.

Эксперты утверждали, что арест мог привести как к переформатированию власти в стране, так и к досрочным парламентским выборам. Скандал стал свидетельством полного провала проекта евроинтеграции республики (политика в данной сфере активно проводилась партией В. Филата - Либерал-демократической партией Молдовы (ЛДПМ)), властям которой Запад оказывал беспрецедентную финансовую и политическую поддержку с 2009 года.

В коалиции с ЛДПМ в Правительство входила Демократическая партия Молдовы, возглавляемая В. Плахотнюком, «самым влиятельным человеком в Молдове, под контролем которого находятся государственные и правовые институты»[18]. Политическая линия партии, по мнению молдавских экспертов, подчинена экономическим интересам входящих в нее олигархов. «Демократическая партия нуждается в коалиции с ЛДПМ, чтобы использовать ее как ширму, чтобы называться проевропейской коалицией. Но ДПМ нуждается в обезглавленной ЛДПМ, захваченной, ослабленной,

[16] Там же.

[17] Экс-глава ВЕМ Григорий Гачкевич остается под арестом./ Moldova Criminală. URL: https://point.md/ru/novosti/obschestvo/eks-glava-bem-grigorii-gachkevich-ostaetsia-pod-arestom (Дата обращения: 10.03.2017).

[18] Миллиард долларов обесценил молдавскую евроинтеграцию./ Онлайн-издательство Коммерсант. 15.10.2015. URL: http://kommersant.ru/doc/2832900 (Дата обращения: 10.03.2017).

чтобы спрятаться за спину европейской фирмы и продолжить свои интересы»[19].

Филат и Плахотнюк враждуют друг с другом с того момента, как в 2009 году власть в Молдавии взяли ЛДПМ, Демпартия и либералы, создавшие альянс «За евроинтеграцию». Придя в политику из бизнеса, они вели друг с другом борьбу за контроль над финансовыми потоками и госинститутами. Чаще всего побеждал Плахотнюк, который, как пишут молдавские СМИ, контролирует Генпрокуратуру, Национальный центр по борьбе с коррупцией, суды, госпредприятия вроде Moldtelecom, «Железной дороги Молдовы», Moldovagaz, а также крупный медиахолдинг, в который входят самые рейтинговые телеканалы, главный из которых Prime (ретранслирует российский «Первый канал»).

Дело, по которому бывший премьер Влад Филат обвиняется в причастности к мошенничеству в банковской системе, было возбуждено с согласия самого богатого олигарха РМ Владимира Плахотнюка.

Так или иначе, но многочисленные скандалы и протесты привели к тому, что антирейтинг правящих проевропейских партий Молдавии стал бить рекорды, а рейтинг левых пророссийских сил, наоборот, расти, что резко снизило шансы сохранить проевропейскую коалицию.

Основные использованные источники:

1) Парламент РМ. Следственный комитет по расследования дела ВЕМ. URL: http://www.parliament.md/Controlparlamentar/Comisiideancheta/tabid/86/CommissionId/28/language/en-US/Default.aspx

2) Приговор суда столичного сектора Буюканьот 27.06.2016. URL: https://ru.scribd.com/document/340193938/Sentința-motivată-in-dosarul-Filat (Дата обращения 10.03.2017).

3) Антикоррупционная прокуратура Молдовы. URL: http://www.procuratura.md/md/adr/

[19]Сокор: Влад Филат является жертвой системы, которой был соучастником. 14.11.2015. URL: https://point.md/ru/novosti/politika/sokor58-vlad-filat-yavlyaetsya-zhertvoj-sistemi-kotoroj-bil-souchastnikom (Дата обращения: 10.03.2017).

ЗНАКОМСТВО С ИССЛЕДОВАТЕЛЯМИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ

Рубрика отдает дань выдающимся представителям российской и зарубежной науки, внесшим заметный вклад в разработку проблематики политической коррупции.

Майкл Джонстон (США) [20]

Краткая биографическая справка

Профессор политологии в университете Колгейт в Гамильтоне, штат Нью Йорк. Предмет его исследований составляют проблемы американской и сравнительной политики, развития и демократизации общества, проблемы гражданского общества. Его особой специализацией является изучение коррупции и антикоррупционных реформ.

1971 год – оканчивает бакалавриат (BA) в Макалистер Колледже.

1973 год – получает степень магистра (MPhil) в Йельском университете.

1977 год – защита диссертации (Ph.D.) на тему "On the Outside Looking In: Irish, and Black Ethnic Politics in an American City" в Йельском университете.

Опыт преподавательской деятельности:

1976 – 1896 гг. – работал в Университете Питтсбурга.

Работал научным сотрудником в Центре по вопросам городов и региональных исследований, Университет Глазго, Шотландия. Также является приглашенным преподавателем кафедры политологии и института исследований в области социальных наук, Университет Йорка, Англия. Приглашенный профессор кафедры политологии и научный сотрудник колледжа, Колледж Святого Эйдана, Университет Дарем, Англия. Приглашенный профессор, Университета Сантьяго-де-Компостела, Испания. Член Школы социальных наук и Национального гуманитарного фонда, научный сотрудник Института перспективных исследований, Принстон, Нью-Джерси. Является бывшим директором Отдела по социальным наукам в университете Колгейт.

Антикоррупционная деятельность

М.Джонстон - автор множества книг по проблемам противодействия коррупции. Он изучает политическую и административную коррупцию с

[20] Материал Ивана Нарижнего.

1975 года, а с 1985 по 1996 год был одним из основателей журнала «Corruption and Reform».

Консультировал множество международных организаций и учреждений по вопросам развития, включая Всемирный банк, ОЭСР, Государственную комиссию штата Нью-Йорк по вопросам публичной этики (the New York State Commission on Governmental Integrity); Агентство по международному развитию США, а также Организацию Объединенных Наций.

1995 – 2010 гг. – Член правления Transparency International-USA.

В июле 2006 года он представил серию семинаров в Гане по борьбе с коррупцией под эгидой Государственного департамента США.

В 2007 году он посетил Макао и Гонконг как старший специалист Программы Фулбрайта.

С 2009 года он принимает участие в долгосрочном проекте по борьбе с коррупцией на Филиппинах.

К основным симптомам коррупции относит: богатство, власть и демократию.

Список основных публикаций:

1. Johnston, M., and Sahr J. Kpundeh. 2002. “Building a Clean Machine: Anti-Corruption Coalitions and Sustainable Reform.” Washington, D.C.: World Bank Institute Working Paper number 37208.

2. Johnston, Michael (ed.). 2005. *Civil Society and Corruption: Mobilizing for Reform.* Lanham, MD: University Press of America.

3. Johnston, Michael, and Yufan Hao. 1995. "China's Surge of Corruption.” *Journal of Democracy* 6: 80-94.

4. Johnston, Michael. 1979. "Patrons and Clients, Jobs and Machines: A Case Study of the Uses of Patronage.” *American Political Science Review* 73: 385-398.

5. Johnston, Michael. 1982. *Political Corruption and Public Policy in America Monterey*, CA: Brooks-Cole.

6. Johnston, Michael. 1986. "Right and Wrong in American Politics: Popular Conceptions of Corruption.”*Polity* (Originally presented, Political Studies Association of the UK, April 1984) 18:367-391.

7. Johnston, Michael. 1986. "The Political Consequences of Corruption: A Reassessment.” *Comparative Politics* 18: 459-477.

8. Johnston, Michael. 1991. "Right and Wrong in British Politics: 'Fits of Morality' in Comparative Perspective.” *Polity* XXIV: 1-25.

9. Johnston, Michael. 1992. “Corruption as a Process: Lessons for Analysis and Reform.” Paper Presented at the Fifth International Anti-Corruption Conference, Amsterdam, 1992.

10. Johnston, Michael. 1993. "Political Corruption: Historical Conflict and the Rise of Standards.” in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *the Global Resurgence of Democracy*. (Baltimore: Johns Hopkins University Press) 18:193-205.

11. Johnston, Michael. 1993. “'Micro' and 'Macro' Possibilities for Reform.” *Corruption and Reform* 7(3): 189-204 (1993).

12. Johnston, Michael. 1996. "The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption.” *International Social Science Journal* (English language version) 149: 321-335

13. Johnston, Michael. 1997. 'Corruption and Distorted Development: Competition, Institutionalization and Strategies for Reform', Paper presented to the USAID Conference on Economic Growth and Democratic Governance. Unpublished.

14. Johnston, Michael. 1997. 'Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: Connections between Politics and Corruption', in Kimberly Elliott (ed.), *Corruption and the Global Economy.* Washington, DC: Institute for International Economics: Ch. 3.

15. Johnston, Michael. 1998. "What Can Be Done About Entrenched Corruption?" in Boris Pleskovic, ed., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*, Washington, DC: The World Bank, pp.149-180.

16. Johnston, Michael. 2001. "Measuring Corruption: Numbers versus Knowledge versus Understanding." in Arvind K. Jain, ed., *The Political Economy of Corruption,* (London and New York: Routledge) 8:157-179.

17. Johnston, Michael. 2001b. "The Definitions Debate: Old Conflicts in New Guises." In Arvind K. Jain, ed., *the Political Economy of Corruption.* London and New York: Routledge 2:11-31.

18. Johnston, Michael. 2002. "Measuring the New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform." Ch. 44 in A. J. Heidenheimer and M. Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts (3d ed.).* New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 865-884.

19. Johnston, Michael. 2002. "Party Systems, Competition, and Political Checks against Corruption." Ch 40 in Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, eds., *Political Corruption: Concepts and Contexts* (3rd ed.). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 777-794.

20. Johnston, Michael. 2004. "Corruption and Democratic Consolidation", Ch. 5, pp. 138-164 in Emmanuel Kreike and William Chester Jordan (eds.), *Corrupt Histories.* Rochester, NY: University of Rochester Press. Originally presented at a conference on "Democracy and Corruption", Shelby Cullom Davis Center for Historical Studies, Princeton University, Princeton, New Jersey, March 12, 1999.

21. Johnston, Michael. 2004. "Comparing Corruption: Participation, Institutions, and Development." Ch. 10, pp. 275-322 in William C. Heffernan and John Kleinig (eds.), *Private and Public Corruption.* Lanham, MD: Rowman and Littlefield. Originally presented at a conference on "Corruption: Public and Private", John Jay College of Criminal Justice, New York, September 13-14, 2002.

22. Johnston, Michael. 2005. *"Es possible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma?"* ("It is Possible to Measure Corruption, But Can We Measure Reform?") *Revista Mexicana de Sociología* 2 (April-June. 2005), pp. 229-269.

23. Johnston, Michael. 2005. "Keeping the Answers, Changing the Questions: Corruption Definitions Revisited." in Ulrich von Alemann, ed. *Dimensionen politischer Korruption.* Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 35/2004. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

24. Johnston, Michael. 2005. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy.* Cambridge and New York: Cambridge University Press (forthcoming Dec 2005).

Интересное и актуальное:

https://www.youtube.com/watch?v=GtpejYvQ4hU – лекция, посвященная исследованию политической коррупции.

https://www.youtube.com/watch?v=RuybQeJRZqw – лекция, посвященная коррупции в контексте реформы финансирования в США.

http://www.colgate.edu/facultysearch/facultydirectory/mjohnston – персональная страница на сайте Колгейтского университета.

РАЗНОЕ

На сайте ПУЛ АП появился раздел "Наука"

Дорогие друзья!

Команда антикоррупционной лаборатории ПУЛ АП при значимом участии стажеров собрала различные научные антикоррупционные материалы на нашем сайте в одном разделе.

Теперь на одном ресурсе вы можете ознакомиться с российскими и международными антикоррупционными образовательными программами, узнать о самых крупных международных коррупционных делах, детально ознакомиться с конкретными коррупционными кейсами, изучить исследования молодых ученых в сфере антикоррупции, а также пользоваться списоком веб-ссылок на специализированные научные антикоррупционные библиографии, обзоры антикоррупционной литературы и прочее.

Раздел постоянно дополняется новыми материалами. Все интерактивные ресурсы можно скачать в pdf формате. Надеемся, собранная нами информация будет вам полезна!

Веб-адрес ресурса: https://lap.hse.ru/news/206616611.html

***

Проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики *(ПУЛ АП) была создана в 2009 году Национальным исследовательским университетом "Высшая школа экономики" совместно с Центром антикоррупционных исследований и инициатив "Трансперенси Интернешнл-Р".*

Заведует лабораторией Елена Анатольевна Панфилова.

Деятельность лаборатории включает три направления:
- антикоррупционное образование,
- реализация прикладных антикоррупционных проектов и
- проведение научных исследований в области борьбы с коррупцией.

Сайт лаборатории - https://lap.hse.ru

Подписывайтесь на группы ПУЛ АП в социальных сетях:
https://www.facebook.com/dkpulap/ в Facebook и
https://vk.com/hse_pulap в "Вконтакте"