

ДАЙДЖЕСТ ИССЛЕДОВАНИЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ

(навигатор внимательного антикоррупционного чтения)

Проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики НИУ ВШЭ

Составитель – Станислав Шевердяев

2017 • №2 (март-апрель)

Содержание выпуска

Название рубрики	Тема в текущем выпуске
<u>События мира политической коррупции</u>	Год «панамскому досье»: что изменилось?
<u>Зарубежная классика исследований политической коррупции</u>	Знакомство с книгой: Klitgaard R., MacLean-Abaroa R. and Parris L. <i>Corrupt Cities</i> . Washington. World Bank. 2000. 162 p.
<u>Значительные российские исследования в области политической коррупции</u>	Знакомство с книгой: Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. - М.: ИД «Юриспруденция», 2012. – 688 с.
<u>Правовые инициативы</u>	Доклад Венецианской комиссии «О злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов» 2013 г.
<u>Антикоррупционные кейсы</u>	Дело об импичменте Президента Южной Кореи Пак Кын Хе
<u>Знакомство с исследователями политической коррупции</u>	Джозеф Най
<u>Разное</u>	Анонс: Шестая Летняя школа антикоррупционной политики Пулап (3 - 7 июля 2017 г.)

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.

Год «панамскому досье»: что изменилось?

В апреле 2016 г., то есть ровно год назад, были опубликованы результаты работы Международного консорциума журналистских расследований (ICIJ) над анализом схем отмывания доходов высокопоставленных и влиятельных клиентов из разных стран крупной панамской юридической фирмой Mossack Fonseca. Вряд ли «панамский архив» перевернул наше представление о мире политической коррупции и способах легализации коррупционных доходов политиками и их приближенными из разных стран. Гораздо более важно, что подобные инициативные расследования по выявлению бенефициаров отмывания преступных доходов и формированию доказательственной базы для их привлечения к ответственности далеко не всегда приводят к результату.

Поэтому наиболее значительный вывод спустя год после опубликования итогов расследования мы можем сделать о том, насколько уязвимой все еще является реальная система противодействия отмыванию преступных активов, которая не способна предотвратить многочисленные финансовые аферы, насколько несовершенной представляется система соответствующих международных соглашений по отмыванию преступных доходов и насколько инертным оказывается национальное законодательство и практика в большинстве задействованных государств по отношению к высокопоставленным коррупционерам, использующим отмывочные схемы к своей личной выгоде.

1. Год спустя: что изменили "Панамские документы" (Le Monde. Максим Водано, Жереми Барух, Анна Мишель. Из материала ресурса «InoPressa», 4 апреля 2017 г.)

«Французская газета Le Monde изучает международные последствия скандала, начавшегося с утечки конфиденциальных документов панамской юридической компании Mossack Fonseca, которые раскрыли 109 СМИ разных стран в апреле 2016 года.

3 апреля 2016 года в 20 часов разразился скандал с "Панамскими документами". В 76 странах 109 международных СМИ, в том числе Le Monde, одновременно раскрывали секреты загадочной панамской юридической компании Mossack Fonseca, одного из главных игроков в мире офшорного бизнеса, где якобы законные схемы соседствуют с уклонением от уплаты налогов, коррупцией и отмыванием денег, говорится в статье.

...

"Из шести действующих глав государств или правительств, затронутых скандалом, только один был вынужден уйти в отставку: премьер-министр Исландии Сигмюндюр Давид Гюннлэйгссон был побужден к уходу историческими митингами на улицах Рейкьявика. Выборы, организованные осенью, все же не привели к ожидаемым переменам: бывший министр финансов консерватор Бьярни Бенедиктссон, также упомянутый в "Панамских документах", в конечном счете возглавил правительство в январе 2017 года - после того, как ловко отмахнулся от публикации доклада экспертов об уходе от налогообложения после выборов. Что касается бывшего премьер-министра Гюннлэйгссона, то он снова стал депутатом", - говорится в статье.

"Другие высшие руководители мирового уровня, очерненные этим скандалом: король Саудовской Аравии Салман, президент Объединенных Арабских Эмиратов Халифа Аль Нахайян, президент Украины Петр Порошенко и премьер-министр Австралии Малкольм Тернбулл - вышли из него без последствий. Как и Башар Асад (Сирия), Владимир Путин (Россия), Ильхам Алиев (Азербайджан), Мухаммед VI (Марокко) и Джозеф Мускат (Мальта), окружение которых было вовлечено в скандал. Британец Дэвид Кэмерон, уже ставший уязвимым из-за разоблачений офшорных фондов его отца, был сметен победой "Брекзита" в июне 2016 года", - сообщают журналисты. ...

"Два создателя юридической компании Mossack Fonseca попали в тюрьму. Причем Юрген Моссак и Рамон Фонсека оказались за решеткой не из-за скандала с "Панамскими документами", а из-за коррупционного дела Lava Jato. Они находятся в предварительном заключении с 9 февраля 2017 года в Панаме в рамках коррупционного скандала вокруг нефтяной компании Petrobras, который сотрясает Бразилию с 2014 года", - говорится в статье.

"В течение года после скандала компания Mossack Fonseca значительно ослабела. Она постепенно закрыла десяток своих офисов, расположенных в 40 регионах по всему миру: в Новой Зеландии, в Люксембурге, на британских заморских территориях на острове Джерси, в Гибралтаре и на острове Мэн, в Перу, в Бразилии, в Нидерландах, в Швейцарии и в Неваде (США)", - сообщают журналисты. "В Панаме отделение "финансовых услуг" юридической компании Mossack Fonseca (MAMSA), которое управляло финансовыми активами в размере более 1,2 млрд долларов на счетах своих клиентов, также было закрыто", - говорится в статье. ...

"Начиная с июня 2016 года Европарламент принял решение о создании следственной комиссии по разоблачениям, содержащимся в "Панамских документах". Ее 65 членов должны до июня 2017 года представить доклад о потенциальных нарушениях законодательства в сфере отмывания денег и уклонения от уплаты налогов, с тем чтобы сделать запрос в Еврокомиссию по имеющимся на сегодня недостаткам в борьбе против офшоров", - говорится в статье.»

Источник:

<https://www.inopressa.ru/article/04Apr2017/lemonde/panama.html>



2. Панамские бумаги и антикоррупционный саммит в Великобритании (Дискуссия Трансперенси Интернешнл – Россия; 26-27 мая 2016 г.)

Елена Панфилова:

«Произошел целый ряд событий: панамские документы, которые были опубликованы в марте, потом ОСП проводила саммит против коррупции, потом саммит в Лондоне, потом в середине июня будет подобное мероприятие уже во Франции. Таким образом, мы видим, что международное сообщество пытается отреагировать на это. Что обсуждалось в апреле, в ОСП? Фактически, нет обмена информацией между многими ОСПовскими антикоррупционными группами, никто не работает вместе, никто не сотрудничает, и возникает опять тот же самый вопрос: у нас есть GRECO, есть также рабочая группа по борьбе со взяточничеством, и антикоррупционное отделение ОСП, и у нас есть все! Зачем создавать еще один центр? Или этот центр получит какие-то иные задачи и будет работать не так, как работают иные крупные органы, которые приняли на себя определенные антикоррупционные обязательства? Должна быть очень четко очерченная роль. И эта роль заключается в том, чтобы все органы, которые занимаются коррупцией, работали вместе. На саммите в июне французское правительство будет организовывать эту работу, и президент Оланд будет делать то же, что делал Кэмерон: выступит с определенными обязательствами. Но саммит будет и об определенных инструментах, о правоохранительных органах и так далее.

Так что наша задача войти в этот процесс и требовать, чтобы все законодательные документы и отслеживание незаконных активов были включены в процесс обобщения информации.

Я задала вопрос FATF, почему, если все работает, появились панамские документы? FATF не обеспечивал должный контроль над такой деятельностью. Началось обсуждение, и оно не дало ответа на наш вопрос. В 2017 году будет проведено мероприятие по борьбе с коррупцией и

отмыванием денег, организуемое FATF и другими – они постараются привлечь правительства, журналистов, которые занимаются расследование, и другие группы. Вот то, чем мы занимаемся, наша конкретная деятельность, которая, как мы надеемся, приведет к определенным результатам. Конечно, на это уйдет время.»

Илья Шуманов:

«Нельзя сказать, что российские власти как-то по-особенному отреагировали на панамские события. То, что они ошиблись с трактовкой и интерпретацией этих событий – это факт: власти несколько раз меняли механизмы защиты, выставляя каждый раз новую идеологическую платформу, счит, чтобы смягчить удар этих документов, и несколько раз ошибались. Это сказалось на репутации президента, например, когда он заявил о причастности спецслужб США к этим документам, а потом пресс-секретарь извинялся за это. Такие попытки жульничества и передергивание фактов имели место быть. Это повлияло на мнение opinion-makers, которые почувствовали некую слабость в этой позиции. Единственный аргумент, который остался у российской власти – это признание этих документов украденными. Никто этого не отрицает, однако в чистоте этих документов никто не сомневается.

Я хотел бы обратить внимание, что это не первая утечка, но первая утечка такого масштаба. Будут ли в дальнейшем такие утечки? Уверен, что будут. Тот огромный резонанс, который создали Panama Papers и утечки, которые были до этого, позволил говорить о том, что это уже череда случаев, которые выстраиваются в четкую систему.

Главный вопрос теперь – это открытие коммерческих реестров и конечных собственников коммерческих компаний. Это второй тезис, который находится среди целей Unmask the Corrupt Project – раскрытие информации о конечных бенефициарах.

Я хотела бы перевести фокус с Британии на США. Несмотря на то, что офшорные территории Британии фигурировали в Панамских документах, все-таки ключевым буфером для прозрачности в международном плане в конечном итоге три штата США – Делавер, Невада и Вайоминг. На мой взгляд тут существует некая ограниченность в обсуждении, когда европейские страны пытаются и настаивают на раскрытии информации, и, я не сомневаюсь, они раскроют информацию. Но куда перетекут офшорные юрисдикции, куда денутся те люди, которые обладают офшорами? Это совершенно разные люди: помимо налоговых жуликов, там есть и люди, которые отмывают денежные средства, наркоторговцы, торговцы оружием, клептократы-коррупционеры, там есть и бизнесмены, которые выстраивают свой бизнес через налоговые гавани. И мне кажется, желающие скрыть себя смогут найти место, где спрятаться, поэтому нужно, чтобы движение было не только среди стран Европейского Союза.

Что же касается общественного отношения к подобным вещам, я думаю, что это очень важный вопрос, и он не прозвучал четко. На текущий момент наблюдается два пути, по которыми может идти гражданское общество: первый путь – это выход на улицы (собственно, европейские страны показали, что большое количество митингов и протестов прошло, которые заставили Кэмерона активнее взяться за антикоррупционную

повестку, выход на улицу людей в Исландии, бунты во Франции). Это все говорит о том, что гражданское общество использует этот метод публичной демонстрации своего недовольства.

И есть страны, в которых публичная демонстрация сил гражданского общества невозможна: либо нет культуры протеста, либо такие протесты воспринимаются как угроза стабильности. Я говорю про Китай, Пакистан, Россию. (И что граждане могут делать в таких странах? На мой взгляд, возможна попытка иного воздействия на власть через созидательную, конструктивную деятельность.

Пример этого – наш офшортон, который прошел несколько недель назад, когда мы пытались с помощью краудсорсинга (пришло более 50 активистов) исследовать и анализировать офшорные документы на предмет того, кто же является собственником этих компаний. Мы сделали публичной информацию о депутатах, чиновниках. Будет ли эффект от таких разоблачений – это вопрос сложный. Я думаю, будет отложенный эффект, потому что еще не пришло время, когда бы группы влияния начали бы использовать этот козырь для собственной игры.

Еще одним важным тезисом является то, что механизм принятия решения в РФ не публичен. Никто не знает, как принимаются решения, кто на них влияет, и власть скрывает эти вещи. Она скрывает влияние гражданского общества на принятие решений. И признание давления панамских документов или какой-то организации на принятие решения невозможно, и даже, например, людей, которые попались в офшорах власть должна будет держать и не увольнять, чтобы не признать проблему.

Проведение офшортона дало свой эффект – думаю, что этот опыт можно транслировать в другие страны. Это некий повод для Transparency забрать повестку или использовать эту повестку для наших целей – например, для демонстрации необходимости раскрытия собственников компаний, в том числе и в офшорных юрисдикциях.

Наша работа по демонстрации инструментов пользования публичными реестрами будут продолжаться и офшорные компании будут сокращаться, а tax heavens будут отодвигаться от границ ЕС.»

Источник: <http://transparency.org.ru/nashi-publikacii/panamskie-bumagi-i-antikorrupsionnyy-sammit-v-velikobritanii.html>

3. Посольство РФ подтвердило задержание россиянина в Швеции в рамках «Панамского архива» (Из материала портала «Экономические известия», 11.03.2017 г.)

«Посольство России в Швеции подтвердило задержание россиянина Евгения Павлова в Швеции. ... О задержании россиянина стало известно 10 марта, «Новая газета» уточняла, что Павлов – заместитель генерального директора по развитию бизнеса компании Bombardier....

По словам шведского прокурора, Павлова и еще несколько сотрудников компании подозревают в сговоре с железнодорожной компанией Азербайджана, согласно которому власти страны получили вознаграждение

за заключение контракта с Bombardier. Оно, в свою очередь, заключалось в получении азербайджанскими компаниями контрактов на \$56 млн.

В апреле 2016 года «Новая газета» опубликовала расследование, основанное на документах из базы Mossack Fonseca. По информации издания, поставки продукции компании Bombardier в Азербайджан проходят через два офшора, которые связаны с семьей Крапивиных, ее членов газета назвала соратниками бывшего главы РЖД Владимира Якунина. При этом итоговый получатель продукции Bombardier – ее же дочерняя компания.»

Источник: http://news.eizvestia.com/news_politics/full/137-posolstvo-rf-podtverdilo-zaderzhanie-rossiyanina-v-shvecii-v-ramkax-panamskogo-arxiva

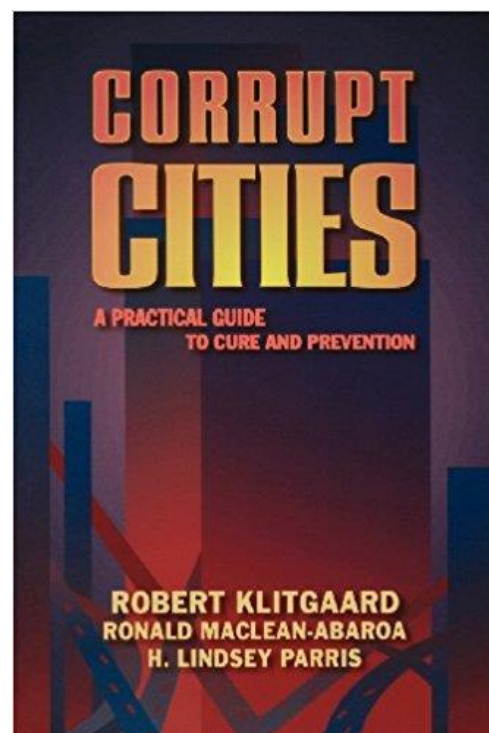
ЗАРУБЕЖНАЯ КЛАССИКА ИССЛЕДОВАНИЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ

*Рубрика о наиболее примечательных научных работах
зарубежных исследователей*

**Знакомство с книгой: Klitgaard R., MacLean-Abaroa R. and Parris L.
Corrupt Cities. Washington. World Bank. 2000. 162 p.**

Книга одного из наиболее известных специалистов по стратегии противодействия коррупции Роберта Клитгаарда написана в соавторстве с мэром Ла Паса (Боливия) Рональдом Маклин-Абароа и консультантом по организационным реформам Линдси Пэррисом. Работа посвящена проблемам конструирования инициативной комплексной стратегии противодействия коррупции на уровне городов. Монография позволяет сориентироваться в плюсах и минусах различных тактических приемов противодействия коррупции на местном уровне, проанализировать частые ошибки и продумать логику и последовательность реформ. Книга также будет весьма интересна для оценки более системных антикоррупционных стратегий, в том числе общенациональных.

Приводим оглавление книги и некоторые наиболее интересные на наш взгляд выдержки из работы.



CONTENTS

I. THE IMPORTANCE OF CORRUPTION	1
What Is "Corruption and Why Is It Harmful?"	1
Definition I	
An Example	4
Why Is Corruption Such a Salient Issue Today?	8
Why Do Many Efforts to Combat Corruption Fail?	11
2. FORMULATING A STRATEGY	17
Example of a Preventive Strategy	17
How to Formulate a Strategy	24

3. CORRUPTION AS A SYSTEM	31
An Economic Approach to Corruption	31
Corruption as a Crime of Calculation	34
A Framework for Policy Analysis	36
Applying the Framework to Hong Kong	41
The Example of Procurement	46
4. ASSESSING CORRUPTION	49
Participatory Diagnosis	49
What Participator Diagnosis	50
How Participator Diagnosis Might Be Carried Out	50
Technical Studies and Experiments	54
Involving the Private Sector and Citizens	60
5. IMPLEMENTING REFORM	67
Organize the Fight against Corruption	67
Pick Low-Hanging Fruit	74
Align with Favorable Forces	77
Rupture the Culture of Impunity	78
Fry Big Fish	79
Make a Splash	81
Change Systems	85
Work with Bureaucracy Not against It	89
Begin with Something Positive	89
Emphasize Information and Incentives	90
6. CONCLUSIONS AND EXTENDED REMARKS	95
An Examination of Corruption	95
The First Battle of La Paz	97
Diagnosis	99
Strategy	99
Implementation	102
Summary of Steps for Fighting Corruption	102
Sustaining Reforms	102
Information and Incentives	109
APPENDIX: CORRUPTION IN PROCUREMENT	117
A Stylized Four-Step Procurement Process	120
Types of Corruption That Characterize Each Step	120
Conditions Most Conducive to Corruption	122
Indicators of Potentially Corrupt Activity	124
Policy Remedies	125
Recent Work on Procurement	135
Second-Order Effects	141
Dual-Sourcing	143
Protest Mechanisms	144
Concluding Remarks	146

Позиция авторов монографии об определении понятия коррупции

“There are many **definitions of corruption**. Most broadly, corruption means the misuse of office for personal gain. The office is a position of trust,

where one receives authority in order to act on behalf of an institution, be it private, public, or nonprofit. Corruption means charging an illicit price for a service or using the power of office to further illicit aims. Corruption can entail acts of omission or commission. It can involve legal activities or illegal ones. It can be internal to the organization (for example, embezzlement) or external to it (for example, extortion). The effects of various kinds of corruption vary widely. Although corrupt acts sometimes may result in a net social benefit, corruption usually leads to inefficiency, injustice, and inequity.” (P. 2).

Главное о системной коррупции по мнению авторов книги

“Whatever the terminology, when corruption reaches this state, it is deadly; and this unfortunately is the situation in many cities around the world. **Systematic corruption** generates economic costs by distorting incentives, political costs by undermining institutions, and social costs by redistributing wealth and power toward the undeserving. When corruption undermines property rights, the rule of law, and incentives to invest, economic and political development are crippled. Corruption exists in all countries. But corruption tends to be more damaging to poor countries, where it can undermine property rights, the rule of law, and incentives to invest.” (P. 4).

О популярных оправданиях отказа от противодействия коррупции

SEVEN INVALID EXCUSES FOR NOT FIGHTING CORRUPTION

Excuse 1. "Corruption is everywhere. Japan has it, Holland has it, the United States has it. There's nothing you can do about something endemic." But consider health. Illness is everywhere, too. And yet no one concludes that efforts to prevent and treat illness should therefore be curtailed. Like illness, the levels and types of corruption vary greatly, and preventive and curative measures make a difference.

Excuse 2. "Corruption has always existed. Like sin, it's part of human nature. You can't do anything about it." Again, the observation is correct, the conclusion invalid. Because sin exists does not mean each of us sins to the same degree, and the same holds for corruption. We can constrain opportunities for corruption, even if the tendency is perennial.

Excuse 3. "The concept of corruption is vague and culturally determined. In some cultures the behavior that bothers you is not considered corrupt. Fighting corruption smacks of cultural imperialism." In fact, as John T. Noonan's monumental history shows, no culture condones bribery. Anthropological studies indicate that local people are perfectly capable of distinguishing a gift and a bribe, and they condemn bribery. The forms of corruption that this book considers are against the law in every city in the world.

Excuse 4. "Cleansing our society of corruption would require a wholesale change of attitudes and values. This can only take place after ... [the polemicist's choice: a hundred years of education, a true revolution of the proletariat, a Christian or Muslim or other religious revival or state, and so forth]. Anything less will be futile." The record of moralization campaigns is not encouraging. More germane to city managers are two other points. First, engineering such massive social changes exceeds their scope of work. Second, in the meantime

there are ways to close loopholes, create incentives and deterrents, augment accountability and competition, and improve the rules of the game.

Excuse 5. "In many countries corruption is not harmful at all. It is the grease for the wheels of the economy, and the glue of the political system." True, corrupt equilibrants do exist. But both theoretical models and empirical studies show that they are inferior to equilibrants with less corruption. Arguing that corrupt payments have a function in a given system does not at all argue for their aggregate desirability.

Excuse 6. "There's nothing that can be done if the man or woman at the top is corrupt, or if corruption is systematic." It is more propitious for anti-corruption efforts if leaders are clean and if corruption is episodic rather than routine. But success stories show that improved systems lead to fewer opportunities for everyone, even the political powers, to reap corrupt rents. Systematic corruption can be reduced.

Excuse 7. "Worrying about corruption is superfluous. With free markets and multiparty democracies, corruption will gradually disappear." Democracy and markets enhance competition and accountability, thereby reducing corruption. But during transitions, corruption may increase. In stable democracies, corruption is a chronic threat to the provision of many public goods and services, which are inherently the monopoly of the state (such as justice)." (P. 14-15).

О народной культуре, коррупции и символизме

"There is **a saying in Hong Kong**:

1. "Get on the bus", i.e., if you wish to accept corruption, join us;
2. "Run alongside the bus," i.e., if you do not wish to accept corruption it, matters not, but do not interfere;
3. "Never stand in front of the bus", i.e., if you try to report corruption the "bus" will knock you down and you will be injured or even killed or your business will be ruined. We will get you somehow." (P. 19).

Авторы об основах противодействия коррупции в Гонконге

KEY FEATURES OF THE HONG KONG STRATEGY

"1. When confronted with systematic corruption, understand that the usual law enforcement approaches are insufficient. Even Draconian powers of investigation fail when the investigatory mechanism is corrupted.

2. Create a new, independent anti-corruption agency with carefully selected, talented staff with intrepid leadership and powerful internal controls. Create five citizen oversight boards to guide and monitor the agency. Both steps provide credibility.

3. Break the culture of cynicism and compliance by "frying big fish."

4. Then emphasize prevention. Systematically analyze government functions. Move to reduce monopoly power, clarify and streamline discretion, and promote accountability. Work with government agencies, not against them. At the same time as this fights corruption, it enables radical changes in the delivery of public services.

5. Mobilize citizens in the fight against corruption by creating many new avenues to receive information from them about corruption and to educate them about its harms. At the same time as this battles corruption, it enables radical changes in citizens' participation and support.

6. In sum, understand that systematic corruption requires a systematic approach and radical changes. Also, fighting corruption can be a lever for a general reform of local government.” (P. 23).

«Уравнение коррупции» Р.Клитгаарда

“Much can be said about the kinds of governments, and more generally the kinds of institutions be they public, private, or nonprofit, that are susceptible to corruption. Corruption tends to be reduced by the separation of powers; checks and balances; transparency; a good system of justice; and clearly defined roles, responsibilities, rules, and limits. Corruption tends not to thrive where there is a democratic culture, competition, and good systems of control, and where people (employees, clients, overseers) have rights to information and rights of redress. Corruption loves multiple and complex regulations with ample and uncheckable official discretion.

Notice that most of these ideas apply to businesses as well as governments. So does a **metaphorical formula** we find useful: **C = M + D - A**

Corruption (C) equals monopoly power (M) plus discretion by officials (D) minus accountability (A).¹ If someone has monopoly power over a good or service and has the discretion to decide whether someone gets that good or service or how much a person receives, and there is no accountability whereby others can see what that person is deciding, then we will tend to find corruption. This is true whether we are in the public sector or the private, whether we are in a poor country or a rich one, whether we are in Beira or Berlin or Beirut.

A strategy against corruption, therefore, should not begin or end with fulmination about ethics or the need for a new set of attitudes. Instead, it should cold-bloodedly look for ways to reduce monopoly power, limit and clarify discretion, and increase transparency, all the while taking account of the costs, both direct and indirect, of these ways.

There is another crucial point in designing an anti-corruption strategy: **Corruption is a crime of calculation, not of passion.** People will tend to engage in corruption when the risks are low, the penalties mild, and the rewards great. This insight overlaps the formula just mentioned, because the rewards will be the greater as monopoly power increases. But it adds the idea that incentives at the margin are what determine the calculations of corrupt and potentially corrupt officials and citizens. **Change information and incentives, and you change corruption.** Having a strategy also means that we should usually not attack all forms of corruption at once. We must distinguish various types of corruption and recognize that they are not all equally harmful, even if we do not say so in public. For example, systematic corruption in the police is usually more pernicious than corruption in the Driver's License Department. In general, inspectors of all varieties must be cleaner than service providers must be. Having a strategy means developing a clear idea of ends and means in the short, medium, and long terms. To be credible, an anti-corruption campaign needs an early success. But it also requires a five-year plan with phased, realistic goals.

¹ “The formula is metaphorical in many senses, not least in the notion of addition and subtraction. Corruption is a function of many things, with positive “partial derivatives” with respect to degree of monopoly and to extent of official discretion and a negative partial with respect to accountability. Since each of these variables is multidimensional and since reliable measures are not available, the mathematical metaphor is heuristic only.”

We can usefully separate what might be called economic issues from the implementation issues in preventing corruption. As we will see below, economic models prove useful in addressing such questions as:

1. What are the costs (and the possible benefits) of various forms of illicit behavior?
2. For each kind or area of corruption, what kinds of preventive measures might reduce corruption?
3. What are the benefits in terms of reduced corruption and Perhaps enhanced efficiency of the preventive measures? What are the costs of these measures?
4. What are the interactions among various anti-corruption measures, both positive and negative?
5. Given the answers to the above, what sequence of measures should be adopted at what levels?" (P. 26-28).

Испаноязычный вариант «уравнения коррупции»

"This section elaborates on these principles and derives a framework for policy analysis. But first, to demonstrate the relevance of what may appear to be theoretical abstractions, Mayor MacLean-Abaroa describes how he used them to guide his reformation of La Paz's municipal administration.

"Wherever I found problems in service delivery or the prompt completion of public works or the collection of revenues, they happened not just to be associated with inefficient organization but almost always with corruption. The more I learned about municipal performance, the more I tripped over suspect behavior. So I turned around and started using the formula of corruption $C = M + D - A$ as the organizing principle for my attempt to reinvent city government in La Paz. (In Spanish there is no word for 'accountability, "so we use "transparency" the formula is $C = M + D - T$)²

I came to realize that the introduction of competition, the reduction of bureaucratic discretion and leeway, and the increase of accountability were the keys to solving my institutional bottlenecks and roadblocks. In fact, I have come to believe that in La Paz, as perhaps in other municipalities, years and decades of predatory behavior by public institutions have developed systematic or intrinsic corruption.

In a Darwinian way, these ick institutions seem to have evolved into complex and sophisticated corruption machines with a shape, size, and modus operandi and also the statutory legitimacy fit for corruption'. " (P. 32-33).

Представление авторов книги о комплексной стратегии предотвращения коррупционных практик

PREVENTING CORRUPTION: A FRAMEWORK FOR POLICY ANALYSIS

"A. Select agents.

1. Screen out the dishonest (using past records, tests, and predictors of honesty).
2. Beef up recruitment by merit and circumvent nepotism.

² В особенностях перевода этой формулы, очевидно, и заключается причина, по которой иногда в русскоязычных текстах мы встречаем упоминание «прозрачности», а не «подотчетности» в качестве члена данного «уравнения коррупции» (ред.).

3. Exploit outside "guarantees" of honesty (use networks for finding dependable agents and making sure they stay that way).
 - B. Set agents' rewards and penalties.
 1. Change rewards.
 - a. Raise salaries to reduce the need for corrupt income.
 - b. Reward specific actions and agents that reduce corruption.
 - c. Improve career paths so that promotions depend on performance.
 - d. Use contingent contracts to reward agents on the basis of eventual success (for example, forfeitable non-vested pensions or performance bonds).
 - e. Link nonmonetary rewards to performance (training, transfers, perks, travel, publicity, or praise)
 2. Penalize corrupt behavior.
 - a. Raise the severity of formal penalties.
 - b. Increase the principal's authority to punish.
 - c. Calibrate penalties in terms of deterrent effects and breaking the culture of corruption.
 - d. Use a range of penalties (training; transfers; publicity; blackballing; and loss of professional standing, perks, and travel privileges).
 - C. Obtain information about efforts and results.
 1. Improve auditing and management information systems.
 - a. Gather evidence about possible corruption (using red flags, statistical analysis, random samples of work, and inspections).
 - b. Carry out "vulnerability assessments"-see Box 11.
 2. Strengthen information agents.
 - a. Beef up specialized staff (auditors, computer specialists, investigators, supervisors, and internal security).
 - b. Create a climate in which agents (for example, whistleblowers) will report improper activities.
 - c. Create new units (ombudsmen, special investigatory committees, anti-corruption agencies, or inquiry commissions).
 3. Collect information from third parties (media and banks).
 4. Collect information from clients and the public (including professional associations).
 5. Change the burden of proof, so that the potentially corrupt (for example, public servants with great wealth) have to demonstrate their innocence.
 - D. Restructure the principal-agent-client relationship to weaken monopoly power, circumscribe discretion, and enhance accountability.
 1. Induce competition in the provision of the good or service (through privatization, public-private competition, and competition among public agents).
 2. Limit agents' discretion.
 - a. Define objectives, rules, and procedures more clearly and publicize them.
 - b. Have agents work in teams and subject them to hierarchical review.
 - c. Divide large decisions into separable tasks.
 - d. Clarify and circumscribe agents' influence over key decisions (change decision rules, change decision makers, and alter incentives).
 3. Rotate agents functionally and geographically.
 4. Change the organization's mission, product, or technology to render it less susceptible to corruption.

5. Organize client groups to render them less susceptible to some forms of corruption, to promote information flows, and to create an anti-corruption lobby.
- E. Raise the "moral costs" of corruption.
1. Use training, educational programs, and personal example.
 2. Promulgate a code of ethics (for civil service, profession, or agency).
 3. Change the corporate culture.” (P. 37-39).

О практицизме и реалистичности задач антикоррупционных реформ

“After all the analysis, there is a simple rule for where to begin: **"Pick low-hanging fruit."** That is, select a type of corruption where visible progress might be made soon, without too great a cost. This advice runs counter to some reformers' instincts to do everything at once, or to tackle the kind of corruption with the most serious costs (which may also be the most difficult and protracted battle and therefore not the place to begin).” (P. 75).

О неэффективности противоборства коррупции при безнаказанности ее акторов

“When corruption has become systematic, we must attack the pernicious perception that **impunity** exists. Without doing so, our efforts to fight corruption and improve governance may not be taken seriously. The public has grown cynical about corruption. Citizens and bureaucrats have heard all the words before. They've even seen a few minor prosecutions. But a culture of corruption may remain, especially the feeling of high-level impunity.” (P. 79).

Краткие выводы и обобщения авторов **AN EXAMINATION OF CORRUPTION**

“Corruption is the misuse of office for unofficial ends. The catalog of corrupt acts includes bribery, extortion, influence peddling, nepotism, fraud, speed money, embezzlement, and more. Although we tend to think of corruption as a sin of government, of course it also exists in the private sector. Indeed, the private sector is involved in most government corruption. We are all in this together, and together we must find a way out.

Different varieties of corruption are not equally harmful. Corruption that undercuts the rules of the game—for example, the justice system or property rights or banking and credit—devastates economic and political development. Corruption that lets polluters foul rivers or hospitals extort patients can be environmentally and socially corrosive. In comparison, some speed money for public services and mild corruption in campaign financing are less damaging.

Of course, the extent of corruption matters too. Most systems can withstand some corruption, and it is possible that some truly awful systems can be improved by it. But when corruption becomes the norm, its effects are crippling.

So, although every municipality and every country experience corruption, the varieties and extent differ. The killer is systematic corruption that afflicts the rules of the game. It is one of the reasons why the most underdeveloped parts of our planet stay that way.

What to do about systematic corruption? Both multiparty democracy and free-market reforms will help. Both enhance competition and accountability, and

these in turn tend to reduce corruption. But democracy and freer markets are certainly not sufficient.

Corruption tends to follow a formula: $C = M + D - A$ or corruption equals monopoly plus discretion minus accountability.

Whether the activity is public, private, or nonprofit, whether we are in La Paz, Lilongwe, or Los Angeles, we will tend to find corruption when someone has monopoly power over a good or service, has the discretion to decide whether or not someone receives it and how much the person will get, and lacks accountability.

Corruption is a crime of calculation, not passion. True, there are saints who resist all temptation, and honest officials who resist most. But when the size of the bribe is large, the chance of being caught small, and the penalty if caught meager, many officials will succumb.

Solutions, therefore, begin with systems. Monopolies must be Weakened or removed. Discretion must be clarified. Accountability must be strengthened. The probability of being caught must Increase and the penalties for corruption (both givers and takers) must rise. Incentives must be linked to performance. Each of these headings introduces a vast topic of course, but notice that none immediately refers to what most of us think of first when corruption is mentioned—new laws, more controls, a change in mentality, or an ethical revolution. Laws and controls prove insufficient when systems are not there to implement them.

Moral awakenings do occur, but seldom by the design of our public leaders. If we cannot engineer incorruptible officials and citizens, we can nonetheless foster competition, change incentives, and enhance accountability: In short, we can fix the systems that breed corruption.

We are not saying this is easy. But three points deserve emphasis. First, successful examples do exist of reducing corruption at the level of firms, cities, projects, ministries, and entire countries. Second, many of these success stories contain common themes, which we shall review shortly. Third, the fight against corruption can be the leading edge of much broader and deeper reforms of municipal government. In addition, we suggest at the end of this chapter, if the fight against corruption does not lead to those broader and deeper reforms, corruption will tend to reemerge. One successful example occurred in La Paz, Bolivia, beginning in 1985.” (P. 95-97).

Авторы о последовательности основных шагов антикоррупционных реформ

RECOMMENDED STEPS IN PREVENTING CORRUPTION

“1. Diagnose the types of corruption and their extent.

- a. Participatory diagnosis: workshops for those involved in corrupt systems.
- b. Systematic anonymous surveys of employees and clients.
- c. Special studies, including "vulnerability assessments."

2. Design a strategy focusing on systems. Use the framework for policy analysis to brainstorm possible options, their impact, and their direct and indirect costs. The broad headings are:

- a. Selecting agents.
- b. Setting rewards and penalties.
- c. Obtaining information about results.

- d. Restructuring the principal-agent-client relationship: Reduce monopoly, clarify and limit discretion, and enhance accountability.
- e. Raise the "moral costs" of corruption.
- 3. Develop an implementation strategy.
 - a. Organize the government's efforts: coordination and a focal point.
 - b. "Pick low-hanging fruit": Choose a relatively easy-to-fix problem first.
 - c. Align with favorable forces (national, international, private sector, NGO).
 - d. Break the culture of impunity by "frying big fish."
 - e. Raise the profile of the anti-corruption effort through publicity.
 - f. Do something good for government officials before seeming to attack them.
 - g. Strengthen institutional capacity not only through "supply side measures" (more training, more experts, or more computers) but especially through changing systems of information and incentives.
 - h. Consider how an anti-corruption campaign can galvanize broader and deeper changes in municipal government (such as client consultation, pay-for-performance or privatization with high quality regulation)." (P. 103-104).

(Klitgaard R., MacLean-Abaroa R. and Parris L. Corrupt Cities. Washington. World Bank. 2000. 162 p.)

ЗНАЧИТЕЛЬНЫЕ РОССИЙСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ

*Рубрика о наиболее важных российских исследованиях
по проблематике политической коррупции*

Знакомство с исследованием: Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. - М.: ИД «Юриспруденция», 2012. – 688 с.

Одна из наиболее объемных, комплексных и серьезных монографий, изданных в последние годы на русском языке, подготовлена впечатляющим составом авторов. В основе авторского коллектива – ученые Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, признанного и наиболее плодотворного центра высококачественных научных антикоррупционных исследований. Данное издание было подготовлено в рамках реализации функции Междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции в соответствии с решением президиума Совета по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации.

Среди общих вопросов противодействия коррупции авторы практически в каждом разделе работы, так или иначе рассматривают или отсылают читателей к проблемам политической коррупции.

Мы рекомендовали бы максимально подробно ознакомиться с полным текстом данной монографии. Ее вполне можно использовать и в качестве настольной книги, а ее присутствие в домашней библиотеке исследователей антикоррупции было бы весьма желательно. Ниже предлагаем немного познакомиться со структурой книги и наиболее интересными на наш взгляд идеями авторов в качестве иллюстрации.



ОГЛАВЛЕНИЕ

КОРРУПЦИЯ И ПРАВО: ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ (вместо введения)

Глава 1. КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНОЕ ЯВЛЕНИЕ

§ 1. Коррупция и современное общество

§2. Факторы, детерминирующие коррупционные процессы

§3. Деликтологическая характеристика коррупции

Глава 2. ОСНОВЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ПО ВОПРОСАМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

§ 1. Международное право в орбите противодействия коррупции

§ 2. Деятельность Группы государств против коррупции (ГРЕКО)

§ 3. Антикоррупционная деятельность Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

§ 4. Правовые механизмы противодействия коррупции в Европейском союзе

§ 5. Модельное законодательство государств - участников СНГ о противодействии коррупции

§6. Международная антикоррупционная академия

Глава 3. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Сущность и основные принципы антикоррупционной политики

§ 2. Фундаментальные демократические принципы и борьба с коррупцией

§ 3. Законодательство Российской Федерации о противодействии коррупции

§ 4. Криминализация - инструмент уголовно-правового воздействия на коррупционную преступность

§ 5. Уголовно-процессуальный закон как гарантия законности и обоснованности антикоррупционной деятельности

§ 6. Модернизация гражданского законодательства как фактор противодействия коррупции

§7. Коррупция и трудовые отношения

§ 8. «Регламентное» право как фактор противодействия коррупции

Глава 4. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Роль Президента Российской Федерации в определении основных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции

§ 2. Правительство Российской Федерации в сфере противодействия коррупции

§ 3. Федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации как институты противодействия коррупции

§ 4. Роль судов в предупреждении и пресечении коррупционных нарушений

§ 5. Прокуратура в системе противодействия коррупции

§ 6. Органы финансового контроля в борьбе с коррупционными практиками

§ 7. Местное самоуправление и борьба с коррупцией

§ 8. Гражданское общество в борьбе с коррупцией

Глава 5. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

§ 1. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе

§ 2. Правовые средства противодействия коррупции в системе государственной и муниципальной службы

§ 3. Антикоррупционные стандарты поведения государственных и муниципальных служащих

§ 4. Профилактика правонарушений со стороны государственных и муниципальных служащих

§ 5. Противодействие коррупции в системе полиции: основные направления деятельности

Глава 6. ПРЕОДОЛЕНИЕ КОРРУПЦИОГЕННОСТИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

§ 1. Антикоррупционная экспертиза: теоретико-методологические и организационно-правовые аспекты

§ 2. Прокуратура Российской Федерации и особенности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

§ 3. Экспертная деятельность Министерства юстиции Российской Федерации в оценке коррупциогенности нормативных правовых актов

§ 4. Правовой мониторинг в механизме противодействия коррупции

Глава 7. БИЗНЕС И КОРРУПЦИЯ

§ 1. Природа, причины, функции и последствия деловой коррупции

§ 2. Формы (проявления) деловой коррупции (коррупционные практики)

§ 3. Правовое регулирование противодействия коррупции в бизнесе

§ 4. Объединения предпринимателей в борьбе против коррупции

§ 5. Мониторинговая деятельность бизнес-объединений в сфере противодействия коррупции

Глава 8. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН О БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

§ 1. Общие тенденции развития законодательства о коррупции в зарубежных странах

§ 2. Механизмы противодействия коррупции в публичной сфере

§ 3. Борьба с коррупцией в частном секторе в зарубежных государствах

§ 4. Ответственность за коррупционные деяния по законодательству зарубежных государств

КОРРУПЦИЯ - ВЫЗОВ СОВРЕМЕННОМУ ГОСУДАРСТВУ (заключение) ПРИЛОЖЕНИЕ

Коррупционные проявления в жизненно важных сферах деятельности государства и общества (по результатам социологических опросов)

Авторы об изменении подходов к изучению коррупции

«Сегодня коррупция в большинстве работ исследуется как противоправное, в большей мере криминальное явление, приносящее ущерб правовым ценностям, а потому требующее своего устранения, как правило, карательными методами. Такой ограниченный уголовно правовой подход еще в 1995 г. был подвергнут критике: «Современный этап развития

российского уголовного законодательства является традиционно советским, ибо в большей степени в нем используются уголовно правовые меры борьбы со взяточничеством и коррупцией времен становления Советского государства и его уголовного права, а также иных эпох, когда в основу ответственности за проявления коррупции ложился принцип устрашения».

В последние годы расширяются исследования, выявляющие криминологически значимые элементы, учет которых необходим для целей формирования и реализации антикоррупционной политики (определение коррупционных рисков; разрешение конфликта интересов на государственной службе; оптимизация практики привлечения к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении коррупционных преступлений и т.д.). Пока недостаточными представляются социолого-правовые исследования в этой области.» (С. 15)

О понятии институционализации коррупции

«Многие исследователи, подчеркивая, что коррупция в России превращается сегодня из преступлений отдельных чиновников в массовое социальное явление, становящееся общепринятой практикой, привычным элементом социально-экономической системы, говорят о ее институционализации. Причем ими отмечается не только интенсификация процессов сращивания аппарата государственной власти и общественного управления с организованной преступностью, но и способность коррупции формировать и воспроизводить специфические отношения обмена и соответствующие им социальные нормы (правовые, моральные и др.). Эти нормы регулируют и поддерживают непредусмотренный законом и потому скрываемый от общества и государства обмен, присвоение субъектами публично-властных структур незаконной ренты.

Социологические исследования также свидетельствуют о качественном изменении коррупции, при котором спонтанное коррупционное поведение, носящее характер девиации, сменяется регулярными действиями, совершаемыми в соответствии с определенными правилами, о закреплении коррупционных практик в организационно устойчивых формах.» (С. 30)

Авторы о систематике противодействия коррупции

«Криминологами давно опровергается довольно распространенное мнение, согласно которому проблема противодействия преступности является исключительной прерогативой правоохранительных органов.

Без участия всей государственной системы, всего общества задача минимизации уровня преступности нерешаема. В этой связи особое значение приобретает наличие политической воли руководства государства реально (т. е. не декларативно), целеустремленно и последовательно противодействовать коррупционной преступности.

Многими исследователями отмечается, что зачастую решение о привлечении к уголовной ответственности высокопоставленных должностных лиц принимается, исходя не из наличия или отсутствия юридических оснований, а исходя из политической целесообразности, узкопартийных интересов, степени близости этого лица к вышестоящему руководству. Случаи привлечения к уголовной ответственности

высокопоставленных государственных служащих в России крайне редки, и, как правило, возбуждение уголовного дела против коррумпированных чиновников, занимавших высокие должности, связано с конфликтом интересов различных политических и финансовых групп. К сожалению, лозунг борьбы с коррупцией часто используется для борьбы с политическими противниками.» (С. 50)

О различии подарков и взяток

«Не менее важна содержательная сторона вопроса, когда закон и иной правовой акт призваны реально формировать устойчивый правовой порядок и способствовать решению различных социальных задач». В противном случае, когда принимаемые акты недостаточно проработаны, они могут привести к ухудшению ситуации, которую призваны разрешить.

Так, например, по мнению ряда ученых, тот факт, что в сознании граждан бытовая коррупция чаще всего представляется обыденной нормой общественных отношений, обусловлен, в частности, нормами ст. 575 Гражданского кодекса Российской Федерации, которые фактически легализуют получение подарков работниками образовательных и медицинских учреждений, разрешая принимать подарки, стоимость которых не превышает 3000 рублей. Таким образом, стоимость подарка служит квалифицирующим признаком для наступления уголовной ответственности. Такая позиция представляется ошибочной, поскольку различие между подарком и взяткой состоит не в стоимости передаваемого имущества, а в мотивах и целях совершения таких действий. Поэтому при оценке коррупционных деяний следует исходить из причинно следственной связи между получением материальной выгоды (в том числе получение подарков стоимостью меньше 3000 руб.) и совершением определенных действий в пользу взяткодателя. «Взятка, независимо от ее размера, не является ни обычным подарком, ни подарком вообще. Незначительный размер взятки не должен исключать ответственности за взяточничество». (С. 54)

Постановка вопроса о «праве на общество без коррупции» в международной научной дискуссии

«В то же время борьба с коррупцией, по мнению целого ряда ученых, напрямую связана с осуществлением и защитой на комплексной основе прав и свобод человека в современном обществе. Индийский ученый, известный специалист в области международного права, С. Радж Кумар отмечает, что право на создание общества, свободного от коррупции, – это, по существу, одно из основных прав человека, поскольку право на жизнь, достоинство, равенство и другие важные права человека и ценности значительно зависят от этого права. То есть оно есть фундаментальное право человека, без которого эти основные права теряют смысл, не говоря уже о том, что будут реализованы. Как фундаментальное право человека право на свободное от коррупции общество не может быть отвергнуто «легко, даже для блага наибольшего числа людей, даже для высшего блага всех». Можно утверждать, что право на создание свободного от коррупции общества берет начало и проистекает из права народа осуществлять постоянный

суверенитет над своими природными ресурсами и богатством, то есть из их права на экономическое самоопределение. (С. 72).

Об аспектах присоединения России Конвенции Совета Европы «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» 1999 г.

«В России коррупционные проявления сопровождаются значительным материальным вредом. При этом физические лица и частные компании недостаточно защищены от последствий коррупционных деяний. По этой причине существенным представляется рассмотрение вопроса о возможном присоединении к Конвенции «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» (Страсбург, 4 ноября 1999 г.). Это во многом может коррелировать с нормами российского законодательства, предусматривающими право регресса Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования к работникам правоохранительных органов в случае возмещения вреда, причиненного в процессе осуществления ими своих полномочий (ст. 7 Федерального закона от 21.11.2011 № 329-ФЗ).» (С. 162)

Авторы о проблеме возмещения в связи с коррупционными нарушениями

«Практически не развито такое направление противодействия коррупции, как минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений (подп. «в» п. 2 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»). Предстоит разработка эффективных правовых и экономических механизмов минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений с использованием, например, механизма страхования и другими способами. Достижение этого предусматривает Конвенция ООН против коррупции 2003 года, в соответствии с которой каждое государство - участник «принимает меры для обеспечения того, чтобы юридические или физические лица, которые понесли ущерб в результате какого-либо коррупционного деяния, имели право возбудить производство в отношении лиц, несущих ответственность за этот ущерб, для получения компенсации». (С. 169)

Авторы о классификации запретов и ограничений по службе

«Существующее в литературе предложение о дифференциации запретов на абсолютные и относительные, т.е. распространяющиеся не на всех государственных и муниципальных служащих, не может быть поддержано в отношении запретов, имеющих антикоррупционную направленность. Их соблюдение не может ставиться в зависимость от той должности гражданской или муниципальной службы, которую замещает служащий. Нарушение административных запретов есть правонарушение, несовместимое с замещением любой должности государственной или муниципальной службы.

Что касается формулы «чем выше должность, тем больше правоограничений у лица, которое ее замещает», то она, на наш взгляд, заслуживает поддержки. В целях ее реализации возможно «...установить

запреты в отношении государственных гражданских и муниципальных служащих в зависимости от групп (а в отношении гражданских - и категорий) должностей». При этом, разумеется, должна соблюдаться логика: чем выше группа и категория, тем больше запретов.

В некоторых исследованиях высказывается мнение о том, что действие запретов, в том числе антикоррупционной направленности, в отношении государственных и муниципальных служащих может быть ослаблено. Отметим: это мнение неустойчиво и слабо мотивировано.» (С. 366)

Авторы о причинах коррупции в бизнесе и «позолоченной эпохе»

«Приведенный комментарий дает основание для важного вывода: коррупцию нельзя объяснять только конъюнктурными социально-экономическими причинами. Эти явления, безусловно, имеют значение для создания условий для коррупции в деловой среде. Однако коррупция существует и без них, как справедливо отмечается в литературе: «коррупция - это экономическая проблема... не только стран с развивающейся экономикой, но и стран с рыночной экономикой и демократической системой». Недаром Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года) в преамбуле указывает, что «государства - участники настоящей Конвенции... убеждены в том, что коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней». Другое дело, что кризисы, или напротив, подъемы экономического развития могут существенно усиливать коррупционные проявления. К примеру, исследователи, анализируя экономические циклы, связь технологических революций и финансового капитала, указывают, что коррупция весьма свойственна так называемой «позолоченной эпохе» - или фазе агрессивного инвестирования в начале повышательной волны: «вторая фаза становления - фаза инвестиционной агрессии. Это времена новых миллионеров, с одной стороны, и растущей бедности - с другой, как это было в 1880-х и 1890-х, в 1920-х и 1990-х гг. Появляется свободный капитал, его кратковременные интересы становятся ключевой управляющей силой для всего общества. Экономика ценных бумаг расходится с реальной экономикой, финансы не стыкуются с производством, в то же время слабеет влияние на экономику со стороны регуляторной системы. [...] Это фаза, которой соответствует нарисованный Т. Вебленом портрет праздного класса, характеризуется очень мощными центробежными тенденциями в обществе в целом. Небольшая группа людей наверху богатеет, в то время как в низах нарастают бедность и откровенная нищета... это также время спекуляций и коррупции, бесстыдной (а часто поощряемой) любви к богатству...» (С. 506).

Об антикоррупционных законах за рубежом

«В дополнение к совокупности актов, регламентирующих отдельные аспекты борьбы с коррупцией, в ряде стран действуют и приняты в последние годы специальные комплексные акты по предотвращению коррупции как системного явления: Закон «О взяточничестве»

Великобритании 2010 г., Закон «О предотвращении коррупции» Сингапура 1960 г., Закон «О мерах по предотвращению коррупции» Таиланда 1999 г., Закон «О предотвращении коррупции и борьбе с коррупционной деятельностью» Южноафриканской Республики 2004 г., Закон «О предупреждении коррупции» Латвии 1998 г., Закон «О предотвращении коррупции» Литвы 2002 г., Закон «О борьбе с коррупцией» Казахстана 1998 г. Они предусматривают в числе прочего совершенствование публично-правового порядка в целом и деятельности тех или иных государственных органов, создание специальных механизмов по борьбе с коррупцией, включая необходимые процедуры. Нередко такие акты содержат нормы об учреждении органов с широкой компетенцией в сфере выявления и пресечения коррупции и привлечения к ответственности соответствующих лиц. Так, в ряде государств (Сингапур, Польша, Филиппины, Латвия, Литва) созданы независимые специализированные органы для борьбы с коррупцией, которым предоставлены широчайшие полномочия по выявлению соответствующих фактов и возбуждению необходимых правовых процедур. Одним из основных компонентов по борьбе с коррупцией в США признается Федеральный закон «О борьбе с коррумпируемыми и находящимися под рэкетирским влиянием организациями» (Закон РИКО), который включен в гл. 96 разд. 183 Свода законов США'. Этот Закон направлен на борьбу с проявлениями коррупции в политической и общественной жизни.» (С. 581).

Авторы о следствиях коррумпируемости власти

«Надо прямо сказать о том, что государство и его структуры и действия сами порождают коррупцию. Усиление авторитарных режимов ведет к отрыву власти от народа, а концентрация решений в руках узкой группы связанных между собой лиц усиливает разрыв нормальных отношений в обществе. Коррумпируемость власти заменяет ее конституционные институты и действия и позволяет обогащаться чиновникам и их покровителям за счет людей. Жизнь во многих странах неизбежно ухудшается.

Чему же удивляться, если опыт последних десятилетий подтверждает: недовольство властью и борьба с коррупцией становятся лозунгами общественных движений и народных протестов. События в Иране в 70-х годах, в Киргизии в 2009-2010 гг., в Тунисе, Египте и Ливии в начале 2011 года служат тому подтверждением. И на этом фоне высокоразвитые демократические страны (Швеция, Дания, Австрия и др.) демонстрируют устойчивость и невосприимчивость к массовым проявлениям коррупции.» (С. 629).

Об упоминании антикоррупционных задач в современных конституциях

«Примечателен и зарубежный опыт. Например, в ст. 27 Конституции Королевства Бутан установлен статус Комиссии по борьбе с коррупцией. Конституция Республики Мальдивы закрепляет право каждого лица на законные и своевременные действия административных органов с соблюдением справедливых процедурных правил. При нарушении прав каждый имеет право требовать письменных объяснений таких действий (ст.

43). А в ст. 199 закреплено правовое положение Комиссии по борьбе с коррупцией. Есть и специальный закон.» (С. 633).

(Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. - М.: ИД «Юриспруденция», 2012. – 688 с.)

ПРАВОВЫЕ ИНИЦИАТИВЫ

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

Доклад Венецианской комиссии «О злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов» 2013 г.

Доклад подготовлен 16 декабря 2013 г., CDL-AD(2013)033. Исследование № 585/2010 (на основе комментариев г-на Мануэля ГОНСАЛЕСА ОРОПЕСА (заместитель члена, Мексика), г-на Йохана ХИРШФЕЛЬДА (заместитель члена, Швеция), г-на Оливера КАСКА (член, Эстония), г-на Сергея КАЛЬЧЕНКО (эксперт, Украина)).³



Доклад интересен прежде всего самой постановкой вопроса. Он ярко показывает, что проблематика административного ресурса перестала в наше время пребывать на задворках серьезной научной и официальной политико-правовой дискуссии. Использование административного ресурса на выборах - ключевая проблема воспроизводства политической элиты в странах неустойчивой демократии. Привычка по старинке эксплуатировать выборы в качестве игровой модели, которая разыгрывается для внешнего или внутреннего потребления с целью легитимации политической элиты, все меньше отрабатывает свое предназначение и оценивается как в фарс даже в обществах без укорененной демократической культуры.

Приведем ниже структуру и несколько интересных выдержек из текста данного доклада.

СОДЕРЖАНИЕ

- I. Определение и круг вопросов
 - A. Круг вопросов
 - B. Источники, справочные документы
 - C. Определение
- II. Аналитическая записка
- III. Правовая среда и практика

³ URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-rus) (Дата обращения - 15.04.17 г.)

- A. Принципы
- B. Сравнительный анализ
- C. Судебные стандарты, установленные прецедентами
- IV. Законное использование или злоупотребление административным ресурсом в ходе избирательных процессов: элементы для анализа
 - A. Оценка ситуаций использования или злоупотребления административным ресурсом во время избирательных процессов
 - B. Правительство в противопоставлении партии власти, большинства и оппозиционных партий, представленных или не представленных в парламенте
 - V. В качестве рекомендаций
 - A. Саморегулирование - первый шаг
 - B. Законодательные санкции за взяточничество и коррупцию
 - C. Другие законодательные меры
 - D. Правильная и эффективная реализация законодательства
 - E. Требование прозрачности и свободы информации
 - F. Общественные гранты политических партий
 - VI. Регламент

«1. ... **Одним из самых значительных структурных противоречий, регулярно появляющихся в отчетах миссий по наблюдению за выборами в большинстве стран, является злоупотребление административным ресурсом**, также называемым государственным ресурсом, в ходе избирательных процессов. Эта практика является признанным и широко распространенным явлением во многих европейских странах, в том числе в странах с многолетней традицией демократических выборов. Несколько поколений должностных лиц и государственных служащих считают эту практику нормой и частью избирательного процесса. Они, кажется, даже не рассматривают такую практику как незаконные действия в отношении других претендентов на выборах. Следовательно, этим претендентам может быть труднее воспользоваться административным ресурсом. Это явление представляется частью устоявшейся политической культуры и имеет связь не только с потенциально незаконной практикой, но также одновременно обусловлено отсутствием этических норм, связанных с избирательными процессами.

2. Учитывая это распространенное явление, Венецианская комиссия решила подготовить доклад по данному вопросу, а также составить регламент, сформулированный в том числе и при содействии трех членов Венецианской комиссии – г-д Гонсалеса Оропеса¹, Хиршфельда, Каска и эксперта по выборам г-на Сергея Кальченко. Для оценки ситуации в государствах-членах Венецианской комиссии **целью доклада являются ответы на два вопроса:** 1) каковы слабые места, присущие законодательству и практике государств-членов, которые приводят к неправильному использованию административного ресурса во время избирательных процессов; и 2) как решить эти проблемы в законодательстве и на практике?»

«7. **Этот доклад в основном базируется на следующих источниках:**

- Конвенция о защите прав человека и основных свобод Совета Европы³;
- Копенгагенский документ 1990 г. ОБСЕ⁴;
- Судебная практика Европейского суда по правам человека⁵;
- отчеты миссий по наблюдению за выборами Парламентской ассамблеи Совета Европы⁶;
- доклады GRECO (Группа стран по борьбе с коррупцией) Совета Европы⁷;
- Лоббирование в демократическом обществе (документ 11937 Парламентской ассамблеи Совета Европы)⁸;
- Кодекс добросовестной практики при проведении выборов (CDL-AD(2002)023rev) Венецианской комиссии Совета Европы;
- доклад по мониторингу СМИ в период миссий по наблюдению за выборами (CDL-AD(2004)047) Венецианской комиссии Совета Европы;
- Руководство по медиа анализу в ходе миссий по наблюдению за выборами, подготовленное при содействии Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, Венецианской комиссией Совета Европы, Генеральным директором по правам человека и Европейской комиссией (CDL-AD(2005)032);
- Руководство по медиа анализу в ходе миссий по наблюдению за выборами Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) и Венецианской комиссии (CDL-AD(2009)031);
- Кодекс добросовестной практики в сфере политических партий (CDL-AD(2009)021) Венецианской комиссии Совета Европы;
- Руководство по регулированию политической партии ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии Совета Европы (CDL-AD(2010)024);
- Доклад о роли оппозиции в демократическом парламенте (CDL-AD(2010)025) Венецианской комиссии Совета Европы;
- Сравнительная таблица по законодательству, заключениям и отчетам миссий по наблюдению за выборами, относящиеся к административным ресурсам, обновленная после консультаций с членами Венецианской комиссии (CDL-REF(2012)025rev) Венецианской комиссии Совета Европы;
- Обзор избирательного законодательства и практики в государствах-участниках ОБСЕ⁹;
- Руководство по регулированию политических партий (CDL-AD(2010)024) Венецианской комиссии Совета Европы и ОБСЕ/БДИПЧ ¹⁰;
- Четвертый семинар Восточного партнерства по «использованию административного ресурса во время избирательной кампании», Тбилиси, Грузия, 17 – 18 апреля 2013 - Доклады семинара (CDL-EL(2013)007); а также
- отчеты миссий по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ ¹¹.»

«12. Таким образом, для целей настоящего доклада может быть предложено следующее **определение административного ресурса**:

Административные ресурсы – это человеческие, финансовые, материальные, натуральные¹⁴ и другие нематериальные ресурсы, используемые кандидатами и государственными служащими на выборах, полученные в результате их контроля над персоналом в государственном секторе, над финансами и их распределением, доступа к государственным возможностям¹⁵, а также ресурсы, получаемые в результате присущего им

авторитетного или общественного положения выборных или CDL-AD(2013)033 - 7 - государственных служащих, которые могут трансформироваться в политические или другие формы поддержки¹⁶»

«13. **Злоупотребление административным ресурсом включает**, соответственно, использование оборудования (использование телефонов, автомобилей, конференц-залов и т.д.), а также доступ к человеческим ресурсам (государственные служащие, должностные лица) в министерствах и в территориальных и местных государственных учреждениях и направлено на продвижение избирательных кампаний должностных лиц. Такие злоупотребления приводят к неравенству между кандидатами, в частности между должностными лицами и другими политическими партиями или кандидатами, особенно для тех, кто не представлен в парламенте. Следует отметить, что несмотря на то, что доклад посвящен выборам в парламенты, он также может быть применен к территориальным и местным органам самоуправления. Кроме того, для того, чтобы ограничить сферу исследования, доклад рассматривает государственные институты в качестве основных органов, злоупотребляющих административным ресурсом. Не стоит исключать полугосударственные органы, такие как государственные предприятия, полугосударственные учреждения, государственные агентства и их сотрудников, которые подвергаются или могут быть подвержены политическому давлению в целях предвыборной агитации.»

«19. **Правовые нормы предупреждения и пресечения неправомерного использования административного ресурса можно разделить на шесть категорий.** Некоторые подпункты относятся к схожим законам, но акцентируются на различных положениях:

- Первая категория не делает различия между материальными и человеческими ресурсами. Албания, Грузия, Турция и Украина требуют запретить злоупотребление административным ресурсом, в то время как Российская Федерация накладывает ряд ограничений, чтобы избежать использование государственных средств в пользу какой-либо политической партии, конкурирующей на выборах.

- Вторая категория выделяет определенные виды ресурсов. Это, в частности, касается таких стран, как Армения, Грузия, Казахстан, Молдова и Черногория. В случае Молдовы и Черногории имеют место правовые положения о запрете использования административного ресурса целевыми кандидатами, а не государственными служащими. В Казахстане, например, соответствующее регулирование действует в отношении неправомерного использования государственной собственности. Что касается злоупотребления человеческими ресурсами, большинство нормативно-правовых актов направлены на государственных служащих, использующих свое служебное положение, и подробно рассматривают предполагаемые возможные нарушения. Некоторые европейские страны придерживаются общей ограничительной оговорки, в том числе Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан и Молдова.

- Третья категория основывается на положениях, запрещающих любой вид выступлений государственных служащих на стороне кандидата. Это в

особенности отмечается в Греции, Ирландии, Кыргызской Республике, Португалии и Испании. В законодательствах Албании, Армении, Кыргызстана и Украины выделяются временные условия, когда государственные служащие не могут вести агитацию, например, на рабочем месте или в рабочие дни.

- Четвертая категория положений содержит правила, сфокусированные на сохранении свободного избирательного права против возможного влияния государственных служащих через подарки, пожертвования или обещания. Такой запрет недвусмысленно предусмотрен в избирательных законах Бельгии, Франции, Люксембурга и Монако.

- Пятая категория включает освещение в СМИ в качестве возможного нецелевого использования государственных средств (см. избирательные кодексы Армении и Грузии).

- Шестая категория отмечает государства, в которых нет конкретных положений о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов, но присутствуют косвенные правила, которые могут быть предназначены для решения этих вопросов.»

«30. **Доклад подготовлен с учетом различных традиций и взглядов на положение политических партий.** Некоторые страны, например скандинавские, традиционно предпочитали саморегулирование и добровольные партийные соглашения более детальным законам. Такие джентльменские соглашения может быть труднее достичь в других регионах Европы, где традиции плюралистической политической арены появились недавно или менее развиты.

31. **Национальное законодательство может гарантировать некоторые привилегии для оппозиционных политических сил,** в том числе места в парламентских комитетах и большинство в Центральном избирательном органе²⁵»

«97. В европейском контексте следует привести следующие решения Европейского суда по правам человека и конституционных судов (или эквивалентных им органов) (в хронологическом порядке):

Прецеденты Европейского суда по правам человека:

- Великобритания, дело «Ахмед и другие против Соединенного Королевства» о необходимости государственного нейтралитета во время избирательных кампаний в Великобритании¹¹¹;

- Россия, дело Республиканской партии России против России о роспуске Республиканской партии России, иллюстрирующее злоупотребление административными ресурсами¹¹²;

- Россия, дело Коммунистической партии России и других против России о доступе к СМИ от 19 июня 2012 года¹¹³;

Прецеденты конституционных судов (или эквивалентных им органов):

- Франция, дело о вмешательстве муниципальных служащих в избирательную кампанию¹¹⁴;

- Армения, дело о нейтралитете, требуемом от армянских государственных служащих при переизбрании¹¹⁵;

– Ирландия, дело МакКристал против министра по делам детей и по делам молодежи на ирландском референдуме, в котором говорится о принципе Британской избирательной комиссии: о том, что все демократические действия, такие как выборы или референдумы, должны быть основаны на доверии и участии и оставаться в стороне от любого ненадлежащего влияния¹¹⁶;

– Украина, дело о выборах Президента Украины Конституционный Суд подчеркивает важность защиты воли избирателей по избранию кандидата на пост президента. Законодательство запрещает органам исполнительной власти и местного самоуправления, а также их должностным лицам участие в избирательных кампаниях, чтобы избежать давления на избирателей и обеспечить свободу выражения мнений¹¹⁷.»

«98. В судебной практике Соединенных Штатов Америки есть также соответствующие прецеденты:

– Народ против Сперл¹¹⁸: в 1976 году Маршал Лос-Анджелеса предоставил транспортное средство в распоряжение кандидата, его сотрудников и семьи. Г-н Сперл был приговорен к тюремному заключению; исполнение приговора было приостановлено и заменено на испытательный срок 4 года, на определенных условиях, в том числе заключение на первые шесть месяцев в тюрьме графства и штраф \$500.

– Народ против Баттин¹¹⁹: в 1974 году Баттин был руководителем Первого округа Оранж Каунти, в это время он решил баллотироваться от демократической партии на пост вице-губернатора Калифорнии. В течение пяти месяцев перед предварительным предвыборным собранием для выдвижения кандидатов он использовал свой офис, оборудование и персонал для продвижения своей кандидатуры. Г-на Баттина осудили на три года условно при условии, что он шесть месяцев работал в тюрьме графства и заплатил \$3500 штрафа плюс налоговые штрафы.

– Стансон против Мотт¹²⁰: в июне 1974 года в Калифорнии избиратели одобрили вопрос о создании фонда в \$250 млн для будущего приобретения земли парка и рекреационных и исторических объектов государственными и муниципальными органами власти. За день до выборов истец Сэм Стансон подал иск налогоплательщика, утверждая, что ответчик Уильям Пенн Мотт-младший, директор Калифорнийского департамента парков и отдыха, позволил департаменту истратить более чем \$5000 государственных средств для продвижения прохождения облигационного займа через законодательный орган. Утверждая о незаконности такого использования государственных средств, истец просил потребовать, чтобы г-н Мотт лично вернул средства в государственную казну и любые другие присвоенные средства. Верховный суд единогласно признал, что директор действовал незаконно, и заявил, что «...избирательное использование государственных средств в избирательных процессах, конечно, поднимает вопрос именно такого неправильного искажения демократического избирательного процесса».

«102. Следовательно, чтобы установить четкую границу между использованием или злоупотреблением административным ресурсом в ходе избирательного процесса при реализации политических платформ, в

первую очередь **следует определить сроки начала этой политики.** Существует законное использование административного ресурса в ходе избирательных процессов выборными лицами и высокопоставленными государственными служащими, когда политическая платформа (а точнее события, реализующие эту платформу, такие как торжественное открытие общественных зданий, запуск новых программ общественного потенциала, увеличение зарплаты или пенсии в государственном секторе и т.д.) осуществляется по долгосрочному утвержденному плану, т.е. плану, утвержденному в начале легислатуры (или мандата) или, самое позднее, в начале бюджетного года. Более того, результат такой политики не должен рассматриваться в течение избирательного процесса. Например, количество торжественных открытий общественных зданий должно быть на том же уровне в ходе избирательных процессов по сравнению с другими периодами без выборов. Избирательный процесс не является подходящим моментом для начала реализации новых программ и мероприятий с бюджетным финансированием, которые не были запланированы до начала кампании. Такие программы и действия, следовательно, могут быть более легко квалифицированы как неправильное использование или злоупотребление нематериальными административными ресурсами.

...

104. **Также необходимо отличать назначены ли эти государственные должностные лица политической властью или нет.** После этого необходимо оценить выполняют ли они свои обязанности в соответствии с законом беспристрастно (т.е. в интересах общества) или они выполняют их в соответствии с законом, но и с верностью и преданностью по отношению к политическому органу, назначившему этих лиц. Государственные должностные лица не должны исполнять свои обязанности в чисто политических интересах партии (партий), находящейся у власти. Для того чтобы провести различие между этими двумя категориями, только использования законодательства не достаточно. Необходимо также, чтобы эти государственные служащие стремились развивать и поддерживать высокие этические стандарты в своей работе. Таким образом, это не только вопрос культуры политически заинтересованных сторон, но и вопрос о профессиональных стандартах поведения государственных служащих или профессиональной культуре государственного управления. Кодексы этики и этических стандартов (в частности, в отношении избирательной администрации и избирательного правосудия) должны быть сформулированы и размещены на доступных ресурсах для государственных служащих.».

«109. **Важно также уважать роль оппозиции в демократическом парламенте**¹²⁴. Оппозиционные партии, очевидно, не имеют тех же возможностей использования квалифицированных услуг неполитической общественной ветви власти как партии власти, в том числе в местных и региональных администрациях. Оппозиция может подвергаться дискриминации в отношении условий работы, в том числе относительно помещения и оборудования, персонала и источников связи. Тем не менее можно предоставить некоторые уравнивающие схемы в рамках конституционного строя. Оппозиционным партиям в парламенте могут быть

предоставлены эквивалентные ресурсы при участии в работе комитетов и доступа к ресурсам следствия, которые парламент делает доступными для отдельных членов парламента или политических партий, представленных в парламенте. Внутренние правила парламентов должны обеспечить равный доступ к собственным средствам парламентов, а также местных и региональных администраций.»

(Доклад Венецианской комиссии «О злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов» 2013 г. Доклад подготовлен 16 декабря 2013 г., CDL-AD(2013)033. Исследование № 585/2010 (на основе комментариев г-на Мануэля ГОНСАЛЕСА ОРОПЕСА (заместитель члена, Мексика), г-на Йохана ХИРШФЕЛЬДА (заместитель члена, Швеция), г-на Оливера КАСКА (член, Эстония), г-на Сергея КАЛЬЧЕНКО (эксперт, Украина). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-rus))

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 об импичменте Президента Южной Кореи Пак Кын Хе⁴

Обвиняемые: Пак Кын Хе, 11-й президент Республики Корея (2013-2017 гг.); Чхве Сун Силь - подруга Пак Кын Хе (не занимает государственной должности); Чон Ю Ра - южнокорейская спортсменка, занимающаяся конным спортом, дочь Чхве Сун Силь; Ли Чжэ Ен - вице-председатель компании Samsung Electronics; Мун Кен



Пхе - председатель Национального пенсионного фонда; помощники Пак Кын Хе – Ан Ёнг Бам (Ahn Jong-bum) и Джонг Хо Сан (Jeong Ho-sun).

Подозреваемые: главы южнокорейских производственных конгломератов; руководство Женского университета Ихва.

Нормативно-правовая основа импичмента

• Конституция Республики Корея⁵:

Ст. 61.1. Национальное собрание уполномочено изучать государственные дела или расследовать определенные аспекты государственных дел, а также имеет право требовать предоставления относящихся к ним документов, проведения опроса свидетелей, а также предоставления свидетельских показаний или высказывания мнений.

Ст. 65. (1) Если Президент, Премьер-министр, члены Государственного совета, главы министерств, судьи Конституционного суда, судьи, члены Национальной избирательной комиссии, Председатель и члены ревизионной комиссии и иные государственные должностные лица нарушают

⁴ Материал подготовлен Валерией Юшиной, студентом департамента государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Приведены данные по состоянию на 17 апреля 2017 г.

⁵ Constitution of the Republic of Korea. - URL: http://korea.assembly.go.kr/res/low_01_read.jsp?boardid=1000000035

Конституцию или другие законы при исполнении служебных обязанностей, Национальное собрание может подать ходатайство об их импичменте.

(2) Заявление об импичменте, указанное в пункте (1), может быть предложено как минимум $\frac{1}{3}$ от общего числа членов Национальной ассамблеи. Для прохода заявления об импичменте Президента требуется одновременное голосование большинства от общего числа членов Национальной ассамблеи. Предложение утверждается как минимум $\frac{2}{3}$ от общего числа членов Национальной ассамблеи.

(3) Любое лицо, в отношении которого было принято ходатайство об импичменте, должно быть отстранено от исполнения своих полномочий до вынесения окончательного решения об импичменте.

(4) Решение об импичменте ограничивается досрочным прекращением полномочий. Однако оно не освобождает лицо, подвергшееся импичменту, от гражданской или уголовной ответственности.

Ст. 68. (2) В случае, если должность Президента досрочно освобождается (в случае смерти/по решению суда или иной причине), преемник избирается в течение шестидесяти дней.

Ст. 71. В случае освобождения поста Президента/если Президент не может выполнять свои обязанности по каким-то причинам, Премьер-министр или члены Государственного совета в порядке очередности выполняют обязанности Президента.

•Закон о противодействии коррупции, о создании и осуществлении деятельности Комитета по борьбе с коррупцией и защите гражданских прав (часть VIII, ст. 86-91)⁶.

•Уголовный кодекс⁷:

Ст. 123. Лицо, занимающее государственную должность, которое, злоупотребляя должностными полномочиями, принуждает другое лицо выполнять определенные действия либо препятствует осуществлению неотъемлемых прав другого лица, наказывается лишением свободы сроком до 5 лет и приостановлением деятельности сроком до 10 лет либо штрафом в размере до 10 миллионов вон.

Ст. 127. Лицо, занимающее государственную должность, либо бывший государственный служащий, разгласивший служебную тайну, полученную в ходе выполнения им своих обязанностей, наказывается лишением свободы на срок до 2 лет или приостановлением деятельности сроком до 5 лет.

Ст. 129-133. Лицо, занимающее государственную должность, которые получил, дал или обещал дать взятку в ходе исполнения им должностных обязанностей, наказывается лишением свободы до 5 лет либо приостановлением полномочий до 10 лет. <...> Лицо, занимающее государственную должность, которые получил, дал или обещал дать взятку третьему лицу, наказывается лишением свободы до 5 лет либо приостановлением полномочий до 10 лет. <...> В случае ненадлежащих действий лица, замещающего государственную должность, после

⁶ Korean Laws in English. ACT ON ANTI-CORRUPTION AND THE ESTABLISHMENT AND OPERATION OF THE ANTI-CORRUPTION & CIVIL RIGHTS COMMISSION. - URL:

<http://www.moleg.go.kr/english/korLawEng>

⁷ Criminal Code (Wholly amended as of Jan. 1, 1998). - URL: <http://www.refworld.org/docid/3f49e3ed4.html>

совершения им преступления в соответствии с вышеуказанными статьями, государственные служащий наказывается годом лишения свободы.

Предыстория

• Роль Президента в политической системе Южной Кореи

Южная Корея является демократической президентской светской республикой. В соответствии с Конституцией Республики Корея, все государственные должностные лица являются служащими народа и несут ответственность за свои действия перед народом (ст. 7, гл. 1).

Главой государства выступает Президент. Президент несет ответственность и исполняет обязанности по сохранению независимости, территориальной целостности и преемственности Государства и Конституции. При этом Президент также возглавляет и исполнительную ветвь власти и является верховным главнокомандующим Вооруженных сил Республики Корея. Президент избирается путем всеобщего, равного, прямого, тайного голосования народа. Президент избирается сроком на 5 лет, но не может быть избран на еще один срок⁸. Премьер-министр, главы министерств, члены Государственного совета, судьи Верховного и Конституционного судов назначаются Президентом. Президент также председательствует на собраниях Национального совета безопасности. Кроме того, Президент учреждает консультативные организации и назначает их глав. Внесение поправок в Конституцию может быть инициировано как Национальным собранием, так и Президентом. Таким образом, можно говорить о существенной роли Президента в управлении государством, поскольку он фактически является и главой государства, и главой исполнительной власти, а каждый законопроект, утвержденный Национальным собранием, должен быть направлен Президенту для подписания и обнародования.

• Отношения Президента Пак Кын Хе и ее духовного наставника Чхве Сун Силь

Чхве Сун Силь является дочерью Чхве Тхэ Мина, который возглавлял шаманский культ в Кореи и умер в 1994 году. По данным агентства Рёнхап, Президент Пак Кын Хе подружилась с семьей Чхве Тхэ Мина после убийства ее матери в 1974 году, в то время - "первой леди" страны Юк Ён Су. После смерти отца Чхве Сун Силь стала лидером церкви "Вечной жизни", основанной Чхве Тхэ Мином, и духовным наставником Пак Кын Хе. Церковь смешала в себе элементы христианства, буддизма и традиционный шаманизм.⁹

• Журналистские расследования: фонды Mir и K-Sport

Коррупционный скандал вокруг президента Южной Кореи Пак Кын Хе и ее подруги и духовного наставника Чхве Сун Силь разгорелся после подачи иска гражданской группы Spec Watch Korea против двух некоммерческих

⁸ Глава 4 Конституции Республики Корея. - URL: http://legalportal.am/download/constitutions/119_ru.pdf

⁹ Импичмент президента Южной Кореи Пак Кын Хе. - URL: <https://ria.ru/spravka/20161209/1483163791.html>

организаций - фондов Mir и K-Sport¹⁰. По данным Spec Watch Korea, Правительство оказывало давление на южнокорейские картели - “чеболи” - с целью финансирования последними фондов. И Mir, и K-Sport управляются Federation of Korean Industries (FKI). Группа компаний FKI создала 2 фонда для того, чтобы развивать сферы культуры и спорта. Пак Кын Хе лично просила руководителей FKI увеличить инвестиции в культуру и спорт в феврале 2015 года. Предполагалось, что группа компаний FKI собрала рекордные 80 млрд.вон (или 72 млн.долларов) за 2 месяца. Разрешение на создание Mir и K-Sport было выдано спустя 1 день после подачи заявления в Министерство культуры, спорта и туризма, тогда как обычно данная процедура занимает недели¹¹.

• Коррупция и корейская деловая культура

Участие крупных южнокорейских финансово-промышленных групп, как и руководства страны в коррупционных скандалах является скорее правилом, нежели исключительным случаем. Непрозрачная структура владения и финансовые потоки, фактическое владение холдингами со стороны влиятельных семей характерны для чеболей. Исторически чеболи поддерживались государством. Благодаря этому, «окрепли и прославились на весь мир некоторые чеболи — Hyundai, SK, Samsung. Последний <...> засветился на взятках высшим чиновникам больше других. С 1948 по 1998 год в коррупционных скандалах фигурировали четыре-пять чеболей, потом «выстрелила» сталелитейная корпорация Hanbo Steel, а после, начиная с 1998 года, чаще всего на взятках попадались менеджеры Samsung: к 2002 году восемь обнародованных случаев подкупа, к 2004-му — 22. Не исключено, что дело в масштабах бизнеса корпорации — это крупнейший чеболь в стране.»¹²

Несмотря на то, что борьба с коррупцией в Южной Корее всегда остро стояла на повестке дня, проблема на уровне руководства многие десятилетия не решалась. “Изрядное количество чиновников и политических деятелей, которые при входе во власть заявляли, что они не коррумпированы и никогда такими не будут, оказывались втянутыми в коррупционные скандалы либо по собственной вине, либо из-за членов их семей”.¹³

Так, последние четыре президента Республики Корея так или иначе были вовлечены в коррупционные скандалы. Сыновья Ким Дэ Чжун, восьмого президента Республики Корея, были заключены под стражу по обвинению во взяточничестве. Девятый президент Республики Корея - Но Му Хён - покончил жизнь самоубийством из-за обвинений в получении

¹⁰ Некоммерческая организация Mir была создана в октябре 2015 года, K-Sport - в январе.

¹¹ Prosecutors raid Mir, K-Sport foundations. - URL:

http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2016/10/116_216892.html

¹² Гордеев А. Взятки Samsung: как Южная Корея совмещает коррупцию и экономическое чудо. - URL:

<http://www.rbc.ru/business/02/02/2017/5891b3019a79470141d61e48>

¹³ Асмолов К. В. Культурное восприятие коррупции в Республике Корея и КНДР //Мировой опыт борьбы с коррупцией. – 2014. – С. 4-8.

взятки в размере 6 млн. долларов от текстильной компании Taekwang Ind Co., Ltd. Следующий президент Южной Кореи - Ли Мён Бак - был вынужден принести извинения за старшего брата, который был обвинен в получении взятки в размере 500 тыс.долл., чтобы провести через кабинет выгодные для него решения.¹⁴ Профессор Пусанского национального университета, Роберт Келли, высказался о политической коррупции как об очевидном и обширном явлении, характерном для Южной Кореи. «Такого рода отношения нередки в корейской политической и бизнес-элитах»¹⁵.

Хронология событий

Начало октября 2016 г. - корейская телевизионная сеть JTBC собирает команду для более тщательного расследования деятельности фондов Mir и K-Sport. Сначала журналисты проводят серию интервью с бывшим сотрудником фондов, который предоставляет доказательства того, что Чхве Сун Силь (духовный наставник и подруга президента Пак Кын Хе) так или иначе связана с руководством данных фондов. Spec Watch Korea подает иск против фондов Mir и K-Sport.

18 октября 2016 г. - сотрудники JTBC получают в распоряжение планшет Чхве Сун Силь. 6 дней спустя сотрудники рассказывают о найденном планшете и о существенно исправленных речах президента гражданским лицом - Чхве Сун Силь. Президент Пак Кын Хе, как и Чхве Сун Силь, причастность к скандалу отрицают. Позднее будет известно из записей телефонных звонков о том, что Чхве Сун Силь контактировала со многими членами ее «сети», чтобы представить расследование JTBC как подлог.¹⁶

25 октября 2016 г. - Пак Кын Хе официально признает тесную связь с Чхве Сун Силь и официально приносит извинения.¹⁷

26 октября 2016 г. - JTBC предоставляет доказательства, обнаруженные на планшете - содержание переписки и регистрационную информацию (показывающие, откуда приходят файлы). Все документы для правки Чхве Сун Силь, не занимавшая государственной должности, получала из официальной резиденции президента Южной Кореи Чхонвадэ, от штатного сотрудника Kim Han-soo. В этот же день полиция впервые объявила о проверке бизнеса Чхве Сун Силь в Германии и об отслеживании незаконных методов ведения бизнеса. Что касается событий, развернувшихся в Южной Корее, Прокуратура впервые провела проверку фондов Mir и K-Sport. С начала октября 2016 года в Южной Корее прошла серия протестов против Пак Кын Хе. Первая демонстрация прошла 26 октября 2016 года: тысячи демонстрантов требовали отставки президента.

¹⁴ Why South Korea's corruption is nothing new. - URL: <http://www.bbc.com/news/world-asia-38078039>

¹⁵ Ibid.

¹⁶ The history of a scandal: How South Korea's President was impeached. - URL:

<http://thediplomat.com/2017/01/the-history-of-a-scandal-how-south-koreas-president-was-impeached/>

¹⁷ Timeline: downfall of Park Geun-hye. - URL: <https://www.ft.com/content/9e5b361e-bde8-11e6-8b45-b8b81dd5d080>

30 октября 2016 г. - прокуроры допросили исполнительного директора SK Group Park Young-choon и президента Lotte Group в качестве свидетелей по делу о принуждении финансирования фондов Mir и K-Sport.

31 октября 2016 г. - Чхве Сун Силь вернулась в Республику Корея после двухмесячного пребывания за границей, чтобы сотрудничать со следствием¹⁸. 1 ноября прокуратура задержала Чхве Сун Силь, выдвинув обвинения во вмешательстве в государственные дела и оказании влияния на представителей власти. После допроса было принято решение о задержании подозреваемой на 48 часов¹⁹, чтобы впоследствии предъявить официальные обвинения по делу.

4 ноября 2016 г. - Пак Кын Хе второй раз публично приносит извинения и обещает понести наказание в случае признания ее виновной.

5 ноября 2016 г. - граждане собрались на митинг с требованием отставки президента. По данным полиции, на митинге собралось порядка 43 тыс. человек, тогда как организаторы митинга заявляют о 100 тыс. демонстрантов.

6 ноября 2016 г. - арестованы два помощника Президента Ан Ёнг Бам (Ahn Jong-bum) и Джонг Хо Сан (Jeong Ho-sun). Первый обвиняется в злоупотреблении должностными полномочиями и попытке шантажа, тогда как второй - в раскрытии конфиденциальных данных. Таким образом, помощники своими действиями оказывали поддержку Чхве Сун Силь.

8 ноября 2016 г. - следователи проводят обыск в штаб-квартире Samsung Electronics. Считается, что компания находилась под давлением подруги президента - Чхве Сун Силь.

12 ноября 2016 г. - проведение массовых демонстраций, во время которых было ранено 4 сотрудника полиции, 26 протестующих доставлены в больницу.

19 ноября 2016 г. - многие корейские школьники присоединились к демонстрациям после сдачи выпускного экзамена. Не все корейцы требовали отставки президента: недалеко от основного митинга группа протестующих требовала защиты действующего президента.

20 ноября 2016 г. - Чхве Сун Силь официально обвиняется в злоупотреблении властью, давлении, попытке давления на Президента и мошенничестве.

24 ноября 2016 г. - SK и Lotte присоединяются к растущему списку южнокорейских компаний, в штаб-квартирах которых следователи проводят обыски.

29 ноября 2016 г. - в своем третьем извинении на телевидении Пак Кын Хе призывает парламент вынести решение о том, как и когда она может уйти в отставку.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Решение о задержании выносится в том случае, если у прокуратуры есть веские причины полагать, что подозреваемый скроется/уничтожит улики/действительно совершил тяжкое преступление. Чхве Сун Силь долгое время проживала за рубежом, у нее не было постоянного места жительства в Республике Корея, кроме того, психическое состояние подозреваемой было весьма нестабильным, в связи с чем было принято решение о ее задержании.

3 декабря 2016 г. - крупнейший митинг в истории страны: 1,9 млн. человек вышло на улицы на общенациональный митинг против президента Пак Кын Хе.

6 декабря 2016 г. - проводится беспрецедентное слушание, руководители крупнейших компаний страны допрашиваются членами Национального собрания.

9 декабря 2016 г. - Национальное собрание голосует за импичмент президента. 234 из 300 членов ассамблеи одобряют предложение об отстранении Пак Кын Хе от должности Президента. Импичмент был предложен тремя оппозиционными партиями Южной Кореи. Согласно законодательству Конституционный суд должен рассмотреть законность ходатайства в течение 180 дней. Премьер-министр Хван Гё Ан становится исполняющим обязанности президента.

10 декабря 2016 г. - сотни тысяч человек собрались на митинг с требованием импичмента президента.

26 декабря 2016 г. - проведение обыска квартиры главы Национального пенсионного фонда Мун Кен-Пхе в связи с подозрением в злоупотреблении полномочиями.

31 декабря 2016 г. - глава Национального пенсионного фонда Мун Кен-Пхе арестован по обвинению в давлении на государственный пенсионный фонд с целью поддержки слияния Samsung C&T с Cheil. В 2015 году пенсионный фонд находился в ведении Министерства здравоохранения и социального обеспечения, руководителем которого являлся Мун Кен-Пхе.

1 января 2017 г. - Пак Кын Хе отрицает должностные нарушения, называя обвинения “выдумками и ложью”.

2 января 2017 г. - дочь Чхве Сун Силь - Чон Ю Ра - арестована за незаконное пребывание в Дании. Чон Ю Ра занималась верховой ездой, завоевала золотую медаль на Азиатских играх 2014 года, училась в Женском университете Ихва. Журналистам из Strait Times стало известно, что незадолго до поступления Чон Ю Ра университет включил конный спорт в список дисциплин, доступных студентам-спортсменам. Кроме того, несмотря на то, что Чон Ю Ра не посещала большую часть занятий, у нее был идеальный показатель посещаемости. Персонал университета также подозревается в намеренной фальсификации оценок Чон Ю Ра.²⁰

13 января 2017 г. - вице-президент компании Samsung Electronics Ли Чже Ен вызван в прокуратуру, допрос продолжался 22 часа. Суд в Сеуле постановил, что достаточных доказательств факта передачи взяток не было.

21 января 2016 г. - жители Кореи вышли на улицы с требованием ареста вице-президента Samsung Ли Чжэ Ена, ордер на арест которого был отклонен судом.

16 февраля 2017 г. - де-факто лидер Samsung Ли Чжэ Ен был арестован в пятницу по обвинениям во взяточничестве. Другие обвинения против него включают хищение, незаконную передачу имущества за границу, а также дачу ложных показаний во время парламентских слушаний. «С учетом вновь предъявленных обвинений и собранных дополнительных доказательств были признаны законными основания и необходимость его [Ли Чжэ Ена] ареста», - заявил судья Хан Джонг-сёк (Han Jeong-seok). По версии прокурора, вице-президент Samsung инвестировал в фонды Чхве Сун Силь 36 млн.долл. в обмен на согласие со стороны

²⁰South Korea scandal: Daughter of Choi Soon-sil arrested. - URL: <http://www.bbc.com/news/world-asia-38487037>

правительства на слияние холдинга с одной из строительных компаний. Таким образом, холдинг стал крупнейшим “донором” фондов и компаний Чхве Сун Силь.²¹

18 февраля 2016 г. - 700 тыс. человек вышли на демонстрацию. Вице-президент Samsung был арестован по обвинению во взяточничестве. В связи с этим, митингующие требовали немедленной отставки Президента от Конституционного суда, рассматривавшего на тот момент вопрос об основаниях для импичмента.

28 февраля 2017 г. - специальный прокурор предъявляет обвинение Ли Чжэ Ену и другим руководителям компании во взяточничестве и хищениях.

6 марта 2017 г. - специальный прокурор заявляет о том, что экс-президент Пак Кын Хе вступила в сговор с Чхве Сун Силь, чтобы брать взятки у Samsung Group.

9 марта 2017 г. - начинается суд на Ли Чжэ Еном. Ему предъявлены обвинения во взяточничестве и хищениях, включая выплаты в размере 43 млн. вон (37,24 млн. долл.) лично Чхве Сун Силь.

10 марта 2017 г. - Конституционный суд утвердил решение об импичменте Пак Кын Хе, сторонники и противники Пак Кын Хе провели массовые митинги в связи с официальной отставкой Президента.

20 марта 2017 г. - Министерство культуры сообщило об аннулировании лицензий некоммерческих организаций Mir и K-Sports.

31 марта 2017 г. - арест экс-президента Республики Корея Пак Кын Хе. Центральный окружной суд Сеула выдал ордер на арест Пак Кын Хе по обвинению во взяточничестве, злоупотреблении властью и утечке правительственных секретных документов. Решение было принято после девятичасового слушания в Центральном окружном суде Сеула.

4 апреля 2017 г. - представители прокуратуры провели новый допрос экс-президента страны Пак Кын Хе в центре временного содержания Ыйван на юге Сеула.

17 апреля 2017 г. - прокуроры официально обвиняют экс-президента во взяточничестве, злоупотреблении служебным положением и иных правонарушениях. В случае вынесения обвинительного приговора, Пак Кын Хе понесет наказание - от 10 лет тюремного заключения до пожизненного заключения.²²

Преступные схемы

Чхве Сун Силь обвиняют в использовании связей с руководством государства, а именно с экс-президентом Республики Корея Пак Кын Хе, с целью давления на крупные корпорации. Южнокорейские чеболи должны были “жертвовать” миллионы долларов двум некоммерческим фондам, подконтрольным Чхве Сун Силь. Многие крупные компании являлись

²¹ Samsung head arrested over South Korean Choi-gate corruption scandal. - URL: <https://www.theguardian.com/technology/2017/feb/17/choi-gate-samsung-heir-lee-jae-yong-formally-arrested-for-corruption>

²² Ex-South Korean leader Park indicted, faces trial. - URL: <http://www.1063word.com/articles/ap-news/ex-south-korean-leader-park-indicted-faces-trial-0>

донорами фондов, среди них - SK hynix, Hyundai Motor, Samsung Electronics, LG Group, POSCO, Lotte Group.

По состоянию на сентябрь 2016 года, финансирование фонда K-Sport составило: Samsung - 79 млн. вон, Hyundai Motor - 43 млн. вон, SK - 43 млн. вон, LG - 30 млн. вон, POSCO - 19 млн. вон, Lotte - 17 млн. вон, GS - 16 млн. вон, Hanwha- 10 млн. вон, KT- 7 млн. вон, LS- 6 млн. вон, Shinsegae- 5 млн. вон, CJ- 5 млн. вон, Doosan- 4 млн. вон, Wooyoung Construction- 3 млн. вон, Amore Pacific- 1 млн. вон. По состоянию на 2015 год, финансирование фонда Mir составило: Samsung - 125 млн. вон, Hyundai Motor - 39 млн. вон, SK - 68 млн. вон, LG - 48 млн. вон, POSCO - 30 млн. вон, Lotte - 28 млн. вон, GS - 26 млн. вон, Hanwha - 15 млн. вон, KT - 11 млн. вон, LS - 10 млн. вон, Korean Air - 10 млн. вон, CJ - 8 млн. вон, Doosan - 7 млн. вон, Daerim - 6 млн. вон, Kumho Asiana - 4 млн. вон, Amore Pacific - 2 млн. вон. В общей сложности 53 компании предоставили финансирование двум фондам. При этом 12 из них не платили налог на прибыль, поскольку находились в убытке.²³

Представители ФКИ утверждают, что их корпорация возглавляла кампанию по сбору средств, настаивая, что чеболи принимали участие добровольно. Однако политическая оппозиция заявляет, что у компаний не было стимула инвестировать в фонды Mir и K-Sport, о деятельности которых первые были мало осведомлены.

Выводы

Президенту Республики Корея Пак Кын Хе были предъявлены обвинения во взяточничестве, злоупотреблении должностными полномочиями, утечке государственных секретных данных, а также в составлении “черного списка” деятелей культуры, лишенных поддержки государства. Учитывая тот факт, что Южная Корея де-юре представляет собой президентскую республику, где полномочия Президента существенно шире, чем в парламентской республике, политический скандал вызвал невиданные по массовости протесты и подорвал доверие общества к руководству страны. Вовлечение в преступные схемы сторонних лиц, не являющихся государственными служащими, ставит под вопрос эффективность государственного управления в Южной Корее и умаляет значение Конституции и иных законов в современном корейском обществе.

Таким образом коррупционный скандал на высшем уровне вызвал серьезный политический кризис в Южной Корее. Между тем, демократические настройки политической системы страны позволяют обратить этот кейс в возможность улучшить управление в государственном и частном секторах. Импичмент Пак Кын Хе и арест главных акторов преступных схем доказывают, что южнокорейская государственность основана на демократических принципах. Однако искоренение коррупции в высших эшелонах власти и в крупных корпорациях пока еще остаются делом будущего.²⁴

²³ Companies that donated to Choi Sun-sil's shady foundations now feeling the heat. - URL: http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/768472.html

²⁴ Scandal and corruption plaguing South Korea. - URL: <https://www.policyforum.net/scandal-corruption-plaguing-south-korea/>

Источники**Нормативно-правовые акты**

- Конституция Республики Корея.
- Закон о противодействии коррупции, о создании и осуществлении деятельности Комитета по борьбе с коррупцией и защите гражданских прав.
- Уголовный кодекс Республики Корея.

Издания

- BBC news <http://www.bbc.com/news>
- Reuters <http://www.reuters.com/>
- The Diplomat Magazin <http://thediplomat.com/>
- The Economist <http://www.economist.com/>
- Yonhap News Agency <http://english.yonhapnews.co.kr/>
- РБК <http://www.rbc.ru/>
- ТАСС <http://tass.ru/>

Официальные сайты

- Фонд MI-R <http://www.mir-foundation.com/?lang=en>

ЗНАКОМСТВО С ИССЛЕДОВАТЕЛЯМИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ

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

Джозеф Най (1937 г. – наст. время)

Краткая биографическая справка²⁵

Известный американский политолог, признанный специалист в сфере международных отношений, автор множества работ и исследований по проблематике в сфере международной политики.

Родился в 1937 г. в Нью-Джерси (США).

Закончил Принстонский университет в 1958 г. (по направлению «public affairs»), причем получил знак отличия «summa cum laude» (лат. «с большим почетом»).

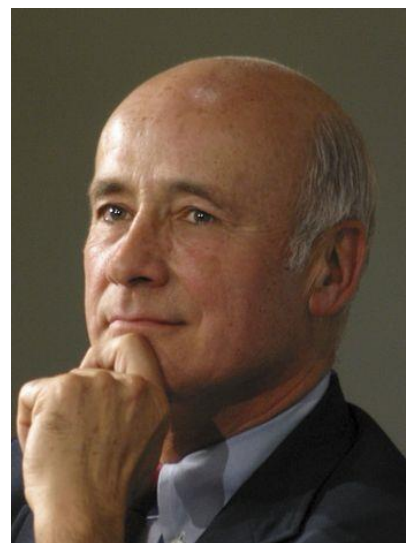
В 1960 г. получил степень В.А. по философии, политике и экономике в Оксфордском университете. В 1964 г. – степень PhD по направлению политической науки в Гарвардском университете, где начал преподавать один из основных учебных курсов (до 1995 г.).

Читал лекции в качестве приглашенного профессора в Карлтонском университете в Оттаве (1973 г.), в Женевском институте международных отношений (1968 г.). В 1974 году становится приглашенным членом Королевского института международных отношений в Лондоне.

В 2008 г. был признан одним из самых влиятельных специалистов в сфере международных отношений в мире и самым влиятельным специалистом в сфере внешней политики в США (по мнению 2700 мировых исследователей международных отношений). Также в 2011 году был признан четвертым по популярности ученым в области международных отношений конца XX – начала XXI века.

Активно совмещал академическую деятельность с работой в нескольких правительственных агентствах: занимал пост заместителя Секретаря по вопросам содействия безопасности, науке и технике (англ. «Deputy to the Under Secretary of State for Security Assistance Secretary, Science and Technology») в 1977 – 1979 гг.

В то же время был председателем в Группе Совета национальной безопасности по вопросам предотвращения распространения ядерных



²⁵ Материал Ивана Нарижного.

вооружений (англ. the National Security Council Group on Nonproliferation of Nuclear Weapons).

В 1993 г. и 1994 г. был председателем Национального разведывательного совета при Президенте США (National Intelligence Council). Деятельность была направлена на координацию и оценку разведывательных данных, которые получает Президент. Кроме того, являлся помощником министра обороны по вопросам международной безопасности (1994 – 1995 гг.).

С 1995 г. – профессор Школы государственного управления имени Кеннеди.

Важно отметить, что Дж. Най является лауреатом множества премий и наград. Среди них: Премия Вудро Вильсона (2004 г.), Премия Чарльза Мерриама (2003 г.), различные правительственные награды и т.д.

В настоящее время является членом Американской академии искусств и наук, Академии дипломатии и Британской академии.

С 2004 г. является профессором Гарвардского университета.

Сотрудничал с несколькими некоммерческими организациями и советами, в том числе, из Aspen Strategy Group (сопредседатель), Североамериканская группа Трехсторонней комиссии (председатель), Совет по международным отношениям (директор) и т.д. Кроме того, консультировал такие компании как TOTAL, Mitsubishi и др. Также входит в попечительские советы Колледжа Уэллс и Рэдклиффского колледжа.

На его счету 13 книг и более 150 различных научных работ. Входит в состав редакционной коллегии журналов Foreign Policy и International Security.

Его исследования были отражены в практике дипломатии США. Одновременно является как теоретиком в области международных отношений, так и практиком.

Характеристика вклада в борьбу с коррупцией

Джозеф Най как влиятельный политолог одним из первых в 60х гг. XX века привлек внимание ученых к взаимосвязи политики и коррупции.

Относит к коррупционному поведению: взяточничество, nepotизм, незаконное присвоение общественных ресурсов для личного пользования.

Отмечал, что одной из причин коррупции в Российской Федерации является совокупность нескольких факторов: отсутствие возможности для модернизации экономики в виду сырьевого характера экономики и зависимости от экспорта вооружений; отсутствие «среднего класса», что опосредует коррупцию; демографические проблемы; стиль ведения внешней политики. Обращал неоднократно внимание на то, что капитализм в России извращен коррупцией.

Джозеф Най — один из основателей и яркий представитель неолиберальной школы международной политики. Один из основоположников «теории комплексной взаимозависимости».

Сформулировал понятие «мягкая сила» (англ. Soft power), включив туда культуру, ценности и внешнюю политику.

Список основных публикаций по антикоррупционной проблематике

1. Joseph S. Nye, Jr. and David A. Welch. Understanding Global Conflict and Cooperation: An Introduction to Theory and History. Pearson, 2016.
2. Keohane, Robert O.; Nye, Joseph S. 2000. "Globalization: What's New? What's Not? (And So what?)" Foreign policy 118 (Spring): 104-119.
3. Nye, Joseph. 1967. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." American Political Science Review 61 (June): 417-27.
4. Nye, Jr., Joseph S. "Deterrence and Dissuasion in Cyberspace." International Security 41.3 (Winter 2016/2017): 44-71.
5. Nye, Jr., Joseph S. "Limits of American Power." Political Science Quarterly 131.2 (June 2016): 267-283.
6. Nye, Jr., Joseph S. "Soft Power: The Origins and Political Progress of a Concept." Palgrave Communications (February 21, 2017).
7. Nye, Jr., Joseph S. "Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea." Foreign Affairs 96.1 (January/February 2017): 10-16.
8. Nye, Jr., Joseph S. Is the American Century Over? Polity Press, 2015.

Интересное и актуальное:

https://www.ted.com/talks/joseph_nye_on_global_power_shifts?language=ru – Лекция о смещении сил в мире.

http://www.gorby.ru/presscenter/publication/show_29635/ - выступление Дж. Ная на конференции «От Фултона до Мальты: как начиналась и как закончилась холодная война» (Горбачев-Фонд, март 2005 года).

<https://www.hks.harvard.edu/about/faculty-staff-directory/joseph-nye> - личная страница на сайте Школы государственного управления имени Кеннеди.

<http://joenye.com/about> - личный сайт-блог Дж. Ная.

https://twitter.com/joe_nye – личный твиттер-аккаунт Дж. Ная.

<http://www.huffingtonpost.com/author/joseph-nye> – колонка Дж. Ная на сайте Хаффингтон Пост.

РАЗНОЕ

Анонс мероприятия

Дорогие друзья, мы рады сообщить, что Проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики ([ПУЛ АП](#)) НИУ ВШЭ совместно с «Трансперенси Интернешнл - Россия» приглашает к участию в Шестой Летней школе антикоррупционной политики, которая пройдет в Москве с 3 по 7 июля 2017 года. Тема школы — «Инновационные решения в борьбе с коррупцией».

Это уже шестая наша Летняя школа (отчет о предыдущей школе можно прочитать [здесь](#)). Как и прежде, студентов ждут лекции, семинары, деловые игры и практические занятия. А представители некоммерческого сектора и эксперты из академических кругов расскажут об основных технологических и социальных инновациях, которые могут быть использованы для противодействия коррупции, и поделятся опытом их практического применения.

Среди лекторов школы — со-основатель [cyber•Fund](#) Марина Гурьева, директор АНО «[Информационная культура](#)» Иван Бегтин, руководитель проекта «[Декларатор](#)» Андрей Жвирблис, эксперты отделений Transparency International в Литве, Франции, Венгрии, Великобритании и Словении. С полным списком спикеров можно ознакомиться по [ссылке](#).

Выпускным экзаменом для участников будет разработка настоящего проекта в области противодействия коррупции.

Занятия пройдут с 3 по 7 июля 2017 года на территории НИУ ВШЭ (Москва).

Участвовать в Школе могут не только студенты НИУ ВШЭ, но и любых российских вузов. Участие в Школе бесплатное, но количество мест ограничено. Участники самостоятельно оплачивают свой проезд и проживание в Москве на время проведения школы.

Больше информации о Школе и подробная программа — здесь: <https://lap.hse.ru/summer2017/>

Для участия в Школе необходимо до 20:00 1 мая заполнить заявку по [ссылке](#).

Если остались вопросы — пишите на lap@hse.ru с пометкой «Летняя школа», и мы обязательно вам ответим.

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"