

# ДАЙДЖЕСТ ИССЛЕДОВАНИЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ

(навигатор внимательного антикоррупционного чтения)

Проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики НИУ ВШЭ

Составитель – Станислав Шевердяев

2017 • №1 (январь-февраль)

## Содержание выпуска

Название рубрики	Тема в текущем выпуске
<a href="#"><u>События мира политической коррупции</u></a>	Смысл антикоррупционных протестов в Румынии
<a href="#"><u>Зарубежная классика исследований политической коррупции</u></a>	Знакомство с книгой С. Роуз-Аккерман: Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы: Пер с англ. О.А. Алякринского. - М.: Логос, 2003. - 356 с.
<a href="#"><u>Значительные российские исследования в области политической коррупции</u></a>	Знакомство с исследованием проф. А.И. Ковлера «Европейский публичный порядок и проблемы недобросовестной политической конкуренции: практика Европейского Суда по правам человека и Заключение Венецианской комиссии Совета Европы» в книге: Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / Под ред. профессора С.А. Авакьяна. — М.: Юстицинформ, 2016. — 512 с. (С. 340 – 395)
<a href="#"><u>Правовые инициативы</u></a>	Grand corruption: поиск нормативного определения в Transparency International
<a href="#"><u>Антикоррупционные кейсы</u></a>	Дело губернатора Гайзера
<a href="#"><u>Знакомство с исследователями политической коррупции</u></a>	Роберт Клитгаард
<a href="#"><u>Разное</u></a>	Анонс: Дебаты дискуссионного клуба ПУЛ АП: «Системная коррупция гибридных режимов: причина или следствие? Зло или благо?» с Екатериной Шульман и Еленой Панфиловой (16 февраля 2017 г.) Анонс: Шестой Евразийский антикоррупционный форум на тему «Социальный контроль как ключевой фактор противодействия коррупции» ИЗСП (27-28 апреля 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.*

### Смысл антикоррупционных протестов в Румынии

В течение января – февраля 2017 г. в разных городах Румынии прошла волна народных протестов против амнистии осужденных за коррупцию чиновников. Распространенный аргумент о том, что антикоррупционные выступления, часто перерастающие в различные «цветные революции» в последнее десятилетие обязательно навязаны извне, похоже перестает работать. Факты показывают, что таков современный уровень самосознания населения в отношении проявлений политической коррупции. Такое недовольство является производным естественных бытовых оценок. Попытки восстановить номенклатурные традиции защиты элитных кланов от закона, наличие двойных стандартов внутри страны, приводят в демократических странах обычно к волнам комментариев в прессе или к публичным выступлениям. В странах, где это оказывается невозможным, очевидно, происходит дальнейшее латентное отчуждение народа от власти. Каковы будут его последствия? Порассуждать на этот счет помогут приведенные ниже выдержки из популярных изданий, а также профессиональной аналитики.

#### 1. Амнистия для коррупционеров

«Поводом для тысячных демонстраций в нескольких румынских городах стало решение правительства о массовой амнистии. Аргументируя тем, что тюрьмы переполнены, министерство юстиции объявило, что будут помилованы заключенные старше 60 лет, беременные женщины, матери с несовершеннолетними детьми. Но это не все.



Планируется также освободить виновных в преступлениях сексуального характера, связанных с насилием. А еще освободить или существенно сократить сроки наказания предусматривается осужденным за коррупцию.

Вот этот последний пункт вызвал наибольшее возмущение неравнодушных граждан.

Помилование для коррупционеров позволит вернуться в политику многим бывшим депутатам, мэрам и министрам, осужденным за взяточничество, отмывание денежных средств, злоупотребление властью и тому подобное.

Амнистия стала одной из первых инициатив нового правительства социал-демократов во главе с премьером Соринем Гиндяну, который начал работать с начала января 2017 года.

Среди тех, кого осудили за коррупцию - немало соратников эсдеков. Например, экс-премьер Адриан Нэстасе осужден два года назад за взяточничество. Нынешний лидер партии и спикер нижней палаты румынского парламента Ливиу Драгня осужден условно за попытки фальсифицировать результаты референдума.

Впрочем, связывать коррупционные скандалы исключительно с эсдеками - ошибка. Среди осужденных много представителей других политических сил.

Протесты собрали в ночь с 22 на 23 января, по разным оценкам, от 10 до 30 тысяч людей, что для Румынии - немалая цифра. Демонстрации проходили в Бухаресте, а также других крупных городах - Клуж-Напоци, Тимишоаре, Сибиу, Яссах.»

*(Фото: Протесты в Бухаресте. Facebook / Dan Mihai Balanescu)*

Источник:

[http://ru.espreso.tv/article/2017/01/24/amnystyya\\_vzyatochnykov\\_kak\\_v\\_ru\\_mynyu\\_pytayutsya\\_pokhoronyt\\_antykorrupcyonnoe\\_chudo](http://ru.espreso.tv/article/2017/01/24/amnystyya_vzyatochnykov_kak_v_ru_mynyu_pytayutsya_pokhoronyt_antykorrupcyonnoe_chudo)

## 2. Предыстория

«Протесты в Румынии начались в январе 2017 года через несколько дней после присяги социал-демократического правительства под руководством Сорина Гиндяну. Причиной протестов стало намерение правительства помиловать осуждённых по ряду статей уголовного кодекса, в том числе по статьям о коррупции и превышении полномочий, и внести поправки в уголовный кодекс с целью декриминализации ряда статей и переформулирования понятия «превышение полномочий»<sup>[1][2]</sup>. ...

Согласно мнению правительства необходимость помилования осуждённых по нетяжким статьям, не связанным с коррупцией, организованной преступностью, отмыванием денег и другими серьёзными преступлениями, вызвана переполненностью тюрем. На пресс-конференции 18 января 2017 года министр юстиции Флорин Йордаке ссылался на решения Европейского суда по правам человека, осуждающие плохое обращение с заключёнными и трудные условия жизни в тюрьмах из-за их перенаселённости. По оценке министерства юстиции, 2300—2500 заключённых могут быть освобождены, если их предложения будут приняты. Причиной подготовки второго проекта постановления (об изменениях уголовного кодекса) согласно заявлениям правительства являлась необходимость внедрения решений Конституционного суда Румынии в законодательство<sup>[8]</sup>.

Представители гражданского общества и отдельных СМИ выступили против предложений. По их мнению, основной целью подготовки постановлений было помилование осуждённых членов правящей партии, в том числе получившего двухлетнее условное наказание лидера СДП Ливиу Драгня<sup>[9]</sup>.

После анализа проектов правительственных постановлений государственные институты, включая Верховный суд, прокуратуру и Национальный директорат по борьбе с коррупцией (англ.)русск., выступили с критикой этих предложений, отметив, что они не приведут к достижению объявленных правительством целей, но подорвут систему борьбы с коррупцией<sup>[11]</sup>.»

Источник: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Протесты\\_в\\_Румынии\\_\(2017\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Протесты_в_Румынии_(2017))

### **3. ‘QUESTIONS AND ANSWERS ON ROMANIA’S ANTICORRUPTION IMPLOSION’: Alina Mungiu-Pippidi (professor of democracy studies at Hertie School of Governance in Berlin), European Centre for Anticorruption and State Building.**

#### **Question 6. What is going to happen next and will the conflict end if the ordinance is retired?**

“No. The opposition parties want the government to go and Mr. Tariceanu and Dragnea arrested. Their frequent slogans are “To jail, not to government”, and “SDP, the red plague”. NGOs have a more limited and neutral agenda, but it is not them who call the shots. The Constitutional Court will rule on two issues, if a conflict exist with branches of government, and if the ordinance is constitutional. The Ombudsman and the Judicial Council both filed requests. It is unclear if the Court would not reject the suits once the ordinance is cancelled. That leaves the Parliament to decide, although its decisions can again go the Court, and upheld only with a two - thirds majority.

The government wants amnesty for its own top people, so they are unlikely to stop trying, even if they cannot pass the current ordinance.

The main question remains if Romania’s tough repressive strategy against corruption is sustainable against the majority of its own Parliament. Corruption fights back. MPs sometimes allow the prosecution of their colleagues, but they often withhold their permission. Those who replaced those arrested have turned no better. MPs and governments seldom pass any policy to prevent corruption, and no administrative deterrents exist, therefore corruption remains widespread and arrests look often arbitrary, as far more people indulging in similar practices exist at any given moment than those arrested. As early elections are practically impossible, and the degree of organization and capacity of current opposition remains poor, the country remains thus divided, and the conflict is bound to continue until a party with a good governance mandate and clean politicians will manage to get 51% of the seats in Parliament.” (P. 9)

Источник:

<http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2017/02/Romanian-Report.pdf>

#### **4. Заявление Transparency International Romania, 6 февраля 2017 г. “Romania must not grant immunity to the corrupt and should implement strong anti-corruption laws”**

“Transparency International and Transparency International Romania welcome the government of Romania’s withdrawal of emergency laws that appeared to weaken the fight against corruption and call for full implementation of the current the anti-corruption legislation.

The Romanian government must reconfirm that it will not introduce laws that would grant immunity to public officials but rather commit to strengthening its efforts to prevent corruption.

“The world is watching. Hundreds of thousands of Romanians are protesting. Transparency International is watching. The government must not weaken its fight against corruption. There should be no impunity for corruption including for public officials or business leaders. No new laws should try to introduce anti-corruption loopholes,” said José Ugaz, Chair of Transparency International.

“The Romanian government should focus on strengthening efforts for preventing corruption including introducing stronger corporate ethics standards and implementing the anti-corruption legislation that already exists. It should not reduce sanctions for corruption and there should be no ceiling on what corrupt officials or companies can get away with. This sends the wrong message,” said Victor Alistar, executive director of Transparency International Romania.

The current protests are against executive orders signed late in night that could have been adopted with no respect for proper public debate and accountability standards. The legislation will now be debated in parliament.

Abuse in office is illegal in Romania, based on a special law that remains unchanged. It applies to any abuse that generates private benefit for public officials.

Transparency International Romania is also calling for the government to confirm that it will not reduce the prison sentences for these offences and that any debate in parliament about these laws is made public.”

Источник:

[http://www.transparency.org/news/pressrelease/romania\\_must\\_not\\_grant\\_impunity\\_to\\_the\\_corrupt\\_and\\_should\\_implement\\_strong](http://www.transparency.org/news/pressrelease/romania_must_not_grant_impunity_to_the_corrupt_and_should_implement_strong)

## ЗАРУБЕЖНАЯ КЛАССИКА ИССЛЕДОВАНИЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ

*Рубрика о наиболее примечательных научных работах  
зарубежных исследователей*

**Знакомство с книгой С. Роуз-Аккерман: Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы: Пер с англ. О.А. Алякринского. - М.: Логос, 2003. - 356 с.**

*Книга одного из известнейших в мире специалистов по антикоррупции, профессора Йельского университета Сьюзен Роуз-Аккерман переведена на русский язык и выдержала уже не одно переиздание. Приводим оглавление книги и некоторые наиболее интересные на наш взгляд выдержки из работы.*



### ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие

1. Введение: издержки коррупции.

Часть I. Коррупция как экономическая проблема

2. Экономические последствия коррупции

Плата за выгоду: выравнивание спроса и предложения

Взятка как экономический стимул для бюрократа

Взятка как способ снижения издержек

Организованная преступность и коррупция

Выводы

3. Коррупция высокопоставленных чиновников

Покупка выгодных контрактов и концессий

Приватизация

Выводы

4. Снижать стимулы — повышать издержки

Сокращение государственных программ

Внедрение надежного процесса приватизации

Реформы государственных программ

Роль конкуренции во властных структурах

Сдерживающая роль антикоррупционного законодательства

Реформа системы государственных заказов

Выводы

5. Реформа государственной службы

Реформа оплаты труда

Конфликт интересов  
Политика кнута и пряника  
Коррупция на разных этажах властных структур  
Переосмысление роли контракта  
Выводы

### **Автор о нестандартных методах антикоррупционного регулирования**

«Еще один способ избавления от коррупции - легализация деятельности, ранее считавшейся незаконной. Очень часто нелегальный производитель того или иного товара вынужден откупаться от полиции, чтобы иметь возможность продолжать свой бизнес. В этом случае власти должны задать себе вопрос, так ли уж велики выгоды от борьбы с подобным производством по сравнению с издержками. Например, после недолгого эксперимента с сухим законом в Соединенных Штатах была отменена восемнадцатая поправка к Конституции, которая запрещала производство и продажу «опьяняющих алкогольных напитков». Время ее действия с 1919 по 1933 гг. стало периодом расцвета подпольного производства и продажи алкоголя, равно как и бурного роста коррупции, затронувшей многих работников правоохранительной системы. Идущие во всем мире дебаты относительно легализации наркотиков затрагивают и вопрос о возможности регулирования наркобизнеса с помощью уголовного законодательства в условиях, когда правоохранительные структуры оказываются уязвимыми перед коррупцией. Азартные игры, ранее запрещенные во многих американских штатах и округах, также стали важным поводом подкупа полиции. Тогда в ряде штатов решили легализовать игорный бизнес - пускай и под жестким контролем со стороны администраций штатов и даже в ряде случаев при условии передачи игорных заведений в государственную собственность.

Иногда искоренение одних стимулов коррупции может вызвать возникновение других. Если вы отмените девять из десяти лицензий, необходимых для регистрации частной фирмы, то чиновник за выдачу одной оставшейся будет требовать немислимой взятки. Даже если вы убрали все препоны для частных компаний, у менеджеров может возникнуть искушение платить местной полиции за «наезды» на конкурентов. Дерегулирование в одной области может привести к росту коррупции в других областях. Это особенно ярко проявляется в тех случаях, когда прибыльный бизнес должен пройти через частокол «проверок». Например, успешная кампания Управления международного развития США по снижению коррупции при транспортировке сельскохозяйственных продуктов в одной африканской стране привела к росту коррупции в соседних странах на том же самом транспортном маршруте. Акция предполагала сокращение числа блокпостов, выставленных полицией и таможенниками на пути перевозки лука в Нигере и по сути превратившихся в пункты по сбору взяток. К сожалению, это лишь привело к росту «откатов» и налогов в Кот-д'Ивуаре, по мере того как караваны с луком достигали пункта назначения - продуктовых рынков в Абиджане (Rogers and Iddal, 1996). Подобные примеры высвечивают важность системного подхода к

проблеме, который, по-видимому, должен включать в себя и оценку возможных последствий от принятых мер в ближнем зарубежье.» (С. 49-50).

### **Автор о «конкурентной бюрократии»**

«Одна из методик предполагает творческое использование конкуренции внутри властных структур. Стандартная картина бюрократии - это ветвистое дерево, где каждый чиновник отвечает перед своим начальством за выполнение конкретного задания. Пусть чиновники могут предоставлять одну и ту же услугу, например в виде разрешения на строительство, но при этом каждый из них отвечает за свой участок. Пока чиновник действует по своему разумению, подобная форма организации дает каждому из них толику монопольной власти над клиентами. Такая организация может быть сколь угодно ясно и четко структурированной, но в итоге-то мы будем иметь махровую коррупцию. Этой патологии можно избежать, если все чиновники будут предоставлять взаимозаменяемые услуги. Они могут отвечать за один и тот же регион, так что клиенту предоставляется возможность выбора между несколькими бюрократами. Поскольку клиенты смогут обращаться к любому из множества бюрократов, и если один их отвергнет, пойдут к другому, то ни один из чиновников не будет обладать даже толикой монопольной власти. И никто из них не сможет «выбивать» слишком большие взятки.» (С. 62)

«Конкурентная бюрократия имеет ограниченное применение в тех случаях, когда госслужащие, такие как налоговые инспекторы или полицейские, занимаются не предоставлением выгодных услуг, а взиманием налогов и штрафов. Тем не менее с ее помощью по крайней мере можно снизить размер взяток. Работников разных подразделений полиции, осуществляющих контроль за незаконным предпринимательством, могут назначать в районы с общей юрисдикцией. В этом случае владельцы игорных заведений или наркodelьцы не станут платить одному полицейскому слишком большие взятки, потому что за ним следом может прийти второй и также потребовать себе «на лапу». Один полицейский не в состоянии обеспечить «крышу», так что он не вправе и требовать завышенную плату за «охрану». Низкий уровень mzды, предлагаемой полицейскому, может заставить кое-кого прийти к мысли вообще перестать брать взятки - тем более, если он сопоставит риск потерять работу и выгоду от «охранных».» (С. 65)

### **Автор о защите заявителей**

«Альтернативная система предполагает поощрение осведомителей, предъявляющих доказательства злоупотреблений. Но сигналы о должностных преступлениях, совершенных другими сотрудниками, могут представлять опасность. Если взяточничество носит системный характер, то честный сотрудник рискует получить взыскание от коррумпированного начальства или подвергнуться нападкам коллег по работе. В исследовании коррупции в Китае говорится, что это достаточно серьезная проблема (Manion, 1996a). В иных случаях осведомитель может даже сам быть обвинен в коррупции. Поэтому государство должно стремиться к принятию закона, который защищает и поощряет сотрудников, разоблачающих злоупотребления (Pore, 1996: 59-61). Так, в Соединенных Штатах есть два

таких закона. Закон о ненадлежащих претензиях предусматривает поощрение тех, кто сообщает о злоупотреблениях при заключении государственных контрактов, а также защищает от наказаний лиц, сообщающих о злоупотреблениях в частном секторе (31 USC §§3729-3731; Howse and Daniels, 1995; Kovacic, 1996). Другой закон защищает осведомителей из числа работников государственных ведомств от преследований начальства и сотрудников [Whistleblower Protection Act, Pub. L. No. 101-12, 5 USC §2302 (b)(8)].

По Закону о ненадлежащих претензиях (31 USC §3730) осведомители получают долю от общей суммы штрафов и компенсации ущерба, взысканных с компаний, уличенных в злоупотреблениях и нанесении финансового ущерба федеральному правительству. Материальное поощрение может быть выдано как работающим в компании, так и не работающим, но не правительственным чиновникам, в чьи непосредственные обязанности входит выявление нарушений при заключении контрактов. Если по иску осведомителя возбуждается уголовное дело и оно выигрывается в суде, то он(а) вправе получить от 25 до 30% стоимости материального ущерба. Если же иск по сигналу осведомителя подает министерство юстиции, то доля его поощрения понижается до 15%, поскольку в этом случае государство берет на себя основные судебные издержки. Частные истцы, проигравшие дело, обязаны нести судебные издержки, но не компании, если только суд не решит, что иск носил явно провокационный и произвольный характер [31 USC §3730 (d)(4); Howse and Daniels, 1995: 526]. Закон также защищает осведомителей от преследования со стороны работодателей.» (С. 75-76)

### ***Автор о «предвыборном отпуске»***

«В Соединенных Штатах ограничения на политическую деятельность госслужащих предназначены не допустить их зависимость от партийных обязательств. Напротив, во Франции совершенно обычной оказывается карьера чиновника правительственной структуры, добивающегося выборного политического поста. Чиновники государственных ведомств вправе участвовать в выборах, не утрачивая своего статуса, и даже могут совмещать свою работу с выборной должностью на местном уровне. Пройдя же в общенациональный парламент, они обязаны уйти в отпуск со службы, но по истечении срока их депутатских полномочий могут вернуться на ту же должность без всяких потерь. Между 1958 и 1986 гг. 33% членов Национального собрания до выборов занимали государственные посты (Rohr, 1991: 287). Подобная система оказывается жизнеспособной благодаря тому, что она базируется на давней традиции общественной значимости государственной службы. В развивающихся странах, где укоренена такая же традиция, французская модель может стать образцом для подражания. А там, где госслужба ассоциируется с коррупцией и фаворитизмом, предпочтительнее четкое разграничение административной и политической сферы, как это имеет место в американской модели.» (С. 101-102)

### ***Классификация коррумпированных государственных систем***

С. Роуз-Аккерман выделяет четыре типа коррумпированных государственных систем, распределяя государства по двум критериям: а)

многочисленность взятокдателей и б) в низшем или высшем эшелоне власти имеет место коррупция. Так ею выделяются клептократия, конкурентное взяточничество, двусторонняя монополия и мафиозное государство. Первые два типа коррумпированных государств отличаются многочисленностью взяточников, а для первого и третьего характерно наличие коррупции в высших эшелонах власти. (См. подробнее на с. 149-150)

### **Автор о «коррупционной спирали»**

«При этом множество чиновников низшего звена взаимодействуют с широкими слоями граждан. Как и в описанном случае, такая ситуация может иметь место в демократическом государстве, где слабо контролируется коррупция и не развита система подотчетности государственных служащих перед обществом. Кроме того, подобная ситуация может сложиться при оказании публичных услуг в условиях слабого автократического режима.

Конкурентная коррупция вовсе не аналогична эффективному конкурентному рынку. Фундаментальной проблемой в данном случае является возможность раскручивания спирали коррупции с низшего уровня на высший. Так, пример коррупции отдельных чиновников вовлекает все большее число госслужащих в порочный круг взяточничества, пока в нем не погрязнут все чиновники, за исключением разве что неисправимых моралистов.

Для возникновения такой вот устремленной снизу вверх спирали коррупции выгодность взяточничества должна зримо возрастать, в определенных пределах, по мере роста абсолютного числа коррупционных сделок. Так, представим себе, что потенциальный взятокдатель не имеет понятия, какой именно чиновник берет взятки. Тогда чем выше пропорция коррумпированных чиновников в бюрократии, тем легче будет взятокдателю выйти на взяточника, тем меньше будет его риск и в то же время тем шире будет круг просителей, ожидающих получить «свое» за взятку. Можно предположить, что чем выше уровень взяточничества, тем меньше людей будут готовы «благодарить» чиновников. Однако в данном случае, поскольку доля коррумпированных чиновников в бюрократии увеличивается пропорционально уровню взяточничества, рост последнего часто стимулирует рост числа частных лиц, готовых платить взятки. Временные перемены в фундаментальных условиях функционирования бюрократической машины могут в долгосрочной перспективе приводить к изменению степени коррумпированности, когда в системе наблюдается сдвиг продажности от высшего чиновничества к низовым слоям бюрократии (Andvig and Moene, 1990).

Из такого вывода следует ряд вполне вероятных следствий. Как я указывала в гл. 6, ослабление моральных тормозов в условиях экспансии коррупции дает мощный толчок для раскручивания коррупционной спирали как снизу вверх, так и в противоположном направлении. Аналогичный результат имеет место, если вероятность разоблачения злоупотреблений снижается при увеличении абсолютного числа коррупционных сделок (Andvig and Moene, 1990:75). Такое может случиться, например, если утверждён некий фиксированный бюджет для антикоррупционной кампании, успех которой зависит от готовности честных чиновников

сотрудничать с правоохранительными органами в разоблачении злоупотреблений. Тогда если вирусом коррупции заражено сравнительно небольшое число чиновников, то все ресурсы антикоррупционной кампании можно будет эффективно использовать для сбора улик, тем самым предотвращая дальнейшее распространение эпидемии коррупции. Напротив, если взяточничеством поражено достаточно большое число чиновников, сбор улик окажется весьма дорогостоящим и относительно малоэффективным, что в свою очередь будет стимулировать дальнейший рост коррупции. А поскольку при этом реально уличены в злоупотреблениях будут лишь немногочисленные взяточники, обстановка безнаказанности заставит коррупционеров действовать еще наглее, и так далее.

Другая модель исходит из кадровой политики руководителя (Tirole, 1996). При этом коррупция оказывается производной от поведений подчиненных и от характера решаемых ими задач. Высокопоставленные правительственные чиновники нанимают новых исполнителей для выполнения того или иного задания. Периодически появляются претенденты на вакансии в правительственном ведомстве, причем каждый из них достоин занять вакантную должность. Например, допустим, что налоговое ведомство временно нанимает инспекторов по сбору налогов, которые могут тайком брать взятки у налогоплательщиков. При этом задача налоговых инспекторов может сводиться либо к созданию сложной налоговой системы, основанной на реальной платежеспособности налогоплательщиков, либо к простому взиманию фиксированной суммы. Начальнику известно, что в коллективе потенциальных налоговых инспекторов имеется группа лиц, которые никогда не берут взятки, группа лиц, которые всегда берут взятки, и группа колеблющихся. Кроме того, начальник располагает очень приблизительной информацией о моральном облике того или иного отдельного сотрудника. При этом возможны ситуации с разным уровнем коррупционности. Если уровень коррупционности в коллективе низок, все колеблющиеся будут вести себя честно. Имея хорошую репутацию, они могут получить повышение и занять хорошо оплачиваемую должность. Наоборот, если все колеблющиеся в конечном счете оказываются в одной команде со взяточниками, то в коллективе наблюдается высокий уровень коррупционности. И тогда в силу дурной репутации всего коллектива в целом колеблющимся нет никакого смысла сохранять свою «девственность». Скоротечные кампании по борьбе со взяточничеством могут оказаться безрезультатными. Даже периодические массовые «чистки» вряд ли принесут плоды. Сама возможность высокой степени коррупционности коллектива требует проведения такой кадровой политики, когда начальник может периодически следить за работой каждого нового сотрудника, а не полагаться на неточную информацию общего характера о репутации коллектива и отдельных соискателей.

Чтобы снизить степень коррумпированности государства, требуются реформы, способные привести к системным изменениям в ожиданиях населения и в характере функционирования государственных институтов. К сожалению, в национальных государствах, подпадающих в эту четвертую категорию, отсутствует сильная власть центра, без чего проведение реформ просто невозможно. Децентрализованная система конкурентной коррупции оказывается глубоко укорененной в обществе, и никто не обладает

достаточной властью для реализации политики шоковой терапии, необходимой для реформ.» (С. 164-166)

### **О практике финансирования политических кампаний за рубежом**

«Иногда принцип «услуга за услугу» провозглашается открыто. Например, в Северной Каролине в 1997 г. строительная компания, не получившая от губернатора ожидаемых заказов в обмен на финансирование его избирательной кампании, потребовала возврата денег. В Канаде в самом начале XX в. компании давали взятки кандидатам на выборах в обмен на получение государственных заказов. Разразившийся скандал привел к юридическому запрещению подобной практики, но тем не менее она все еще повсеместно встречается (Qui, 1996: 197, 230). В Японии политические деятели, оказывая помощь частным корпорациям в получении контракта, рассчитывают на получение определенного процента от сделки (Qui, 1996: 231). В Германии в 80-е годы политическим партиям давались субсидии, оформленные как благотворительные пожертвования, в надежде на легальное возмещение в виде определенных услуг. В тот период оплата услуг членов парламента еще не считалась незаконной (Seibel, 1997: 88, 94). В Испании в начале 90-х годов разразился скандал вокруг денежного фонда одной политической партии, куда переводились деньги со счетов торговых компаний и банков за фиктивные консультационные услуги (Heywood, 1996: 116-117).» (С. 177)

### **Автор о практике покупки голосов**

«Прямая покупка голосов имеет долгую историю: еще в XIX в. подобная практика существовала и в Великобритании, и в США. И хотя проведенные в этих странах реформы существенно ограничили применение таких методов предвыборной борьбы, однако до сих пор они являются характерной чертой избирательных кампаний по всему миру. В Италии политические «боссы» стремятся подкупить избирателей, не только используя деньги из партийной кассы, но и мобилизуя доступные им другие рычаги воздействия, например, оказывая протекцию в продвижении по службе или нечто иное, привлекающее избирателей в паутину обязательств (della Porta, 1996). Аналогичный метод оказания услуг в обмен на голоса - обычная практика в Испании, где ни партийных денег, ни бюджетных субсидий не хватает на финансирование избирательных кампаний (Heywood, 1996: 125-127). В Таиланде выборы 1996г. проходили на основе давно укоренившейся практики раздачи скромных подарков избирателям. Оригинальным новшеством стало обещание дополнительной премии в случае победы на выборах нужного кандидата. В Корее и Японии политики, обвиненные в незаконных сборах в фонд предвыборной кампании, оправдывали свои чрезмерные финансовые аппетиты тем, что им приходится, мол, проводить избирательную кампанию в странах, где избиратели привыкли ожидать от кандидатов подарков или иных персональных выгод (Park, 1995; Reed, 1996). В таких политических системах избиратели могут одобрять даже незаконные доходы, если им самим перепадает толика от коррумпированных политиков. В условиях массовой практики персональных подарков избирателям трудно ожидать возникновения

сильной оппозиции. Конечно, кто-то может возразить, что коль скоро большая часть взяток пошла на благодетельствование граждан, то и беспокоиться не о чем. Однако это неверно. Лишенная демократических принципов, государственная машина базируется на системе взаимовыгодных услуг, которая в итоге может быть привлекательна лишь тем, кто обладает наибольшими средствами и наибольшим политическим влиянием.» (С. 182 – 183)

**О независимых органах по борьбе с коррупцией. Пример Гонконга**

«Работники прокуратуры часто игнорируют проблемы коррупции, стремясь заниматься менее политизированными проблемами. Выходом из этой ситуации может стать создание независимых антикоррупционных комиссий или назначение специальных ревизоров, подчиняющихся напрямую только главе исполнительной власти или парламенту. Хорошо известными примерами такого подхода являются Гонконг и Сингапур, бывшие британские колонии. В обоих государствах расследование коррупции сопровождалось созданием высшего независимого судебного органа, работающего по строгим правилам, а также занимающегося реформами государственной службы.

В 60-е годы в Гонконге процветала коррупция (Manion, 1996b; Skidmore, 1996). Ее всеобъемлющий характер подтверждается популярным в то время присловьем о том, что можно «впрыгнуть в автобус» (то есть активно участвовать во взяточничестве), либо «бежать позади» (быть аутсайдером, не включенным в существующую систему), но нельзя «стоять перед движущимся автобусом» (то есть сопротивляться или жаловаться) (Manion, 1996b). Наконец, весьма громкий скандал, в который был вовлечен кое-кто из высших полицейских чинов, побудил губернатора к действиям. В 1974 г. была учреждена независимая от местной полиции комиссия по борьбе с коррупцией (НКБК), подчинявшаяся только непосредственно губернатору. Ее сотрудники получали больше остальных чиновников и не имели поводов переходить на службу в другие ведомства. Ни у кого из них не было причин сворачивать следствие, когда речь заходила о высокопоставленных чиновниках. В обязанности комиссии входило расследование случаев коррупции, разработка юридических и административных рекомендаций по проведению реформ, способных снизить побудительные стимулы к взяточничеству, а также проведение широкой информационно-просветительской кампании (Klitgaard, 1988: 98-121; Manion, 1996b; Quah, 1995; Rahman, 1986: 144-146; Skidmore, 1996).

Судя по всему, новая политика с успехом способствовала изменениям общественного мнения. Доверие к новым институтам возросло, показателем чего стало увеличение числа жалоб на вышестоящие органы и уменьшение числа анонимных сообщений. Помимо обеспечения независимости комиссии, приверженность правительства политике реформ проявилась и в том, что на пост главы НКБК был назначен абсолютно неподкупный и честный человек. В результате начались не просто расследования единичных случаев, но и охота на «крупную дичь» (Klitgaard, 1988; Manion, 1996b). Однако попытки разобраться с преступными синдикатами внутри полиции натолкнулись на сильнейшее сопротивление, и НКБК пришлось отступить, согласившись дать амнистию всем должностным преступлениям,

совершенным до 1 января 1977 г. Это было серьезное поражение реформаторов, но комиссии удалось вновь собраться с силами, сконцентрировав свои действия в сфере информации и общественного просвещения. Опросы общественного мнения, проводившиеся между 1977 и 1994 гг., показывают, что именно в первые годы существования НКБК у граждан формировалось понимание проблем, связанных с коррупцией. Об этом косвенно свидетельствует и то, что снижение уровня коррумпированности в Гонконге шло параллельно с отмеченными переменами в общественном мнении (Manion, 1996b).

Теперь, когда Гонконг вновь объединился с Китаем, будущее НКБК представляется туманным, а тесные деловые связи анклава с основной территорией страны предоставляют широкие возможности для процветания коррупции. В связи с этим в своем интервью в июне 1997 г. глава комиссии утверждал, что НКБК полна решимости преодолеть критический период, и призвал к тому, чтобы комиссия и впредь оставалась верна трем основным направлениям своей деятельности: расследованию должностных преступлений, выработке мер по предупреждению коррупции и информационно-образовательной программе. Однако большая часть населения Гонконга была настроена не столь оптимистично, несмотря ни на что НКБК продолжала вести дела.» (С. 211-212)

### **Автор об особенностях антикоррупционных реформ в авторитарных государствах**

«Прежде всего это касается реформ, стимулирующих рост поступлений в государственный бюджет посредством ограничения коррупции среди чиновников низшего звена, - эти реформы, как правило, находят сторонников среди государственных чиновников высшего ранга. Налоговые и таможенные реформы на Филиппинах (Klitgaard, 1988) и в Индонезии были проведены авторитарными правителями Фердинандом Маркосом и Сухарто. Сухарто заключил контракт со швейцарской компанией, которой поручил руководство индонезийской таможенной службой, устранив таким образом, по крайней мере на время, коррумпированных местных чиновников.» (С. 272)

«Однако кампании против коррупции нередко преследуют политические цели и тем самым тормозят процесс перехода от номинально демократических структур к подлинно плюралистической политической системе. Иногда они используются для шантажа сторонников, чтобы не лишиться их поддержки, или противников, чтобы дискредитировать их и заставить замолчать. В Мексике, например, по утверждению одного аналитика местной политической жизни, угроза судебного расследования неоднократно использовалась для того, чтобы предотвратить бегство функционеров правящей партии в стан оппонентов. Под надзором оставались и те, кто уходил из политики в частный бизнес: чтобы они не начинали задавать властям каверзные вопросы, для них всегда было наготове уголовное дело «о неустановленных источниках обогащения» (Cothran, 1994: 144). В Италии компрометирующая информация о коллегах является важным инструментом политического влияния. По этому поводу авторы одного исследования замечают: «шантаж незримо цементирует политическое сообщество, связывая между собой политических деятелей,

обреченных на долгое сосуществование» (della Porta and Vannucci, 1997b: 14). Антикоррупционное законодательство на самом деле не может стать препятствием для коррупции, оно препятствует расколу правящей группировки и появлению сильной оппозиции.

Знамя борьбы с коррупцией используется как прикрытие для репрессий, и данное обстоятельство внушает особенную тревогу по поводу реформ автократических режимов, лишенных эффективного гражданского контроля. В обществе с глубоко укоренившимися традициями взяточничества и погони за личным обогащением антикоррупционные законы могут быть реально использованы против отдельных оппозиционеров, притом что руководителям высшего ранга никто не осмелится бросить обвинение. Если автократ не проводит преобразований в целях сделать общество более открытым и менее нетерпимым к критике и оппозиции, его режим может настолько окостенеть, что в конце концов погибнет. Уповать же только на популярность и честность одного вождя - слишком рискованная стратегия в долгосрочном плане.» (С. 275)

### ***Автор о влиянии коррупционных традиций на молодые кадры***

«Талантливые люди посвящают свою жизнь поискам доходного места вместо того, чтобы заняться производительным трудом (Krueger, 1974). Личная выгода своекорыстного поведения отдельных лиц оказывается выше общественной значимости их деятельности и может воспрепятствовать полезным для общества капиталовложениям (Bigsten and Moene, 1996: 192-195). Например, один из исследователей отмечал, что в Китае молодое поколение не хочет продуктивно применять свои способности, а напротив, сосредоточивает усилия «исключительно на непроизводительном потенциале», в том числе на таких, как «навыки политического интриганства, выявления предпочтений вышестоящего начальства и лести, познания в области сложных взаимоотношений влиятельных представителей высшего чиновничества и т.п.» (Lui, 1990: 124). В Кении правительство рекрутирует в свои ряды образованных людей, которые, оставаясь вне правительственной иерархии, могут бы представлять политическую угрозу (Bigsten and Moene, 1996: 186). Исследование положения в Замбии показывает, что личная выгода, которую получают те, кто охотится за должностями в государственном аппарате, может быть очень высокой, вследствие чего предпринимательские таланты могут вырождаться в навык добиваться выгодных постов (von der Fehr, 1995: 27). Потенциальные предприниматели становятся государственными чиновниками, получающими доход от теплых местечек, а частный бизнес сосредотачивает свои усилия на получении государственных льгот.» (С. 281)

### ***Автор о «ресурсном проклятии»***

«Как правило, страны, богатые природными ресурсами, не заинтересованы в создании действительно эффективного госсектора экономики. Государства, превосходящие своих непосредственных соседей по объему природных богатств, оказываются в данном регионе последними, кто заинтересован в преобразованиях, поскольку коррумпированное чиновничество извлекает огромную экономическую выгоду для себя лично, в то время как население этой страны не ощущает себя беднее, чем соседи.

Слаборазвитые страны могут оказаться в парадоксальной ситуации, если рост ресурсной базы экономики подрывает политическую стабильность. Пока страна бедна, контроль за рычагами власти мало кого волнует. Но как только государство получает значительную экономическую помощь или открывает новые ценные месторождения, тут же на сцене появляются новые политические фигуры, стремящиеся прорваться к кормилу власти. Политическая борьба превращается в сражение за контроль над государственными богатствами. Инсайдерские силы стараются оттеснить чужаков, рвущихся к кормушке, и разве что соглашаются за взятки гарантировать им свое благоволение. В таких уродливых ситуациях рост национального богатства страны не приводит к росту доходов рядовых граждан.» (С. 282)

*(Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы: Пер с англ. О.А. Алякринского. - М.: Логос, 2003. - 356 с.)*

## ЗНАЧИТЕЛЬНЫЕ РОССИЙСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ

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

**Знакомство с исследованием профессора А.И. Ковлера «Европейский публичный порядок и проблемы недобросовестной политической конкуренции: практика Европейского Суда по правам человека и Заключение Венецианской комиссии Совета Европы» в книге: Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / Под ред. профессора С.А. Авакьяна. — М.: Юстицинформ, 2016. — 512 с. (С. 340 – 395)**

*Судья Европейского суда по правам человека в отставке, профессор, доктор юридических наук рассуждает о появлении в практике ЕСПЧ и Венецианской комиссии признаков терминологии и проблематики, характерной для теории политической коррупции.*



### ОГЛАВЛЕНИЕ

#### Введение

§ 1. Признаки политической коррупции в свете правовых позиций Европейского Суда по правам человека и Венецианской комиссии

§ 2. Запрет оппозиционных партий и движений как проявление политической коррупции. Административный ресурс

§ 3. Финансирование политических партий как потенциальная коррупциогенная сфера

§ 4. Проблемы совершенствования законодательства по предотвращению политической коррупции

### **Автор о слежке за оппозиционерами как признаке политической коррупции**

«Систематический сбор и хранение спецслужбами данных о конкретных гражданах — явный акт вмешательства со стороны публичных властей в частную жизнь — стал, увы, обыденной практикой во всём мире. Нередко это вмешательство преследует конкретные политические цели. Однако случаются ситуации, когда слежка за политическими оппонентами режима оправдана соображениями безопасности и охраны публичного порядка: речь идёт об экстремистских, радикальных движениях. Примером такой

ситуации служит дело «Узун против Германии» (Uzun v. Germany, 2 September 2010), когда известное в Германии Ведомство по охране конституции приступило к долгосрочному оперативному наблюдению за лицом, принадлежавшим к так называемой Антиимпериалистической ячейке, наследнице печально известной Фракции Красной Армии. Наблюдение велось различными методами, включая слежку с помощью прибора глобальной системы навигации и определения местоположения (GPS). Тщательно изучив все процедуры проверки законности и обоснованности таких методов слежения, а также то обстоятельство, что заявитель подозревался в подготовке нескольких покушений на убийство политических деятелей и государственных служащих, Суд пришёл к заключению, что наблюдение за заявителем было пропорциональной мерой по отношению к преследуемым государством законным целям и потому было «необходимо в демократическом обществе» (§ 80). Но Суд неоднократно рассматривал дела, в которых слежка за гражданами велась по политическим мотивам без достаточных на то оснований.

Нет необходимости доказывать, что приведённые выше постановления имеют большое прецедентное значение для борьбы с такими проявлениями политической коррупции, как нелегальный сбор информации о политических оппонентах.» (С. 350)

### ***Автор о препятствовании публичным выступлениям оппозиции в контексте явлений политической коррупции***

«В последние годы участились случаи обращения в страсбургский суд заявителей, которые подверглись задержанию и обыску в ходе демонстраций и пикетов. В резонансном деле, по которому Суд провёл публичные слушания «Gillan and Quinton v. The United Kingdom, 12 January 2010». Речь шла о задержании и обыске участников антивоенной демонстрации. Как часто бывает в британских делах, столкнулись две логики: логика властей, принявших в 2000 г. закон о борьбе с терроризмом (The Terrorism Act 2000), и логика правозащитников, поддержанная частью палаты лордов (до реформы 2008 г. высшей судебной инстанции), критиковавших практику, основанную на «профессиональной интуиции» агентов полиции и служб безопасности. По мнению Суда «существует большой риск произвола ввиду столь широких дискреционных полномочий полицейских» (§ 85).

О том, что подобные задержания могут быть применены к представителям политической оппозиции, свидетельствуют немало рассмотренных Судом дел, в том числе российских, среди которых несколько бесспорно резонансных: «Каспаров и другие против России» (Kasparov and Others v. Russia, 3 October 2013), «Немцов против России» (Nemtsov v. Russia, 31 July 2014), «Навальный и Яшин против России» (Navalny and Yashin v. Russia, 4 December 2014), «Фрумкин против России» (Frumkin v. Russia, 5 January 2016). Так, дело Навального и Яшина касалось согласованного с Правительством г. Москвы публичного митинга 5 декабря 2011 г. против, как пишется в постановлении, «предполагаемой фальсификации выборов» — митинге, переросшем в шествие в сторону Центральной избирательной комиссии, которое было остановлено полицией, а узнаваемые в толпе заявители были задержаны и наказаны административным арестом на срок

в пятнадцать суток. Выводы Суда: «применённые к заявителям меры были несоразмерны преследуемой законной цели (...), суды не приложили усилий к тому, чтобы обеспечить баланс между законными интересами заявителей и любым ущербом, который мог быть причинён другим публичным или частным интересам» (§73). Далее Суд делает ещё более энергичные выводы: «Несомненно, эти меры имели серьёзный потенциал сдерживания также для других сторонников оппозиции и общественности в целом относительно участия в демонстрациях и, в более общем плане, участия в открытых политических дебатах. Сдерживающий эффект этих санкций был ещё более усилен тем, что их целью были известные публичные фигуры, лишение свободы которых должно было привлечь широкое внимание средств массовой информации (§ 74).

В свете вышеизложенного Европейский Суд заключает, что пресечение того, что было воспринято как шествие, а также задержание заявителей и признание их виновными в совершении административного правонарушения не были оправданы настоятельной общественной необходимостью и, следовательно, не были необходимы в демократическом обществе. Соответственно, имело место нарушение статьи 11 Конвенции в отношении обоих заявителей (§ 75)». (С. 351-352)

### **Автор о проблеме злоупотребления административным ресурсом**

«Особо значение имеет доклад Венецианской комиссии «О злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов»... В докладе отмечается, что практика злоупотребления административным (государственным) ресурсом в ходе избирательных процессов является «признанным и широко распространённым явлением не только в Европе, но и, например, в Северной и Южной Америке и в Центральной Азии, в том числе в странах с многолетней традицией демократических выборов»; более того, «несколько поколений должностных лиц и государственных служащих считают эту практику нормой и частью избирательного процесса». Многие должностные лица даже не рассматривают такую практику как незаконные действия в отношении других претендентов на выборы: «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.

В докладе даётся следующее определение административного ресурса: «Административные ресурсы — это человеческие, финансовые, материальные, натуральные 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 возможностям, а также ресурсы, получаемые в результате присущего им авторитетного или общественного положения выборных или государственных служащих, которые могут трансформироваться в политические или другие формы поддержки». В докладе также чётко различаются использование и злоупотребление административными ресурсами: «Использование ресурсов должно быть разрешено законом; это

означает законную возможность использования административного ресурса в ходе избирательных процессов для надлежащего функционирования институтов при условии, что такое использование не применяется в целях агитации. Напротив, злоупотребление административным ресурсом должно наказываться по закону и будет признано противоречащим надлежащему использованию средств, выделяемых за счёт государственных источников, в связи с незаконным использованием этих государственных ресурсов должностными лицами и государственными служащими в целях агитации». Доклад поясняет: «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 указанный Доклад Венецианской комиссии не отмечен какими-либо «откровениями» в смысле необходимости чёткого разделения между государством и политическими партиями. Так, Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции (2003 г.) квалифицирует как уголовное преступление «неправомерное присвоение или иное нецелевое использование публичным должностным лицом для его или её пользы, или в пользу другого физического или юридического лица какого-либо имущества, публичных или частных средств, или ценных бумаг или любой другой вещи в ведении этого публичного должностного лица в силу его служебного положения» (ст. 17). Наконец, Рекомендации Комитета министров и Совета Европы (2003 г.) об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных компаний подчеркнули, что «в отношении распределения государственной поддержки должны применяться справедливые и разумные критерии», а государствам «следует запрещать юридическим лицам, находящимся под контролем государства или других государственных органов, принимать пожертвования в пользу политических партий».

Возвращаясь к Докладу Венецианской комиссии, отметим, что сравнительный анализ законодательных мер против злоупотреблений административным ресурсом, проведённый авторами Доклада, показывает, что уровень детализации и эффективных санкций, предусмотренный законом, является переменным в разных странах и не обеспечивает одинаковый уровень гарантий. Эффективность противодействия политической коррупции в виде использования административного ресурса зависит во многом от независимости контролирующих и правоприменительных органов: «Реализация санкций против злоупотребления административной властью возможна только тогда, когда системы расследования, контроля, обвинения и правосудия не зависят от правящей политической власти.» (С. 365 - 368)

«Среди прецедентов Европейского Суда по правам человека, свидетельствующих о наличии проблемы злоупотребления административным ресурсом в России, упоминается помимо рассмотренного выше дела Республиканской партии постановление ЕСПЧ по делу «Коммунистическая партия России и другие против России» (The Communist Party of Russia and Others v. Russia, 19 June 2012). Заявителями по делу помимо КПРФ выступали такие известные представители оппозиции как С. Иваненко, Е. Киселёв, Д. Муратов, В. Рыжков,

И. Хакамада, Г. Каспаров. Обжаловались: неравноправное положение заявителей в ходе кампании 2003 г. по сравнению с «Единой Россией» с точки зрения предоставления эфирного времени на телевидении (уточним — сверх установленных ЦИК нормативов); неадекватное освещение кампании «неофициальных» кандидатов; отсутствие эффективных средств правовой защиты, дискриминация по признаку политических или иных убеждений и т.п.

Суд установил, что на основе приведённых заявителями фактов и выводов наблюдателей от ОБСЕ действительно имело место неравномерное распределение эфирного времени, но помимо официально выделенного по избирательному законодательству. Суд не убедили аргументы заявителей о том, что это имело прямое отношение к полученным результатам (128) и что выборы не были свободными. Что касается средств правовой защиты, то Суд принял к сведению, что заявители неоднократно обжаловали своё положение в Верховном Суде Российской Федерации (постановление ВС РФ от 7 декабря 2003 г., кассация 7 февраля 2004 г.): он рассмотрел выборку из 13,4 % представленных материалов по выборам, отобранным совместно с заявителями, и не констатировал нарушений законодательства. ЕСПЧ отметил, что у него нет оснований считать выводы Верховного Суда необоснованными, добавив, что дополнительное время могло приобретаться на коммерческой основе. Такой, строго говоря, формализованный вывод Суда (а иного критерия у него не должно было быть) не снимает, тем не менее, реальной проблемы информационного преимущества правящей партии или коалиции, когда, например, репортажей об открытии объектов социального назначения представителями властей и их «встреч с народом» становится на порядок больше в период избирательных кампаний.

По этому поводу Венецианская комиссия даёт следующие рекомендации: «Должны быть определены правовые и этические обязательства для того, чтобы отличить обычные правительственные мероприятия от деятельности правящей партии в ходе избирательных процессов. Для определения баланса в избирательных процессах правительственные мероприятия должны быть сравнимы с ролью оппозиции в демократическом парламенте».

Очевидное положительное воздействие на политический процесс может оказать практикуемая в скандинавских странах традиция неформальных договорённостей, основанных на стандартах этического поведения, касающихся избирательных кампаний, причём такие соглашения обсуждаются и заключаются публично. Такая модель саморегулирования относится к явлению, которое получило в политической науке определение «консенсусной демократии». Тем не менее, основным инструментом борьбы

с злоупотреблениями административным ресурсом остаётся закон, причём прежде всего уголовный закон.» (С. 369-370)

### **Автор о незаконном финансировании политических партий как проблеме политической коррупции**

«Во всём мире за политическими партиями признаётся важная роль в демократическом процессе. Законодательство многих европейских государств предусматривает государственные субсидии партиям, представленным в парламенте и в органах местного самоуправления, а также (но гораздо реже) партиям, собравшим на выборах определённый процент голосов, но не превысившим порога проходимости в выборный орган.

Часть финансовых поступлений партий происходит от уплаты членских взносов, отчислений депутатами от партий части своего депутатского жалования (например, во Франции), доходов от издательской деятельности и массовых мероприятий типа праздников газеты «Юмантис» или «Унита». Но как показывает приведённый выше в связи с «делом Кракси» пример со скандалом перевода бюджетных денег, отпущенных на строительство метро, в кассы политических партий, велико искушение использовать административный ресурс для незаконного получения дополнительных средств в партийный и личный бюджет — феномен так называемого теневого финансирования.

Особо велика опасность такого финансирования в ходе избирательных кампаний, когда формируются избирательные фонды и допускаются пожертвования физических и юридических лиц. Примечательно, что Европейский Суд постарался отмежеваться от разбирательства дел, связанных с политической коррупцией такого рода, ещё в 1997 г. в деле «Pierre-Bloch c. France (21 Octobre 1997)».

Заявитель, выдвинув свою кандидатуру на выборах в Национальное Собрание, был избран 28 марта 1993 г. от партии Союз за французскую демократию по итогам второго тура. Как того требует французское избирательное законодательство, г-н Пьер-Блох представил финансовую отчётность за свою избирательную кампанию в Национальную комиссию по контролю над финансированием избирательных кампаний и политических партий, указав сумму расходов в 440 603 франков.

Отчётность была отвергнута Комиссией, так как в расходную часть не вошли расходы по исследованию общественного мнения; реальный объём расходов составил, по оценкам Комиссии, 816 663 франков, что на 316 663 франка превышало лимит, установленный законом. Согласно статье 136-1 Избирательного кодекса Комиссия обратилась в Конституционный Совет Франции с ходатайством об аннулировании результатов выборов депутата Пьер-Блоха. 8 сентября 1993 г. заявитель опротестовал в Государственном Совете законность решения Комиссии: он настаивал на несоблюдении ею принципа состязательности сторон и равенства их перед законом, так как Комиссия не заслушала его показания, в отличие от других кандидатов. 24 ноября 1993 г. Конституционный Совет вынес решение о лишении заявителя права быть избранным на один год (отрезав тем самым путь к переизбранию) и объявил об его автоматической отставке с поста депутата. Уточнив при этом сумму фактических расходов в 558 987 франков, т.е.

изменив калькуляцию расходов. Тем самым сумма, которую заявитель был обязан выплатить государственной казне, составляла 59 572 франков. Между тем 9 мая 1994 г. Государственный Совет объявил ходатайство от 8 сентября 1993 г. неприемлемым.

Такая же участь постигла иск против Комиссии в административный суд. Заявитель обратился с жалобой в Европейский Суд о нарушении его гражданских прав.

Поскольку, по мнению Суда, Конституционный Совет Франции, установив превышения лимита расходов на избирательную кампанию, объявил о лишении заявителя права быть избранным и об отставке с поста депутата, было затронуто право политического, а не гражданского, характера как это определено в ч. 1 ст. 6 Конвенции. Имущественная сторона данного искового производства не придаёт ему «гражданского» характера (по логике Суда, весьма спорной, политическая составляющая превысила гражданскую). Суд также высказал сентенцию педагогического свойства: «лишение права быть избранным напрямую вписывается в рамки мер, направленных на обеспечение правильного хода парламентских выборов» и «не подпадает при этом по действие уголовного права» (56). Ещё более изобретательной была реакция Суда на обязанность внести сумму излишка расходов в государственную казну: «Обязательство выплатить эту сумму касается превышения, установленного Конституционным Судом. Это может свидетельствовать о том, что данная выплата является возвратом обществу суммы, незаконно использованной кандидатом для получения голосов своих сограждан, и что она тоже вписывается в меры, направленные на правильное проведение выборов и, в частности, на защиту принципа равенства кандидатов.

Кроме того, тот факт, что вносимая сумма заранее не установлена тарифом и не зафиксирована, позволяет считать, что многие элементы отличают её *stricto sensu* от штрафа как уголовной санкции: она не заносится в досье судимостей, не принимается в расчёт при определении наказания по совокупности, а факт неуплаты не влечёт никакого наказания в виде лишения свободы. Итак, исходя из природы обязательства выплатить Казне сумму, равную сумме превышения допустимых расходов, это обязательство не может быть квалифицировано как штраф (58). Чтобы дать понять незадачливому кандидату, что он, образно говоря, «легко отделался», Суд добавляет: «Статья L 113-1 Избирательного кодекса предусматривает, что кандидат превысивший лимит расходов на избирательную кампанию, подлежит взысканию штрафа в размере 25 000 франков и/или одному году тюремного заключения, выносимому уголовным составом общей юрисдикции. Природа этих санкций не оставляет сомнений хотя бы потому, что статья L 113-1 находится в разделе “уголовные санкции” Избирательного кодекса. Они не имеют отношения к данному делу, поскольку заявитель не преследовался по основаниям этой статьи» (60). Это дополнение «гуманистического» свойства подвигло Суд подтвердить, что отсутствие «уголовной» составляющей ещё раз говорит в пользу того, что право на справедливое правосудие, предусмотренное частью 1 статьи 6 по гражданским и уголовным делам, в данном случае не может быть предметом рассмотрения, следовательно, жалоба неприемлема.

Поскольку, как и следовало ожидать, подобное решение не было единогласным, один из несогласных, бельгийский судья Ян де Мейер (Jan de Meuer) высказался весьма жёстко в особом мнении, начав с того, что Суд «зябко свернулся в кокон ограниченного и малодушного толкования». По его мнению, и «классические» гражданские права, и права политические являются правом «гражданина» (civis), более того, именно политические права являются самыми «гражданскими», ибо характеризуют человека как гражданина. Лишение же статуса депутата плюс поражение в избирательных правах на год с уплатой весьма внушительной суммы являются, по мнению судьи, санкцией уголовного свойства. По мнению эстонского судьи Уно Лёхмуса (Uno Lehmus), Суд избрал путь «банализации» санкции, как если бы речь шла о дорожно-транспортном происшествии, но даже в этих случаях Суд применяет ст. 6 Конвенции.

Неоднозначность оценок по данному делу наглядно показывает, насколько тонкой бывает грань между обычной «небрежностью» и сознательным актом, квалифицируемым как проявление политической коррупции, не говоря уже о санкциях. Во всяком случае, Европейский Суд, не в последнюю очередь стремясь избежать новых обвинений в политизированности, проливающих на него обильным дождём, пока не рискнул идти по пути расширительного толкования понятия политической коррупции; достаточно того, что он истолковал по праву на свободные выборы...». (С. 373-376)

### ***Автор о проблемах совершенствования законодательства по предотвращению политической коррупции***

«На наш взгляд, борьба государства с коррупцией и её проявлениями в сфере политической и общественной жизни должна иметь опору в гражданском обществе, в контролирующей деятельности общественных объединений. Без этой обратной связи усилия государства нередко обретают форму краткосрочных кампаний по точечной нейтрализации коррупционеров. Нередко создаётся впечатление, что коррупционные элементы в эшелонах власти намеренно создают препятствие для более тесного взаимодействия государственных и общественных структур в борьбе с коррупцией, иначе чем объяснить занесение в разряд иностранных агентов экологических организаций или нижегородский Комитет против пыток, вскрывших подчас чудовищные нарушения прав граждан.

Поскольку в последние годы внимание российской общественности было привлечено к проблеме статуса общественных организаций в связи с постоянными корректировками законодательства, обратим внимание на позиции Венецианской комиссии по этому поводу.

Венецианская комиссия вынесла в последние годы несколько заключений по российским законам, регулирующим деятельность некоммерческих организаций (НКО). В многострадальный Закон от 12 января 1995 года «О некоммерческих организациях» поправки вносились примерно тридцать раз.

Закон № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20 июня 2012 г. установил статус «иностранного агента» в

отношении НКО, получающих финансирование из-за рубежа и участвующих в «политической деятельности». В своём Заключении 2014 г. Венецианская комиссия отметила, в частности, слишком широкое определение «политическая деятельность», которое давало большой простор для произвольных толкований в правоприменительной практике.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 г. № 10-П рекомендовало законодателю определить понятие «некоммерческой организации, участвующей в «политической деятельности». Новые формулировки, внесённые в законодательство, частично прояснили понятие «политической деятельности», но включили в него такие виды социальной активности граждан и общественных объединений, которые отныне при субъективном толковании могут квалифицироваться как политическая деятельность: скажем, обращения с жалобами и предложениями в государственные органы или органы местного самоуправления.» (С. 390-391)

*(Ковлер А.И. «Европейский публичный порядок и проблемы недобросовестной политической конкуренции: практика Европейского Суда по правам человека и Заключение Венецианской комиссии Совета Европы» в книге: Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / Под ред. профессора С.А. Авакьяна. — М.: Юстицинформ, 2016. — 512 с. (С. 340 – 395)).*

## ПРАВОВЫЕ ИНИЦИАТИВЫ

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

### **Grand corruption: поиск нормативного определения в Transparency International**

*В настоящее время всемирно известная антикоррупционная организация Transparency International активно разрабатывает легальное определение т.наз. «большой коррупции». О задачах этой инициативы и о вырисовывающихся контурах данной дефиниции рассказывает на сайте организации.*

#### **“What is Grand Corruption and how can we stop it?”**

Grand corruption is one of the great unresolved legal challenges of our day. With its serious and often global effects, combatting grand corruption must be the responsibility of the international community.

For this to happen grand corruption should be treated as an international crime.

Transparency International has developed **a legal definition** of grand corruption to encourage advocates, scholars, lawmakers, and others to seek ways to enhance accountability of high-level public officials and others whose corruption harms their citizens egregiously and too often with impunity.

If designated as an international crime countries could exercise universal jurisdiction, similar to the treatment of war crimes.

Our targets: the leaders who co-opt the institutions of state for their own personal gain and sweep all before them to do that: human rights, human dignity, equality, development.

**What is grand corruption? Grand corruption is the abuse of high-level power that benefits the few at the expense of the many, and causes serious and widespread harm to individuals and society. It often goes unpunished.**

Domestic authorities are often unable or unwilling to bring the grand corrupt to justice. In these cases, the international community has an obligation to act, collectively and through action by individual states.

Grand corruption is a crime that violates human rights and deserves adjudication and punishment accordingly. This ranges from stealing from public budgets used to build hospitals and schools, to constructing dangerous facilities as the result of underfunding caused by corrupt actors.

#### **An example of grand corruption: Yanukovych**

Ukrainian ex-President Viktor Yanukovych and his cronies stand accused of stealing US \$7.5 billion. Yanukovych himself is allegedly complicit in many

corrupt activities as well as the murder of activists. He is currently living in Moscow under the protection of the Russian government.

At the same time, Ukrainian prosecutors have shown a reluctance to seriously pursue a public prosecution of Yanukovich, allowing him to spend his stolen wealth and live as a free man. His cronies have impunity, defying prosecutors to prove their corruption, with monies stashed away in other countries.

If Yanukovich were to travel to a country with a grand corruption statute that included universal jurisdiction, he could be held and tried for his egregious crimes against the people of Ukraine.

If Ukraine had a grand corruption statute that allowed for private prosecutions, Yanukovich and his cronies would have much more to fear. If Ukraine's domestic law allowed for private prosecutions (something currently under discussion in Ukraine) victims could team together to hire lawyers and pursue a case against Yanukovich and his cronies.

### **The role of civil society**

Civil parties should be allowed a role in criminal procedures under a grand corruption statute. In such legal systems anti-corruption NGOs can take part in criminal procedures and represent a broad range of victims.

In France, for example, our chapter and the group Sherpa represented the victims of three African dictators.

It was announced last week that the son of Equatorial Guinea's long-time president will go to trial in France almost a decade after the initial complaints were filed.

The younger Obiang is accused of siphoning off more than €200 million (US\$225 million) of public money for personal purposes.

Unsurprisingly, he denies the allegations and nothing is being done about it in his home country where his father is firmly in control.

### **Why grand corruption matters:**

- Grand corruption is a major obstacle to the achievement of sustainable development.
- It undermines and distorts sound financial practice and clean business, both domestically and internationally.
- It deepens poverty, inequality and it increases exclusion.
- Grand corruption also results in violations of human rights; a link recognised by the UN High Commissioner for Human Rights.

Together with a group of top international legal experts including the first Prosecutor of the International Criminal Court Luis Moreno Ocampo, and Richard Goldstone, the first chief prosecutor of the UN International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia and for Rwanda, we worked on translating this understanding of grand corruption into a formulation viable in a legal context.

We developed a legal definition emphasising that grand corruption occurs when bribery, embezzlement or other corruption offences occur.

Grand corruption used to carry on unseen, with little publicity. Today – thanks to new possibilities opened up by globalisation, global communications and investigative reporting, the massive secrecy industry created by the enablers of grand corruption are in headlines every day. So too is the inability of current laws to tackle this transnational network of thievery and worse.

This needs to change. People have had enough. There should be no impunity for the corrupt.”

### **The legal definition**

#### **“Grand Corruption occurs when:**

A public official or other person  
**deprives** a particular social group or substantial part of the population of a State of a **fundamental right**; or  
**causes** the State or any of its people a loss greater than 100 times the **annual minimum subsistence income** of its people;  
 as a result of **bribery, embezzlement or other corruption offence.**

#### **Explanatory Notes:**

Transparency International has developed this legal definition of grand corruption to encourage advocates, scholars, lawmakers, and others to seek ways to enhance accountability of high-level public officials and others whose corruption harms their citizens egregiously and too often with impunity. The definition gives legal relevance to the harms and voice to the victims. Grand corruption is a human rights crime and deserves adjudication and punishment accordingly. The terms defined below may have existing definitions in legislation or elsewhere. The definitions here are only illustrative.

"Annual minimum subsistence income" shall be defined as 60% of the most recently officially- published median household income or an equivalent measure of a State's official designation of the income level entitling the receipt of social benefits based on economic need.

"Bribery" shall be interpreted to involve influencing the performance or non-performance of any act entrusted to a public official by virtue of his or her official position and "embezzlement" shall be interpreted to involve the abuse of such official position of a public official.

"Fundamental right" shall include, but not be limited to, those rights set forth in the *Universal Declaration of Human Rights*; *the International Covenant on Civil and Political Rights*; *the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*; or other international and regional human rights conventions applicable under the domestic laws of the relevant State and "depriving" shall be defined as consistent with such conventions and their official interpretations.

"Loss" shall be interpreted to encompass anything of value and include, but not be limited to: money; securities; property, including real property, both tangible and intangible, and private and state owned, and interests in the same; contractual rights or any interest in future contractual rights; benefits with a calculable economic value; or a promise to perform services, specified or unspecified, in the future on behalf of the original instigator of the act or another party.

"Person" shall include natural or legal persons.

"Particular social group" shall be interpreted in accordance with the interpretation of this term in Article 1(A)(2) of the *United Nations Convention related to the Status of Refugees*.

"Public official" shall be understood as defined by Article 2 a) of the *United Nations Convention against Corruption*."

Источник:

[http://www.transparency.org/news/feature/what\\_is\\_grand\\_corruption\\_and\\_how\\_can\\_we\\_stop\\_it](http://www.transparency.org/news/feature/what_is_grand_corruption_and_how_can_we_stop_it)

## 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 губернатора Гайзера<sup>1</sup>

*Обвиняемые: Вячеслав Гайзер, Алексей Чернов, Владимир Торлопов*

*Подозреваемые: Александр Зарубин, Валерий Веселов, Игорь Ковзель, Константин Ромаданов, Евгений Самойлов, Василий Моляров, Дмитрий Москвин, Юрий Бондаренко, Антон Фаерштейн, Наталья Моторина, Михаил Хрузин, Игорь Кудинов, Павел Марущак, Лев Либинзон, Александр Гольдман*

*Статьи: ст. 210 УК РФ «Создание преступного сообщества и участие в нем»*

*ч. 4 ст. 159 УК РФ «Мошенничество в особо крупном размере, совершенное группой лиц по предварительному сговору»*

*пп. «а, б» ч. 4 ст. 174.1 УК РФ «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления, совершенное в особо крупном размере, организованной группой»*

*ч.5 ст.291 УК РФ «Дача взятки в особо крупном размере»*

*ст. 290 УК РФ «Взяточничество»*

### Хронология

**18 сентября 2015 года** Управлением по расследованию особо важных дел Следственного комитета РФ возбуждено уголовное дело в отношении участников преступного сообщества, предположительно, возглавляемого Главой Республики Коми Вячеславом Гайзером и другими высокопоставленными чиновниками и республиканскими бизнесменами. Всего, по данным Следственного комитета, в дело попали 19 руководителей и участников преступного сообщества. По данным следствия, в период с 2006 по 2015 год они преступным путём завладевали государственным имуществом.

Руководителями ОПС следствие считает Вячеслава Гайзера, его заместителя Алексея Чернова, а также директора Сыктывкарского лесопильно-деревоперерабатывающего комбината Валерия Веселова и бывшего зампреда правления ГК «Ренова» Александра Зарубина.

Кроме них в ОПС, по данным следствия, входили председатель Государственного Совета Республики Коми Игорь Ковзель, зампред

<sup>1</sup> Материал Елены Вавиной.

правительства Константин Ромаданов, экс-сенатор от Коми Евгений Самойлов, руководитель управления информации администрации региона Павел Марущак, глава Фонда поддержки инвестиционных проектов Республики Коми Игорь Кудинов, а также «финансисты-технологи», как их назвали в СКР, - Василий Моляров, Дмитрий Москвин, Антон Фаерштейн, Наталья Моторина, Михаил Хрузин, Юрий Бондаренко, Александр Гольдман и **Лев** Либинзон.

**19 сентября 2015 года** сотрудники правоохранительных органов задержали большинство фигурантов дела, включая Вячеслава Гайзера, который находился в Москве, был в отпуске и планировал вылететь за рубеж.

Александр Зарубин находился к тому моменту за границей и не был задержан. По оперативным данным, он скрылся в Великобритании и был замечен в Лондоне.

**20 сентября 2015 года** Басманный суд Москвы арестовал 15 фигурантов дела, включая Вячеслава Гайзера и Александра Чернова. Им были предъявлены обвинения в организации преступного сообщества и мошенничестве.

С санкции суда под стражу также отправлены: зампред правительства республики Константин Ромаданов, Игорь Ковзель - председатель Госсовета Коми, экс-сенатор от республики Евгений Самойлов и, как их назвало следствие, "финансисты-технологи" Антон Фаерштейн, В.Моляров, Д.Москвин, Александр Гольдман, В. Веселов, а также Игорь Кудинов, Павел Марущак, Лев Либинзон, Н.Моторина, М.Хрузин. Шестнадцатый фигурант дела Юрий Бондаренко взят под домашний арест.

Бывший сенатор от Республики Коми Евгений Самойлов в суде дал показания против Вячеслава Гайзера и других фигурантов дела.

**23 сентября 2015 года** защита Вячеслава Гайзера обжаловала его заключение под стражу.

**25 сентября 2015 года** СК РФ сообщил, что в рамках расследования возбуждено еще одно уголовное дело о легализации денежных средств, похищенных членами преступного сообщества, которые они в том числе под видом дивидендов выводили в зарубежные офшорные компании. По данному факту в отношении Вячеслава Гайзера, Александра Зарубина, Валерия Веселова, Алексея Чернова и других лиц возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного пп. «а, б» ч. 4 ст. 174.1 УК РФ (легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления, совершенное в особо крупном размере, организованной группой).

Уголовные дела в отношении преступного сообщества о мошенничестве и легализации денежных средств соединены в одно производство.

**30 сентября 2015 года** Президент РФ Владимир Путин подписал указ о досрочном прекращении полномочий Вячеслава Гайзера в связи с утратой доверия.

**31 августа 2016 года** Вячеславу Гайзеру и Александру Чернову предъявлены обвинения по двум эпизодам взяточничества (ст. 290 УК РФ).

**5 сентября 2016 года** следственные органы СК РФ по Республике Коми возбудили уголовное дело в отношении бывших и действующих руководителей ЗАО «Комплексные энергетические системы» (реорганизовано в ПАО «Т Плюс», ГК «Ренова»). Их подозревают в даче взяток (ч.5 ст.291 УК

РФ «Дача взятки в особо крупном размере») республиканским чиновникам, являющимся фигурантами уголовного дела о преступном сообществе Гайзера. По данным «Российской газеты», это дело было выделено из дела, расследуемого сейчас в отношении Гайзера.

Фигурантами уголовного дела являются бывшие руководители ЗАО «КЭС», управлявшие компанией в период с 2007 по 2014 годы: Михаил Слободин (на тот момент гендиректор «Вымпелкома»), Евгений Ольховик (управляющий директор группы компаний "Ренова"), Борис Вайнзихер (генеральный директор ПАО «Т Плюс»), а также другие пока неустановленные лица.

В этот же день газета «Ведомости» передала, что Слободин находится во Франции в плановой командировке, но планирует вернуться в Россию и ответить на все вопросы СКР. Однако вечером 5 сентября Слободин покинул должность гендиректора «Вымпелкома».

**6 сентября 2016 года** Слободин написал прощальное письмо сотрудникам компании, в котором, в частности, признал, что разбирательство может длиться очень долго, «поскольку дело касается вопросов большого срока давности и абсолютно не касающихся «Вымпелкома».

**7 сентября 2016 года** арестованы управляющий директор «Реновы» Евгений Ольховик и гендиректора «Т-плюс» Борис Вайнзихер. Решение вынес Городской суд Сыктывкара по ходатайству следствия. Заседание проходило в закрытом режиме. В этот же день суд объявил в федеральный розыск Михаила Слободина.

**15 сентября 2016 года** Городской суд Сыктывкара заочно арестовал Михаила Слободина на два месяца. Это явилось основанием для объявления Слободина в международный розыск.

**6 октября 2016 года** арестован бывший глава республики Коми Владимир Торлопов (возглавлял республику Коми с 20 декабря 2001 года по 14 января 2010 года, и занимал пост сенатора с 3 марта 2010 года по 22 сентября 2016 года). Ему выдвинуты обвинения в создании и руководстве совместно с Гайзером, Зарубиным и другими соучастниками преступным сообществом и мошенничестве. По версии следствия, в результате преступных действий Торлопова государству в лице Республики Коми был причинён ущерб в размере не менее 2,5 млрд рублей.

Владимир Торлопов признал, что входил в преступную группу, возглавляемую Гайзером. По версии следствия они вместе создали и руководили преступным сообществом. На суде Владимир Торлопов признал свою вину и дал показания на остальных участников группы. Басманный суд Москвы по ходатайству ГСУ СКР заключил Владимира Торлопова под домашний арест на два месяца.

По окончании заседания Торлопов был передан сотрудникам столичного ГУ ФСИН, которые отвезли его в квартиру, принадлежащую, по некоторым данным, дочери экс-сенатора, где надели на его ногу электронный браслет.

### **Следственные действия**

По данным агентства «Интерфакс», оперативная разработка в отношении Вячеслава Гайзера началась в 2011 году, поводом для нее стал

невозврат кредита сыктывкарской лесопромышленной компании одному из российских банков.

После этого в отношении главы Коми и его окружения началась оперативная разработка, в результате которой были вскрыты незаконные схемы по отчуждению долей в региональных госпредприятиях, схемы преднамеренных банкротств, а также незаконная приватизация, что и стало основанием для возбуждения уголовного дела.

В рамках уголовного дела следователями СК России совместно с оперативными сотрудниками ФСБ России проведено более 80 обысков в Республике Коми, Санкт-Петербурге и Москве. По результатам проведенных следственных действий по местам жительства и работы фигурантов уголовного дела изъято более 60 кг ювелирных изделий, 150 часов стоимостью от 30 тыс. долларов США до 1 млн долларов США, более 50 печатей и штампов юридических лиц, задействованных в реализации офшорных схем, финансовые документы по легализации похищенных активов на общую сумму более 1 млрд рублей. Среди документов оказались налоговые сертификаты на кипрскую компанию Greettonbay Trading Ltd и Afina Management Ltd., зарегистрированную на Сейшельских островах. Оперативники также нашли документы по переговорам о покупке самолетов Bombardier и Hawker.

Всего по делу Вячеслава Гайзера и других участников преступного сообщества арестованы 32 объекта недвижимости, деньги и иное имущество на общую сумму около 4,9 млрд рублей.

### **Преступные схемы**

Официальный представитель СК РФ Владимир Маркин заявлял, что ОПГ имело иерархический характер, тесную взаимосвязь руководителей и участников со строгой подчиненностью нижестоящих участников вышестоящим. Деятельность группы носила межрегиональный и международный характер.

Следствием установлен ряд схем, используемых преступным сообществом. Руководителями и участниками ОПС через ОАО «Фонд поддержки инвестиционных проектов Республики Коми» (учрежден в 2007 году региональным агентством по управлению имуществом, с 2010 года работал под руководством Игоря Кудинова) был получен контроль над 23 наиболее рентабельными предприятиями с государственным участием, прежде всего агропрома и энергетики. В них инвестировались бюджетные средства. Впоследствии через подконтрольные юридические лица государственные активы под видом выплаченных дивидендов выводились в офшорные фирмы, аффилированные с чиновниками.

Фонд совместно с кипрской Nevest Investment Ltd. учредил управляющую компанию ООО «Агрохолдинг», которой был передан ряд предприятий, в частности ОАО «Птицефабрика Зеленецкая», ООО «Сыктывкарский молочный завод» и «Сыктывкархлеб». Вскоре УК совместно с офшорной фирмой Greettonbay Trading Ltd создала дочернюю «Метлизинг» во главе с фигурантом дела Антоном Фаерштейном. После того, как предприятия перешли в собственность «Метлизинга», «Агрохолдинг» вышел из состава его учредителей, и единственным владельцем агроактивов осталась кипрская компания.

ОАО «Птицефабрика Зеленецкая», 95% акций которого принадлежало Агентству республики Коми по управлению имуществом, в 2010 году перешло под контроль ООО «Метлизинг» во главе с Антоном Фаерштейном (арестован в числе других фигурантов дела). Основным акционером «Метлизинга» выступает кипрский оффшор Grittonbai Treiding LTD. При этом только на реконструкцию Зеленецкой птицефабрики из бюджета было выделено, по предварительным оценкам правоохранителей, более 2 млрд рублей.

ООО «Сыктывкарский молочный завод» находился в собственности регионального агентства по управлению имуществом, в 2012 году перешел под контроль «Агрохолдинга», которое на 97% владеет АО «Агрокомплекс», руководитель которого Игорь Кудинов арестован Басманным судом.

По данным агентства «Интерфакс», отправной точкой в уголовном деле стала жалоба «Сбербанка», датированная июнем 2011 года, в Генпрокуратуру и ФСБ, в которой организация сообщает о невозвращенном кредите ОАО «Лесопромышленная компания Сыктывкарский ЛДК» в размере более 500 млн рублей.

В 2011 году на «ЛПК Сыктывкарский ЛДК» была начата процедура банкротства. «Сбербанк» полагал, что является крупнейшим кредитором предприятия, однако в арбитражный суд к «ЛПК Сыктывкарский ЛДК» также поступил иск от ЗАО «Леском» с сообщением о долге в 523 млн рублей. Таким образом, «Леском» становился первым в очереди кредиторов. Однако по информации «Сбербанка» долг комбината перед «Лескомом» не превышал 3 млн рублей.

Компании «ЛПК Сыктывкарский ЛДК» и «Леском» являются аффилированными, в 2010-2011 годах гендиректором в обеих компаниях был гражданин Италии Джампаоло Парабоски, а исполнительным директором - предприниматель Валерий Веселов, арестованный в рамках «дела Гайзера».

В декабре 2011 года «ЛПК Сыктывкарский ЛДК» признан банкротом, суд открыл конкурсное производство. Активное участие в скупке активов комбината приняла инвест-компания «Таврический» из Санкт-Петербурга, 50% уставного капитала которой принадлежало компании «Мирта», которую на 100% контролировало ЗАО «ПИК», принадлежавшее родственникам экс-сенатора от республики Коми Евгения Самойлова (арестованный фигурант «дела Гайзера»). И «Леском», и «Таврический» впоследствии были ликвидированы.

В схеме по приватизации госимущества также фигурирует компания «Инлеском», совладельцами которой выступают Валерий Веселов и предприниматель Юрий Бондаренко (фигурант «дела Гайзера», отправленный под домашний арест).

Следствие также изучает мошеннические схемы с заводом железобетонных изделий, хлебокомбинатом и комбинатом по производству фанеры, гостиницами «Югор» и «Авалон» и несколькими предприятиями ЖКХ.

Также Вячеславу Гайзеру предъявлены обвинения во взяточничестве. Как уточнили адвокаты Гайзера, новое обвинение связано с эпизодом по гостинице «Авалон». По его словам, сначала по этому эпизоду Гайзеру

вменялось мошенничество, однако дело было закрыто, и было предъявлено обвинение во взятке, якобы взятка бралась долей в гостинице.

Адвокат другого фигуранта Александра Чернова Карен Гигоян отверг обвинения во взяточничестве и рассказал об очных ставках Чернова с Игорем Самойловым (фигурант пошел на сделку со следствием), из которых якобы следует, что Чернов купил долю в гостинице «Авалон» за 95 млн рублей.

Гостиница «Авалон» принадлежала ранее сенатору Игорю Самойлову, затем он ее продал, а в обвинении говорится, что доля в гостинице была оформлена как взятка, переданная Гайзеру и Чернову.

### **Дело «Т Плюс»**

По данным следствия, в течение 2007-2014 годов фигуранты, а также иные неустановленные лица, действуя в интересах ЗАО «КЭС» и аффилированных с ним организаций, передавали высшим должностным лицам Республики Коми в качестве взятки денежные средства и иное имущество за установление максимально выгодных тарифов на тепло и электроэнергию, а также предоставление иных льгот и создание комфортных условий осуществления коммерческой деятельности на территории Республики Коми. Деньги перечислялись на расчетные счета компаний, указанных взяточполучателями. Общая сумма перечисленных в качестве денежного вознаграждения средств составила более 800 млн рублей.

Также, согласно имеющей договоренности, 38% акций ОАО «Коми энергосбытовая компания» стоимостью не менее 100 млн рублей, принадлежащих аффилированной с ЗАО «КЭС» оффшорной компании, путем заключения ряда последовательных сделок перешли в собственность оффшорной компании, контроль над которой осуществляли высшие должностные лица Республики Коми.

В Коми «Т плюс» владеет Интинской ТЭЦ, Сосногорской ТЭЦ, Ухтинскими и Сыктывкарскими тепловыми сетями, управляет Воркутинскими ТЭЦ. Установленная мощность филиала – 690 МВт, тепловая – 2805 Гкал/ч. Мощность всего «Т плюса» – более 16,1 ГВт и около 60 000 Гкал/ч.

Потребители накопили значительный долг перед Воркутинскими ТЭЦ, по некоторым данным, он составляет почти 6 млрд рублей. Среди основных должников - ООО «Тепловые сети Воркуты», которое лишилось статуса гарантирующего поставщика. В результате место коммунальной компании заняла подконтрольная «Т-плюсу» ОАО «Коми энергосбытовая компания». По версии следствия, в 2010 году 38% акций энергосбытовой компании были безвозмездно уступлены топ-менеджментом «Т-плюса» подконтрольной высшему руководству республики Verperson Associated Ltd.

### **Дополнительные сведения:**

Расследование деятельности преступного сообщества, одним из лидеров которого, по версии следствия, являлся глава Республики Коми Вячеслав Гайзер, возглавил старший следователь по особо важным делам при председателе СКР Зигмунд Ложис.

В рамках уголовного дела устанавливается ущерб, причиненный такими действиями Республике Коми. По последним данным, установлен ущерб на сумму около 1,1 млрд рублей.

**Источники:**

СК РФ:

<http://sledcom.ru/news/item/968862><http://sledcom.ru/news/item/968949><http://sledcom.ru/news/item/970898><http://sledcom.ru/news/item/970944><http://sledcom.ru/news/item/1064796><http://sledcom.ru/news/item/1064879><http://sledcom.ru/news/item/1071405>

## ЗНАКОМСТВО С ИССЛЕДОВАТЕЛЯМИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ

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

### **Роберт Клитгаарт (род. в 1947 г.)**

#### **Краткая биографическая справка<sup>2</sup>**

Получил степень бакалавра философии (А.В.) в Гарвардском университете. Степень магистра политических наук (М.Р.Р.) – в Правительственной школе Джона Ф. Кеннеди (Гарвардский университет). Защитил диссертацию (степень Ph.D.) по проблемам политической науки в Гарвардском университете.

Начал карьеру в Научно-исследовательском центре Фонда Форда.

1975 – 1977 гг. преподавал в звании профессора прикладной экономики в Университете Карачи в Пакистане.

Работал в должности доцента кафедры публичной политики и в качестве специального помощника президента Гарварда.

1977-1984 гг. преподавал в Правительственной школе Джона Ф. Кеннеди в Гарвардском университете.

1986 – 1988 гг. работал экономистом в Министерстве финансов Экваториальной Гвинеи. Под его началом разрабатывался проект по экономической реабилитации, финансируемый Всемирным банком. Его задача состояла в том, чтобы спроектировать Программу структурной перестройки и реформы секторальных моделей стратегий развития экономики.

1988-1989 гг. – приглашенный эксперт американского стратегического исследовательского центра RAND.

1990 г. – научный сотрудник *Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CÉRIUM)*.

1991 – 1992 гг. – приглашенный профессор экономики в *Университете КваЗулу-Наталь (кампус в городе Питермарицбург)*.

1992 г. – приглашенный профессор экономики в Школе менеджмента Йельского университета.



<sup>2</sup> Материал Ивана Нарижного.

1993 – 1997 гг. – профессор экономики Университета Квазулу-Наталь. Там же был Руководителем аспирантуры программы в области экономики (1995 – 1996 гг.).

1997 – 2005 гг. – профессор *Высшей школе RAND* им. Фредерика Парди. Декан ведущей программы в области исследования политики (*Ph.D.*).

С 2005 г. является профессором Клермонтского университета. Был Президентом университета (2005 – 2009 гг.). Также преподавал в Национальном университете Сингапура (2010 г.; 2011г.). С 2014 года – приглашенный профессор Национального университета Сингапура.

### **Характеристика вклада в борьбу с коррупцией**

Роберт Клитгаард является одним из ведущих в мире специалистов по борьбе с коррупцией (по мнению международного издания «Кристиан Саенс Монитор»). Его книги переведены на 18 языков и являются базой для активной дискуссии в академической среде.

Клитгаард консультирует государства по вопросам реформирования государственного и экономического развития. Его работы и исследования используются в более чем 35 странах: в Африке, Азии, Европе и Латинской Америке.

Неоднократно принимал участие во Всемирном экономическом форуме.

Сотрудничал, в том числе, с МВФ, ОЭСР, правительствами, Международной антикоррупционной академией и др.

Активно читает лекции и ведет семинары в ведущих университетах и аналитических центрах.

Является автором классического «уравнения коррупции»: *«коррупция = монополия + свобода действий – подотчетность»*.

### **Список основных публикаций:**

1. Klitgaard, Robert. 1984. "Corruption in Mexico". Cambridge, Mass.: Kennedy School of Government, 1984.
2. Klitgaard, Robert 1988. Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press.
3. Klitgaard, Robert. 1991. Adjusting to Reality: Beyond State versus Market in Economic Development. San Francisco: ICS Press and International Center for Economic Growth.
4. Klitgaard, Robert. 1991. "Strategies for Reform." Journal of Democracy 2:4, 86-100.
5. Klitgaard, Robert. 1994. "A Framework for a Country Programme against Corruption." Accountability and Transparency in International Economic Development: The Launching of Transparency International (Deutsche Stiftung für international Entwicklung DSE).
6. Klitgaard, Robert. March 1997. "Cleaning Up and Invigorating the Civil Service." Report prepared for the Operations Evaluation Department of the World Bank.
7. Klitgaard, Robert. 1997. "Information and Incentives in Institutional Reform." In Christopher Clague (ed.), Institutions and Economic Development. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

8. Klitgaard, Robert; Ronald MacLean-Abaroa, and H. Lindsey Parris. 2000. *Corrupt Cities: A Practical Guide To Cure And Prevention*, Oakland, CA: ICS Press; Washington, DC: World Bank Institute. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/709171468743399124/pdf/multi-page.pdf>
9. Klitgaard, Robert. 2015. *Addressing Corruption Together*. Paris: OECD. Retrieved from <https://www.oecd.org/dac/governance-peace/publications/FINAL%20Addressing%20corruption%20together.pdf>
10. Klitgaard, Robert. 2013. *Tropical Gangsters II: Adventures in Development in the World's Poorest Places*. Amazon: KDP Books.
11. Klitgaard, Robert. 2005. *High-Performance Government: Structure, Leadership, Incentives*. (Edited with Paul C. Light). Santa Monica: The RAND Corporation.
12. Klitgaard, Robert. October 2013. "Tackling Corruption: The Solution Is?" *Fair Observer*. Retrieved from <http://www.fairobserver.com/article/tackling-corruption-solution>
13. Klitgaard, Robert. April 2010. *Addressing Corruption in Haiti*, The American Enterprise Institute Working Paper Series on Development Policy Number 2. Retrieved from <http://www.aei.org/paper/100099>

**Интересное и актуальное:**

Твиттер-аккаунт Роберта Клитгаарда:

<https://twitter.com/robertklitgaard>

Персональный сайт во Всемирной сети Интернете:

<http://www.robertklitgaard.com/>

## РАЗНОЕ

### **Анонс мероприятия**

#### **Дебаты дискуссионного клуба ПУЛ АП: «Системная коррупция гибридных режимов: причина или следствие? Зло или благо?» с Екатериной Шульман и Еленой Панфиловой**

16 февраля в 19.00 на площадке *Дискуссионного клуба Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики* состоятся дебаты. Спорить будем о системной коррупции в гибридных режимах. Может ли коррупция быть полезной для общества? Можно ли представить коррупцию полноценным механизмом, включенным в систему общественных институтов? Всегда ли давать взятки – плохо? Выяснить истину будем с нашими гостями:

• **Елена Панфилова**, вице-президент Transparency International, заведующая Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики НИУ ВШЭ;

• **Екатерина Шульман**, доцент кафедры государственного управления РАНХиГС, политолог, публицист.

Адрес: НИУ ВШЭ, Большой Трехсвятительский переулок, дом 3, ауд. 200.

Зарегистрироваться на мероприятие можно [здесь](#).

ВНИМАНИЕ: Мы надеемся, что на дебаты смогут попасть все желающие, но будем вынуждены закрыть регистрацию на мероприятие, когда места в аудитории закончатся. Благодарим за понимание. / [Событие на фейсбуке](#)

Источник:

<https://lap.hse.ru/announcements/201543747.html>

### **Анонс мероприятия**

#### **Шестой Евразийский антикоррупционный форум / The Sixth Eurasian Anti-corruption Forum «Social control as key factor of anti-corruption»**

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации при поддержке Счетной палаты Российской Федерации проводит Шестой Евразийский антикоррупционный форум на тему «Социальный контроль как ключевой фактор противодействия коррупции» (далее – Форум).

Проведение ежегодного Евразийского антикоррупционного форума предусмотрено Национальным планом противодействия коррупции на 2016-2017 годы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 01.04.2016 № 147.

Работа участников Форума направлена на осмысление актуальных теоретических и практических проблем обеспечения социального контроля в сфере противодействия коррупции, поиск новых идей, форм и

эффективных способов институционализации антикоррупционного контроля со стороны общества в России и за рубежом.

В мероприятии традиционно принимают участие руководители федеральных государственных органов, представители международных организаций, ведущих зарубежных и отечественных научных и образовательных центров, государственных корпораций и компаний.

В рамках пленарного заседания запланированы выступления представителей Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы по финансовому мониторингу и других федеральных государственных органов.

Предполагается участие руководителей органов государственной власти стран евразийского региона, представителей международных организаций (IASA, FATF, OECD, G20, Transparency International, UNCAC), а также ведущих ученых и экспертов из Австрии, Армении, Дании, Белоруссии, Казахстана, КНР, Финляндии, Швейцарии, Эстонии и других государств.

Предварительную программу форума см по ссылке:

[http://www.izak.ru/theme/upload/programma-antikor\\_8b684122cc90606386254c00fe47409b.doc](http://www.izak.ru/theme/upload/programma-antikor_8b684122cc90606386254c00fe47409b.doc)

Мероприятие состоится 27–28 апреля 2017 г. в здании Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: г. Москва, Б. Харитоньевский пер. д. 22-24, стр. 1А, 1БВ.

Источник:

<http://www.izak.ru/shestoj-evrazijskij-antikorrupcionnyj-forum-1335>

\*\*\*

**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](https://vk.com/hse_pulap) в "ВКонтакте"