

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Ю.А. Нисневич

**СВОБОДА И КОНКУРЕНЦИЯ
ИЛИ КОРРУПЦИЯ?**

Препринт WP14/2009/01

Серия WP14

Политическая теория
и политический анализ

Москва
ГУ ВШЭ
2009

Нисневич Ю.А. Свобода и конкуренция или коррупция?: Препринт WP14/2009/01. — М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2009. — 68 с.

Исследование посвящено выявлению системной взаимосвязи таких феноменов, как конкуренция и коррупция. Проведен сопоставительный анализ состояния экономической, политической, информационной свободы и конкуренции и состояния коррупции в большинстве суверенных государств. На основании анализа установлено, что высокий уровень свободы и конкуренции является необходимым, но недостаточным условием для подавления коррупции. Для достижения этой цели необходимо, чтобы государство дополнительно применяло специальные правовые и административные меры против коррупции. Представлен политико-правовой анализ международных принципов и стандартов антикоррупционных мер, установленных Конвенцией ООН против коррупции (2003). Показано, что антикоррупционные меры могут быть эффективными и результативными только в условиях соблюдения и защиты государством прав и свобод его граждан, наличия политической и экономической конкуренции и возможностей свободного поиска, получения и распространения информации на конкурентной основе, прежде всего в сфере массового информирования. При этом практическая реализация мер против коррупции должна начинаться с предоставления прав и свобод гражданам и создания условий для реальной политической конкуренции и информационной свободы.

УДК 339.137
ББК 65.011.3

Ю.А. Нисневич — доктор политических наук, профессор ГУ ВШЭ и РУДН.

Препринты ГУ ВШЭ размещаются на сайте:
<http://new.hse.ru/C3/C18/preprintsID/default.aspx>.

© Ю.А. Нисневич, 2009
© Оформление. Издательский дом ГУ ВШЭ, 2009

На современном этапе цивилизационного развития в демократическом государстве главным приводным механизмом политических, экономических, социальных и информационных процессов должна служить конкуренция, определяемая как «соперничество, соревнование людей, групп, организаций в достижении сходных целей, лучших результатов в определенной общественной сфере»¹. Естественно имеется в виду добросовестная, транспарентная и профессиональная конкуренция в правовом поле. Необходимым и непременно порождающим и стимулирующим конкуренцию условием являются соблюдение и защита государством гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав его граждан. Нормативные правила конкуренции в каждой конкретной сфере определяет и регулирует государство, которое также призвано, посредством своих властно-принудительных полномочий, обеспечивать соблюдение таких правил всеми субъектами конкуренции. Властно-принудительные полномочия государства используются и как основной инструмент решения тех государственных задач, которые по своей сути и целям не предполагают конкурентного регулирования (национальная оборона и безопасность, охрана правопорядка, судопроизводство и другие). При этом использование профессиональной конкуренции в кадровом обеспечении решения таких задач и в отдельных процедурных аспектах их реализации способствует повышению эффективности и качества решений.

Конечная цель конкуренции в сфере политики (в смысле английского термина politics) состоит в завоевании, включая удержание, и использовании государственной власти как высшей формы политической власти. Государственная власть необходима акторам политической конкуренции для придания посредством властно-принудительных полномочий государства статуса общегосударственных тем идеалам и интересам, которые они выражают, и для их практической реализации через законодательство и действующие в соответствии с ним исполнительные механизмы государственной власти. Роль непосредственных акторов по-

¹ Российский энциклопедический словарь. М.: Большая российская энциклопедия, 2001.

литической конкуренции выполняют политические партии — политические объединения граждан, которые должны представлять собой автономные структуры гражданского общества.

Для достижения двуединой цели завоевания и использования государственной власти политическая партия агрегирует и артикулирует из множества разнообразных политических, социальных и экономических интересов те проблемы, которые представляются данной партии наиболее общезначимыми, и в соответствии со своей политико-идеологической ориентацией предлагает те или иные методы их решения. Именно общезначимые проблемы и методы их решения должны составлять содержание партийных программ как политических проектов развития общества и государства, носящих интегральный характер по отношению к частным интересам отдельных граждан, конкретных субъектов экономической и социальной деятельности, общественных, корпоративных и иных негосударственных объединений и организаций. Такие политические проекты в совокупности с партийными лидерами и командами, призванными их реализовывать на государственном уровне, являются тем политическим продуктом, который партии в идеале должны представлять обществу на политическом рынке как предмет действительно политической конкуренции в борьбе за завоевание власти².

Следует особо отметить, что в условиях постиндустриального развития происходит существенное усложнение задач и методов политического и государственного управления, организации политических и государственных институтов, порядков и процедур, институциональной структуры общества, общественных отношений и связей, что требует соответствующей профессиональной подготовки избираемых и назначаемых в органы государственной власти представителей политических партий. Сегодня политическая деятельность стала одним из видов профессиональной интеллектуальной деятельности, сочетающей в себе науку и искусство, а принцип профессионализма в политической деятельности — одним из универсальных принципов современной демократии³. Поэтому политическая конкуренция также должна носить характер профессиональной конкуренции, что возможно только при должном уровне политической культуры общества, адекватном понимании гражданами роли политики как регулятора социальных отношений и значения

² Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. М.: Материк, 2007. С. 47.

³ Там же. С. 14.

политической конкуренции в жизнедеятельности общества и государства.

Ключевой механизм политической конкуренции — это избирательный механизм, основанный на всеобщем равном и прямом избирательном праве и тайном голосовании — свободные и честные выборы представителей граждан в избираемые органы государственной и местной власти.

Периодическая выборность и потенциальная сменяемость высших должностных лиц государства по результатам политической конкуренции на свободных и честных выборах, публичная и свободная деятельность политической оппозиции обеспечивают действенный контроль деятельности государственной власти и ограничивают возможности различных злоупотреблений властью.

Именно политическая конкуренция и ее постоянная динамика обеспечивают социально-политическую стабильность и долговременную устойчивость демократической политической системы, наделяют ее способностью к саморегулированию и самосовершенствованию. Характер и динамика политической конкуренции напрямую связаны и определяются тем, как соблюдаются и защищаются политические права и свободы граждан, их права во взаимоотношениях с государством на формирование органов государственной и местной власти, на контроль и участие в деятельности этих органов, в управлении делами государства.

Демократическая государственная власть является «производной» политической конкуренции в том смысле, что непосредственно результаты политической конкуренции на выборах определяют проводимую властью государственную политику (в смысле английского термина *policy* — курс, установка, стратегия) и персональный состав высших должностных лиц высшего политического уровня.

В регуляторной деятельности государственной власти конкуренция имеет ограниченное и локальное применение, так как для того чтобы быть эффективной система государственной власти, представляющая собой единую и целостную структуру властно-принудительного регулирования общественных отношений, должна согласованно проводить единую и в достаточной мере положительно воспринимаемую обществом государственную политику. В противном случае возможно возникновение политического кризиса, ненасильственный выход из которого способна обеспечить только добросовестная политическая конкуренция посредством досрочных выборов в соответствующие органы государствен-

ной власти или реформирования без таких выборов правящей политической коалиции.

Одной из самых устойчивых и последовательных тенденций в развитии демократических политических систем была и остается тенденция децентрализации государственной власти как разделения ее полномочий по функциям, сферам компетенции и уровням ответственности, необходимость которой объективно возрастает на этапе постиндустриального развития⁴. Эта тенденция, выраженная, прежде всего, в принципе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, изначально была направлена на предотвращение монополизации власти, ее единоличной или групповой узурпации. В контексте предотвращения монополизации децентрализация государственной власти замещает политическую конкуренцию, обеспечивая необходимую состязательность. Для того чтобы такая состязательность не могла беспрепятственно перерасти в политическую конфронтацию, во взаимоотношениях различных ветвей, уровней и органов государственной власти конституционно и законодательно устанавливается система сдержек и противовесов.

Политическая конкуренция объективно должна иметь место в деятельности законодательной власти, и один из основополагающих принципов работы парламента состоит в конкурентно-дискуссионном обсуждении рассматриваемых и принимаемых парламентом законов и иных актов. В ходе такого обсуждения, а также путем внесения альтернативных проектов законов, оппозиционное парламентское меньшинство призвано выявлять и выносить на публичное обсуждение недостатки и последствия действия законов, предлагаемых правящим парламентским большинством и сформированным им правительством, а также президентом при президентской и смешанной форме правления. Ответственное парламентское большинство должно быть заинтересовано в оппозиционной критике проектов законов для того, чтобы уже на стадии рассмотрения в парламенте были выявлены и устранены их возможные недостатки и недочеты.

В деятельности парламента с учетом его контрольной функции парламентская оппозиция выполняет важнейшую роль «политического санитара», который на основе политической конкуренции обеспечивает публичность и контроль деятельности парламента в целом, правящего

⁴ Нисевич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 36–41.

парламентского большинства и сформированного им правительства, а также других ветвей и органов государственной власти.

Влияние политической конкуренции непосредственно на деятельность исполнительной и судебной властей порождает негативные последствия, искажает процедуры и результаты выполнения этими властями возложенных на них государственных функций и задач. Государственный аппарат (аппарат исполнительной власти), судебная и правоохранительная системы, прокуратура и армия принципиально должны находиться вне поля политики, вне влияния политической конъюнктуры и конкуренции.

При этом следует особо отметить тенденцию усиления политической роли государственной бюрократии, ее все возрастающего влияния на процессы выработки, принятия и реализации государственных решений, что объективно обусловлено повышением значимости профессиональных знаний и навыков в управлении делами современного государства. Однако, как справедливо полагал М. Вебер, «профессиональный чиновник не должен определять политику»⁵, а перерождение государственной бюрократии в политическую таит в себе угрозу человеческой свободе и независимости⁶.

Для того чтобы оградить судопроизводство от политического влияния в ряде стран для судей устанавливаются ограничения на участие в работе политических партий и другой политической деятельности. Например, в России закон «О статусе судей в Российской Федерации» устанавливает, что «судья не вправе принадлежать к политическим партиям и движениям»⁷. Представляется целесообразным, чтобы аналогичные ограничения были распространены и на ряд категорий государственных служащих на время их пребывания на государственной службе, как это, например, предусмотрено в Венгрии. Конституция Венгерской Республики устанавливает следующее «...в целях обеспечить отделение политических партий от государственной власти, законодательно определяются функции и государственные должности, которые не могут исполняться и замещаться партийными членами и служащими»⁸.

⁵ Вебер М. Парламент и правительство в новой Германии. К политической критике чиновничества и партийной жизни // Вебер М. Политические работы (1895—1919). М.: Праксис, 2003. С. 174.

⁶ Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии. М.: Аспект Пресс, 2001. С. 139.

⁷ Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», статья 3.

⁸ Конституция Венгерской Республики, статья 3 // Конституции зарубежных стран. М.: Юрлитинформ, 2001. С. 380.

Профессиональная конкуренция обязательно должна иметь место в сфере кадрового обеспечения исполнительной и судебной властей. Основной формой реализации такой конкуренции является назначение на должность по результатам открытого и публичного конкурса, проводимого на основе квалификационного отбора претендентов. В некоторых странах, например США и Швейцарии, используются и прямые выборы судей, а в США также прокуроров и начальников полиции (шерифов) местного уровня.

Следует указать и такую форму профессиональной процессуальной конкуренции, как принцип равноправной состязательности сторон (защиты и обвинения) в процессе судебного разбирательства, призванный обеспечивать объективное, беспристрастное и справедливое осуществление правосудия.

В сфере исполнительной власти одна из методик кардинальной перестройки иерархической структуры бюрократии предполагает творческое использование конкуренции внутри государственных структур, организационное и процессуальное оформление конкурентной бюрократии, в результате чего получателям государственных услуг может быть предоставлена возможность выбора — к какому из чиновников обратиться для получения необходимой услуги⁹. В этой сфере следует отметить также такой современный принцип ее децентрализации, как организационное разделение органов, осуществляющих функцию управления (принятия нормативных решений) и функцию оценки (контроля, «выявления недовольства»)¹⁰.

Децентрализация государственной власти осуществляется также путем ее распределения между центром, регионами и местными административно-территориальными образованиями при разграничении между ними предметов ведения, полномочий и ответственности. Такая «федерализация» власти сегодня имеет место не только в федеративных государствах. Устойчивая тенденция к ней наблюдается в демократических унитарных государствах, таких, например, как Испания, Италия и другие. Подобная тенденция обусловлена, прежде всего, процессом глокализации, сочетания глобальных и локальных факторов в развитии территорий¹¹. Однако при этом возможно возникновение конкуренции между центральными, региональными и местными органами

⁹ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2003. С. 62–67.

¹⁰ Рогоу А.А., Лассуэлл Г.Д. Власть, коррупция и честность. М.: РАГС, 2005. С. 117.

¹¹ Глокализация — это повсеместно распространенный вариант глобализации, проявляемый в способности основных тенденций в сфере производства и потребления универ-

власти в сферах их совместного ведения и компетенции. Такая конкуренция между органами власти разного уровня, обусловленная возможными различиями в их интересах, оценках и подходах, может приносить как позитивные, так и негативные результаты¹². В целом же конкурентное социально-экономическое развитие регионов и местных сообществ представляется позитивным для развития страны фактором¹³.

Употребление понятия «конкуренция» в сфере экономической деятельности как основы рыночной экономики является общепризнанным. Рыночная экономическая конкуренция подразумевает свободную конкуренцию между производителями и потребителями, с одной стороны, за получение максимальной прибыли, с другой — за полное удовлетворение потребностей. Исследованиям теоретических и практических проблем рыночной конкуренции, принципов, условий и ограничений ее реализации, вопросов взаимосвязи и соотношения конкурентного рыночного и государственного регулирования экономики посвящено существенно большее количество научных и прикладных работ¹⁴, чем проблемам конкуренции в других сферах общественной жизни. Тем не менее в отношении экономической конкуренции представляется важным отметить следующее.

Во-первых, экономическая конкуренция может осуществляться только при условии соблюдения и защиты государством экономических прав граждан, обеспечивающих свободу их деятельности в экономической сфере. И прежде всего, ключевого права частной собственности, составляющего экономический базис всей системы прав и свобод человека и гражданина, права «каждого человека владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими»¹⁵. При этом наличие иных форм собственности, в том числе и государственной, не исключается.

Во-вторых, экономическая конкуренция суть реализации двух базовых механизмов саморегулирования экономики: механизма спрос — предложение, обеспечивающего влияние как производителей, так и по-

сальных товаров перевоплотиться в региональные формы, т.е. подстроиться к специфике локального рынка (Википедия — свободная энциклопедия, ru.wikipedia.org).

¹² Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. С. 198–200.

¹³ См. например: Западноевропейские страны: Особенности социально-экономических моделей. М.: Наука, 2002; *Зубаревич Н.В.* Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М.: Эдиториал УРСС, 2003 и другие.

¹⁴ См., например: *Мизес Людвиг фон.* Человеческая деятельность: Трактат по экономической теории. М.: Экономика, 2000; *Портер М.* Конкуренция. М.: Издательский дом «Вильямс», 2006, и другие.

¹⁵ Всеобщая декларация прав человека. Статья 17.

требителей на экономические процессы, и механизма смены неэффективных управляющих и собственников субъектов экономической деятельности, обеспечивающего их «естественный» конкурентный отбор, «кадровую» санацию экономики.

В-третьих, снижение уровня и искажение экономической конкуренции может происходить под воздействием, прежде всего, таких факторов, как недобросовестная конкуренция, участники которой нарушают принятые на рынке правила и нормы конкуренции, и избыточного и непрофессионального государственного регулирования.

С одной стороны, совместное действие этих факторов создает питательную среду для распространения коррупции, условия для возникновения рынка коррупционных услуг со специфической коррупционной конкуренцией¹⁶ и возможности для замещения экономической конкуренции коррупцией и коррупционной конкуренцией.

С другой стороны, эти факторы способствуют появлению различных видов монополии¹⁷. При этом необходимо подчеркнуть, что монополии на конкретных рынках могут иметь место и в силу объективных обстоятельств, как, например, в случае естественной монополии — состоянии товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства, а соответствующие товары не могут быть заменены другими товарами. Как отметил Людвиг фон Мизес, локальная экономическая монополия совместима с условиями рыночной экономики и качественно отличается от тотальной, прежде всего политической монополии, при которой «монополист, неважно, индивид или группа индивидов, единолично контролирует обстоятельства, обеспечивающие

¹⁶ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. С. 164.

¹⁷ Монополия (от греч. *μονο* — один и *πολέω* — продаю) — исключительное право на осуществление какого-либо вида деятельности (производства, промысла, применения, использования определенных объектов, продуктов), предоставляемое только определенному лицу, группе лиц, государству. В ряде случаев монопольное право не предоставляется, а возникает естественно или устанавливается экономическими субъектами посредством занятия господствующего положения на рынке товаров и услуг. Принято различать три вида монополии: *закрытую*, защищенную от конкуренции с помощью юридических запретов и ограничений (чаще всего это государственная монополия), *естественную*, необходимую в связи с тем, что без такой монополии нельзя достичь эффективного использования ресурсов, *открытую, чистую*, при которой одна фирма в силу стечения обстоятельств стала единственным производителем и поставщиком товара (Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2007).

человеческое выживание... обладает властью уморить голодом всех, кто не повинуется его приказам»¹⁸.

В целом взаимосвязь между такими явлениями, как конкуренция, монополия и коррупция, не только в экономической, но и в других сферах общественных отношений, можно достаточно условно изобразить в виде диаграммы, представленной на рис. 1.



Рис. 1

Политическая и экономическая конкуренция представляют собой составные части более общего явления — социальной конкуренции, которую Людвиг фон Мизес определяет как «стремление индивидов занять наиболее благоприятное положение в системе общественного сотрудничества» и которая «присутствует в любом представимом способе общественной организации»¹⁹.

Основными движущими мотивами социальной конкуренции выступают как стремление к материальной прибыли (обогащению), так и нематериальная «жажда признания»²⁰, которые тесно переплетаются друг с другом. В связи с этим Талкотт Парсонс отметил: «Деньги, доход или богатство, т.е. ресурсы, выражаемые или измеряемые деньгами, в условиях экономики с хорошо развитым денежным обменом становятся важным символом вознаграждения. Такая прибыль может быть мерой ценного по другим критериям достижения, которого человек добился, а также она может быть и прямой целью человека, идущего к успеху, так что для него другие формы достижения превращаются в инструментальные для получения денег»²¹.

¹⁸ Мизес Людвиг фон. Человеческая деятельность: Трактат по экономической теории. С. 262.

¹⁹ Там же. С. 259.

²⁰ Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. М.: АСТ, 2007. С. 255–260.

²¹ Парсонс Т. О социальных системах. М.: Академический Проект, 2002. С. 353.

Добросовестная социальная конкуренция, стимулирующая социальную и гражданскую активность и ответственность, должна осуществляться как конкуренция профессиональных знаний, навыков и опыта в каждой конкретной сфере деятельности и служить главным приводным механизмом социальной, включая изменение социального статуса, и профессиональной мобильности. При этом каждый человек по собственному желанию, что является его суверенным правом, может сознательно отказаться от участия в такой конкуренции. А некоторые люди в силу тех или иных обстоятельств могут не иметь возможностей для полноценного участия в социальной конкуренции.

Социальная конкуренция в указанном смысле может осуществляться только при условии соблюдения и защиты государством всех без исключения прав и свобод его граждан, как экономических и политических, так и гражданских, социальных и культурных, при наличии у всех граждан свободы и возможности принимать решения независимо от государства. При этом сама государственная власть должна быть социально ответственной. Социальная ответственность государственной власти заключается в том, что власть обеспечивает приблизительно равные для всех граждан условия их самореализации и гарантирует каждому минимально необходимые условия для достойного существования, достаточный уровень социальной безопасности как защищенности от природных, техногенных, социальных и экономических изменений и катаклизмов независимо от его материального положения и социального статуса²².

В условиях постиндустриального миропорядка определяющее влияние на все аспекты общественных отношений, деятельность во всех сферах общественной жизни оказывает характер производства и распространения информации и, в первую очередь, для массового информирования, возможность и доступность получения всеми гражданами государства в достаточной мере объективной и достоверной информации о фактах и событиях, происходящих в окружающем их мире.

Естественно, что информация, предоставляемая как традиционными печатными и электронными СМИ, так и сетевыми СМИ, информационными агентствами и публичными сайтами Интернет, содержит не только отображение событий и фактов, но и комментарии и оценки, на основании которых у ее реципиентов формируется мнение об этих событиях и фактах. Поэтому говорить об абсолютной объективности и независимости средств массового информирования представляется непр-

²² Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 29.

дуктивным, так как любое из этих средств в своей информационной деятельности в той или иной степени зависит от взглядов и позиций его владельцев, учредителей, главного редактора, редакционного совета и журналистов. Первостепенно важным является не столько независимость каждого конкретного источника информации, сколько наличие множества альтернативных источников информации, профессионально и добросовестно конкурирующих на равных условиях в сфере массового информирования. А также наличие возможностей свободного выражения посредством альтернативных средств массового информирования всего спектра мнений и оценок. В этом, как представляется, и заключается практический смысл свободы информации и свободы прессы. При этом как следует из общей теории информации только при наличии и использовании множества альтернативных, независимых друг от друга источников, каждый из которых обладает собственными шумами и помехами, может быть получена в достаточной мере объективная и достоверная информация.

Таким образом, именно профессиональная, добросовестная и равноправная информационная конкуренция как конкуренция множества альтернативных источников информации способна породить объективную и достоверную картину окружающей действительности и происходящих в ней событий и процессов, необходимую для нормальной жизнедеятельности каждого человека, общества и государства.

Коррупция

В реальной практике существует множество факторов, заметно искажающих идеальную картину конкуренции и ее позитивной роли в саморегулировании общественных отношений. Одним из таких наиболее значимых факторов является пока, к сожалению, полностью неискоренимая «раковая опухоль общественных отношений» — коррупция, способная при определенных условиях существенно потеснить и даже подменить собой добросовестную, транспарентную и профессиональную конкуренцию. Сегодня коррупция представляет собой серьезную и насущную проблему практически для всех государств в мире. В преамбуле Конвенции ООН против коррупции отмечается «серьезность порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности общества, что подрывает демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость и наносит ущерб устойчивому развитию

и правопорядку», а также то, что «коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран»²³.

В настоящее время существует множество различных определений понятия «коррупция»²⁴, что очевидно свидетельствует о многоаспектности и многомерности этого явления в системе общественных отношений. Одним из самых общих определений представляется следующее.

Коррупция (от лат. *corrumpere* — портить) — использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее установленным правилам. Коррупции может быть подвержен любой человек, обладающий дискреционной властью — властью над распределением каких-либо не принадлежащих ему ресурсов по своему усмотрению (чиновник, депутат, судья, сотрудник правоохранительных органов, администратор, экзаменатор, врач и т.д.). Главным стимулом к коррупции является возможность получения экономической прибыли (ренты), связанной с использованием властных полномочий, а главным сдерживающим фактором — риск разоблачения и наказания²⁵.

Традиционно коррупция, так же как и конкуренция, рассматривается в качестве фактора, прежде всего, в сфере экономической деятельности, исследуется как экономическая проблема и даже как один из видов теневой экономики. Значительно меньше исследований посвящено коррупции как значимому фактору в поле политики и политической проблеме²⁶.

При этом общепризнанный факт состоит в том, что основной питательной средой и сферой распространения коррупции является сфера государственно-властного регулирования общественных отношений, государственная власть, представляющая собой высшую и самую мощную форму политической власти. Коррупционные отношения, существенным образом искажающие не только экономические, но и политические, социальные и информационные порядки, возникают прежде

²³ Конвенция ООН против коррупции. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №А/RES/58/4 от 21 ноября 2003 г. // www.un.org/russian/documents/instruments/docs_ru.asp.

²⁴ См., например: Волженкин Б.В. Коррупция. Серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе». СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ, 1998.

²⁵ Википедия — свободная энциклопедия, ru.wikipedia.org.

²⁶ О коррупции как политической проблеме см., например: Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. С. 148–232.

всего при взаимодействиях частного сектора экономики, граждан и их объединений с органами и должностными лицами государства, в связи с процессами государственного регулирования различных сфер общественной жизни и оказания государственных услуг. Некоторые исследователи даже выделяют такой особый тип политического режима, как клептократия («власть воров»), при котором основные государственные решения мотивированы в первую очередь непосредственной материальной заинтересованностью узкой группы лиц, эти решения принимающих²⁷.

Однако максимуму лорда Актона, согласно которой «власть развращает, а абсолютная власть развращает абсолютно», нельзя признать своего рода законом или фундаментальной аксиомой. И как отмечают авторы этого утверждения Арнольд Рогоу и Гарольд Лассуэлл: «Честность не расходится с властью. Власть не обязательно ведет к коррупции или, наоборот, облагораживает»²⁸. Очевидно, многое зависит от того, какие личности и каким образом приходят во власть, формируется ли власть в результате равноправной политической конкуренции или тем или иным образом она монополизирована единолично или группой лиц.

Во всех исследованиях проблемы коррупции отмечается тесное сопряжение политической деятельности с коррупцией в форме незаконного финансирования избирательных и иных политических кампаний партий и отдельных политиков, а также подкупа политиков и избирателей²⁹. Исходя из ранее приведенного общего определения, к коррупции в сфере политической деятельности, наряду с такими ее экономическими формами, как незаконное финансирование и подкуп, следует относить и злоупотребление административным ресурсом государственной власти³⁰. Злоупотребление административным ресурсом государственной власти — это неправомерное использование различных видов такого ресурса не по прямому назначению для отправления государственно-властных полномочий и должностных обязанностей, необходимых для реализации функций государства и обеспечения целей общественного

²⁷ Подробнее о клептократии см.: Гевелинг Л.В. Клептократия. Социально-политическое измерение коррупции и негативной экономики. Борьба африканского государства с деструктивными формами организации власти. М.: Гуманитарий, 2001.

²⁸ Рогоу А.А., Лассуэлл Г.Д. Власть, коррупция и честность. С. 89.

²⁹ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. С. 175–179.

³⁰ Об административном ресурсе государственной власти и классификации его видов см.: Панфилова Е.А., Швердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. М.: Де Ново, 2005. С. 9–15.

развития, а их использование для захвата и удержания государственной власти. Поэтому помимо общепринятых видов коррупции — должностной, деловой, бытовой — целесообразно выделить еще один, особый вид — политическая коррупция, которую можно определить следующим образом.

Политическая коррупция — это использование лицом, занимающим государственную должность, доверенных ему государственно-властных полномочий и прав, служебного положения и статуса в системе государственной власти, статуса органа государственной власти, который он представляет, в целях противоправного извлечения личной и (или) групповой, в том числе и в пользу третьих лиц, политической выгоды (политического обогащения).

Цель политической коррупции в контексте приведенного определения состоит в первую очередь в подавлении политической конкуренции и последующей монополизации политической и государственной власти, что приводит к формированию политического режима авторитарного типа. При этом возможно сохранение имитационного муляжа политической конкуренции и оппозиции, выставляемого в витрину правящего режима в качестве его демократической декорации для демонстрации, прежде всего, мировому сообществу.

Маховик политической коррупции начинает раскручиваться со злоупотреблений законодательным ресурсом государственной власти, «совершенствования» законодательства, направленного на ограничение политической конкуренции, возможностей для легальной деятельности оппозиции и создания условий для доминирования в поле политики правящих социальных групп. При этом политическая коррупция не только сама непосредственно разъедает изнутри систему государственной власти, обрекая ее на деградацию и саморазрушение, но и создает питательную почву для распространения в государственно-бюрократической среде должностной, деловой и других видов коррупции. Политический и государственный деятель, достигший и удерживающий власть посредством политической коррупции, теряет иммунитет ко всем видам коррупции, к коррупции как таковой³¹.

³¹ Нисневич Ю.А. Политико-правовой анализ парламентских и президентских выборов 2007—2008 // www.transparency.org.ru.

Сопоставительный анализ

Но какая системная взаимосвязь существует между общим уровнем коррупции в государстве и состоянием прав и свобод его граждан, экономической, политической и информационной конкуренции? Адекватный и верифицируемый ответ на этот вопрос может быть получен методом сопоставительного анализа данных независимых международных исследований состояния коррупции, прав и свобод граждан, экономической, политической и информационной конкуренции в представительном числе государств. При этом для минимизации возможного влияния внешних факторов целесообразным представляется использовать при проведении такого анализа данные только для суверенных государств, к которым относятся 192 государства — члена ООН³², а также может быть отнесен Тайвань.

Наиболее представительные и авторитетные исследования состояния коррупции в различных государствах постоянно проводит международная неправительственная организация «Трансперенси Интернешнл» (Transparency International). С 1995 года эта организация по специально разработанной методологии определяет такой показатель состояния коррупции в государстве, как индекс восприятия коррупции (ИВК)³³. ИВК отражает восприятие уровня коррупции предпринимателями и аналитиками, как проживающими в стране, так и зарубежными, и оценивается по шкале от 10 (коррупция практически отсутствует) до 0 (очень высокий уровень коррупции). ИВК не является показателем фактического уровня коррупции, который непосредственно сложно измерить в том или ином количественном выражении, но представляет собой в высокой степени достоверную оценку ее состояния и распространения. В период с сентября 2006 года по сентябрь 2007 года ИВК был определен для 178 суверенных государств³⁴.

Оценочной характеристикой соблюдения и защиты экономических прав и состояния экономической конкуренции в государстве может служить индекс экономической свободы. В практике научных исследований взаимосвязей экономических процессов и коррупции индекс экономической свободы и составляющие его показатели совместно с ин-

³² Государства — члены ООН // www.un.org/russian.

³³ The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2007 // http://www.transparency.org.ru/doc/SCPI2007_Methodology_110907_01000_239.pdf.

³⁴ Индекс восприятия коррупции 2007 // http://www.transparency.org.ru/CENTER/cpi_07.asp.

дексом восприятия коррупции используются для математико-статистического моделирования³⁵. Этот индекс определяют независимо друг от друга американский фонд «Наследие» (The Heritage Foundation) совместно с газетой The Wall Street Journal и совместно две независимые некоммерческие исследовательские организации — американский Институт Катона (The Cato Institute) и канадский Институт Фрейзера (The Fraser Institute).

Индекс экономической свободы Heritage Foundation (ИЭС_{HF}) определяется как совокупность показателей в десяти категориях: свобода предпринимательства; свобода торговли; налоговый режим; доля государства в экономике; свобода денежного обращения; инвестиционный климат; финансовое регулирование; защита прав собственности; свобода от коррупции; трудовые отношения³⁶. Этот индекс оценивается по шкале от 100 (максимальная свобода) до 0 (свобода практически отсутствует). По итогам 2007 года ИЭС_{HF} был определен для 156 суверенных государств³⁷.

Однако при исследовании взаимосвязи между коррупцией и экономической свободой и порождаемой ею конкуренцией использование ИЭС_{HF} представляется некорректным, так как этот индекс непосредственно учитывает влияние коррупции на экономическую деятельность. При его определении используется такой показатель, как свобода от коррупции в сфере экономики. Поэтому далее данные по индексу ИЭС_{HF} приводятся только в качестве дополнительной справочной информации.

Индекс экономической свободы институтов Катона и Фрейзера (ИЭС_{CF}) определяется как совокупность показателей в пяти категориях: доля государства в экономике; законодательная база и защита прав собственности; доступ к «надежным» деньгам; свобода внешней торговли; регулирование кредита, трудовых отношений и деятельности предприятий³⁸. Этот индекс оценивается по шкале от 10 (максимальная свобода) до 0 (свобода практически отсутствует). В годовом отчете за 2007 год

³⁵ Свалехен М., Стэнсел Д. Экономическая свобода, коррупция и рост, 2008 // www.cato.ru/pages/69?idcat=475&parent_id=2.

³⁶ 2008 Index of Economic Freedom, Chapter 4 Methodology: Measuring the 10 Economic Freedoms // http://www.heritage.org/research/features/index/chapters/pdf/Index2008_Chap4.pdf.

³⁷ 2008 Index of Economic Freedom, Get the Data // <http://www.heritage.org/research/features/index/downloads/2008PastScores.xls>.

³⁸ Economic Freedom of the World: 2007 Annual Report, Chapter 1: Economic Freedom of the World, 2005 // <http://www.freetheworld.com/2007/1EFW2007ch1.pdf>.

приведены данные по ИЭС_{CF} за 2005 год для 140 суверенных государств³⁹.

В качестве оценочной характеристики состояния политической свободы и порождаемой ею конкуренции может быть использован индекс политических прав, определяемый неправительственной организацией Freedom House в рамках реализуемой ею с 1972 года программы «Свобода в мире» («Freedom in the World»). Индекс политических прав Freedom House (ИПП_{FH}) определяется по методологии, основанной на экспертных оценках⁴⁰. В данном случае использование этого индекса в качестве оценочной характеристики состояния политической свободы и конкуренции представляется вполне адекватным, несмотря на то, что, по мнению некоторых специалистов, все «рейтинги, составленные по экспертным оценкам, всегда несут на себе отпечаток субъективизма»⁴¹. Этот индекс оценивается по шкале от 1 (максимальная свобода) до 7 (минимальная свобода). Одновременно с индексом ИПП_{FH} в рамках программы «Свобода в мире» Freedom House по той же методологии определяет индекс гражданских свобод (ИГС_{FH}), который далее будет использоваться в качестве дополнительной информации. По результатам исследований, проводившихся с 1 января по 31 декабря 2007 года, индексы ИПП_{FH} и ИГС_{FH} были определены для всех 193 суверенных государств⁴².

Для оценки состояния свободы и порождаемой ею конкуренции в сфере массового информирования может быть использован индекс свободы прессы, который независимо друг от друга определяют Freedom House, в рамках реализуемой этой организацией с 1980 года программы «Свобода прессы» («Freedom of the Press»), и международная неправительственная правозащитная организация «Репортеры без границ» (фр. Reporters sans frontières).

Индекс свободы прессы Freedom House (ИСП_{FH}) составляется на основе ответов экспертов на 23 вопроса, разделенных на три категории — правовая, политическая и экономическая сфера, и оцениваются по шкале от 0 (максимальная свобода) до 100 (минимальная свобода)⁴³.

³⁹ <http://www.freetheworld.com/2007/1EFW2007ch1.pdf>.

⁴⁰ Map of Freedom in the World, 2008, Methodology // http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=341&year=2008.

⁴¹ Миронюк М.Г., Тимофеев И.Н., Ваславский Я.И. Универсальные сравнения с использованием количественных методов анализа (Обзор прецедентов) // Полис. 2006. № 5. С. 39–57.

⁴² Map of Freedom in the World, 2008, Table of Independent Countries // <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=415&year=2008>.

⁴³ Freedom of the Press 2008, Methodology // <http://www.freedomhouse.org/uploads/fop08/Methodology2008.pdf>.

В 2007 году индекс ИСП_{РН} был определен для всех 193 суверенных государств⁴⁴.

Индекс свободы прессы Reporters sans frontières (ИСП_{РН}) составляется также на основе ответов экспертов на 50 вопросов и оценивается по шкале от 0 (максимальная свобода) до 120 (минимальная свобода)⁴⁵. По результатам исследований, проводившихся с 1 сентября 2006 года по 1 сентября 2007 года, индекс ИСП_{РН} был определен для 163 суверенных государств⁴⁶.

Сводная таблица данных по всем индексам, выбранным в качестве оценочных характеристик, и дополнительно по индексам ИЭС_{НФ} и ИГС_{РН} для 192 государств — членов ООН и Тайваня приведена в Приложении 1.

Сопоставительный анализ представляется целесообразным начать с рассмотрения государств с низким уровнем коррупции. В качестве критерия отбора таких государств будем использовать значения ИВК, превышающие две трети от максимального значения этого индекса. Перечень государств, удовлетворяющих принятому критерию отбора, и соответствующие этим государствам данные по оценочным и дополнительным индексам приведены в табл. 1.

Прежде всего следует отметить, что государств с низкой коррупцией по выбранному критерию ИВК $\geq 6,67$ насчитывается всего 25 (14%) из 178 независимых государств, для которых в 2007 году этот индекс был определен. Данный факт подтверждает то, что коррупция является важной проблемой для подавляющего большинства государств.

Во-первых, из анализа данных, представленных в табл. 1, следует, что для всех государств с низкой коррупцией характерны значения ИЭС_{СФ}, не меньшие, чем 6,9, т.е. превышающие две трети от максимального значения этого индекса, что свидетельствует о высоком уровне экономической свободы и конкуренции. Далее условие ИЭС_{СФ} $\geq 6,67$ будем рассматривать в качестве критерия высокого уровня экономической свободы и конкуренции, а в качестве критерия низкого уровня — ИЭС_{СФ} $\leq 3,33$.

⁴⁴ Freedom of the Press 2008, Tables // <http://www.freedomhouse.org/uploads/fop08/FO-TP2008Tables.pdf>.

⁴⁵ Worldwide Press Freedom Index 2007 // http://www.rsf.org/article.php3?id_article=24027.

⁴⁶ Worldwide Press Freedom Index 2007 // http://www.rsf.org/IMG/pdf/index_2007_en.pdf.

Таблица 1

№	Государство	ИЭС _{СФ}	ИЭС _{НФ}	ИПП _{РН}	ИГС _{РН}	ИСП _{РН}	ИСП _{РН}	ИВК
1	Австралия*	7,9	82,0	1	1	21	8,79	8,6
2	Австрия*	7,6	70,0	1	1	21	4,25	8,1
3	Барбадос*	6,3	71,3	1	1	19	—	6,9
4	Бельгия*	7,2	71,5	1	1	11	1,50	7,1
5	Германия*	7,6	71,2	1	1	16	5,75	7,8
6	Дания*	7,7	79,2	1	1	10	2,00	9,4
7	Ирландия*	7,9	82,4	1	1	15	2,00	7,5
8	Исландия*	7,8	76,5	1	1	9	0,75	9,2
9	Испания*	7,1	69,7	1	1	23	10,25	6,7
10	Канада*	8,1	80,2	1	1	18	4,88	8,7
11	Люксембург*	7,8	75,2	1	1	12	—	8,4
12	Нидерланды*	7,7	76,8	1	1	13	3,50	9,0
13	Новая Зеландия*	8,5	80,2	1	1	13	4,17	9,4
14	Норвегия*	7,5	69,0	1	1	10	0,75	8,7
15	Сент-Люсия*	—	—	1	1	16	—	6,8
16	Сингапур	8,8	87,4	5	4	69	56,00	9,3
17	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии*	8,1	79,5	1	1	18	8,25	8,4
18	Соединенные Штаты Америки*	8,1	80,6	1	1	17	14,50	7,2
19	Уругвай*	6,9	68,1	1	1	30	11,75	6,7
20	Финляндия*	7,8	74,8	1	1	9	1,50	9,4
21	Франция*	7,0	65,4	1	1	22	9,75	7,3
22	Чили*	7,8	79,8	1	1	30	12,13	7,0
23	Швейцария*	8,3	79,7	1	1	13	3,00	9,0
24	Швеция*	7,5	70,4	1	1	11	1,50	9,3
25	Япония*	7,5	72,5	1	2	21	11,75	7,5

Примечание: * — электоральная демократия по определению Freedom House.

Незначительное отклонение от этой картины представляет Барбадос, у которого $ИЭС_{CF} = 6,3$ (при этом $ИЭС_{HF} = 71,3$). Для Сент-Люсии данные по обоим индексам отсутствуют.

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что для государств с низкой коррупцией системной характеристикой является высокий уровень экономической свободы и конкуренции.

Диаграмма, отражающую общую картину взаимосвязи состояния коррупции, характеризуемого ИВК, и состояния экономической свободы и конкуренции, характеризуемого $ИЭС_{CF}$ представлена на рис. 2.

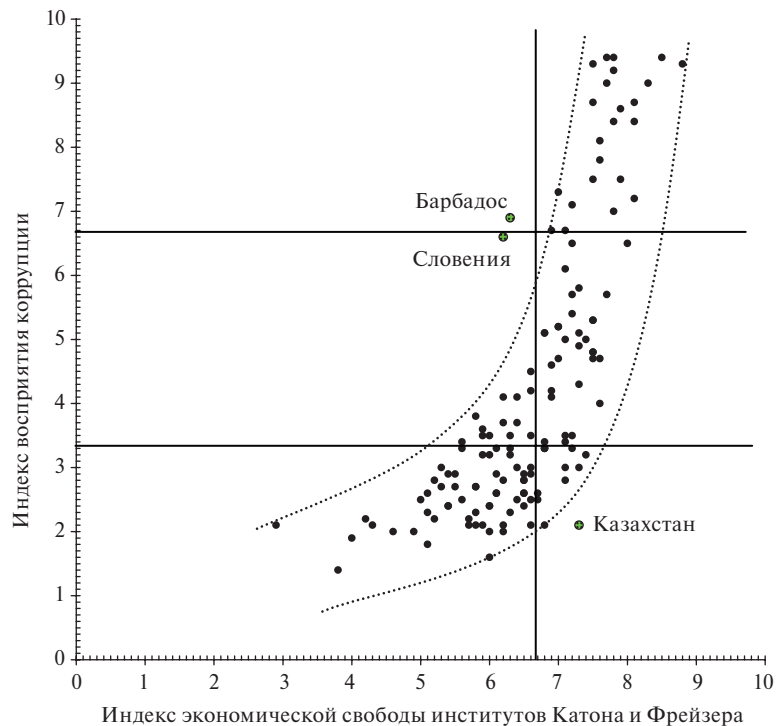


Рис. 2

На рис. 2 незначительные отклонения от общей картины представляют уже упомянутый ранее Барбадос, находящийся в зоне низкой коррупции, и расположившаяся рядом с ним и очень близко к границе между зонами низкой и средней коррупции, но остающаяся в зоне сред-

ней коррупции с $ИВК = 6,6$ и $ИЭС_{CF} = 6,2$ Словения. А также Казахстан, который при высоком уровне экономической свободы и конкуренции — $ИЭС_{CF} = 7,3$ находится с $ИВК = 2,1$ в зоне высокой коррупции.

В качестве дополнительной информации на рис. 3 представлена диаграмма, отражающую общую картину взаимосвязи состояния коррупции, характеризуемого ИВК, и состояния экономической свободы и конкуренции, характеризуемого $ИЭС_{CH}$.

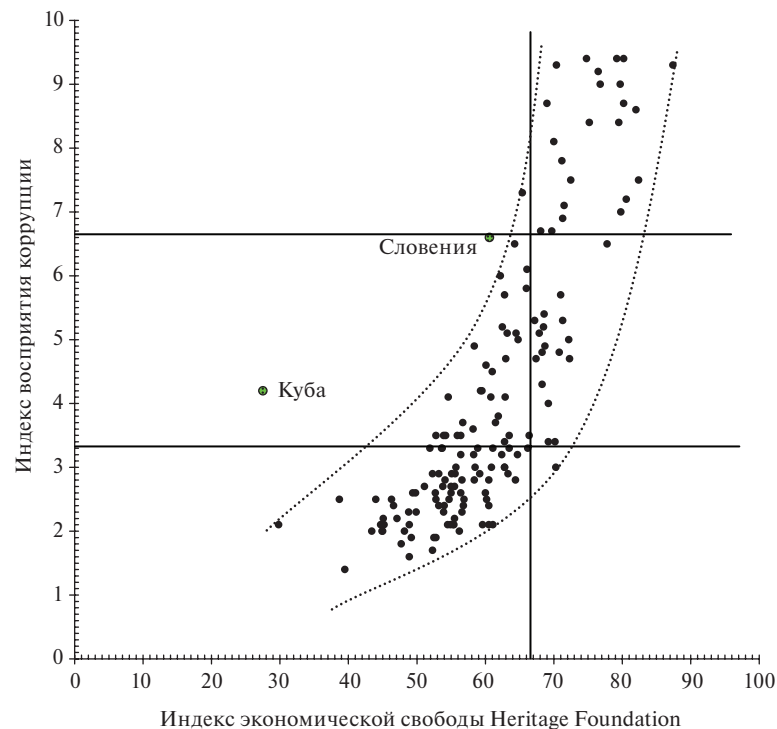


Рис. 3

В целом общая картина, отображенная на рис. 3, демонстрирует и тем самым подтверждает те же тенденции, что и общая картина, отображенная на рис. 2

Из представленных диаграмм можно сделать вывод о том, что в системном аспекте повышение уровня экономической свободы и конку-

рениции способствует снижению уровня коррупции. Дополнительным подтверждением этому может служить тот факт, что все государства с $ИЭС_{CF} < 5,8$ (кроме Сербии с $ИВК = 3,4$) находятся в зоне высокой коррупции и таких государств насчитывается 24.

Указанная закономерность объективно обусловлена тем, что расширение экономической свободы и повышение уровня транспарентной и добросовестной экономической конкуренции достигаются, прежде всего, за счет упрощения условий и уменьшения барьеров, которые устанавливает государство для регулирования экономической деятельности. При этом упрощаются и сокращаются необходимые контакты субъектов такой деятельности с государственными органами и их должностными лицами и тем самым «осушается» питательная почва для распространения коррупции.

Однако из рис. 2 и 3 следует и такой принципиально значимый факт, что *высокий уровень экономической свободы и конкуренции сам по себе не гарантирует низкой коррупции*. Действительно, группа государств с высоким уровнем экономической свободы и конкуренции ($ИЭС_{CF} \geq 6,67$), состоящая из 66 государств, включает кроме 23 государств с низким уровнем коррупции и 31 государство со средним уровнем коррупции, и 12 государств с высоким уровнем коррупции.

Во-вторых, из анализа данных, представленных в табл. 1, следует, что характерным для государств с низкой коррупцией является $ИПП_{FH} = 1$, т.е. максимально высокий уровень политической свободы и конкуренции. Далее в качестве критерия высокого уровня политической свободы и конкуренции будем рассматривать $ИПП_{FH} \leq 2$, а в качестве критерия низкого уровня — $ИПП_{FH} \geq 6$.

При этом следует отметить, что для государств с низким уровнем коррупции характерным является также и $ИГС_{FH} = 1$ (кроме незначительного отклонения, которое представляет Япония с $ИГС_{FH} = 2$).

Но есть и исключение — Сингапур, который при втором по величине $ИВК = 9,3$ и самом высоком среди всех суверенных государств $ИЭС_{CF} = 8,8$ имеет $ИПП_{FH} = 5$ и $ИГС_{FH} = 4$, т.е. только средний уровень политической свободы и конкуренции, а также гражданских свобод. В данном случае можно говорить об особой «сингапурской модели» борьбы с коррупцией, заслуга в успешной реализации которой принадлежит бессменному (с 1959 по 2004 год) премьер-министру Сингапура Ли Куан Ю — политику и гражданину, пример которого подтверждает значение роли личности в истории этого островного города-государства и может

служить еще одним наглядным опровержением уже упоминавшейся ранее максимы лорда Актона о развращающем влиянии власти⁴⁷.

Это единственное и уникальное исключение только подтверждает вывод о том, что *для государств с низкой коррупцией системной характеристикой является максимально высокий уровень политической свободы и конкуренции*.

Диаграмма, отражающая общую картину взаимосвязи состояния коррупции, характеризуемого $ИВК$, и состояния политической свободы и конкуренции, характеризуемого $ИПП_{FH}$, представлена на рис. 4.

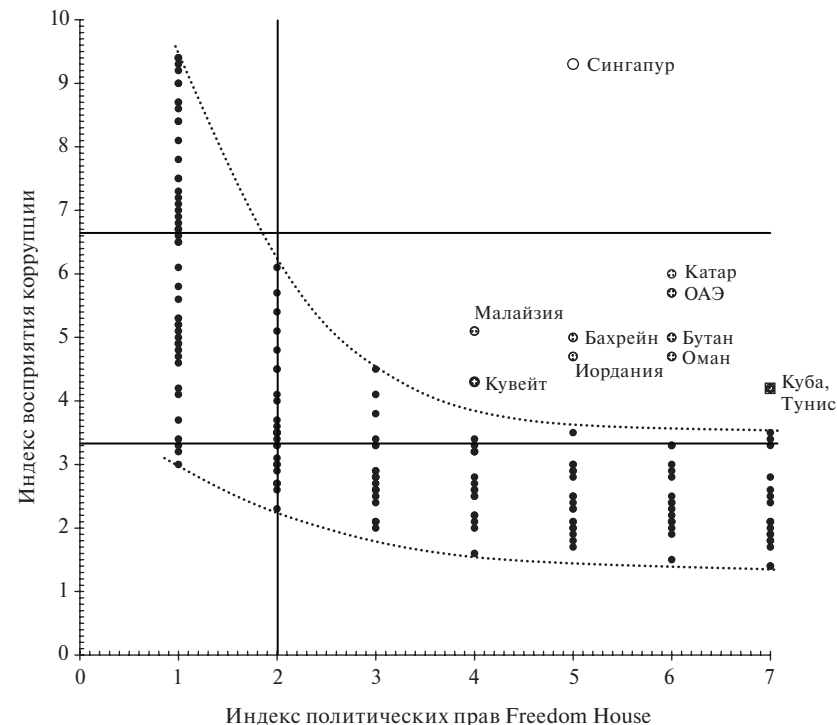


Рис. 4

⁴⁷ Подробнее о Ли Куан Ю и реализованной им в Сингапуре системе мероприятий по борьбе с коррупцией см.: Сингапур: «дракон» коррупции повержен, hakira.info/history.shtml.

В качестве дополнительной информации на рис. 5 представлена диаграмма, отражающая общую картину взаимосвязи состояния коррупции, характеризуемого ИВК, и состояния гражданских свобод (ИГС_{ФН}).

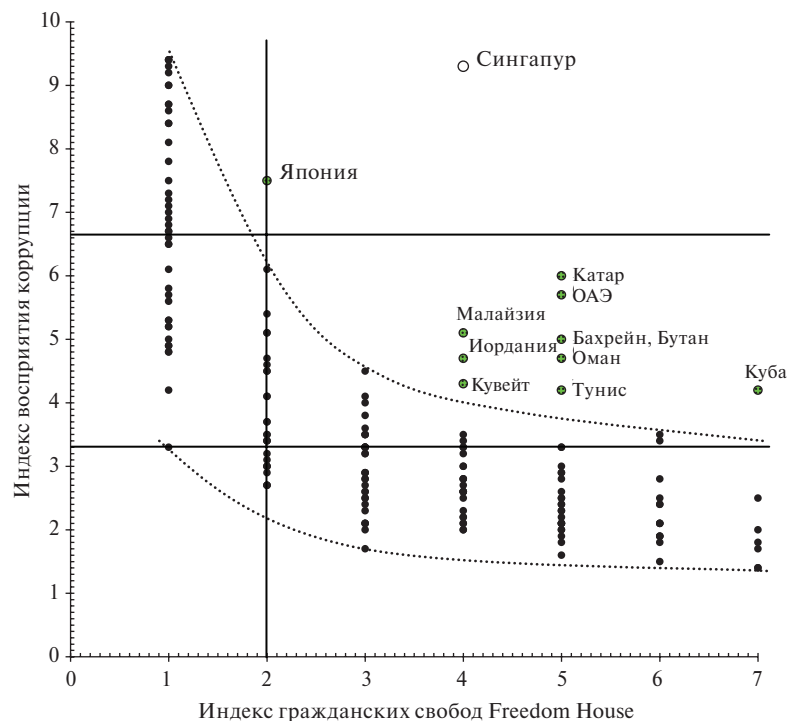


Рис. 5

Общая картина, отображенная на рис. 5, в целом аналогична общей картине, отображенной на рис. 4 (кроме незначительного расхождения — Японии с ИГС_{ФН} = 2), что обусловлено, во-первых, идентичностью методологий определения индексов ИПП_{ФН} и ИГС_{ФН}, а во-вторых — закономерно тесной взаимосвязью и взаимозависимостью состояния в государстве политических и гражданских свобод.

На обеих диаграммах, кроме уже рассмотренного выше уникального исключения, которое представляет Сингапур, отклонение от общей картины в смысле повышенных значений ИВК представляет небольшая группа из 10 государств (5,2%), расположившихся в зоне средней коррупции.

В эту группу входят 7 арабских государств, включая 5 государств Аравийского полуострова — Бахрейн, Катар, Кувейт, ОАЭ и Оман, примыкающую к этому району Иорданию и расположенный на средиземноморском побережье Северной Африки Тунис, а также Бутан, расположенный в высокогорных Гималаях, и островное государство в Карибском море — Куба. Особое место в этой группе занимает Малайзия, расположенная в Юго-Восточной Азии.

Средний уровень коррупции в Малайзии (ИВК = 5,1) объясняется, прежде всего, тем, что многое в борьбе с коррупцией было позаимствовано у Ли Куан Ю в соседнем Сингапуре, который с 1963 по 1965 год вместе с современной Малайзией входил в состав единой Малайской Федерации.

Объяснение аномально пониженного уровня коррупции в остальных государствах этой группы следует искать в сочетании характерных для этих государств политических и экономических порядков с демографическими и территориальными факторами. Территории этих государств составляют от 0,69 тыс. кв. км у Бахрейна до 163,61 тыс. кв. км у Туниса. В 2008 году численность населения в 7 государствах составляла от 0,67 до 6 млн человек, в Тунисе ~ 10 и на Кубе ~ 12 млн человек⁴⁸. Все эти государства являются унитарными. Форма правления в 7 государствах — монархия (в 6 конституционная и Катаре — абсолютная), в Тунисе — президентская республика, на Кубе — советская республика. При этом во всех государствах правящим является авторитарный политический режим личной власти.

Аномально пониженный уровень коррупции в этих государствах можно, как представляется, объяснить следующим образом. В этих государствах главным получателем ренты (прибыли) от национальной экономики преимущественно сырьевого типа является ограниченный круг лиц — правящая династия или ближайшее окружение правителя. Эта узкая группа не только не заинтересована в равномерном распределении национального богатства между всеми гражданами, но и очевидно не стремится делиться прибылью с обслуживающими ее чиновниками, и при этом способна, благодаря небольшим территориальным и демографическим параметрам государства, достаточно жестко контролировать их деятельность. В данном случае имеет место такое государство, которое можно отнести к типу «стационарный бандит» (по терминологии Манкурта Олсона)⁴⁹.

⁴⁸ Википедия — свободная энциклопедия, ru.wikipedia.org.

⁴⁹ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. С. 150–151.

Несмотря на указанные отклонения, из представленных диаграмм можно сделать вывод о том, что *в системном аспекте повышение уровня политической свободы и конкуренции, а также гражданских свобод способствует снижению уровня коррупции.*

Такая закономерность объективно обусловлена тем, что расширение гражданских прав и свобод, политической свободы и конкуренции усиливает гражданский со стороны автономных объединений граждан и политический со стороны оппозиции контроль деятельности государственной власти. А контроль общества за властью является принципиально необходимым для сдерживания и противодействия коррупции фактором, так как повышает для государственной бюрократии и политиков риск разоблачения и наказания за коррупцию.

Однако из представленных диаграмм следует и такой принципиально значимый факт: *высокий уровень политической свободы и конкуренции, а также гражданских свобод сам по себе не гарантирует низкой коррупции.* Действительно, группа государств с $ИПП_{FH} \leq 2$ и $ИГС_{FH} \leq 2$, состоящая из 66 государств, включает кроме 24 государств с низким уровнем коррупции и 33 государств со средним уровнем коррупции, 9 государств с высоким уровнем коррупции.

Кроме того, здесь необходимо отметить, что для 87 государств с высоким уровнем политической свободы и конкуренции ($ИПП_{FH} \leq 2$) характерен уровень гражданских свобод и экономической и информационной (кроме незначительных отклонений для Индонезии и Мексики) свободы и конкуренции выше медианного уровня, определяемого средним значением соответствующих оценочных индексов. Представляется, что это свидетельствует о том, что *высокий уровень политической свободы и конкуренции предопределяет и стимулирует соблюдение и защиту государством гражданских, включая права на информацию, свободу слова и выражение мнений, и экономических прав его граждан, построение и развитие в государстве гражданского общества и рыночной экономики, основанных на конкуренции.*

В-третьих, из анализа данных, представленных в табл. 1, следует, что для всех государств с низкой коррупцией характерны значения $ИСП_{FH}$, не превышающие 30, и $ИСП_{RF}$ не превышающие 14,5, т.е. не превышающие одной трети от максимальных значений этих индексов, что свидетельствует о высоком уровне свободы и конкуренции в сфере массового информирования. Далее условие $ИСП_{FH} \leq 33,3$ ($ИСП_{RF} \leq 40$) будем рассматривать в качестве критерия высокого уровня свободы и конкуренции в сфере массового информирования, а в качестве критерия низкого уровня — $ИСП_{FH} \geq 66,7$ ($ИСП_{RF} \geq 80$).

Единственное и уникальное исключение, как и в предыдущем случае, представляет Сингапур, что только подтверждает вывод о том, что *для государств с низкой коррупцией их системной характеристикой является высокий уровень свободы и конкуренции в сфере массового информирования.*

Диаграмма, отражающая общую картину взаимосвязи состояния коррупции, характеризуемого ИВК, и состояния свободы и конкуренции в сфере массового информирования, характеризуемого $ИСП_{FH}$, представлена на рис. 6, а характеризуемого $ИСП_{RF}$ — на рис. 7.

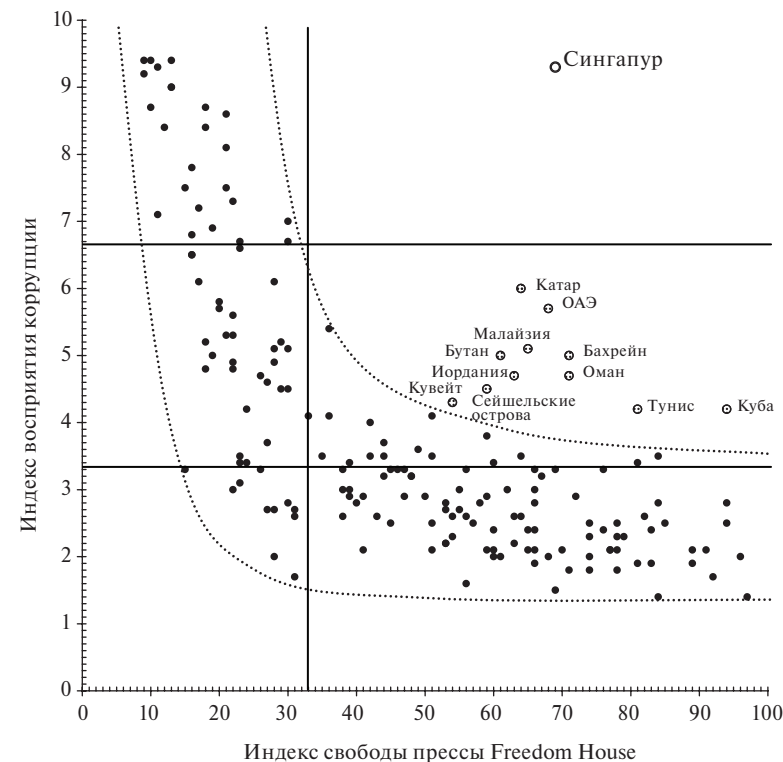


Рис. 6

На общей картине, отображенной на рис. 6, уникальное исключение представляет Сингапур, а также отклонение в смысле повышенных значений ИВК — уже рассмотренная выше группа из 10 госу-

дарств, к которой примыкают расположенные у восточного побережья Африки Сейшельские острова с подобными характеристиками. В целом общая картина, отображенная на рис. 7, демонстрирует те же тенденции (но в более сглаженном виде), что и общая картина, отображенная на рис. 6.

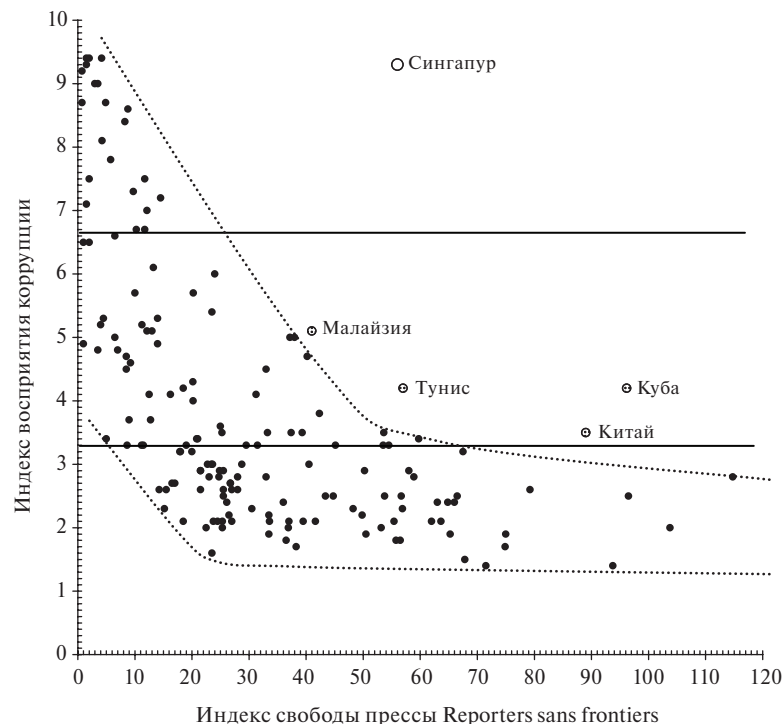


Рис. 7

Сопоставительный анализ состояния коррупции и состояния политической, экономической и информационной свободы и порождаемой ею конкуренции показывает, что *только высокого уровня такой свободы и конкуренции недостаточно для подавления коррупции. Для достижения этой цели необходимо, чтобы государство дополнительно применяло специальные правовые и административные антикоррупционные меры.*

Политико-правовой анализ антикоррупционных мер

Международные принципы и стандарты антикоррупционных мер установлены Конвенцией ООН против коррупции, которую подписали 140 государств и участниками которой по состоянию на сентябрь 2008 года являются 124 государства⁵⁰. Извлечения из текста Конвенции приведены в Приложении 2, а список подписавших и (или) участвующих в ней суверенных государств — в Приложении 3.

В соответствии с этой Конвенцией (статья 2) основным объектом применения антикоррупционных мер является «публичное должностное лицо», что «может означать любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу». И, в первую очередь, «любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе Государства — участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица».

При этом принципиальное значение имеет следующее обстоятельство. Законодательную, нормативно-правовую и организационно-исполнительную реализацию антикоррупционных мер должны осуществлять избираемые и назначаемые должностные лица государства, которые сами являются первоочередными объектами таких мер. Поэтому *одним из важнейших факторов, способных побудить действующих руководителей государства к проведению необходимых мероприятий является политическая конкуренция, при отсутствии которой реальная, а не имитационная реализация комплекса системных мер против коррупции представляется практически неосуществимой.* А единственный и уникальный в современной мировой практике феномен Сингапура служит только подтверждением этого.

Определяя основы политики и практики предупреждения и противодействия коррупции, Конвенция (статья 5) предписывает государствам-участникам разрабатывать и проводить «эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности». А в качестве прак-

⁵⁰ Конвенция ООН против коррупции. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №A/RES/58/4 от 21 ноября 2003 г. // www.un.org/russian/documents/instruments/docs_ru.asp,

^{www} www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html.

тической меры — «периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней».

Конвенция в явном виде исходит из того, *что в осуществлении мер по предупреждению и противодействию коррупции должна участвовать не только государственная власть, но и общество, что подавление коррупции в государстве невозможно без непосредственного участия в этом процессе его граждан*. Поэтому, в развитие положения статьи 5 об участии общества в противодействии коррупции, статья 13 предписывает государствам-участникам «принимать надлежащие меры для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней» и, прежде всего, меры, направленные на «усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений».

Для того чтобы граждане могли практически участвовать в борьбе с коррупцией, они должны иметь возможность создавать автономные объединения, включая политические, и посредством таких объединений и в личном качестве реально влиять на управление делами государства путем формирования, постоянных взаимодействий и контроля государственной власти и ее органов, т.е. должны реально обладать и пользоваться всеми гражданскими и политическими правами.

Более того, как указано в статье 5, политика противодействия коррупции для того, чтобы быть эффективной, призвана отражать принципы правопорядка. В современном правовом государстве правопорядок основан на признании, соблюдении и защите всех прав и свобод человека и гражданина, которые являются непосредственно действующими, определяют смысл и содержание деятельности всех ветвей и органов государственной и местной власти и обеспечиваются правосудием⁵¹.

Проверка и оценка правовых документов и, прежде всего, законов, а также подзаконных нормативно-правовых актов, определяющих административные меры, на коррупциогенность как способность правовых норм устанавливать такие рамки взаимоотношений между агентами, которые повышают вероятность их вступления в коррупционные взаимодействия, должна осуществляться уже на этапе рас-

⁵¹ Такой правопорядок установлен, в частности, конституциями Бразилии, Венгрии, России, Франции, Японии и других государств.

смотрения проектов таких актов. Для обеспечения объективности и достоверности такая диагностика должна осуществляться вне государственных структур специализированными неправительственными организациями по нормативно утвержденным, как представляется, парламентом методикам⁵². А постоянная защищенность этого процесса от ненадлежащего влияния действующей власти и контроль практической реализации его результатов может обеспечиваться механизмом политической конкуренции и непосредственно парламентской оппозицией, выступающей в роли «политического санитара» в сфере государственного управления. *В отсутствие политической конкуренции объективная и действенная проверка и оценка нормативных актов действующей власти на коррупциогенность представляется маловероятной.*

В институциональном аспекте, исходя из принципа децентрализации власти, Конвенция (статья 6) предписывает создание органа или органов, осуществляющих предупреждение коррупции. Таким органам государство должно обеспечивать «необходимую самостоятельность с тем, чтобы такой орган или органы могли выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния» и «необходимые материальные ресурсы и специализированный персонал, а также такую подготовку персонала, которая может потребоваться для выполнения возложенных на него функций».

Современная политическая практика показывает, что для того чтобы реально оградить тот или иной орган власти от «ненадлежащего влияния», принципиально необходим внешний по отношению к системе действующей государственной власти контроль его деятельности, а именно контроль со стороны граждан и их автономных объединений (гражданский контроль) и контроль со стороны политической оппозиции (политический контроль).

В качестве практических мер по предупреждению и противодействию коррупции Конвенция определяет следующее.

Во-первых, организация кадрового обеспечения публичного сектора (статья 7) путем создания, поддержки и укрепления таких систем приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и других неизбираемых публичных должностных лиц, которые:

⁵² О методиках диагностики правовых актов на коррупциогенность см.: Головинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства. М.: Фонд ИНДЕМ, 2004.

- основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности;
- включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации таких кадров;
- способствуют выплате надлежащего вознаграждения и установлению справедливых окладов;
- способствуют подготовке и переподготовке кадров, удовлетворяющих требованиям правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций с учетом рисков, сопряженных с коррупцией.

В основе такой организации кадрового обеспечения публичного сектора лежит профессиональная конкуренция, реализуемая, прежде всего, в форме назначения на должность по результатам открытого и публичного конкурса, проводимого на базе квалификационного отбора претендентов.

Применительно к избираемым публичным должностным лицам в статье 7 предлагается принятие законодательных и административных мер, которые устанавливают критерии к кандидатам и выборам на публичные должности и усиливают прозрачность в финансировании кандидатов на такие должности и политических партий. Таким образом, Конвенция определяет *в качестве практической меры противодействия и подавления коррупции усиление добросовестности и прозрачности политической конкуренции на выборах в органы государственной власти.*

Кроме того, Конвенция (статья 8) предлагает государствам-участникам поощрять неподкупность, честность и ответственность своих публичных должностных лиц и применять кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения этими лицами публичных функций с одновременным установлением дисциплинарных и других мер ответственности за нарушения таких кодексов или стандартов. В этой статье также предлагается устанавливать меры и системы, способствующие тому, чтобы публичные должностные лица сообщали о коррупционных деяниях, о которых им стало известно при выполнении ими своих функций, и обязывающие этих лиц представлять декларации о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникнуть коллизия интересов.

Во-вторых, создание систем закупок в публичном секторе, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критери-

ях принятия решений и являются эффективными, в том числе и с точки зрения предупреждения коррупции, и системы мер по содействию прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами, включая меры по предотвращению фальсификации документации, касающейся публичных расходов и доходов (статья 9).

Сфера закупок в публичном секторе, распределение государственных заказов и контрактов на товары и услуги является одной из основных «питательных сред» для распространения коррупции в системе отношений государства с частным сектором. В связи с этим Сьюзан Роуз-Аккерман отмечает: «Незаконное вознаграждение за возможность получить крупный контракт и концессию, как правило, является прерогативой крупного бизнеса и высокопоставленных чиновников. Самые одиозные дела связаны с колоссальными финансовыми расходами и серьезно подрывают как государственный бюджет, так и перспективы экономического развития всей страны... В сфере государственного распределения товаров и услуг часто возникают коррупционные скандалы: ведь с помощью взяток можно не только получить контракт, но и определить объем и номенклатуру государственных закупок»⁵³. *В данном случае непосредственно государство выступает в роли заказчика и потребителя и оно должно способствовать и быть объективно заинтересовано в высоком уровне конкуренции между производителями и поставщиками необходимых ему товаров и услуг.*

В-третьих, обеспечение публичной отчетности (статья 10) путем применения мер для усиления прозрачности в деятельности публичной администрации государства, в том числе применительно к ее организации, функционированию и процессам принятия решений, которые могут включать:

- принятие процедур или правил, позволяющих населению получать информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации и, с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных данных, о решениях и юридических актах, затрагивающих интересы населения;
- упрощение административных процедур для облегчения публичного доступа к компетентным органам, принимающим решения;
- опубликование информации, которая может включать периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации.

⁵³ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. С. 32, 77.

Публичность и прозрачность для общества деятельности всей системы государственной власти наряду, как следует из выше рассмотренного, с политической конкуренцией представляет собой ключевой фактор в противодействии и подавлении коррупции, в практической результативности применения антикоррупционных мер. Однако для обеспечения публичности и прозрачности деятельности системы государственной власти недостаточно только ее публичной отчетности, на характер и содержание которой всегда будут оказывать влияние интересы и цели самой власти. Поэтому Конвенция (статья 13) определяет и такие меры, как «обеспечение для населения эффективного доступа к информации» и «уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции». *Эти меры могут быть реализованы только в условиях соблюдения и защиты государством в целом права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом и, в первую очередь, в сфере массового информирования на конкурентной основе.*

В-четвертых, предупреждение коррупции в частном секторе (статья 12) за счет установления эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций за несоблюдение мер по предупреждению коррупции, а также применения таких мер, как, например:

- содействие сотрудничеству между правоохранительными органами и частными организациями;
- содействие разработке стандартов и процедур, предназначенных для обеспечения добросовестности в работе частных организаций, поощрения использования добросовестной коммерческой практики в отношениях между коммерческими предприятиями и в договорных отношениях между ними и государством;
- содействие прозрачности в деятельности частных организаций;
- предупреждение злоупотреблений процедурами, регулирующими деятельность частных организаций;
- предупреждение возникновения коллизии интересов путем установления ограничений в отношении профессиональной деятельности и работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию;
- обеспечение частных организаций достаточными механизмами внутреннего аудиторского контроля, а также надлежащих процедур аудита и сертификации их счетов и финансовых ведомостей;

- отказ в освобождении от налогообложения в отношении расходов, представляющих собой взятки, и других расходов, понесенных в целях содействия коррупционным деяниям.

Очевидно, что все перечисленные меры в отношении частного сектора направлены на содействие и поощрение добросовестной и профессиональной конкуренции и защиту такой конкуренции от возможных деформаций и подавления коррупцией.

В-пятых, предупреждение отмывания денежных средств (статья 14) путем: установления всеобъемлющего внутреннего режима регулирования и надзора в отношении банков и небанковских финансовых учреждений; осуществления сотрудничества и обмена информацией на национальном и международном уровне между административными, регулирующими, правоохранительными и другими органами, ведущими борьбу с отмыванием денежных средств; применения мер по выявлению и контролю трансграничных перемещений наличных денежных средств и оборотных инструментов, а также развития и поощрения глобального, регионального, субрегионального и двухстороннего сотрудничества между судебными и правоохранительными органами и органами финансового регулирования в целях борьбы с отмыванием денежных средств.

В условиях экономической глобализации и мировых интеграционных процессов борьба с отмыванием денежных средств невозможна без постоянного сотрудничества и партнерских взаимодействий между всеми государствами и может стать не только возведенным их совместными усилиями непреодолимым препятствием для трансграничной коррупции, но и действенным механизмом борьбы с внутригосударственной коррупцией.

Решающую роль в борьбе с коррупцией призвана и должна выполнять судебная власть. Безусловно признавая и учитывая этот факт, Конвенция (статья 11) предписывает государствам-участникам применять меры «по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них». Аналогичные меры могут внедряться и применяться в органах прокуратуры в тех государствах, в которых эти органы не входят в состав судебной власти, но пользуются такой же независимостью, как и судебные органы.

Действительно, никакие меры против коррупции не могут быть эффективными и дать желаемый результат, если в государстве правосудие не осуществляется объективно и беспристрастно справедливым и независимым судом. Если не соблюдается принцип равноправия и состяза-

тельности сторон в процессе судебного разбирательства, судьи и суды подвержены внешним воздействиям и влиянию, прежде всего, со стороны других государственных органов и их должностных лиц, принимают решения в угоду политической конъюнктуре и, тем более, если судьи и суды сами поражены коррупцией. *Независимый, свободный от корыстных интересов и политических симпатий суд, выступающий гарантом законности и справедливости, играет для государства ту же роль, какая в человеке принадлежит совести*⁵⁴.

Особое значение в Конвенции придается правоохранительной деятельности и уголовному преследованию лиц, причастных к коррупции. Государствам, участвующим в Конвенции, предписывается принять законодательные и другие меры с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых деяний:

- подкуп национальных публичных должностных лиц (статья 15);
- подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций (статья 16);
- хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом (статья 17);
- злоупотребление влиянием в корыстных целях (статья 18);
- злоупотребление служебным положением (статья 19);
- незаконное обогащение (статья 20).

При этом необходимо обратить внимание на существенный факт: при определении таких уголовно наказуемых коррупционных деяний, как злоупотребление влиянием в корыстных целях и злоупотребление служебным положением, в качестве их преступной цели в Конвенции указывается «получение какого-либо неправомерного преимущества», т.е. не только материального, но и любого иного. Из этого следует, что *политическая коррупция, в соответствии с приведенным ее определением, подпадает по категории уголовно наказуемого деяния в форме злоупотребления влиянием в корыстных целях или злоупотребления служебным положением и должна преследоваться правоохранительными органами как уголовное преступление и рассматриваться судом в рамках уголовного судопроизводства.*

Политико-правовой анализ международных принципов и стандартов мер против коррупции показывает, что *такие меры могут быть эффективными и результативными только в условиях соблюдения и защиты государством прав и свобод его граждан, наличия политической и эконо-*

мической конкуренции и возможностей свободного поиска, получения и распространения информации на конкурентной основе, прежде всего, в сфере массового информирования. При этом практическая реализация мер против коррупции должна начинаться с предоставления прав и свобод гражданам и создания условий для реальной политической конкуренции и информационной свободы.

* * *

Проведенные исследования позволяют выявить и обосновать следующую закономерность:

- Высокий уровень политической, экономической и информационной свободы и конкуренции является необходимым условием для сдерживания и противодействия коррупции, однако одной только свободы и конкуренции недостаточно для подавления коррупции.
- Для подавления коррупции необходима реализация комплекса системных правовых и административных мер против коррупции в соответствии с международными принципами и стандартами.
- Правовые и административные меры могут стать результативными только в условиях соблюдения и защиты государством всех прав и свобод его граждан, обеспечения политической, экономической и информационной свободы и порождаемой ею конкуренции.
- Практическая реализация мер против коррупции должна начинаться с предоставления прав и свобод гражданам и создания условий для реальной политической конкуренции и свободного поиска, получения и распространения информации.

⁵⁴ Концепция судебной реформы в Российской Федерации / под ред. Б.А. Золотухина. М.: ЗАО «Редакция газеты «Демократический выбор», 2001. С. 25.

Литература

Вебер М. Парламент и правительство в новой Германии. К политической критике чиновничества и партийной жизни // Вебер М. Политические работы (1895—1919). М.: Праксис, 2003.

Волженкин Б.В. Коррупция. Серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе». СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ, 1998.

Гевелинг Л.В. Клептократия. Социально-политическое измерение коррупции и негативной экономики. Борьба африканского государства с деструктивными формами организации власти. М.: Гуманитарий, 2001.

Головишинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства. М.: Фонд ИНДЕМ, 2004.

Западноевропейские страны: Особенности социально-экономических моделей. М.: Наука, 2002.

Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М.: Эдиториал УРСС, 2003.

Конвенция ООН против коррупции. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №A/RES/58/4 от 21 ноября 2003 года // www.un.org/russian/documents/instruments/docs_ru.asp

Конституции зарубежных стран. М.: Юрлитинформ, 2001.

Концепция судебной реформы в Российской Федерации / под ред. *Б.А. Золотухина*. М.: ЗАО «Редакция газеты «Демократический выбор», 2001.

Мизес Людвиг фон. Человеческая деятельность: Трактат по экономической теории. М.: Экономика, 2000.

Миронюк М.Г., Тимофеев И.Н., Ваславский Я.И. Универсальные сравнения с использованием количественных методов анализа (Обзор прецедентов) // Полис. 2006. № 5.

Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. М.: Материк, 2007.

Панфилова Е.А., Шевердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. М.: Де Ново, 2005.

Парсонс Т. О социальных системах. М.: Академический Проект, 2002.

Портер М. Конкуренция. М.: Издательский дом «Вильямс», 2006.

Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2007.

Рогоу А.А., Лассуэлл Г.Д. Власть, коррупция и честность. М.: РАГС, 2005.

Российский энциклопедический словарь. М.: Большая российская энциклопедия, 2001.

Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2003.

Свалехен М., Стэнсел Д. Экономическая свобода, коррупция и рост, 2008 // www.cato.ru/pages/69?idcat=475&parent_id=2.

Сингапур: «дракон» коррупции повержен, 2008 // hakira.info/history.shtml.

Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии. М.: Аспект Пресс, 2001.

Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. М.: АСТ, 2007.

Интернет-ресурсы

Hakira.info — Независимое общественное расследование, www.hakira.info

Reporters sans frontières, www.rsf.org

The Cato Institute, www.cato.org

The Economic Freedom Network, www.freetheworld.com

The Fraser Institute, www.fraserinstitute.org

The Freedom House, www.freedomhouse.org

The Heritage Foundation, www.heritage.org

Википедия — свободная энциклопедия, ru.wikipedia.org

Официальный сайт ООН, www.un.org/russian/

Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р», www.transparency.org.ru

Приложение 1

№	Государство	ИЭС _{CF}	ИЭС _{HF}	ИПП _{FN}	ИГС _{FN}	ИСП _{FN}	ИСП _{RF}	ИВК
1	Австралия*	7,9	82,0	1	1	21	8,79	8,6
2	Австрия*	7,6	70,0	1	1	21	4,25	8,1
3	Азербайджан	6,2	55,3	6	5	77	55,40	2,1
4	Албания*	6,1	63,3	3	3	50	25,50	2,9
5	Алжир	5,3	55,7	6	5	62	40,50	3,0
6	Ангола	4,2	47,1	6	5	63	26,50	2,2
7	Андорра*	—	—	1	1	13	—	—
8	Антигуа и Барбуда*	—	—	2	2	39	—	—
9	Аргентина*	5,4	55,1	2	2	47	24,83	2,9
10	Армения	7,3	70,3	5	4	66	23,63	3,0
11	Афганистан	—	—	5	5	71	56,50	1,8
12	Багамские Острова*	7,1	71,1	1	1	20	—	—
13	Бангладеш	6,0	44,9	5	4	68	53,17	2,0
14	Барбадос*	6,3	71,3	1	1	19	—	6,9
15	Бахрейн	7,1	72,2	5	5	71	38,00	5,0
16	Беларусь	—	44,7	7	6	91	63,63	2,1
17	Белиз*	6,6	62,8	1	2	22	—	3,0
18	Бельгия*	7,2	71,5	1	1	11	1,50	7,1
19	Бенин*	5,8	55,0	2	2	31	17,00	2,7
20	Болгария*	6,9	62,9	1	2	33	16,25	4,1
21	Боливия*	6,6	53,2	3	3	39	21,50	2,9
22	Босния и Герцеговина	6,1	53,7	4	3	45	11,17	3,3
23	Ботсвана*	7,2	68,6	2	2	36	23,50	5,4
24	Бразилия*	6,0	55,9	2	2	42	25,25	3,5
25	Бруней-Даруссалам	—	—	6	5	75	—	—
26	Буркина-Фасо	5,5	55,6	5	3	41	21,50	2,9
27	Бурунди*	5,0	46,3	4	5	74	43,40	2,5
28	Бутан	—	—	6	5	61	37,17	5,0
29	Бывшая югославская Республика Македония*	6,3	61,1	3	3	47	11,50	3,3
30	Вануату*	—	—	2	2	23	—	3,1
31	Венгрия*	7,5	67,2	1	1	21	4,50	5,3

№	Государство	ИЭС _{CF}	ИЭС _{HF}	ИПП _{FN}	ИГС _{FN}	ИСП _{FN}	ИСП _{RF}	ИВК
32	Венесуэла (Боливарианская Республика)*	4,9	45,0	4	4	74	36,88	2,0
33	Вьетнам	6,1	49,8	7	5	82	79,25	2,6
34	Габон	5,6	53,6	6	4	69	31,50	3,3
35	Гаити*	6,0	48,9	4	5	56	23,50	1,6
36	Гайана*	6,1	49,4	2	3	31	—	2,6
37	Гамбия	—	56,6	5	4	79	48,25	2,3
38	Гана*	6,2	56,7	1	2	27	9,00	3,7
39	Гватемала*	7,1	60,5	3	4	58	33,00	2,8
40	Гвинея	—	52,8	6	5	66	33,50	1,9
41	Гвинея-Бисау*	5,2	45,1	4	4	53	33,50	2,2
42	Германия*	7,6	71,2	1	1	16	5,75	7,8
43	Гондурас*	6,7	60,2	3	3	51	25,50	2,5
44	Гренада*	—	—	1	2	24	—	3,4
45	Греция*	6,9	60,1	1	2	27	9,25	4,6
46	Грузия*	7,1	69,2	4	4	60	20,83	3,4
47	Дания*	7,7	79,2	1	1	10	2,00	9,4
48	Демократическая Республика Конго	4,0	—	5	6	81	50,50	1,9
49	Джибути	—	52,3	5	5	72	50,25	2,9
50	Доминика*	—	—	1	1	22	—	5,6
51	Доминиканская Республика*	6,4	58,5	2	2	39	22,75	3,0
52	Египет	6,5	59,2	6	5	59	58,00	2,9
53	Замбия*	6,7	56,4	3	4	64	21,50	2,6
54	Зимбабве	2,9	29,8	7	6	89	62,00	2,1
55	Израиль*	7,1	66,1	1	2	28	13,25	6,1
56	Индия*	6,6	54,2	2	3	35	39,33	3,5
57	Индонезия*	6,3	53,9	2	3	54	30,50	2,3
58	Иордания	7,0	63,0	5	4	63	40,21	4,7
59	Ирак	—	—	6	6	69	67,83	1,5
60	Иран	6,4	44,0	6	6	85	96,50	2,5
61	Ирландия*	7,9	82,4	1	1	15	2,00	7,5
62	Исландия*	7,8	76,5	1	1	9	0,75	9,2
63	Испания*	7,1	69,7	1	1	23	10,25	6,7
64	Италия*	7,0	62,5	1	1	29	11,25	5,2
65	Йемен	—	52,8	5	5	78	56,67	2,5
66	Кабо-Верде*	—	58,4	1	1	28	14,00	4,9

№	Государство	ИЭС _{CF}	ИЭС _{HF}	ИПП _{FN}	ИГС _{FN}	ИСП _{FN}	ИСП _{RF}	ИВК
67	Казахстан	7,3	60,5	6	5	78	41,63	2,1
68	Камбоджа	—	56,2	6	5	60	25,33	2,0
69	Камерун	5,4	54,0	6	6	65	36,00	2,4
70	Канада*	8,1	80,2	1	1	18	4,88	8,7
71	Катар	—	62,2	6	5	64	24,00	6,0
72	Кения	6,6	59,6	4	3	60	23,75	2,1
73	Кипр*	7,5	71,3	1	1	22	14,00	5,3
74	Кирибати*	—	—	1	1	26	—	3,3
75	Китай	6,3	52,8	7	6	84	89,00	3,5
76	Колумбия*	5,8	61,9	3	3	59	42,33	3,8
77	Коморские Острова*	—	—	4	4	54	28,00	2,6
78	Конго	4,3	45,2	5	6	51	24,50	2,1
79	Корейская Народно-Демократическая Республика	—	3,0	7	7	98	108,75	—
80	Коста-Рика*	7,4	64,8	1	1	19	6,50	5,0
81	Кот-д'Ивуар	5,9	54,9	7	5	66	27,00	2,1
82	Куба	—	27,5	7	7	94	96,17	4,2
83	Кувейт	7,3	68,3	4	4	54	20,17	4,3
84	Кыргызстан	6,8	61,1	5	4	70	33,60	2,1
85	Лаосская Народно-Демократическая Республика	—	49,2	7	6	83	75,00	1,9
86	Латвия*	7,5	68,3	2	1	22	3,50	4,8
87	Лесото*	6,8	51,9	2	3	46	29,50	3,3
88	Либерия*	—	—	3	4	65	25,33	2,1
89	Ливан	—	60,9	5	4	55	28,75	3,0
90	Ливийская Арабская Джамахирия	—	38,7	7	7	94	66,50	2,5
91	Литва*	7,5	70,8	1	1	18	7,00	4,8
92	Лихтенштейн*	—	—	1	1	14	—	—
93	Люксембург*	7,8	75,2	1	1	12	—	8,4
94	Маврикий*	7,5	72,3	1	2	26	8,50	4,7
95	Мавритания*	6,5	55,0	4	4	56	15,50	2,6
96	Мадагаскар*	5,9	62,4	4	3	48	20,00	3,2
97	Малави*	5,5	53,8	4	4	55	26,75	2,7
98	Малайзия	6,8	64,5	4	4	65	41,00	5,1
99	Мали*	5,3	55,5	2	3	27	16,50	2,7

№	Государство	ИЭС _{CF}	ИЭС _{HF}	ИПП _{FN}	ИГС _{FN}	ИСП _{FN}	ИСП _{RF}	ИВК
100	Мальдивские Острова	—	—	6	5	66	45,17	3,3
101	Мальта*	7,3	66,0	1	1	20	—	5,8
102	Марокко	5,9	56,4	5	4	64	33,25	3,5
103	Маршалловы Острова*	—	—	1	1	17	—	—
104	Мексика*	7,1	66,4	2	3	51	53,63	3,5
105	Микронезия (Федеративные Штаты*)	—	—	1	1	21	—	—
106	Мозамбик*	6,2	56,6	3	3	40	23,00	2,8
107	Молдова*	6,5	58,4	3	4	66	24,75	2,8
108	Монако*	—	—	2	1	16	—	—
109	Монголия*	7,1	62,8	2	2	38	23,40	3,0
110	Мьянма	3,8	39,5	7	7	97	93,75	1,4
111	Намибия*	6,6	61,0	2	2	30	8,50	4,5
112	Науру*	—	—	1	1	28	—	—
113	Непал	5,6	54,7	5	4	57	53,75	2,5
114	Нигер*	5,1	52,7	3	4	63	25,50	2,6
115	Нигерия	5,7	55,5	4	4	53	49,83	2,2
116	Нидерланды*	7,7	76,8	1	1	13	3,50	9,0
117	Никарагуа*	6,5	60,0	3	3	43	14,25	2,6
118	Новая Зеландия*	8,5	80,2	1	1	13	4,17	9,4
119	Норвегия*	7,5	69,0	1	1	10	0,75	8,7
120	Объединенная Республика Танзания	6,3	56,4	4	3	48	18,00	3,2
121	Объединенные Арабские Эмираты	7,7	62,8	6	5	68	20,25	5,7
122	Оман	7,6	67,4	6	5	71	—	4,7
123	Пакистан	6,0	56,8	6	5	66	64,83	2,4
124	Палау*	—	—	1	1	14	—	—
125	Панама*	7,4	64,7	1	2	44	17,88	3,2
126	Папуа-Новая Гвинея*	6,2	—	3	3	28	—	2,0
127	Парагвай*	6,5	60,5	3	3	60	26,10	2,4
128	Перу*	7,2	63,5	2	3	44	37,38	3,5
129	Польша*	6,9	59,5	1	1	24	18,50	4,2
130	Португалия*	7,2	64,3	1	1	16	2,00	6,5
131	Республика Корея*	7,3	67,9	1	2	30	12,13	5,1

№	Государство	ИЭС _{CF}	ИЭС _{HF}	ИПП _{FH}	ИГС _{FH}	ИСП _{FH}	ИСП _{RF}	ИВК
132	Российская Федерация	5,8	49,9	6	5	78	56,90	2,3
133	Руанда	5,2	54,1	6	5	84	58,88	2,8
134	Румыния*	6,4	61,5	2	2	44	12,75	3,7
135	Сальвадор*	7,6	69,2	2	3	42	20,20	4,0
136	Самоа*	—	—	2	2	29	—	4,5
137	Сан-Марино*	—	—	1	1	17	—	—
138	Сан-Томе и Принсипи*	—	—	2	2	28	—	2,7
139	Саудовская Аравия	—	62,8	7	6	81	59,75	3,4
140	Свазиленд	—	58,9	7	5	76	54,50	3,3
141	Сейшельские Острова*	—	—	3	3	59	33,00	4,5
142	Сенегал*	5,9	58,2	2	3	49	25,00	3,6
143	Сент-Винсент и Гренадина*	—	—	2	1	17	—	6,1
144	Сент-Китс и Невис*	—	—	1	1	19	—	—
145	Сент-Люсия*	—	—	1	1	16	—	6,8
146	Сербия*	5,6	—	3	2	39	21,00	3,4
147	Сингапур	8,8	87,4	5	4	69	56,00	9,3
148	Сирийская Арабская Республика	5,4	46,6	7	6	83	66,00	2,4
149	Словакия*	7,3	68,7	1	1	22	1,00	4,9
150	Словения*	6,2	60,6	1	1	23	6,50	6,6
151	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии*	8,1	79,5	1	1	18	8,25	8,4
152	Соединенные Штаты Америки*	8,1	80,6	1	1	17	14,50	7,2
153	Соломоновы Острова	—	—	4	3	30	—	2,8
154	Сомали	—	—	7	7	84	71,50	1,4
155	Судан	—	—	7	7	78	55,75	1,8
156	Суринам*	—	53,9	2	2	23	—	3,5
157	Сьерра-Леоне*	5,7	48,9	3	3	59	39,50	2,1
158	Таджикистан	—	54,5	6	5	77	37,00	2,1
159	Таиланд	6,8	63,5	6	4	56	53,50	3,3

№	Государство	ИЭС _{CF}	ИЭС _{HF}	ИПП _{FH}	ИГС _{FH}	ИСП _{FH}	ИСП _{RF}	ИВК
160	Тимор-Лешти*	—	—	3	4	38	27,00	2,6
161	Того	5,1	48,8	5	5	74	15,17	2,3
162	Тонга	—	—	5	3	31	38,25	1,7
163	Тринидад и Тобаго*	6,8	70,2	2	2	23	5,00	3,4
164	Тувалу*	—	—	1	1	26	—	—
165	Тунис	6,6	59,3	7	5	81	57,00	4,2
166	Туркменистан	—	43,4	7	7	96	103,75	2,0
167	Турция*	6,2	60,8	3	3	51	31,25	4,1
168	Уганда	6,5	64,4	5	4	53	28,00	2,8
169	Узбекистан	—	52,3	7	7	92	74,88	1,7
170	Украина*	5,8	51,1	3	2	53	26,75	2,7
171	Уругвай*	6,9	68,1	1	1	30	11,75	6,7
172	Фиджи	5,9	61,5	6	4	37	33,50	—
173	Филиппины	6,6	56,9	4	3	45	44,75	2,5
174	Финляндия*	7,8	74,8	1	1	9	1,50	9,4
175	Франция*	7,0	65,4	1	1	22	9,75	7,3
176	Хорватия*	6,4	54,6	2	2	36	12,50	4,1
177	Центральноафриканская Республика	4,6	48,2	5	5	61	22,50	2,0
178	Чад	5,1	47,7	7	6	74	36,50	1,8
179	Черногория*	6,8	—	3	3	38	19,00	3,3
180	Чешская Республика*	7,0	68,5	1	1	18	4,00	5,2
181	Чили*	7,8	79,8	1	1	30	12,13	7,0
182	Швейцария*	8,3	79,7	1	1	13	3,00	9,0
183	Швеция*	7,5	70,4	1	1	11	1,50	9,3
184	Шри-Ланка*	6,0	58,3	4	4	67	67,50	3,2
185	Эквадор*	5,8	55,4	3	3	41	18,50	2,1
186	Экваториальная Гвинея	—	52,5	7	6	89	65,25	1,9
187	Эритрея	—	—	7	6	94	114,75	2,8
188	Эстония*	8,0	77,8	1	1	16	1,00	6,5
189	Эфиопия	6,0	53,2	5	5	76	63,00	2,4
190	Южная Африка*	6,8	63,2	2	2	28	13,00	5,1
191	Ямайка*	7,2	66,2	2	3	15	8,63	3,3
192	Япония*	7,5	72,5	1	2	21	11,75	7,5
193	Тайвань	7,2	71,0	2	1	20	10,00	5,7

Примечание: * — электоральная демократия по определению Freedom House.

Приложение 2

Конвенция ООН против коррупции

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №A/RES/58/4
от 21 ноября 2003 г.
(извлечения)

Глава I. Общие положения

Статья 2. Термины

Для целей настоящей Конвенции:

а) «публичное должностное лицо» означает:

i) любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе Государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица;

ii) любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого Государства-участника;

iii) любое другое лицо, определяемое в качестве «публичного должностного лица» во внутреннем законодательстве Государства-участника.

Тем не менее для целей принятия некоторых конкретных мер, предусмотренных главой II настоящей Конвенции, «публичное должностное лицо» может означать любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого Государства-участника...

Глава II. Меры по предупреждению коррупции

Статья 5. Политика и практика предупреждения и противодействия коррупции

1. Каждое Государство-участник, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, разрабатывает и осуществ-

ляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности.

2. Каждое Государство-участник стремится устанавливать и поощрять эффективные виды практики, направленные на предупреждение коррупции.

3. Каждое Государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

4. Государства-участники, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своих правовых систем, взаимодействуют друг с другом и с соответствующими международными и региональными организациями в разработке и содействии осуществлению мер, указанных в настоящей статье. Это взаимодействие может включать участие в международных программах и проектах, направленных на предупреждение коррупции.

Статья 6. Орган или органы по предупреждению и противодействию коррупции

1. Каждое Государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа или, в надлежащих случаях, органов, осуществляющих предупреждение коррупции с помощью таких мер, как:

а) проведение политики, упомянутой в статье 5 настоящей Конвенции, и, в надлежащих случаях, осуществление надзора и координации проведения такой политики;

б) расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции.

2. Каждое Государство-участник обеспечивает органу или органам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи, необходимую самостоятельность, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы с тем, чтобы такой орган или органы могли выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния. Следует обеспечить необходимые материальные ресурсы и специализированный персонал, а также такую подготовку персонала, которая может потребоваться для выполнения возложенных на него функций.

3. Каждое Государство-участник сообщает Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций название и адрес органа или органов, которые могут оказывать другим Государствам-участникам содействие в разработке и осуществлении конкретных мер по предупреждению коррупции.

Статья 7. Публичный сектор

1. Каждое Государство-участник стремится, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и, в надлежащих случаях, других незанимаемых публичных должностных лиц, какие:

- a) основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности;
- b) включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации, в надлежащих случаях, таких кадров на таких должностях;
- c) способствуют выплате надлежащего вознаграждения и установлению справедливых окладов с учетом уровня экономического развития Государства-участника;
- d) способствуют осуществлению образовательных и учебных программ с тем, чтобы такие лица могли удовлетворять требованиям в отношении правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций, а также обеспечивают им специализированную и надлежащую подготовку с тем, чтобы углубить осознание ими рисков, которые сопряжены с коррупцией и связаны с выполнением ими своих функций. Такие программы могут содержать ссылки на кодексы или стандарты поведения в применимых областях.

2. Каждое Государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства с тем, чтобы установить критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности.

3. Каждое Государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, со-

образно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства с тем, чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий.

4. Каждое Государство-участник стремится, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов.

Статья 8. Кодексы поведения публичных должностных лиц

1. В целях борьбы с коррупцией каждое Государство-участник поощряет, среди прочего, неподкупность, честность и ответственность своих публичных должностных лиц в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы.

2. В частности, каждое Государство-участник стремится применять, в рамках своих институциональных и правовых систем, кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций.

3. Для целей осуществления положений настоящей статьи каждое Государство-участник принимает во внимание, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, соответствующие инициативы региональных, межрегиональных и многосторонних организаций, например Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, содержащийся в приложении к резолюции 51/59 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1996 года.

4. Каждое Государство-участник также рассматривает, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, возможность установления мер и систем, способствующих тому, чтобы публичные должностные лица сообщали соответствующим органам о коррупционных деяниях, о которых им стало известно при выполнении ими своих функций.

5. Каждое Государство-участник стремится, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с кото-

рыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц.

6. Каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, дисциплинарных или других мер в отношении публичных должностных лиц, которые нарушают кодексы или стандарты, установленные в соответствии с настоящей статьей.

Статья 9. Публичные закупки и управление публичными финансами

1. Каждое Государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, необходимые меры для создания надлежащих систем закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции. Такие системы, которые могут предусматривать надлежащие пороговые показатели при их применении, затрагивают, среди прочего, следующее:

- а) публичное распространение информации, касающейся закупочных процедур и контрактов на закупки, включая информацию о приглашениях к участию в торгах и надлежащую или уместную информацию о заключении контрактов, с тем чтобы предоставить потенциальным участникам торгов достаточное время для подготовки и представления их тендерных заявок;
- б) установление, заблаговременно, условий участия, включая критерии отбора и принятия решений о заключении контрактов, а также правила проведения торгов, и их опубликование;
- в) применение заранее установленных и объективных критериев в отношении принятия решений о публичных закупках в целях содействия последующей проверке правильности применения правил или процедур;
- г) эффективную систему внутреннего контроля, включая эффективную систему обжалования, для обеспечения юридических средств оспаривания и средств правовой защиты в случае несоблюдения правил или процедур, установленных согласно настоящему пункту;
- д) меры регулирования, в надлежащих случаях, вопросов, касающихся персонала, который несет ответственность за закупки, например требование о декларировании заинтересованности в конкретных публичных закупках, процедуры проверки и требования к профессиональной подготовке.

2. Каждое Государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, надлежащие меры по содействию прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами. Такие меры охватывают, среди прочего, следующее:

- а) процедуры утверждения национального бюджета;
- б) своевременное представление отчетов о поступлениях и расходах;
- в) систему стандартов бухгалтерского учета и аудита и связанного с этим надзора;
- г) эффективные и действенные системы управления рисками и внутреннего контроля;
- д) в надлежащих случаях, корректировку при несоблюдении требований, установленных в настоящем пункте.

3. Каждое Государство-участник принимает такие гражданско-правовые и административные меры, какие могут потребоваться, в соответствии с основополагающими принципами его внутреннего законодательства, с тем чтобы обеспечить сохранность бухгалтерских книг, записей, финансовых ведомостей или другой документации, касающейся публичных расходов и доходов, и воспрепятствовать фальсификации такой документации.

Статья 10. Публичная отчетность

С учетом необходимости борьбы с коррупцией каждое Государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, такие меры, какие могут потребоваться для усиления прозрачности в его публичной администрации, в том числе применительно к ее организации, функционированию и, в надлежащих случаях, процессам принятия решений. Такие меры могут включать, среди прочего, следующее:

- а) принятие процедур или правил, позволяющих населению получать, в надлежащих случаях, информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации и, с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных данных, о решениях и юридических актах, затрагивающих интересы населения;
- б) упрощение административных процедур, в надлежащих случаях, для облегчения публичного доступа к компетентным органам, принимающим решения;
- в) опубликование информации, которая может включать периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации.

Статья 11. Меры в отношении судебных органов и органов прокуратуры

1. С учетом независимости судебной власти и ее решающей роли в борьбе с коррупцией каждое Государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы и без ущерба для независимости судебных органов, меры по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них. Такие меры могут включать правила, касающиеся действий судей и работников судебных органов.

2. Меры, аналогичные тем, которые принимаются в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, могут внедряться и применяться в органах прокуратуры в тех Государствах-участниках, в которых они не входят в состав судебной власти, но пользуются такой же независимостью, как и судебные органы.

Статья 12. Частный сектор

1. Каждое Государство-участник принимает меры, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, по предупреждению коррупции в частном секторе, усилению стандартов бухгалтерского учета и аудита в частном секторе и, в надлежащих случаях, установлению эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций за несоблюдение таких мер.

2. Меры, направленные на достижение этих целей, могут включать, среди прочего, следующее:

- а) содействие сотрудничеству между правоохранительными органами и соответствующими частными организациями;
- б) содействие разработке стандартов и процедур, предназначенных для обеспечения добросовестности в работе соответствующих частных организаций, включая кодексы поведения для правильного, добросовестного и надлежащего осуществления деятельности предпринимателями и представителями всех соответствующих профессий и предупреждения возникновения коллизии интересов, а также для поощрения использования добросовестной коммерческой практики в отношениях между коммерческими предприятиями и в договорных отношениях между ними и государством;
- с) содействие прозрачности в деятельности частных организаций, включая, в надлежащих случаях, меры по идентификации юридических и физических лиц, причастных к созданию корпоративных организаций и управлению ими;

д) предупреждение злоупотреблений процедурами, регулирующими деятельность частных организаций, включая процедуры, касающиеся субсидий и лицензий, предоставляемых публичными органами для осуществления коммерческой деятельности;

е) предупреждение возникновения коллизии интересов путем установления ограничений, в надлежащих случаях и на разумный срок, в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц или в отношении работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию, когда такая деятельность или работа прямо связаны с функциями, которые такие публичные должностные лица выполняли в период их нахождения в должности или за выполнением которых они осуществляли надзор;

ф) обеспечение того, чтобы частные организации, с учетом их структуры и размера, обладали достаточными механизмами внутреннего аудиторского контроля для оказания помощи в предупреждении и выявлении коррупционных деяний и чтобы счета и требуемые финансовые ведомости таких частных организаций подлежали применению надлежащих процедур аудита и сертификации.

3. В целях предупреждения коррупции каждое Государство-участник принимает такие меры, какие могут потребоваться, в соответствии с его внутренним законодательством и правилами, регулирующими ведение бухгалтерского учета, представление финансовой отчетности, а также стандарты бухгалтерского учета и аудита, для запрещения следующих действий, осуществляемых в целях совершения любого из преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией:

- а) создание неофициальной отчетности;
- б) проведение неучтенных или неправильно зарегистрированных операций;
- с) ведение учета несуществующих расходов;
- д) отражение обязательств, объект которых неправильно идентифицирован;
- е) использование поддельных документов;
- ф) намеренное уничтожение бухгалтерской документации ранее сроков, предусмотренных законодательством.

4. Каждое Государство-участник отказывается в освобождении от налогообложения в отношении расходов, представляющих собой взятки, которые являются одним из элементов состава преступлений, признанных таковыми в соответствии со статьями 15 и 16 настоящей Конвенции, и, в надлежащих случаях, в отношении других расходов, понесенных в целях содействия коррупционным деяниям.

Статья 13. Участие общества

1. Каждое Государство-участник принимает надлежащие меры, в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз. Это участие следует укреплять с помощью таких мер, как:

- a) усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений;
- b) обеспечение для населения эффективного доступа к информации;
- c) проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах;
- d) уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции. Могут устанавливаться определенные ограничения этой свободы, но только такие ограничения, какие предусмотрены законом и являются необходимыми:
 - i) для уважения прав или репутации других лиц;
 - ii) для защиты национальной безопасности, или публичного порядка, или охраны здоровья или нравственности населения.

2. Каждое Государство-участник принимает надлежащие меры для обеспечения того, чтобы соответствующие органы по противодействию коррупции, о которых говорится в настоящей Конвенции, были известны населению, и обеспечивает доступ к таким органам для представления им сообщений, в том числе анонимно, о любых случаях, которые могут рассматриваться в качестве представляющих собой какое-либо из преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией.

Статья 14. Меры по предупреждению отмыывания денежных средств

1. Каждое Государство-участник:

- a) устанавливает всеобъемлющий внутренний режим регулирования и надзора в отношении банков и небанковских финансовых учреждений, в том числе физических или юридических лиц, предоставляющих

официальные или неофициальные услуги в связи с переводом денежных средств или ценностей, а также, в надлежащих случаях, других органов, являющихся особо уязвимыми с точки зрения отмыывания денежных средств, в пределах своей компетенции, в целях недопущения и выявления всех форм отмыывания денежных средств, причем такой режим основывается в первую очередь на требованиях в отношении идентификации личности клиента и, в надлежащих случаях, собственника — бенефициара, ведения отчетности и предоставления сообщений о подозрительных сделках;

- b) без ущерба для статьи 46 настоящей Конвенции, обеспечивает, чтобы административные, регулирующие, правоохранительные и другие органы, ведущие борьбу с отмыыванием денежных средств (в том числе, когда это соответствует внутреннему законодательству, и судебные органы) были способны осуществлять сотрудничество и обмен информацией на национальном и международном уровнях на условиях, устанавливаемых его внутренним законодательством, и в этих целях рассматривает вопрос об учреждении подразделения по финансовой оперативной информации, которое будет действовать в качестве национального центра для сбора, анализа и распространения информации, касающейся возможных случаев отмыывания денежных средств.

2. Государства-участники рассматривают вопрос о применении практически возможных мер по выявлению перемещения наличных денежных средств и соответствующих оборотных инструментов через их границы и по контролю за таким перемещением при условии соблюдения гарантий, направленных на обеспечение надлежащего использования информации, и не создавая каких-либо препятствий перемещению законного капитала. Такие меры могут включать требование о том, чтобы физические лица и коммерческие предприятия сообщали о трансграничных переводах значительных объемов наличных денежных средств и передачах соответствующих оборотных инструментов.

3. Государства-участники рассматривают вопрос о применении надлежащих и практически возможных мер для установления требования о том, чтобы финансовые учреждения, включая учреждения по переводу денежных средств:

- a) включали в формуляры для электронного перевода средств и связанные с ними сообщения точную и содержательную информацию об отправителе;
- b) сохраняли такую информацию по всей цепочке осуществления платежа;

с) проводили углубленную проверку переводов средств в случае отсутствия полной информации об отправителе.

4. При установлении внутреннего режима регулирования и надзора согласно положениям настоящей статьи и без ущерба для любой другой статьи настоящей Конвенции Государствам-участникам предлагается руководствоваться соответствующими инициативами региональных, межрегиональных и многосторонних организаций, направленными против отмывания денежных средств.

5. Государства-участники стремятся к развитию и поощрению глобального, регионального, субрегионального и двустороннего сотрудничества между судебными и правоохранительными органами, а также органами финансового регулирования в целях борьбы с отмыванием денежных средств.

Глава III. Криминализация и правоохранительная деятельность

Статья 15. Подкуп национальных публичных должностных лиц

Каждое Государство-участник принимает такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно:

- а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей;
- б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.

Статья 16. Подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций

1. Каждое Государство-участник принимает такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых деяний, когда они совершаются умышленно, обещание, предложение или предоставление иностранному публич-

ному должностному лицу или должностному лицу публичной международной организации, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей для получения или сохранения коммерческого или иного неправомерного преимущества в связи с ведением международных дел.

2. Каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, вымогательство или принятие иностранным публичным должностным лицом или должностным лицом публичной международной организации, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.

Статья 17. Хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом

Каждое Государство-участник принимает такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых деяний, когда они совершаются умышленно, хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование публичным должностным лицом в целях извлечения выгоды для себя самого или другого физического или юридического лица какого-либо имущества, публичных или частных средств, или ценных бумаг, или любого другого ценного предмета, находящихся в ведении этого публичного должностного лица в силу его служебного положения.

Статья 18. Злоупотребление влиянием в корыстных целях

Каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно:

- а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу или любому другому лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества, с тем чтобы это

публичное должностное лицо или такое другое лицо злоупотребило своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от администрации или публичного органа Государства-участника какого-либо неправомерного преимущества для первоначального инициатора таких действий или любого другого лица;

б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом или любым другим лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или для другого лица, с тем чтобы это публичное должностное лицо или такое другое лицо злоупотребило своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от администрации или публичного органа Государства-участника какого-либо неправомерного преимущества.

Статья 19. Злоупотребление служебным положением

Каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, злоупотребление служебными полномочиями или служебным положением, т.е. совершение какого-либо действия или бездействия, в нарушение законодательства, публичным должностным лицом при выполнении своих функций с целью получения какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или иного физического или юридического лица.

Статья 20. Незаконное обогащение

При условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.

Приложение 3 **Государства, подписавшие и (или) ратифицировавшие конвенцию ООН против коррупции**

№	Государство	Подпись	Ратификация
1	Афганистан	20 февраль 2004	25 августа 2008
2	Австралия	9 декабря 2003	7 декабря 2005
3	Австрия	10 декабря 2003	11 января 2006
4	Азербайджан	27 февраля 2004	1 ноября 2005
5	Албания	18 декабря 2003	25 мая 2006
6	Алжир	9 декабря 2003 г	25 августа 2004
7	Ангола	10 декабря 2003	29 августа 2006
8	Антигуа и Барбуда		21 июня 2006
9	Аргентина	10 декабря 2003	28 августа 2006
10	Армения	19 мая 2005	8 март 2007
11	Багамские Острова		10 января 2008
12	Бангладеш		27 февраля 2007
13	<i>Барбадос</i>	<i>10 декабря 2003</i>	
14	<i>Бахрейн</i>	<i>8 февраля 2005</i>	
15	Беларусь	28 апрель 2004	17 февраль 2005
16	Бельгия	10 декабря 2003	
17	Бенин	10 декабря 2003	14 октября 2004
18	Болгария	10 декабря 2003	20 сентября 2006
19	Боливия	9 декабря 2003	5 декабря 2005
20	Босния и Герцеговина	16 сентября 2005	26 октября 2006
21	Бразилия	9 декабря 2003	15 июнь 2005
22	<i>Бруней-Даруссалам</i>	<i>11 декабря 2003</i>	
23	Буркина-Фасо	10 декабря 2003	10 октября 2006
24	Бурунди		10 марта 2006
25	<i>Бутан</i>	<i>15 сентября 2005</i>	
26	Бывшая югославская Республика Македония	18 августа 2005	13 апреля 2007
27	Венгрия	10 декабря 2003	19 апреля 2005
28	<i>Венесуэла (Боливарианская Республика)</i>	<i>10 декабря 2003</i>	
29	<i>Вьетнам</i>	<i>10 декабря 2003</i>	
30	Габон	10 декабря 2003	1 октября 2007
31	<i>Гаити</i>	<i>10 декабря 2003</i>	
32	<i>Гайана</i>		<i>16 апрель 2008</i>
33	Гана	9 декабря 2004	27 июня 2007

№	Государство	Подпись	Ратификация
34	Гватемала	9 декабря 2003	3 ноября 2006
35	<i>Гвинея</i>	<i>15 июля 2005</i>	
36	Гвинея-Бисау		10 сентября 2007
37	<i>Германия</i>	<i>9 декабря 2003</i>	
38	Гондурас	17 мая 2004	23 май 2005
39	Греция	10 декабря 2003	17 сентября 2008
40	Дания	10 декабря 2003	26 декабря 2006
41	Джибути	17 июнь 2004	20 апреля 2005
42	Доминиканская Республика	10 декабря 2003	26 октября 2006
43	Египет	9 декабря 2003	25 февраля 2005
44	Замбия	11 декабря 2003	7 декабрь 2007
45	Зимбабве	20 февраль 2004	8 март 2007
46	<i>Израиль</i>	<i>29 ноября 2005</i>	
47	<i>Индия</i>	<i>9 декабря 2005</i>	
48	Индонезия	18 декабря 2003	19 сентября 2006
49	Иордания	9 декабря 2003	24 февраля 2005
50	Ирак		17 марта 2008
51	<i>Иран (Исламская Республика)</i>	<i>9 декабря 2003</i>	
52	<i>Ирландия</i>	<i>9 декабря 2003</i>	
53	Испания	16 сентября 2005	19 июня 2006
54	<i>Италия</i>	<i>9 декабря 2003</i>	
55	Йемен	11 декабря 2003	7 ноябрь 2005
56	Кабо-Верде	9 декабря 2003	23 апреля 2008
57	Казахстан		18 июня 2008
58	Камбоджа		5 сентября 2007
59	Камерун	10 декабря 2003	6 февраля 2006
60	Канада	21 мая 2004	2 октября 2007
61	Катар	1 декабря 2005	30 января 2007
62	Кения	9 декабря 2003	9 декабря 2003
63	<i>Кипр</i>	<i>9 декабря 2003</i>	
64	Китай	10 декабря 2003	13 января 2006
65	Колумбия	10 декабря 2003	27 октября 2006
66	<i>Коморские Острова</i>	<i>10 декабря 2003</i>	
67	Конго		13 июля 2006
68	Коста-Рика	10 декабря 2003	21 марта 2007
69	<i>Кот-д'Ивуар</i>	<i>10 декабря 2003</i>	
70	Куба	9 декабря 2005	9 февраля 2007
71	Кувейт	9 декабря 2003	16 февраля

№	Государство	Подпись	Ратификация
72	Кыргызстан	10 декабря 2003	16 сентября 2005
73	<i>Лаосская Народно-Демократическая Республика</i>	<i>10 декабря 2003</i>	
74	Латвия	19 мая 2005	4 января 2006
75	Лесото	16 сентября 2005	16 сентября 2005
76	Либерия		16 сентября 2005
77	Ливийская Арабская Джамахирия	23 декабря 2003	7 июня 2005
78	Литва	10 декабря 2003	21 декабря 2006
79	<i>Лихтенштейн</i>	<i>10 декабря 2003</i>	
80	Люксембург	10 декабря 2003	6 ноября 2007
81	Маврикий	9 декабря 2003	15 декабря 2004
82	Мавритания		25 октябрь 2006
83	Мадагаскар	10 декабря 2003	22 сентября 2004
84	Малави	21 сентября 2004	4 декабря 2007
85	<i>Малайзия</i>	<i>9 декабря 2003</i>	
86	Мали	9 декабря 2003	18 апреля 2008
87	Мальдивские Острова		22 марта 2007
88	Мальта	12 май 2005	11 апреля 2008
89	Марокко	9 декабря 2003	9 мая 2007
90	Мексика	9 декабря 2003	20 июля 2004
91	Мозамбик	25 мая 2004	9 апреля 2008
92	Молдова	28 сентября 2004	1 октября 2007
93	Монголия	29 апрель 2005	11 января 2006
94	<i>Мьянма</i>	<i>2 декабря 2005</i>	
95	Намбия	9 декабря 2003	3 августа 2004
96	<i>Непал</i>	<i>10 декабря 2003</i>	
97	Нигер		11 августа 2008
98	Нигерия	9 декабря 2003	14 декабрь 2004
99	Нидерланды	10 декабря 2003	31 октября 2006
100	Никарагуа	10 декабря 2003	15 февраль 2006
101	<i>Новая Зеландия</i>	<i>10 декабря 2003</i>	
102	Норвегия	9 декабря 2003	29 июня 2006
103	Объединенная Республика Танзания	9 декабря 2003	25 май 2005
104	Объединенные Арабские Эмираты	10 августа 2005	22 февраля 2006
105	Пакистан	9 декабря 2003	31 августа 2007
106	Панама	10 декабря 2003	23 сентября 2005

№	Государство	Подпись	Ратификация
107	Папуа-Новая Гвинея	22 декабря 2004	16 июля 2007
108	Парагвай	9 декабря 2003	1 июня 2005
109	Перу	10 декабря 2003	16 ноября 2004
110	Польша	10 декабря 2003	15 сентября 2006
111	Португалия	11 декабря 2003	28 сентября 2007
112	Республика Корея	10 декабря 2003	27 марта 2008
113	Российская Федерация	9 декабря 2003	9 мая 2006
114	Руанда	30 ноябрь 2004	4 октября 2006
115	Румыния	9 декабря 2003	2 ноября 2004
116	Сальвадор	10 декабря 2003	1 июля 2004
117	Сан-Томе и Принсипи	8 декабря 2005	12 апреля 2006
118	<i>Саудовская Аравия</i>	<i>9 января 2004</i>	
119	<i>Свазиленд</i>	<i>15 сентября 2005</i>	
120	Сейшельские Острова	27 февраля 2004	16 март 2006
121	Сенегал	9 декабря 2003	16 ноябрь 2005
122	Сербия	11 декабря 2003	20 декабря 2005
123	<i>Сингапур</i>	<i>11 ноябрь 2005</i>	
124	<i>Сирийская Арабская Республика</i>	<i>9 декабря 2003</i>	
125	Словакия	9 декабря 2003	1 июня 2006
126	Словения		1 апрель 2008
127	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	9 декабря 2003	9 февраля 2006
128	Соединенные Штаты Америки	9 декабря 2003	30 октября 2006
129	<i>Судан</i>	<i>14 январь 2005</i>	
130	Сьерра-Леоне	9 декабря 2003	30 сентября 2004
131	Таджикистан		25 сентября 2006
132	<i>Таиланд</i>	<i>9 декабря 2003</i>	
133	<i>Тимор-Лешти</i>	<i>10 декабря 2003</i>	
134	Того	10 декабря 2003	6 июль 2005
135	Тринидад и Тобаго	11 декабря 2003	31 мая 2006
136	Тунис	30 март 2004	23 сентября 2008
137	Туркменистан		28 марта 2005
138	Турция	10 декабря 2003	9 ноября 2006
139	Уганда	9 декабря 2003	9 сентября 2004
140	Узбекистан		29 июль 2008
141	<i>Украина</i>	<i>11 декабря 2003</i>	

№	Государство	Подпись	Ратификация
142	Уругвай	9 декабря 2003	10 января 2007
143	Фиджи		14 мая 2008
144	Филиппины	9 декабря 2003	8 ноябрь 2006
145	Финляндия	9 декабря 2003	20 июня 2006
146	Франция	9 декабря 2003	11 июля 2005
147	Хорватия	10 декабря 2003	24 апреля 2005
148	Центрально-Африканская Республика	11 февраль 2004	6 октября 2006
149	Черногория		23 октября 2006
150	<i>Чешская Республика</i>	<i>22 апреля 2005</i>	
151	Чили	11 декабря 2003	13 сентября 2006
152	<i>Швейцария</i>	<i>10 декабря 2003</i>	
153	Швеция	9 декабря 2003	25 сентября 2007
154	Шри-Ланка	15 марта 2004	31 март 2004
155	Эквадор	10 декабря 2003	15 сентября 2005
156	Эфиопия	10 декабря 2003	26 ноябрь 2007
157	Южная Африка	9 декабря 2003	22 ноября 2004
158	Ямайка	16 сентября 2005	5 Марта 2008
159	<i>Япония</i>	<i>9 декабря 2003</i>	

Примечание: Курсивом выделены государства (35), подписавшие, но не ратифицировавшие Конвенцию и потому не являющиеся ее участниками.

*Препринт WP14/2009/01
Серия WP14
Политическая теория
и политический анализ*

Ю.А. Нисневич

Свобода и конкуренция или коррупция?

Публикуется в авторской редакции

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.
Отпечатано в типографии ГУ ВШЭ с представленного оригинал-макета.
Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 4,5.
Усл. печ. л. 3,95. Заказ № . Изд. № 885.

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Тел.: (495) 772-95-71; 772-95-73

Для заметок
