

© 2011 г.

Владимир Андрианов

доктор экономических наук, профессор МГУ

директор департамента стратегического анализа и разработок Внешэкономбанка

(e-mail: andrianov_vd@veb.ru)

ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Масштабы распространения коррупции в мире и усиление внимания международного сообщества к этому негативному явлению превратили коррупцию в глобальную проблему современности. В настоящее время меры по противодействию коррупции осуществляются как правительствами отдельных стран, так и различными международными, общественными и неправительственными организациями. В результате постепенно в мировом сообществе формируется глобальный антикоррупционный консенсус. Многие страны ввели в практику государственной политики широкий арсенал мер по противодействию коррупции, которые заслуживают пристального внимания и изучения.

На базе анализа обширного исторического, статистического, аналитического материала автор показывает эволюцию взглядов ученых, общественных деятелей и политиков на проблемы возникновения и проявления коррупции, эффективности мер по борьбе с этой проблемой на страновом и международном уровнях.

Ключевые слова: коррупция, деловая коррупция, административная коррупция, пленение государства, политическая коррупция, индекс восприятия коррупции, антикоррупционный консенсус, международные конвенции противодействия коррупции, эффективность государственного управления, принцип мерократии.

Определение коррупции, формы и виды проявления коррупции

Масштабы распространения коррупции в мире и усиление внимания международного сообщества к этому негативному явлению превратили коррупцию в глобальную проблему современности.

Благодаря активной позиции ряда международных организаций и гражданской пропаганде коррупция стала восприниматься не только как проблема коррумпированных стран, но и как проблема тех государств и иностранных компаний, которые их коррумпируют.

В настоящее время меры по противодействию коррупции осуществляются как правительствами отдельных стран, так и различными международными, общественными и неправительственными организациями.

Многие страны ввели в практику государственной политики широкий арсенал мер по противодействию коррупции, которые заслуживают самого пристального внимания и изучения.

В результате постепенно в мировом сообществе возникает и формируется так называемый глобальный антикоррупционный консенсус. В борьбе с этим злом антикоррупционный консенсус претендует на объединение усилий между различными общественными и политическими силами, в том числе между левыми и правыми, между либералами и консерваторами, между глобалистами и антиглобалистами.

Чтобы найти ответы на вопрос, как эффективно противодействовать коррупции, нужно обратиться к истории, понять причины возникновения этого негативного явления, выявить формы его проявления, проанализировать современное состояние проблемы, понять, почему одни страны по индексу восприятия коррупции занимают первые места, а другие – последние, ознакомиться с зарубежным опытом борьбы с коррупцией.

Современный термин «коррупция» произошел от латинского слова *corrumpere*, имеющего несколько значений, основное из которых – «портить».

Справочно: латинское слово corrumpere при переводе на русский язык имеет 15 значений: «повреждать желудок плохой пищей», «портить воду в закрытой таре», «расстраивать дела», «расточать состояние», «приводить в упадок нравы», «упускать возможности», «истощать источник», «истреблять насекомых», «поджигать имущество», «губить свободу», «обольщать женщин», «развращать молодежь», «искажать смысл», «фальсифицировать результаты», «унижать достоинство».

Коррупция – достаточно сложное социально-экономическое явление и не имеет единственного общепринятого определения.

В самом общем виде под коррупцией понимается использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее установленным законом и правилам. Наиболее часто термин применяется по отношению к бюрократическому аппарату и политической элите. По одному из определений коррупция – это неспособность государства с помощью стимулов направить корыстный интерес человека в продуктивное русло.

Историческая справка: исторические корни коррупции, вероятно, восходят к обычаю делать подарки вождям или жрецам, чтобы добиться их расположения.

Дорогой подарок выделял человека среди других просителей и способствовал тому, чтобы его просьба была выполнена. Поэтому в первобытных обществах плата жрецу или вождю была нормой.

Из числа должностных преступлений взяточничество является самым ранним из известных человечеству. Свидетельством древности этого деяния могут служить слова Овидия (I в. до н.э.): «Дары увлекают, поверь, людей и богов, Юпитер мирится сам при виде даров».

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

Особую озабоченность в древние времена вызывала продажность судей, поскольку она приводила к незаконному перераспределению собственности и желанию решить спор вне правового поля.

Не случайно ведущие религии из всех видов коррупции осуждают в первую очередь подкуп судей. В частности, в Библии сказано: «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых». В Коране говорится: «Не присваивайте незаконно имущества друг друга и не подкупайте судей, чтобы намеренно присвоить часть собственности других людей».

Как писал английский философ XVII в. Томас Гоббс (1588–1679), коррупция «есть корень, из которого вытекает во все времена и при всяких соблазнах презрение ко всем законам».

По мере усложнения государства, появления аппарата управления появились профессиональные чиновники, которые, по замыслу правителей, должны были довольствоваться только фиксированным жалованьем. На практике чиновники стремились воспользоваться своим положением для тайного увеличения своих доходов.

Коррупцию можно классифицировать, используя различные признаки, критерии и особенности проявления. В частности, можно выделить следующие виды коррупции:

- административную и как ее разновидность бытовую;
- деловую;
- коррупцию, связанную с «пленением» или захватом государства;
- политическую.

Административная коррупция. Под административной коррупцией понимается намеренное внесение искажений в процесс предписанного исполнения существующих законов, правил с целью предоставления преимуществ заинтересованным лицам.

Классический пример административной коррупции: мелкий торговец вынужден давать взятки бесконечной веренице официальных инспек-

торов, районным начальникам, местным правоохранительным органам, различного рода «крышам» и др.

Кроме того, к административной коррупции можно отнести взятки с целью получения различного рода разрешений, таможенного оформления, получения государственных заказов и др.

По данным социологических исследований, проведенных в странах СНГ, средний размер выплат, связанных с административной коррупцией, в конце 90-х годов оценивался в среднем в 3,7% валового годового дохода компании. Аналогичный показатель для малых компаний оказался почти в три раза больше.

Разновидностью административной коррупции является *бытовая коррупция*, которая порождается взаимодействием рядовых граждан и чиновников. В нее входят различные подарки от граждан и услуги должностному лицу и членам его семьи. К этой категории также относится *кумовство (непотизм)*. Этот вид коррупции наиболее распространен в сфере услуг

Деловая коррупция. Деловая коррупция возникает при взаимодействии бизнеса и власти. Деловая коррупция – плата предпринимателями денежных средств или материальных ценностей государственным или муниципальным служащим по делам своей фирмы.

Например, в случае хозяйственного спора стороны могут стремиться заручиться поддержкой судьи с целью вынесения решения в свою пользу.

Результаты различных научных исследований свидетельствуют, что в мире нет государства, где вера в чиновника была бы абсолютной.

Проведенные в конце 90-х годов социологические исследования и опросы о распространенности коррупции в разных странах и среди различных категорий сотрудников дают весьма показательные печальные результаты.

В частности, в возможность того, что ваш непосредственный начальник хотя бы раз в жизни брал взятку, в Италии верили 100% опрошенных, во Франции – 75, в Нидерландах – 70, в Германии – 68, в США – 56, в Японии – 43, в Норвегии – 30%.

В Германии, согласно официальной полицейской статистике, в середине 90-х годов прошлого столетия в получении взяток было уличено около 2 тыс. государственных чиновников. По оценкам специалистов, ежегодные потери страны от заключения различных контрактов за взятки оценивались в 10 млрд немецких марок.

Справочно: наиболее громкие скандалы последних лет были связаны с крупнейшими немецкими транснациональными компаниями – «Сименс», «Фольксваген» и «Даймлер».

В частности, в 2007 г. власти Германии за доказанные взятки компании «Сименс» в Нигерии, России и Литве на общую сумму 12 млн евро наложили на фирму штраф в размере 201 млн долл. В результате скандала компании «Сименс» пришлось уволить 130 руководителей различных подразделений, включая менеджеров высшего звена концерна.

По закону о коррупции в США могут привлекаться к суду иностранные предприятия, представленные на американской бирже. В конце 2008 г. в соответствии с немецким законом о противодействии коррупции за рубежом «Сименс» была вынуждена выплатить 350 млн долл. по гражданскому иску Комиссии по ценным бумагам и биржам США и 450 млн долл. по уголовному иску Министерству юстиции США. Совокупный размер штрафов «Сименс» по делам о взятках составил 1,18 млрд долл.

В начале 2010 г. Министерство юстиции США предъявило немецкому автопроизводителю концерну «Даймлер» обвинения в даче взяток чиновникам в 22 странах мира на общую сумму 56 млн долл. для получения крупных государственных заказов.

Речь идет о нарушениях, совершенных в период с 1998 по 2008 г. немецким экспортным подразделением концерна «Даймлер Экспорт энд Файненс ГмбХ» и российским ЗАО «Мерседес-Бенц Рус» (до недавнего времени ЗАО «Даймлер Крайслер автомобили Рус») в таких странах, как Россия, Китай, Таиланд, Греция, Ирак, Хорватия, Туркмения, Узбекистан и др.

По версии Минюста США, представители этих двух организаций дарили государственным служащим дорогие подарки или просто переводили на их счета крупные суммы денег. По документам деньги проходили как скидки или комиссионные платежи.

Руководство немецкого концерна «Даймлер» признало свою вину в подкупе чиновников и заключило мировое соглашение с органами юстиции США. За прекращение дела и судебных разбирательств, что могло нанести еще больший ущерб имиджу концерна, «Даймлер» выплатил штраф в размере 185 млн долл., которые были поделены между двумя ведомствами США – 93,6 млн долл. получило Министерство юстиции США и 91,4 млн долл. – Комиссия по ценным бумагам и биржам США.

По заявлению заместителя государственного секретаря США С. Айзенштата, за период с 1994 по 1998 г. американские компании потеряли при заключении международных контрактов около 24 млрд долл. по причинам, связанным с коррупцией. В этот период обвинения в использовании взяток были высказаны в отношении 294 случаев подписания международных контрактов общей стоимостью 145 млрд долл.¹

¹ Бюллетень иностранной и коммерческой информации (БИКИ). 1999. № 99. 26 августа. С. 4.

В 2009 г. связанные с коррупцией потери американских компаний при заключении международных контрактов оценивались специалистами в 27 млрд долл.

Справочно: в 2010 г. американской компании «Хьюлитт Паккард» было предъявлено обвинение в предполагаемых взятках на сумму 8 млн евро., которые позволили ей выиграть контракт стоимостью 35 млн долл. на поставку Генеральной прокуратуре России компьютеров, программного обеспечения и системы защищенного обмена данными. Деньги для взяток были проведены через сложную сеть подставных компаний и счетов в Великобритании, Швейцарии, Австрии, на Виргинских островах, в Белизе, Новой Зеландии, Латвии и Литве и в американских штатах Делавэр и Вайоминг.

По мнению специалистов, свойственные Франции концентрация власти и перекосы во взаимоотношениях между государственными и частным секторами экономики, весьма способствуют процветанию коррупции. В 1994–1995 гг. в отставку из-за обвинений в коррупции ушли три министра.

Ассоциация аудиторов Японии в 1997 г. провела специальное исследование, которое свидетельствует об исключительно высоком уровне коррупции в японском деловом мире.

Справочно: согласно исследованию, пятая часть из 1850 обследованных японских компаний в 90-е годы в том или ином виде была замешана в скандалах, связанных с несоблюдением деловой этики.

Чаще всего это были нарушения антимонопольного законодательства, а также зафиксированные в судебном порядке случаи взятничества.

Самым громким скандалом в Японии в послевоенный период было знаменитое дело компании «Локхид», приведшее к падению премьер-министра Японии Какуэ Танаки.

Один из последних скандалов связан с именем Нобухару Окамуцу, бывшего заместителя министра здравоохранения, которого в конце 90-х годов прошлого столетия обвинили в получении взяток в размере 472 тыс. долл. в обмен на предоставление государственных субсидий на строительство больниц.

Согласно законам бихевиоризма, попадая в коллектив, человек перенимает правила поведения, которые в этом коллективе приняты.

Поэтому, если внутриведомственная или внутрикорпоративная культура такова, что по отношению к взяткам царит «обстановка благодушия, порой безответственности при решении служебных вопросов, отсутствия гласности при обсуждении проступков сотрудников», то новопришедшие примут такое поведение как нормальное и будут следовать ему в дальнейшем.

Распространение коррупции среди чиновников приводит к тому, что в ней оказываются заинтересованными и подчиненные, и начальники.

«Пленение государства». Пленение государства как разновидность коррупции в мировой практике рассматривается как деятельность отдельных лиц, групп или фирм как в государственном, так и в частном секторе с целью воздействия на формирование законов, законодательных актов и других инструментов государственной политики.

Тем самым обеспечиваются определенные преимущества в процессе перераспределения государственной собственности и финансовых ресурсов в свою пользу.

Среди основных видов деятельности, подпадающих под это определение, можно выделить следующие:

- формирование структуры органов исполнительной и законодательной власти;
- выпуск необходимых нормативно-правовых актов;
- неправомерное распоряжение средствами Центрального банка;
- незаконные взносы в партийные кассы со стороны частных лиц;
- «продажа» частным предпринимателям парламентских голосов и др.

В истории современной России сильное влияние на исполнительную и законодательную власть в середине 90-х годов прошлого столетия оказывали избранные, или, как их называли, «назначенные олигархи». Сложившуюся ситуацию в тот период в России можно назвать фактическим пленением государства. Поскольку среди олигархов большинство имели отношение к банковской сфере, в народе эта ситуация получила название «семибанкирщина».

Политическая коррупция. Особой разновидностью коррупции на международной арене является политическая коррупция. Политические аспекты феномена коррупции весьма многогранны и противоречивы.

В послевоенный период эту форму коррупции активно используют США для продвижения своего имперского влияния во многих странах мира. Следует подчеркнуть, что глобализация неотделима от империй.

Нельзя понять природу глобализации, если не осознавать, что США – американская империя – это то, что лежит в основе современного этапа глобализации и является движущей силой этого процесса.

Под империей мы понимаем государства, которые занимаются экспортом институтов, идей, культуры, стиля жизни своего основного народа за пределы своих границ для обеспечения собственных национальных интересов. Эти институты и культура могут насильственно насаждаться за пределами страны, а могут перениматься в добровольном порядке.

За долгие годы в Америке создан достаточно эффективный механизм продвижения своих национальных интересов, в том числе используя коррупционные механизмы, для отбора и подготовки национальных кадров, которые затем продвигаются во властные структуры, в том числе и на самые высокие должности.

Для достижения своих политических целей США активно используют международные, региональные, неправительственные организации, государственные и частные фонды.

Среди таких организаций следует выделить:

- Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ);
- Национальный демократический и международный республиканский институт (Фридом хаус);
- Ассоциацию бывших членов конгресса США (USAFMC);
- Национальный фонд в поддержку демократии;
- Институт устойчивых сообществ (Institute for sustainable communities);
- Корпорацию «Вызовы тысячелетию» (Millenium challenge corporation);
- фонды «Евразия», «Понтис», «Вестминстер», фонд Форда, фонд Сороса и др.

На финансовой и юридической поддержке и подготовке соответствующих кадров специализируются неправительственные организации. Ассоциация американских юристов (American bar association) и Законодательная инициатива для стран Центральной и Восточной Европы (Central and Eastern Europe Law Initiative CEELI).

Подкуп, отбор и подготовка соответствующих кадров осуществляются непосредственно при поддержке спецслужб США.

В конце прошлого столетия коррупционные механизмы американцы активно использовали в Сербии, Польше, Черногории, Грузии, Казахстане, Киргизии, на Украине.

Классический пример в этом плане. После прихода к власти в Грузии М. Саакашвили грузинским государственным чиновникам фактически легально платили зарплату из фонда американского миллиардера Джорджа Сороса.

Примерно такая же ситуация существовала на Украине, особенно в период так называемой оранжевой революции.

Почему коррупция как инструмент «политического искусства» проявилась у верховных правителей в XX в. именно на рубеже 80-90-х го-

дов? Ответ на этот вопрос содержится в Докладе Римского клуба «Первая глобальная революция» (1991 г.).

Авторы документа считают, что политическая власть в современном мире больше не контролируется силой и сложностью вооружений – она определяется финансовой мощью.

Коррупция в высших эшелонах власти

Конец XX в. ознаменовался небывалым всплеском коррупционных скандалов в отношении первых лиц целого ряда государств.

Историческая справка: о коррупции как о «порче», разложении власти писали еще великие мыслители древности. Платон и Аристотель, которые обозначили это явление, тесно связывали его с политикой.

Внутренние механизмы коррумтирования высших деятелей государства глубже всех вскрыл теоретик анархизма Михаил Бакунин еще в 70-х годах XIX в. в работе «Коррупция. – О Макиавелли. – Развитие государственности».

Для любых правителей государства коррупция выступала, как писал М. Бакунин, в качестве средства управления. Коррупция, по словам Бакунина, являлась важным инструментом в руках профессиональных политиков, которые обладали новым искусством – «искусством побеждать и сохранять власть всеми возможными способами».

Впервые о коррупции первых лиц государства заговорили в 1990 г., когда президент Пакистана отправил правительство Беназир Бхутто в отставку в связи с обвинениями в коррупции и некомпетентности.

В Италии в 1992 г. после десятилетней борьбы с мафией специальная комиссия юристов в Милане начала расследование дела премьер-министра Италии Беттино Кракси.

Это расследование и последовавшая затем операция «Чистые руки» привели к тому, что были вскрыты многочисленные факты коррупции в высших эшелонах власти Италии.

Беттино Кракси был заочно приговорен к тюремному заключению за то, что содействовал пополнению партийной кассы социалистов за счет взяток от бизнесменов в обмен на государственные контракты.

В 1994 г. было возбуждено уголовное дело по факту взяточничества против одного из инициаторов операции «Чистые руки» – премьер-министра Италии Сильвио Берлускони.

В 1995 г. возбуждается уголовное дело о связях с мафией Джулио Андреотти, семь раз избиравшегося на пост премьер-министра Италии. В декабре 1999 г. Андреотти был оправдан судом.

В Германии громкий скандал разгорелся в конце 90-х годов вокруг многих политиков, в том числе в отношении финансовых злоупотреблений бывшего канцлера ФРГ Гельмута Коля.

Во Франции уголовное расследование проводили судебные органы и в отношении покойного французского президента Франсуа Миттерана. После ухода в отставку президента Франции Жака Ширака против него было возбуждено дело за финансовые нарушения, допущенные им в период, когда он был мэром Парижа и председателем партии «Объединение в поддержку Республики».

В Японии в 1994 г. в связи с обвинением в финансовых нарушениях был отправлен в отставку премьер-министр Морихиро Хосокава.

В Израиле в конце 90-х годов ушел в отставку президент Эзер Вейцман. Прокуратура этой страны уведомила его о том, что он находится под следствием по обвинению в коррупции: в получении подарков от своего друга, французского миллионера Эдуарда Сарусси в период между 1988 и 1993 г., когда Вейцман был министром науки Израиля.

Вслед за этим в коррупции был обвинен бывший премьер-министр Израиля Эхуд Барак. Одновременно проводилось расследование по фактам нарушений служебной этики в отношении предыдущего премьер-министра Израиля Биньямина Нетаньяху. Такие же обвинения выдвигаются и против нынешнего премьер-министра Израиля Эхуда Ольмерта.

Коррупция верховных правителей расцветала на фоне потери моральных ценностей и трансформации управления в мире финансов. По оценкам специалистов, самыми коррумпированными политиками высшего эшелона власти прошлого столетия были:

- Президент Индонезии Д. Сухарто, который за 31 год своего правления ограбил страну примерно на 15–20 млрд долл.
- Президент Филиппин Фердинанд Маркос, правивший страной в 1972–1986 гг., сколотил состояние, которое оценивалось в 5–10 млрд долл.
- Президент Заира Мобуту Сесе Секо, который за 32 года пребывания у власти присвоил около 5–6 млрд долл.
- Президент Нигерии Сани Абача, который за период своего правления присвоил от 2 до 5 млрд долл.
- Президент Югославии Слободан Милошевич, состояние которого после 11 лет правления оценивалось в 1 млрд долл.
- Бывший диктатор Гаити Ж.К. Дювалье вывез из страны и разместил на банковских счетах в США, Канаде и Франции около 1 млрд долл.¹

¹ Катасонов В.Ю. Бегство капитала из России. М.: Анкил. 2002. С. 119.

Таблица 1

**Среднегодовая заработная плата глав государств и правительств
отдельных стран мира
(2002–2003 гг.)**

Страна	Имя	Размер годовой заработной платы в национальной валюте	Эквивалент годовой заработной платы, долл.	Место страны по индексу восприятия коррупции в 2003 г.
Сингапур	Го Чок Тун	1 200 000 сингапурских долл.	810 000	5
Гонконг	Тань Чи Ху	4 900 000 гонконгских долл.	628 326	14
Япония	Дзюньитиро Коидзуми	50 000 000 японских иен	471 698	21
Великобритания	Тони Блэр	175 444 английских ф. ст.	318 782	11
Новая Зеландия	Хелен Кларк	468 000 новозеландских долл.	304 996	3
Германия	Герхард Шредер	228 040 евро	276 339	16
Австралия	Джон Говард	358 000 австралийских долл.	266 996	8
Канада	Пол Мартин	350 000 канадских долл.	265 393	11
Голландия	Вим Кок	120 000 евро	145 416	7
Италия	Сильвио Берлускони	93925 евро	113818	35
Франция	Жан-Пьер Раффарен	81 602 евро	98 885	23
Малайзия	Абдулла Ахмад Бадави	247 000 малайзийских ринггитов	64 991	37
Латвия	Индулис Эмсис	26640 латов	49443	57
Китай	Вэнь Цзябао	358 000 китайских юаней	43 252	66
Таиланд	Таксин Чинават	1 368 000 таиландских батов	34 598	70
Польша	Лешек Миллер	110 000 злотых	28 133	64
Россия	Михаил Фрадков	604 800 российских рублей	21 223	86
Чехия	Владимир Шпидла	473000 чешских крон	17 475	54
Украина	Виктор Янукович	28 800 гривен	5400	106
Киргизия	Николай Танаев	108 000 сомов	2585	118

Источник: Коммерсант. 2004. 29 марта.

Одним из важных факторов благоприятствующих развитию коррупции, является низкая зарплата чиновников. Чтобы минимизировать риски коррупции некоторые страны законодательно утверждают систему высоких зарплат для высокопоставленных чиновников.

В табл. 1 показана корреляция между уровнем заработной платы высших должностных лиц государства и индексом восприятия коррупции.

Как свидетельствуют данные табл. 1, самым высокооплачиваемым государственным служащим в мире в начале третьего тысячелетия являлся премьер-министр Сингапура Го Чок Тун, годовая зарплата которого в 2003 г. составляла 810 тыс. долл.

Министры и ключевые функционеры в правительстве Сингапура зарабатывают как высококвалифицированные управленцы в крупных корпорациях. В частности министр в Сингапуре получал в 3 раза меньше премьера, однако эта сумма превышала годовой заработок премьер-министров таких стран, как Франция, Италия, Голландия и др.

В Сингапуре создана весьма **эффективная система противодействия и искоренения коррупции**, страна занимает одно из лидирующих мест в мире по низкому уровню коррупции.

Самым высокооплачиваемым чиновником в странах Европейского союза в 2003 г. был премьер-министр Великобритании Тони Блэр, ежегодное жалование которого составило 318 тыс. долл. в 2002–2003 гг., а в 2004 г. – 262 тыс. евро.

Зарплата федерального канцлера Германии Герхарда Шредера была немного меньше – 276 тыс. долл. (228 тыс. евро) без учета разнообразных надбавок, из них примерно 15 тыс. долл. не облагаемых налогом.

Официальное жалование премьер-министра Италии Сильвио Берлускони в 2003 г. составляло 114 тыс. долл. (94 тыс. евро).

Премьер-министра Франции Жан-Пьер Раффарен в виде заработной платы в 2003 г. получил 99 тыс. долл. (82 тыс. евро).

По итогам 2004 г. самым высокооплачиваемым чиновником в странах Европейского союза был федеральный канцлер Германии Герхард Шредер (272 тыс. евро). За ним следовали глава кабинета министров Франции Доминик де Вильпен (240 тыс. евро), премьер-министр Бельгии Ги Верхофстадт (192 тыс. евро), премьер-министр Голландии Ян Петер Балкененде (123 тыс. евро).

Самая низкая заработная плата руководителей правительств была в бывших социалистических странах и республиках бывшего Советского Союза.

В частности, в 2003 г. годовая зарплата премьер-министра Польши составляла 28,1 тыс. долл., России – 21,2 тыс., Чехии – 17,5 тыс., Украины –

5,4 тыс. и Киргизии – 2,6 тыс. долл. По итогам 2004 г. годовая зарплата премьер-министра Польши Марека Бельки увеличилась до 50 тыс. евро.

Как видно из табл. 2, самым высокооплачиваемым государственным служащим в мире в 2010 г. оставался премьер-министр Сингапура Ли Сянь Лун, годовая зарплата которого выросла за эти годы почти в 3 раза и составляли 2 183 516 тыс. долл.

Самым «скромным» оказался индийский премьер-министр Манмохан Сингх, его годовой оклад в 2010 г. составлял всего 4106 долл.

Таблица 2

Среднегодовая заработная плата глав государств и правительств отдельных стран мира в 2010 г. (в долл.)

Сингапур	2 183 516	Новая Зеландия	271 799
Гонконг	513 245	Великобритания	215 390
Кения	427 886	Тайвань	184 200
США	400 000	Республика Корея	136 669
Франция	302 435	Индонезия	124 171
Канада	296 400	Израиль	120 814
Ирландия	287 900	Россия	115 000
Австралия	286 752	Аргентина	74 126
Германия	283 608	Польша	45 045
Япония	273 676	Китай	10 633
ЮАР	272 280	Индия	4106

Источник: The Economist, July, 2010 .

Аномально высокое вознаграждение, так же, как и слишком низкое, свидетельствует об определенном дисбалансе в функционировании бюрократического аппарата.

Методы оценки масштабов коррупции

Последнее десятилетие прошлого века ознаменовалось небывалым интересом со стороны широкой общественности к проблеме коррупции как на страновом, так и на глобальном уровне.

Справочно: в частности, слово «коррупция» встречалось на страницах таких известных изданий, как «Экономист» и «Файненшил таймс», в 1982–1987 гг. в среднем 229 раз, в 1989–1992 гг. – 502 раза, в 1993 г. – 1076 раз, в 1994 г. – 1099 раз, в 1995 г. – 1246 раз. В последующие годы эта тенденция сохранилась.

Начиная с конца прошлого века проблемой коррупции стали заниматься профессиональные ученые – социологи, что привело к появлению

ряда серьезных научных исследований о причинах возникновения и возможных методах противодействия коррупции.

Стали создаваться различные организации, в том числе и международные, которые специализируются на исследовании проблем коррупции.

В частности, бывший сотрудник Всемирного банка Петер Айген, ушедший в отставку в знак протеста против того, что его начальство сквозь пальцы смотрело на коррупцию в развивающихся странах, основал в 1993 г. в Берлине совместно со своими бывшими коллегами организацию Transparency International («Транспэрэнси интернэшнл»). Организация развивалась весьма динамично и уже в начале третьего тысячелетия имела свои отделения в 77 странах мира и получила заслуженную международную известность.

Несомненной заслугой организации является разработка методики определения индекса, отражающего степень коррумпированности стран мира.

Поскольку данный показатель основан в основном на косвенных показателях коррупции, впоследствии он получил название «индекс восприятия коррупции» (ИВК), который отражает представление предпринимателей и специалистов о ситуации с подкупом чиновников в той или иной стране.

Справочно: в основе методики определения индекса восприятия коррупции (ИВК) лежит опрос представителей транснациональных корпораций, крупных национальных компаний, представителей малого и среднего бизнеса, экономических аналитиков, специалистов по оценке рисков.

В последних исследованиях учитывается количество публикаций в СМИ на данную тему. Всего при составлении индекса используется до 16 критериев.

На основании опросов каждая страна оценивается по 10-балльной шкале. Индекс в 10 баллов – идеальная честность, индекс в 0 баллов – полная продажность. Затем страны ранжируются по результатам опроса.

В 1994 г. был опубликован первый индекс восприятия коррупции. В рейтинг вошли 54 страны. Максимальную оценку не получила ни одна страна мира.

Наиболее благополучными странами в сфере противодействия коррупции были признаны скандинавские страны – Дания, Финляндия, Швеция, Норвегия, а также Новая Зеландия и Австралия.

Эффект от публикации индекса был сногшибательным. Все крупнейшие газеты мира перепечатали его со своими комментариями.

Самым главным последствием этого события стало убеждение общества, что коррупция как социальное явление может быть измерена и появляется возможность сравнивать коррумпированность тех или иных стран и следить за изменениями этого показателя в зависимости от проведения социально-экономической политики.

Следующая публикация была осуществлена в 1996 г. На базе полученных результатов способом временной интерполяции были подсчитаны также индексы за период с 1980 по 1985 г. и с 1988 по 1992 г. (табл. 3).

Таблица 3

Индекс восприятия коррупции *
(1996 г.)

№ п/п	Страна	1996	1988-1992	1980-1985
1	Новая Зеландия	9,43	9,30	8,41
2	Дания	9,33	8,88	8,01
3	Швеция	9,08	8,71	8,01
4	Финляндия	9,05	8,88	8,14
5	Канада	8,96	8,97	8,41
6	Норвегия	8,87	8,69	8,41
7	Сингапур	8,80	9,16	8,41
8	Швейцария	8,76	9,00	8,41
9	Нидерланды	8,71	9,03	8,41
10	Австралия	8,60	8,20	8,41
11	Ирландия	8,45	7,68	8,28
12	Великобритания	8,44	8,26	8,01
13	Германия	8,27	8,13	8,14
14	Израиль	7,71	7,44	7,27
15	США	7,66	7,76	8,41
16	Австрия	7,59	7,14	7,35
17	Япония	7,05	7,25	7,75
18	Гонконг	7,01	6,87	7,35
19	Франция	6,96	7,45	8,41
20	Бельгия	6,84	7,40	8,28
21	Чили	6,80	5,51	6,53
22	Португалия	6,53	5,50	4,46
23	ЮАР	5,68	7,00	7,35
24	Польша	5,57	5,20	3,64
25	Чехия	5,37	5,20	5,13
26	Малайзия	5,32	5,10	6,29
27	Республика Корея	5,02	3,50	3,93
28	Греция	5,01	5,05	4,20
29	Тайвань	4,98	5,14	5,95

№ п/п	Страна	1996	1988-1992	1980-1985
30	Иордания	4,89	5,51	5,30
31	Венгрия	4,86	5,22	1,63
32	Испания	4,31	5,06	6,82
33	Турция	3,54	4,05	4,06
34	Италия	3,42	4,30	4,86
35	Аргентина	3,41	5,91	4,94
36	Боливия	3,40	1,34	0,67
37	Таиланд	3,33	1,85	2,42
38	Мексика	3,30	2,23	1,87
39	Эквадор	3,19	3,27	4,54
40	Бразилия	2,96	3,51	4,67
41	Египет	2,84	1,75	1,12
42	Колумбия	2,73	2,71	3,27
43	Уганда	2,71	3,27	0,67
44	Филиппины	2,69	1,96	1,04
45	Индонезия	2,65	0,57	0,20
46	Индия	2,63	2,89	3,67
47	Россия (СССР)	2,58	3,27	5,13
48	Венесуэла	2,50	2,50	3,19
49	Камерун	2,46	3,43	4,59
50	Китай	2,43	4,73	5,13
51	Бангладеш	2,29	0,00	0,78
52	Кения	2,21	1,60	3,27
53	Пакистан	1,00	1,90	1,52
54	Нигерия	0,69	0,63	0,99

* Индекс восприятия коррупции в периоды 1980–1985 гг. и 1988–1992 гг. был подсчитан способом временной интерполяции, основываясь на данных 1996 г.

Источник: Transparency International за соответствующие годы.

Наиболее успешные страны с точки зрения преодоления коррупции

В последующих публикациях рейтинга в период с 1997 по 2010 г. общая картина почти не менялась, в особенности это касалось стран, наиболее благоприятных по индексу восприятия коррупции.

В 2007 г. наиболее благоприятными с точки зрения преодоления коррупции были Дания, Финляндия, Новая Зеландия Сингапур, Швеция, Исландия, Нидерланды, Швейцария, Норвегия, Канада, Австралия, Люксембург, Великобритания, Гонконг, Австрия, Германия. Ирландия и др. Следует отметить, что максимальный балл – 10 – получила Дания в 1998 г.

Таблица 4

**Рейтинг наиболее благоприятных стран мира
по индексу восприятия коррупции (ИВК)
в 2008 г.**

№	Страна	Индекс восприятия коррупции (в баллах)
1	Дания	9,3
5	Швеция	9,3
3	Новая Зеландия	9,3
2	Финляндия	9,4
6	Исландия	9,2
7	Нидерланды	9,0
8	Швейцария	9,0
9	Канада	8,7
10	Норвегия	7,9

Источник: «Transparency International», доклад за 2008 г.

Таблица 5

**Рейтинг наиболее благоприятных стран мира
по индексу восприятия коррупции (ИВК)
в 2009 г.**

№	Страна	Индекс восприятия коррупции (в баллах)
1	Новая Зеландия	9,4
2	Дания	9,3
3	Сингапур	9,2
4	Швеция	9,2
5	Швейцария	9,0
6	Финляндия	8,9
7	Нидерланды	8,9
8	Канада	8,7
9	Исландия	8,7
10	Норвегия	8,6

Источник: «Transparency International», доклад за 2009 г.

Таблица 6

**Рейтинг наиболее благоприятных стран мира
по индексу восприятия коррупции (ИВК)
в 2010 г.**

№	Страна	Индекс восприятия коррупции (в баллах)
2	Дания	9,3
1	Новая Зеландия	9,3
3	Сингапур	9,3
6	Финляндия	9,2
4	Швеция	9,2
8	Канада	8,9
7	Нидерланды	8,8
9	Австралия	8,7
5	Швейцария	8,7
10	Норвегия	8,6

Источник: «Transparency International», доклад за 2010 г.

Наиболее коррумпированные страны мира

Согласно данному индексу наиболее коррумпированными странами мира в конце 90-х годов прошлого столетия являлись Нигерия, Боливия, Колумбия, Пакистан, Мексика, Индонезия, Индия, Аргентина и КНР.

В 2002 г. из 102 обследованных стран и в 2003 г. из 133 обследованных стран наиболее коррумпированными были Кот-д'Ивуар, Гондурас, Зимбабве, Танзания, Гаити, Бангладеш, Нигерия, Мьянма, Чад Индия и др.

В 2004 из 146 обследованных стран наиболее коррумпированными были признаны Гаити (1,5 балла), Бангладеш (1,5), Нигерия (1,6), Мьянма (1,7), Чад (1,7 балла) и др.

В 2005 г. из 159 обследованных стран наиболее коррумпированными были признаны Чад (1,7 балла), Нигерия (1,7), Туркмения (1,8), Гаити (1,5 балла), Бангладеш (1,5), , Мьянма (1,7), Таджикистан (2,1 балла) и др.

В 2006 г. из 163 обследованных стран наиболее коррумпированными оставались Гаити (1,8 балла), Гвинея (1,9), Ирак (1,9), Мьянма (1,9).

В 2007 г. из 180 обследованных стран наиболее коррумпированными оставались Сомали и Мьянма (1,4), Ирак (1,5), Гаити (1,6), Узбекистан и Тонга (1,7), Судан, Чад и Афганистан (1,8), Лаос (1,9).

В 2008 г. из 180 обследованных стран наиболее коррумпированными были Зимбабве, Киргизия, (1,8), Узбекистан, Туркмения, Таджикистан, (2,0).

В 2009 г. из 180 обследованных стран наиболее коррумпированными были Сомали (1,1), Афганистан (1,4), Мьянма (1,4), Судан и Ирак (1,5), Чад (1,6), Узбекистан (1,7), Туркменистан (1,8), Иран (1,8), Гаити (1,8).

В 2010 г. из 180 обследованных стран к наиболее коррумпированным странам добавились Бурунди и Экваториальная Гвинея .

Таблица 7

**Рейтинг наиболее неблагоприятных стран мира
по индексу восприятия коррупции (ИВК)
в 2010 г.**

№	Страна	Индекс восприятия коррупции (в баллах)
1	Сомали	1,1
2	Мьянма	1,4
3	Афганистан	1,4
4	Ирак	1,5
5	Узбекистан	1,6
6	Туркменистан	1,6
7	Судан	1,6
8	Чад	1,7
9	Бурунди	1,8
10	Экваториальная Гвинея	1,7

Источник: «Transparency International» за соответствующие годы.

Следует отметить, что в настоящее время «Транспэрэнси интернэшнл» фактически стала самой авторитетной организацией, изучающей проявление коррупции в различных странах мира.

Работа организации направлена на укрепление ведущих гражданских институтов, объединение различных слоев общества для борьбы с коррупцией.

Кроме того, «Транспэрэнси интернэшнл» способствует разработке и распространению антикоррупционных программ, осуществляемых правительствами стран и международными организациями.

Организация работает над созданием информационной базы данных и базы данных по существующей в различных странах практике борьбы с коррупцией. Разработанная и принятая этой организацией стратегия стала краеугольным камнем создания широкой коалиции по преодолению коррупции на страновом и международном уровнях.

Кроме «Транспэрэнси интернэшнл» анализом степени распространенности коррупции в различных странах занимались и другие организации.

В частности, в конце 90-х годов гонконгская фирма Political and Economic Risk Consultancy провела специальное исследование по распространённости коррупции в странах Азии.

На основании опроса менеджеров иностранных фирм, работающих на рынках азиатских стран, фирма пришла к выводу, что самыми коррумпированными в регионе были *Китай, Индия и Индонезия*.

В конце 90-х годов Всемирный банк совместно с Европейским банком реконструкции и развития провели исследования состояния коррупции в 20 странах с переходной экономикой. В этих странах быстрыми темпами происходил процесс перераспределения основной массы материальных и финансовых активов.

Во многих странах коррупция оказала значительное воздействие на этот процесс, скрыто закрепляя в новых правилах и институтах преимущества узкой группы влиятельных «олигархов».

Практика и методы борьбы с коррупцией в США

Как показывают исторический опыт и современная практика, ни одному государству не удалось полностью решить проблему коррупции.

До сих пор многие весьма скептически относятся к возможности победить коррупцию. Во многих странах антикоррупционные компании неизменно начинались с всеобщего энтузиазма и заканчивались всеобщим цинизмом.

Историческая справка: первым правителем, о котором сохранилось упоминание как о борце с коррупцией, был Урукагина – шумерский царь города-государства Лагаша. Эти исторические документы датируются второй половиной XXIV в. до н. э.

Первый достаточно подробный трактат с осуждением коррупции под названием «Артхашастра» написал один из министров Бхараты (древнее название Индии). Документ относится к IV в. до н. э., а его автор вошел в историю под псевдонимом Каутилья. В трактате сделан пессимистичный вывод, что «имущество царя не может быть, хотя бы в малости, не присвоено ведающими этим имуществом».

Первоначально за взятки преследовали лишь представителей судебных ведомств. Причем кара за получение взятки была весьма жесткой.

Древнегреческий историк и летограф Геродот Галикарнасский (примерно 484 г. и 425 г. до н. э.), которого Цицерон называл «отцом истории», в своем первом полномасштабном трактате о западной цивилизации «Истории» писал, что персидский царь Камбис (600–559 гг. до н.э.) казнил одного подкупленного судью и велел покрыть снятой с него кожей судейское кресло в назидание другим лицам, которые займут этот пост.

Согласно одному из древнейших сводов римского обычного права (5 в. до н.э.), известного как Законы двенадцати таблиц (Leges duodecim tabularum), взяточники подлежали смертной казни.

В настоящее время коррупция превратилась в **глобальную проблему**. Это связано как с масштабами распространения самого явления, так и с усилением внимания мирового сообщества к данной проблеме.

Благодаря гражданской пропаганде проблема коррупции стала восприниматься не только как проблема коррумпированных стран, но и как проблема тех стран и иностранных компаний, которые их коррумпируют.

В результате постепенно в обществе возникает так называемый глобальный антикоррупционный консенсус.

В борьбе с этим злом антикоррупционный консенсус претендует на наведение мостов между левыми и правыми, между либералами и консерваторами, между глобалистами и антиглобалистами.

В настоящее время меры по противодействию коррупции осуществляются как правительствами отдельных стран, так и различными международными, общественными и неправительственными организациями.

Многие страны ввели в практику экономической политики широкий арсенал мер по противодействию коррупции, которые заслуживают самого пристального внимания и изучения.

На протяжении XX столетия среди промышленно развитых стран наиболее масштабную и бескомпромиссную борьбу с коррупцией развернули США и Италия. Заслуживают внимания изучение и использование опыта по борьбе с коррупцией наименее коррумпированных стран мира, таких, как Сингапур, Швеция, Финляндия, Гонконг и др.

Одним из инициаторов активного противодействия коррупции внутри страны и на международной арене выступили **США**, имеющие значительный опыт борьбы с этим явлением.

В Конституции США, принятой в 1787 г., получение взятки относится к разряду тяжчайших преступлений. Согласно Конституции за данное преступление президенту США может быть объявлен импичмент.

В конце 1960-х годов с коррупцией в США решили бороться специальными методами. В частности, специалисты ФБР разработали и успешно осуществили операцию под названием «Шейх и пчела».

Справочно: агенты ФБР внедрялись в коррупционные сети под видом посредников арабских миллионеров и предлагали высокопоставленным государственным служащим и конгрессменам большие взятки за продвижение их коммерческих интересов.

В результате операции только за один год было уличено в коррупционных преступлениях и впоследствии уволено свыше двухсот государственных чиновников.

Тем не менее начало реальной борьбы с коррупцией в США относится к 70-м годам прошлого столетия. Шок от громкого коррупционного скандала, связанного с деятельностью американской компании «Локхид» в Японии и приведшего к отставке правительства страны, побудил американских законодателей принять в 1977 г. Акт о зарубежной коррупционной практике. Этот Акт ставил вне закона подкуп зарубежных должностных лиц американскими гражданами и компаниями.

Однако после принятия данного закона американское деловое сообщество стало жаловаться на то, что жесткая позиция США в отношении к коррупции серьезно подрывает позиции американских компаний, работающих в коррумпированном окружении стран «третьего мира». В результате в 1988 г. Акт был отменен.

Однако ситуация не изменилась. В частности, в одном из исследований, опубликованном в журнале «Экономист» в 1995 г., утверждалось, что в 1994-1995 гг. американские компании упустили около 100 контрактов за рубежом на общую сумму примерно 45 млрд долл., доставшихся менее принципиальным соперникам и конкурентам.

Согласно отчету департамента торговли США, подготовленному в 1996 г. при содействии спецслужб США, американские фирмы понесли убытки, оцениваемые в 11 млрд долл., из-за того, что их конкуренты прибегали к взяточничеству.

На этом основании в США была инициирована кампания, направленная на то, чтобы заставить другие страны – участницы ОЭСР объявить преступлением дачу взяток иностранным чиновникам.

В тот период администрация Б. Клинтона объявила переговоры в ОЭСР по поводу взяточничества одним из приоритетов в деятельности Государственного департамента США. Таким образом американцы хотели поставить своих конкурентов в равные условия.

С целью усиления мер по борьбе с коррупцией и оказания содействия американским компаниям в решении этой проблемы на международном уровне в начале третьего тысячелетия Министерство торговли США создало на своем в интернете «горячую линию».

Таким образом, теперь любая фирма может сообщить об известных ей случаях использования взяток при заключении международных контрактов непосредственно в министерство торговли США.

Однако в последние годы масштабы взяточничества в американской экономике вновь достигли такого уровня, что правительство было вынуждено начать широкомасштабную атаку против компаний, использующих взятки для продвижения своих интересов за рубежом.

В последние годы правительство США приняло ряд новых антикоррупционных законов и привлекает к уголовной ответственности все большее число чиновников и бизнесменов.

Важно отметить, что по закону о коррупции в США могут привлекаться к суду иностранные предприятия, акции которых котируются на американской фондовой бирже. По решению суда компании, уличенные в коррупции, платят штраф, как правило, Министерству юстиции США и Комиссии по ценным бумагам и биржам США.

Практика и методы борьбы с коррупцией в Италии

Весьма успешный опыт масштабной борьбы с коррупцией среди промышленно развитых государств имеет Италия, где в 1992–1993 гг. была проведена получившая всемирную известность операция «Чистые руки».

Правительство Италии вынуждено было пойти на эти неординарные меры, поскольку масштабы мафиозных преступлений достигли в стране критической точки. Коррупция в Италии стала притчей во языцех.

Справочно: в 1991 г. только по официальным данным преступными группировками было совершено 718 убийств и 822 похищения, 830 покушений и 886 случаев запугивания представителей местных властей. Жертвами коррупционеров стали многие работники следственных органов и представители прокуратуры.

Для проведения операции государством были задействованы все возможные инструменты борьбы с мафией. Одной из первых мер было назначение специального прокурора по борьбе с коррупцией, наделенного особыми полномочиями.

В структуре исполнительной власти страны было создано специальное ведомство по борьбе с коррупцией штатной численностью до трех тысяч сотрудников.

Кроме того, был принят закон о борьбе с мафией, который позволял спецслужбам инфильтроваться в ряды преступников, облегчал проведение арестов и следствия, предусматривал ужесточение наказаний за подкуп политиков и разрешал амнистировать раскаявшихся преступников, давших важные для следствия показания.

Были приняты поправки к уголовному и процессуальному кодексам, в законодательном порядке расширены права судебных и правоохранительных органов и спецслужб. В частности, следственным органам разрешили свободно допрашивать членов парламента, что сильно облегчило ход операции «Чистые руки». Именно поэтому глава комитета по борьбе с коррупцией Антонио Ди Пьетро, начавший кампанию, которая ослож-

нила жизнь очень многим влиятельным людям, не был уволен и смог продолжить начатое.

Вся информация о действиях против коррупционеров в официальном порядке предоставлялась в средства массовой информации.

Для борьбы с мафией в ряд провинций страны были направлены воинские подразделения.

Справочно: итоги проведенной операции впечатляют. Под следствием оказалось около 20 тыс. человек. В поле зрения органов правосудия кроме государственных чиновников попали также сотрудники таких известных итальянских компаний, как Fiat, Olivetti и др. Тюремные сроки получили более 500 политиков, в том числе бывший премьер-министр, пожизненный сенатор Джулио Андреотти и премьер-министр Беттино Кракси. Чтобы избежать обвинений, с государственной службы уволилось больше 80% чиновников.

Осужденные коррупционеры получили не только тюремные сроки, к ним применяли хорошо известное в бывшем СССР и многих других странах наказание – конфискацию имущества. В экспроприированных у мафиози домах размещали государственные учреждения, в том числе больницы, суды, полицейские участки.

На бутылках с вином, которое было изготовлено из выращенного на конфискованных землях винограда, демонстративно красовалась надпись: «Сделано на винограднике, отобранном у мафии». Деньги коррупционеров направляли в социальную сферу, сельское хозяйство и на другие нужды.

Это был хорошо продуманный пиар-ход, который усилил общественную поддержку антикоррупционной кампании.

Бывший глава итальянского комитета по борьбе с коррупцией Антонио Ди Пьетро, сыгравший ключевую роль в организации операции «Чистые руки», считает, что одних полицейских мер для борьбы с коррупцией недостаточно, **нужна целенаправленная, последовательная государственная политика по борьбе с коррупцией.**

По его мнению, операция «Чистые руки» имела успех только потому, что к началу 1990-х годов народ устал от коррупции и с одобрением воспринимал чрезвычайные меры.

Конечно, одна кампания не могла вытравить коррупцию окончательно. Но она разбудила пассивное общество и запустила механизм обновления и очищения.

В настоящее время коррупция в Италии конечно же не исчезла, но масштабы ее и характер претерпели существенные изменения. Мафиоз-

ные явления в виде регулярных убийств судей и прокуроров отошли в прошлое, общая атмосфера в обществе изменилась к лучшему.

Практика и методы борьбы с коррупцией в Сингапуре

В новых индустриальных странах одним из первых комплексную борьбу с коррупцией начало правительство Сингапура, которое добилось впечатляющих успехов на этом поприще. В стране создана весьма эффективная система противодействия и искоренения коррупции.

Стратегия борьбы с коррупцией в этой стране отличается строгостью и последовательностью и ориентирована на минимизацию или исключение условий, создающих как стимул, так и возможность склонения личности к совершению коррумпированных действий.

Тактика снижения уровня коррупции была построена на применении целого комплекса административных и законодательных мер, в том числе:

- упрощение бюрократических процедур;
- регламентация действий чиновников;
- строгий надзор над соблюдением высоких этических стандартов.

Юридическую основу для борьбы с коррупцией в Сингапуре заложил принятый в 1960 г. законодательный Акт о предотвращении коррупции.

Был создан специальный государственный орган – Агентство по борьбе с коррупцией (АБК), директор которого подчиняется напрямую премьер-министру страны. В структуре АБК функционирует три отдела: оперативный, административный и информационный.

Принятый закон устранил несколько серьезных препятствий. Прежде всего закон дал четкое определение всех видов коррупции и регламентировал работу агентства, наделив его особыми полномочиями.

Закон ужесточил наказание за взяточничество. Были увеличены тюремные сроки за получение взятки, введены жесткие меры за дачу взятки или за отказ от участия в антикоррупционных расследованиях.

Сотрудники агентства получили право задерживать потенциальных взяточников, проводить обыск у них в домах и на работе, проверять банковские счета и т.д. Граждане Сингапура могут обращаться с жалобами в агентство на государственных служащих и требовать их наказания.

Позже сингапурское законодательство несколько раз дополняли. В частности, в 1989 г. была введена форма наказания, предусматривающая конфискацию имущества.

Ряд мер был направлен на повышение независимости судебной системы. Судьи получили привилегированный статус и высокую заработную плату. Независимая судебная система, при которой нарушивший закон

бюрократ может быть признан виновным в совершении тяжкого преступления, резко снижает потенциальную привлекательность коррупции.

В рамках борьбы с коррупцией практиковалось массовое увольнение чиновников в таможенных органах и других государственных организациях и службах. Указанные меры сочетались с дерегулированием экономики, повышением зарплат чиновников и подготовкой квалифицированных административных кадров.

Начиная со второй половины 80-х годов прошлого столетия правительство Сингапура стало серьезно работать над «качеством» бюрократии.

Прежде всего чиновникам решили значительно увеличить зарплаты, что должно было удержать их от взяток. Первоначально парламентарии и население Сингапура восприняли эту инициативу с недоверием, но премьер-министр Ли Куан Ю публично обосновал целесообразность этой меры. В дальнейшем зарплата государственных служащих увеличивалась каждые несколько лет.

В настоящее время оклады высших должностных лиц страны рассчитываются в зависимости от средних заработков в бизнесе и доходят до 20–25 тыс. долл. в месяц. Зарботки чиновников в Сингапуре выше, чем у равных им по статусу государственных служащих в США.

В Сингапуре чиновничество стало поистине **привилегированным аристократическим классом**. Правительство сделало профессию чиновника не только высокооплачиваемой, но и весьма уважаемой. Местная бюрократия считается одной из самых эффективных в мире.

В политике подбора и расстановки высокопоставленных кадров в Сингапуре на государственном уровне проповедуется **принцип меритократии**.

Справочно: меритократия (букв. «власть достойных», от лат. meritus – достойный и греч. κρατος – власть, правление) – принцип управления, согласно которому руководящие посты должны занимать наиболее способные люди независимо от их социального происхождения и экономического положения.

Указанный термин используется преимущественно в двух значениях. Первое значение соответствует системе, противоположной аристократии и демократии, в которой руководители назначаются из числа специально опекаемых талантов. Второе, более распространенное, значение предполагает создание начальных условий для объективно одаренных и трудолюбивых людей, чтобы они в будущем имели шанс занять высокое общественное положение в условиях свободной конкуренции.

В Сингапуре создана система, которая позволяет отбирать способных, умных, прогрессивно мыслящих молодых людей, способствует их образовательному и профессиональному росту.

Отбор кандидатов в чиновники происходит еще в школе. Затем представителям будущей элиты помогают поступить в университет, отправляют на учебу и стажировку за границу.

В частности, детям государственных чиновников оплачивается обучение в Оксфорде, Сорбонне, Гарварде и других наиболее престижных зарубежных вузах. Тем самым поощряется появление чиновничьих династий. Государственный служащий, польстившийся на взятку, ставит под удар не только свое будущее, но и будущее своих потомков.

За подготовку будущих чиновников отвечает Агентство по борьбе с коррупцией. Так постепенно государственный аппарат управления обновлялся профессиональными, выученными и воспитанными кадрами, многие из которых пополняли ряды самого агентства.

Каждые три года чиновник любого ранга в Сингапуре проходит переаттестацию, в которой скрупулезно анализируются результаты и эффективность его работы, формулируются замечания и предложения по повышению качества работы.

Успехи Сингапура в борьбе с коррупцией во многом связаны с политикой бывшего премьер-министра страны Ли Куана Ю, который внес значительный личный вклад в искоренение этого негативного явления.

В результате в настоящее время Сингапур занимает одно из лидирующих мест в мире по низкому уровню коррупции. Проведенное в этой стране социологическое исследование в конце прошлого века показало, что почти 100% опрошенных работников государственных учреждений верят в то, что их начальник никогда не преступал закон и не брал взятку.

Практика и методы борьбы с коррупцией в Гонконге

Весьма эффективным можно признать и опыт преодоления коррупции в Гонконге. Чтобы добиться кардинального изменения ситуации, государству понадобилось более тридцати лет.

Коррупция в Гонконге в начале 70-х прошлого столетия имела колоссальные масштабы. Под крылом коррумпированной полиции процветали рэкет, наркоторговля и проституция.

Для борьбы с этими преступлениями власти решились на радикальные меры. В 1973 г. была ликвидирована антикоррупционная служба министерства внутренних дел Гонконга. Вместо упраздненной службы был создан специальный государственный орган – Независимая комиссия против коррупции (НКБК) – Independent Commission Against Corruption (ICAC).

Справочно: так же, как в Сингапуре, в структуре Независимой комиссии против коррупции было создано три подразделения – оператив-

ный, профилактический департаменты и департамент по взаимодействию с общественностью.

Оперативный занимается сыскной работой. Выявляет потенциальных преступников, ведет их оперативную разработку, собирает доказательства коррупционных действий, готовит материалы для направления в судебные инстанции.

Профилактический выявляет коррупционные связи, потенциальные коррупционные схемы, анализирует законодательные акты на предмет их коррупционности.

Департамент по взаимодействию с общественностью отслеживает настроения в обществе, ведет разъяснительную и пропагандистскую работу.

Работа НКБК напрямую была подчинена губернатору Гонконга. Опасаясь притока в комиссию продажных полицейских, на работу приглашали молодых специалистов, выпускников лучших университетов страны, не успевших обзавестись коррупционными связями. Губернатор лично назначал каждого члена комиссии сроком на шесть лет без возможности переизбрания.

Зарплаты сотрудников в НКБК были установлены в среднем на 10% выше, чем у других государственных служащих.

Работа НКБК стала приносить плоды уже через год после создания. В частности, в 1974-м количество доведенных до суда коррупционных дел удвоилось по сравнению с предыдущим годом – со 108 до 218.

Комиссия была наделена **чрезвычайными полномочиями**, от несанкционированных выемок любых документов до применения моратория на принцип презумпции невиновности в отношении подозреваемых.

Многие радикальные нововведения были закреплены в законодательстве. В частности, один из законов установил презумпцию виновности для чиновников, живущих на широкую ногу. Для НКБК наличия таких фактов было достаточно, чтобы возбудить уголовное дело. Обвиняемый может избежать уголовного преследования, только если докажет легальность происхождения своих доходов. В противном случае чиновнику грозит десять лет тюрьмы.

Фактически сотрудники комиссии работали по принципу организации военно-полевых судов. Чиновника могли арестовать на основании еще не доказанных подозрений, могли долгое время держать его под арестом без предъявления обвинений, замораживать банковские счета подозреваемых и др.

Параллельно с силовыми акциями правительство вело разъяснительную работу, стараясь подключить к решению сложной проблемы гражданское общество.

Очень важно, что в общественном сознании члены комиссии не стали карателями, хватавшими проворовавшихся чиновников по ночам. Этому способствовало то, что работу антикоррупционного ведомства с самого начала сделали гласной и активно освещали успехи в его работе в средствах массовой информации.

Была разработана и реализована специальная программа информационного обеспечения проводимой НКБК работы. Именно эта программа разрушила представления большей части населения Гонконга о том, что коррупция будет существовать вечно.

В результате в обществе сложилось устойчивое неприятие и осуждение этого негативного явления, и масштабная коррупция в Гонконге постепенно была искоренена.

Практика и методы борьбы с коррупцией в Китае

Переход от плановой экономики к рыночной стал в Китае благоприятной почвой для расцвета коррупции – сорняка, который никак не поддается прополке. Негативным побочным последствием экономических реформ стал процесс «капитализации власти», т.е. превращения служебного положения в капитал, приносящий огромные дивиденды.

Отставание политических реформ от экономических позволяет чиновникам скрывать от общественного контроля управление государственным имуществом и природными ресурсами.

Это помогает им превращать народное богатство в личную собственность. Такого рода злоупотребления обрели в Китае самые разные формы – от торговли экспортно-импортными лицензиями и выгодными государственными заказами до фиктивного банкротства частных предприятий.

Все тридцать лет, пока Китай проводит политику реформ и открытости, ее неотступно сопровождает борьба против коррупции. Эта перманентная кампания против взяточничества, пронизывающего отношения между чиновниками и предпринимателями столь же грандиозна по своим масштабам, как и сама коррупция.

Справочно: следует подчеркнуть, что коррупция в Китае довольно расплывчатое понятие. В 1980–1990 гг. в отношении нерадивых и алчных чиновников стал применяться термин «фубай», означавший «разложение» и «загнивание», который впоследствии закрепился в обозначении коррупции.

В нынешнем Уголовном кодексе КНР 1997 г. под коррупцией (кит. «тань») понимается присвоение, захват, получение обманным путем или незаконное овладение другими методами общественным имуществом.

вом государственными работниками с использованием служебного положения. Понятие «тань» реально сводится к присвоению и растрате – двум самостоятельным формам хищения общественного имущества.

Коррупционеров в Китае наказывают весьма жестоко. Уголовное законодательство предусматривает возможность применения за это преступление смертной казни.

Доказанные взятка или хищение государственного имущества на сумму более миллиона долларов грозят преступнику высшей мерой наказания. По китайскому телевидению время от времени демонстрируют публичные расстрелы чиновников.

Только за период с 2000 по 2010 г. в Китае было расстреляно за коррупцию около 10 тыс. чиновников, еще 120 тыс. получили по 10–20 лет заключения.

За 30 лет реформ к уголовной ответственности за взяточничество привлечено около миллиона сотрудников партийно-государственного аппарата. В частности, за последнее пятилетие привлечены к уголовной ответственности за мздоимство 830 тысяч сотрудников партийно-государственного аппарата. В том числе более 9600 человек из уездных, провинциальных и центральных органов, т.е. чиновники среднего и высшего звена.

Согласно информации генерального прокурора Китая тов. Цзя Чуньвана, за пять лет с 2003 по 2007 г. были расследованы 176 696 дел о коррупции, взяточничестве и должностных преступлениях. За тот же период судами всех уровней были рассмотрены 120 тыс. уголовных дел. Многие из признанных виновными были приговорены к смертной казни.

На протяжении многих лет несовершенная законодательная база в борьбе с коррупцией компенсировалась партийным нормотворчеством и наказаниями по партийной линии.

В частности, за период с 1997 по 2002 г. партийными комиссиями различных уровней было возбуждено 861 917 персональных дел. Взыскания по партийной линии получили 846 150 человек, в том числе 137 711 были исключены из партии. Уголовному преследованию подверглись 37 790 человек, т.е. менее 5% общего количества наказанных коммунистов.

Справочно: еще в первые годы реформ в Китае был выведен из состава Политбюро ЦК КПК и отдан под суд первый секретарь Пекинского горкома партии Чэнь Ситун. Его прочли в генеральные секретари ЦК, в преемники Дэн Сяопина, а приговорили за лихоимство к 16 годам тюрьмы.

В 2010 г. был расстрелян вице-мэр Пекина Лю Чжихуа. Он семь лет возглавлял управление китайской «Силиконовой долиной» – наукоградом Чжунгуаньцунь в северо-западном университетском предместье Пекина.

Бывший вице-мэр сумел использовать для своей личной наживы стратегический поворот китайского руководства к развитию инновационной экономики.

Кроме того, предприимчивый вице-мэр сумел крупно нажиться на пекинской Олимпиаде 2008 г. Сделав свою любовницу хозяйкой одной из строительных компаний, он давал ей выгодные подряды на возведение олимпийских объектов и к тому же брал взятки за отвод земельных участков.

Среди наиболее громких дел, связанных с коррупцией в высших эшелонах власти, следует отметить осуждение председателя Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей Чэна Кэцзе. Вице-спикеру китайского парламента было предъявлено обвинение в хищениях в особо крупных размерах. Бывший вице-спикер прежде был губернатором провинции Гуанси. Он оказывал предпринимателям незаконные услуги и получил за это взятку на 4,5 млн долл. Разоблачение вице-спикера потянуло за собой целый шлейф коррупционных дел в провинции Гуанси. Был расстрелян мэр г. Гуйян 48-летний Ли Чэнлун, успевший присвоить более 500 тыс. долл.

Пока коммунистическую партию Китая и государство возглавлял шанхаец Цзян Цзэминь, в Пекине появилось много его земляков. Нынче шанхайский диалект выходит из моды в коридорах власти. Сместен с должности и выведен из состава Политбюро ЦК протезе прежнего лидера – первый секретарь Шанхайского горкома Чэнь Ляньюй. Как установлено в ходе расследования, он был причастен к растрате около 400 млн долл. из пенсионного фонда Шанхая.

Коррупция в Китае пронизывает все структуры исполнительной и законодательной власти, в том числе и органы, которые призваны бороться с этим преступлением.

В частности, при расследовании дела о коррупции вице-спикера Чэна Кэцзе у него было обнаружено почти 8 млн долл., которые были присвоены сотрудниками созданного в прокуратуре управления по борьбе с коррупцией. Пришлось расследовать деятельность 1377 инспекторов. Причем 756 из них получили партийные взыскания, а 73 были привлечены к уголовной ответственности. Если уж в Верховной народной прокуратуре выявлены такие злоупотребления служебным положением, что тогда говорить о других звеньях партийного и государственного аппарата?!

Начато искоренение коррупции в правоохранительных органах. Замминистра общественной безопасности КНР генерал Ли Цзичжоу был разоблачен как участник преступной группы, причастной к контрабанде автомашин и нефтепродуктов на 3 млрд долл. Фигурантами этого дела стали около 200 чинов полиции и таможни г. Сямынь.

Бывший глава госуправления Китая по надзору за качеством продуктов и медикаментов Чжэн Сяоной был казнен.

В 2010 г. за получение взятки арестован мэр г. Шэньчжэнь, где расположена одна из крупнейших экономических зон страны. Ему грозит смертная казнь по обвинению в коррупции.

Ужесточением наказаний коррупцию в Китае удалось если не пресечь, то хотя бы обуздать. По мнению отдельных партийных руководителей Китая, как и во многих других странах, полностью искоренить коррупцию не удастся. Однако, как показывает мировой опыт, ее можно держать под контролем.

Власть в Китае превратилась в капитал, средство извлечения прибыли. Компартия жестко пресекает попытки использовать власть в качестве товара, который можно купить. «Партия никогда не позволит, чтобы хвост вертел собакой», – говорят партийные функционеры.

В 2010 г. китайские коммунисты приняли новый моральный кодекс строителей китайского коммунизма, в котором 52 пункта, большинство которых предназначено для борьбы с коррупцией.

С целью повышения эффективности борьбы с коррупцией в 2007 г. в системе Госсовета КНР было создано Государственное управление по предупреждению коррупции¹. Создание специализированного органа в системе исполнительной власти КНР координирует работу в данном направлении в различных органах государственной власти, расширяет сферу антикоррупционной деятельности и возможности предупреждения коррупции.

Для борьбы с коррупцией руководство Китая возрождает и популяризирует конфуцианские ценности и традиции, прежде всего чувство долга перед государством и обществом, неподкупность и др.

Практика и методы борьбы с коррупцией в Республике Корея

После серии громких коррупционных скандалов в высших слоях южнокорейского общества во многом под давлением неправительственных и общественных организаций сложилось понимание того, что необходимо принятие комплексных мер по борьбе с коррупцией.

По мнению некоторых аналитиков одна из главных причин распространения коррупционных преступлений в Республике Корея кроется в авторитаризме власти. В южнокорейском обществе сложилась централизованная политическая система и монополистическая экономика, основу которых составляли крупные финансово-промышленные группы (чебо-

¹ Ахмедшин Н.Х. Поднебесная – судьба моя. Книга памяти. М.: Вече, 2009. С. 275.

ли). Такая конструкция создавала благоприятные возможности для процветания коррупции.

В целях противодействия коррупции в июле 2001 г. парламентом страны был принят Закон о борьбе с коррупцией. На основании закона был образован специальный государственный орган – Комитет по борьбе с коррупцией (КБК), который начал работу с 25 января 2002 г.

Возглавляет КБК совет, который состоит из 9 человек. В совете пропорционально представлены исполнительная, законодательная и судебная ветви власти. Членам совета гарантировано как минимум три года работы в комитете.

По закону КБК подчинен президенту страны. Однако ни президент, ни премьер-министр, ни какой-либо другой высокопоставленный чиновник не может давать указаний комитету. В этом плане он независим от административного вмешательства. Доклады о своей работе комитет представляет президенту страны, но лишь в порядке информирования, а не получения оценки или рекомендаций.

Многие громкие разоблачения, а также популяризацию необходимости искоренения коррупции в Республике Корея справедливо связывают с работой именно этого ведомства.

Кроме того, законодательно обязанность борьбы с коррупцией в Республике Корея возложена на следующие государственные органы:

- управление по аудиту и инспекциям;
- Министерство юстиции;
- Министерство административного самоуправления и внутренних дел;
- Министерство обороны (военная прокуратура);
- Министерство финансов и экономики;
- комиссию по справедливой торговле;
- налоговую службу;
- национальное полицейское управление.

Особого внимания заслуживает опыт противодействия коррупции в г. Сеуле – столице Республики Корея. Мэр Сеула г-н Гох Кун проявил политическую волю, заявив в конце 90-х годов прошлого столетия о намерении вести самую непримиримую войну с коррупцией, информируя общественность о деятельности государственных служб – от рассмотрения обращений граждан до политики принятия решений.

В результате была разработана и внедрена сеульская стратегия борьбы с коррупцией, которая предусматривает следующие принципы и меры противодействия коррупции:

- превентивные меры;

- репрессивные меры;
- прозрачность деятельности администрации;
- тесное сотрудничество между частными лицами и государственными службами.

Превентивные меры предусматривают ослабление государственного регулирования во всех административных сферах. Были либо отменены, либо упрощены избыточные нормы муниципального регулирования в различных сферах.

Чиновник, слишком долго занимающий одну и ту же должность, может в своем ведомстве установить коррупционную систему «продавец – покупатель». Чтобы искоренить потенциальный тайный сговор, администрация Сеула отменила давно установившуюся практику передачи определенного района под контроль одного чиновника, принимающего решения о выдаче разрешений, санкциях и контроле. Отныне чиновникам предписывается ежедневно рассматривать заявления из разных районов.

Важным звеном антикоррупционной политики стала кадровая политика, проводимая властями Сеула. В частности, существенные кадровые изменения были проведены в администрациях 25 округов корейской столицы.

Репрессивные меры были введены за каждый проступок, совершенный городскими чиновниками Сеула. Для осуществления принципа нулевой толерантности к коррупции была введена система прямого обращения к мэру.

Почтовые открытки с информацией о любых злоупотреблениях чиновников поступают непосредственно в адрес мэра. Мэр лично читает все открытки и следит за тем, чтобы нарушители закона были должным образом наказаны. По мнению мэра, несмотря на то что усиление репрессивных мер может облегчить поставленную задачу, оно никогда не сможет разрешить проблему преступного поведения должностных лиц. Все корейское общество в лице его государственных служащих и граждан должно быть воодушевлено на борьбу с коррупцией, выработать в себе моральную и этическую убежденность в необходимости этого и уверенность в успехе.

Для определения уровня «чистоты» деятельности каждой административной единицы столицы и стимулирования здоровой конкуренции между ними был разработан и используется антикоррупционный индекс.

Данный показатель подсчитывается по результатам опроса мнения лиц, обращавшихся в государственные службы столицы и статистики антикоррупционных мер, предоставляемой непосредственно администрацией.

В плане сотрудничества между частными лицами и государственными службами было внедрено еще одно нововведение – так называемый

Договор о неподкупности. Цель этого документа – предотвращение коррупции и других нарушений закона в сфере поставок товаров и предоставления услуг населению.

Обязательство не брать взяток является частью соглашения между чиновниками, курирующими поставки товаров и услуг, и претендентами на выполнение этих видов работ. Подписывая такой договор, стороны соглашаются, что в случае его несоблюдения они понесут ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Описанные выше антикоррупционные меры администрации Сеула позволяют говорить о творческом подходе с использованием научных разработок и современных технологий, что позволило создать эффективный механизм борьбы с коррупцией, реально действующий и показывающий положительные результаты.

В этой связи особо следует отметить разработку и внедрение в Сеуле Национальной программы по борьбе с коррупцией, получившей название OPEN, которая позволяет гражданам в режиме онлайн контролировать через интернет процесс рассмотрения своих обращений в городскую администрацию.

Эта система заслуживает особого более подробного рассмотрения и изучения.

Основной задачей разработки подобной системы онлайн-контроля за рассмотрением обращений граждан является предупреждение коррупционных деяний путем:

- установления прозрачности процедуры прохождения документов;
- предоставления гражданам необходимой информации, позволяющей им осуществлять социальный контроль за деятельностью чиновников;
- исключения личного общения чиновников и граждан как предпосылки к коррупционным действиям.

В программе были четко обозначены основные сферы, в которых следует рассматривать все проекты открыто, поскольку именно в них, как оказалось после проведенных исследований, наиболее характерно распространение коррупционной практики. К таким сферам относятся: строительные работы, в том числе строительство жилья; транспорт и транспортная инфраструктура; промышленность и экономика; городское планирование; социальное обеспечение; культура и туризм; экология и защита окружающей среды; пожарная безопасность.

Для запуска системы OPEN была разработана схема информационных потоков поступающих заявлений, стандартизированы форматы ввода данных и создана компьютерная программа для обеспечения работы системы.

Программные разработки производились одновременно с анализом обращений граждан, который включал классификацию заявок, изучение процедуры рассмотрения каждого дела и создание схемы информационных потоков.

Чтобы упростить процесс обработки данных, для чиновников были разработаны стандартизированные форматы ввода данных. Таким образом, на сайте размещаются подробная информация по каждому делу, включая процедуру регистрации поданного заявления, оформления необходимой документации, а также программа поиска информации.

Система также предусматривает размещение сведений о соответствующем отделе городской администрации и об ответственных за рассмотрение данного дела сотрудниках и их телефонах, а также информации о том, когда и как оформляются документы по данному вопросу.

Сотрудники городской администрации, рассматривающие обращения граждан, получили соответствующую подготовку по принципам и технологии работы системы.

По окончании обучения каждый сотрудник получил идентификационный номер и пароль, разрешающие ему вводить данные в систему из своего департамента. Это обеспечило достоверность и безопасность представляемой информации.

Программа OPEN не просто предоставляет гражданам информацию, а дает возможность для осуществления социального контроля своевременного исполнения процедуры рассмотрения заявлений, отслеживания и предупреждения любых задержек в этом процессе и выявления злоупотреблений.

Система требует от всех сотрудников администрации указывать на сайте день и час работы с каждым заявлением. Ни один чиновник не сможет отложить рассмотрение дела и тем более принять неправомочное решение.

Для того чтобы гражданам было легче получить через интернет информацию о том, на какой стадии рассмотрения находится поданное ими заявление, указывается ожидаемая дата очередной процедуры в процессе продвижения бумаг на каждом этапе.

Система OPEN дает возможность отслеживать любые задержки по вводу данных посредством сравнения даты ввода данных с фактической датой рассмотрения заявления на каждой стадии любым чиновником – от соответствующего сотрудника городской администрации до генерального директора.

Программа OPEN оперативно публикует информацию о документообороте в режиме реального времени. Гражданин может узнать о реше-

нии по его вопросу в тот же момент, когда оно было принято. В этом отношении система OPEN уникальна.

Внедрение OPEN в работу городской администрации позволило установить контроль за соблюдением четкого порядка решения вопросов. Общественный интерес к сайту постоянно возрастает – каждый день его посещают в среднем 1900 человек.

Сеульская система OPEN оказалась достаточно эффективной. По оценкам специалистов, в результате реализации этой программы коррупция среди чиновников в столице Республики Корея с начала ее введения в 1999 г. уменьшилась почти в шесть раз.

Об эффективности системы свидетельствует и ее международное признание. В частности, столичное правительство Сеула совместно с ООН разработало специальное учебное пособие по работе с системой OPEN, которое было **рекомендовано для распространения в других странах – членах ООН.**

В целом меры южнокорейского правительства по противодействию коррупции, включая внедрение системы OPEN, оказывают позитивное воздействие на международный имидж страны. Об этом в частности свидетельствует улучшение общего индекса восприятия коррупции для Республики Корея, который увеличился с 4,2 в 2000 г. до 5,6 в 2008 г. Соответственно страна переместилась с 50-го на 40-е место среди 180 обследованных стран мира.

Борьба с коррупцией на международной арене

Со второй половины XX в. коррупция становится международной проблемой. Подкуп транснациональными корпорациями высших должностных лиц за границей приобрел массовый характер. Глобализация привела к тому, что коррупция в одной стране стала негативно сказываться на развитии многих стран.

В последние десятилетия программы по противодействию коррупции активно реализуют не только правительства отдельных стран, но и различные международные, общественные и неправительственные организации.

Для пропаганды знаний о коррупции международное сообщество объявило 1995 г. Годом борьбы с коррупцией, а ООН учредила Международный день борьбы с коррупцией (9 декабря).

В конце 90-х годов прошлого века международные финансовые институты, и прежде всего Международный валютный фонд и Всемирный банк, оказались в таком положении, что не могли больше игнорировать феномен коррупции. Эксперты банка оценивали мировой уровень коррупции примерно в 1 трлн долл.

В 1996 г. Всемирный банк пересмотрел принципы своей работы, недвусмысленно заявив, что коррупция и мошенничество несовместимы с деловой этикой ведения международного бизнеса.

Глобальная антикоррупционная кампания стала одним из направлений реформирования Всемирного банка. МВФ и Всемирный банк включили в условия предоставления займов принцип прозрачности.

Справочно: в частности, в 1997 г. МВФ заморозил кредит Кении в размере 227 млн долл. из-за сомнений в возможности проконтролировать расходование этих средств.

В 1997 г. на ежегодном совещании Международного валютного фонда и Всемирного банка в центре внимания стоял вопрос о коррупции. После этого совещания был распространен документ под названием «Поможем странам победить коррупцию».

Позднее на базе этого документа были разработаны и приняты Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.) и Конвенция ООН против коррупции (2003 г.).

В конце прошлого столетия в активную борьбу с коррупцией включился Европейский союз. В 1996 г. Комитет министров Совета Европы принял Программу действий по борьбе с коррупцией. В данной программе были представлены две конвенции – Уголовно-правовая конвенция о коррупции и Гражданско-правовая конвенция о коррупции.

Для борьбы с коррупцией на международной арене мировое сообщество выработало юридически четкие определения криминальных проявлений коррупции, которые были закреплены в международно-правовых актах.

В программе сформулировано следующее определение коррупции: «Коррупция означает требование, предложение, предоставление или принятие прямо или опосредованно взятки или другого не должного преимущества или возможность этого, которая приводит к нарушению надлежащего исполнения обязанностей или поведения, требуемых от лица, получившего взятку, противоправное преимущество или возможность этого».

Позднее на базе этой программы была разработана и принята **Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.)**.

Для мониторинга соблюдения антикоррупционных стандартов Совета Европы в 1999 г. была **создана специальная организация ГРЕКО**.

Проводя комплексный анализ, ГРЕКО выявляет недостатки антикоррупционной политики и вырабатывает рекомендации по совершенствованию законодательных, административных и исполнительных систем.

Членство в ГРЕКО не ограничено странами, входящими в Совет Европы, и, таким образом, группа работает в формате Расширенного частичного соглашения.

Согласно правилам любая страна, принимавшая участие в разработке таких соглашений, может присоединиться к нему, известив о своем решении Генерального секретаря Совета Европы.

Более того, любая страна, подписавшая конвенции Совета Европы по уголовному или гражданскому праву, автоматически присоединяется к ГРЕКО и к существующим механизмам оценки.

На сегодняшний день в ГРЕКО состоят 45 стран «Большой Европы» (все члены Совета Европы, за исключением Лихтенштейна и Сан-Марино), а также США.

Ведущие промышленно развитые страны, входящие в Организацию экономического сотрудничества (ОЭСР), в феврале 1999 г. подписали **Конвенцию по борьбе с коррупцией**.

На начало 2002 г. данная конвенция была ратифицирована 15 государствами. В рамках ОЭСР действует рабочая группа по проблеме подкупа при заключении международных коммерческих сделок.

В результате активных мер по противодействию коррупции на международной арене постепенно в обществе возникает так называемый **глобальный антикоррупционный консенсус**. В борьбе с этим злом происходит наведение мостов между левыми и правыми, между либералами и консерваторами, между глобалистами и антиглобалистами.

В 2010 г. была создана еще одна международная организация по противодействию коррупции – Международная антикоррупционная академия (International Anti-Corruption Academy (IACA))

Идея создания такой международной научно-исследовательской и образовательной структуры была высказана правительством Австрийской республики еще 5 лет назад, что повлияло и на место расположения этой организации. Вновь учрежденная Академия располагается неподалеку от столицы Австрии в местечке Лаксенбург. Академия призвана стать источником инновационного образования, профессиональной подготовки и научных исследований, создания международных сетей сотрудничества по противодействию коррупции.

Основными целями создания Академии являются:

- рассмотрение конкретных случаев, связанных с проявлениями коррупции, на основе комплексного, всеобъемлющего, целостного и междисциплинарного подхода («case studies»);
- изучение и совершенствование существующих практик, положений и стандартов борьбы с коррупцией;

- анализ и разработка предложений по повышению эффективности антикоррупционных стратегий;
- установление отношений партнерства со всеми заинтересованными сторонами в противодействии коррупции;
- повышение эффективности деятельности учреждений, организаций или отдельных лиц, участвующих в предупреждении и борьбе с коррупцией;
- учет национальных особенностей при изучении проблем коррупции, в том числе с учетом различий в менталитете.

Организатор Академии Мартин Кройтнер, работавший ранее в МВД Австрии, считает, что коррупция в ходе учебного процесса и при проведении научных исследований будет рассматриваться не только как негативный феномен из области криминологии, но и как серьезная социологическая проблема. По его мнению, с использованием лишь уголовного права с коррупцией не справиться.

Основные предпосылки и условия успешной борьбы с коррупцией

На протяжении всей истории человечества коррупция как системное явление оказывает пагубное влияние на деятельность государственного аппарата, ослабляя его, нарушая стабильное, эффективное функционирование власти.

Коррупция представляет собой реальную угрозу публичной власти, верховенству закона, демократии, правам человека и социальной справедливости.

Полностью искоренить коррупцию, как показывает мировая практика, до сих пор не удалось ни одной стране. Между тем противодействие и профилактика коррупции стали важнейшей задачей мирового сообщества и практически каждого современного государства, многим из которых удалось значительно снизить масштабы проявления коррупции.

Анализ практики противодействия коррупции в отдельных странах показал, что для успешной борьбы с коррупцией необходимы следующие предпосылки и условия:

- политическая воля руководителей государства и последовательность в реализации антикоррупционной политики;
- общественный антикоррупционный консенсус;
- утвержденная национальная стратегия противодействия коррупции;
- законодательная база по борьбе с коррупцией, соответствующая международным нормам;

- специализированный государственный орган, ответственный за борьбу с коррупцией;
- гласность и прозрачность в борьбе с коррупцией.

Ключевым элементом преодоления коррупции является **политическая воля руководства страны**. Если государство в лице представителей высших руководящих органов будет не на словах, а на деле заинтересовано в противодействии коррупции, то сокращение ее масштабов, а впоследствии и возможное искоренение, как показывает опыт отдельных стран, вполне решаемая задача.

Однако даже наличия политической воли руководителей государства недостаточно, победить коррупцию невозможно без **антикоррупционного консенсуса** в обществе.

Пока власть, общественные и политические организации, институты гражданского общества, средства массовой информации единым фронтом не объявят войну коррупции, надеяться на положительный результат бессмысленно.

В обществе должна сформироваться атмосфера нетерпимости к взяточникам. Необходимо создать условия, когда брать взятку будет не просто страшно, а неприемлемо по морально-этическим соображениям. Чиновник должен понимать, что, преступив закон, он может разрушить свою будущую жизнь, карьеру, лишиться пенсии и других привилегий государственных служащих.

Далее необходимы разработка и принятие **Национальной стратегии противодействия коррупции**, в которой были бы сформулированы основные принципы, задачи и механизмы противодействия коррупции.

В различных странах стратегия имеет свои национальные особенности, но в целом она представляет собой постоянно совершенствуемую систему мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, реализуемую федеральными и иными органами государственной власти и местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами.

Меры по реализации национальной стратегии противодействия коррупции, отражаемые в правовых актах, должны **соответствовать общепризнанным принципам и нормам международного права** в области основных прав и свобод человека и гражданина, зафиксированным во Всеобщей декларации прав человека и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах.

Кроме Национальной стратегии противодействия коррупции в нормативно-правовую базу должен входить специальный закон о борьбе с коррупцией, а после его принятия – соответствующие изменения в националь-

ное законодательство. Во многих странах правила поведения чиновников регулируются **кодексом этики для государственных служащих**.

Очевидно, коррупцию невозможно задуть изменениями законов. Никакие самые совершенные законы, стратегии и планы не искоренят коррупцию, если не изменится мышление людей, не будет сформировано современное активное правосознание граждан.

Как показывает мировая практика, эффективная борьба с коррупцией невозможна без **специального государственного органа** с широкими полномочиями по противодействию коррупции, закрепленными законодательными актами.

В частности, такими органами в системе исполнительной власти Сингапура является Агентство по борьбе с коррупцией (АБК), в Гонконге – Независимая комиссия против коррупции (НКБК), в Китае – Государственное управление по предупреждению коррупции, в Республике Корея – Комитет по борьбе с коррупцией (КБК), в Италии в антикоррупционном ведомстве работает более 3 тыс. человек.

Многие из указанных органов законодательно были наделены чрезвычайными полномочиями – от несанкционированных выемок любых документов до применения моратория на принцип презумпции невиновности в отношении подозреваемых. Некоторым специализированным органам были делегированы карательные функции.

Работа антикоррупционного ведомства с самого начала должна быть гласной и прозрачной. Успехи в борьбе с коррупцией необходимо регулярно освещать в средствах массовой информации. Могут быть разработаны и реализованы специальные государственные программы информационного обеспечения противодействия коррупции.

В результате в обществе должно сложиться устойчивое неприятие и осуждение этого негативного явления, должно быть разрушено устоявшееся представление большей части населения о том, что коррупция будет существовать вечно.

Известный американский государственный и политический деятель, ученый и дипломат, один из авторов Декларации независимости США Бенджамин Франклин (1706–1790), сознавая важность «прозрачности» в искоренении коррупции, говорил: «Солнечный свет – самый лучший дезинфектор». Именно прозрачность, как вакцина, позволит одолеть инфекцию, заражающую все общество, оздоровить его и возродить государственность».

Важный аспект борьбы с коррупцией **социально-психологический**. Дает и берет взятку конкретный человек, который имеет свои взгляды на жизнь, свои ценностные ориентиры, свою философию, понятия о нравственности и морали. Поэтому честность и порядочность – характеристика

личностная, субъективная, которая зависит от воспитания, от тех ценностей и идеологии, которые культивирует государство.

Важным направлением противодействия коррупции является повышение **эффективности государственного управления**, которое, в свою очередь, во многом зависит от таких понятий, как политическая стабильность, степень бюрократизации государственной власти, способность государства контролировать коррупцию, качество предоставления государственных услуг населению, приоритет закона при принятии административных решений и др.

Проведенный анализ показал, что если страна имеет высокий показатель качества и эффективности государственного управления, то она, как правило, относится к числу наиболее **благополучных стран в мировом рейтинге по противодействию коррупции**. К таким странам, прежде всего, относятся Финляндия, Швейцария, Дания, Сингапур, Швеция, Канада, Норвегия и др.

Эти же страны, по версии американского журнала «Ньюсвик», в 2010 г. были признаны «лучшими странами мира», а согласно опросам мирового агентства «Гэллап», именно в этих странах живут самые счастливые люди. Таким образом, очевидна устойчивая взаимосвязь и взаимозависимость между эффективностью государственного управления, качеством жизни в той или иной стране и масштабами распространения коррупции.