

# GUIDES TO GOOD GOVERN- ANCE

03/15

## Политика и ведомства по борьбе с коррупцией



CENTRE FOR INTEGRITY  
IN THE DEFENCE SECTOR



## ЦЕНТР ПО УКРЕПЛЕНИЮ ЭТИЧЕСКИХ ОСНОВ В ОБОРОННОМ СЕКТОРЕ

Центр по укреплению этических основ в оборонном секторе (ЦУЭООС) поощряет добросовестность, меры по борьбе с коррупцией и надлежащее управление в оборонном секторе. В своей совместной работе с норвежскими и международными партнерами центр стремится к повышению компетентности, информированности, а также обеспечению практических методов, призванных снизить риск коррупции. ЦУЭООС был создан в 2012 году министерством обороны Норвегии.

В данном справочнике представлены личные взгляды авторов, которые могут не совпадать с точкой зрения министерства обороны Норвегии и не должны приписываться ему.

### ОБ АВТОРЕ

**Франциско Кардона**, младший международный эксперт ЦУЭООС, известный специалист по формированию и оценке государственной службы и реформ в области государственного управления, административного права и правосудия, антикоррупционной политики и институционального строительства. Сначала работал в системе государственной службы у себя на родине в Испании, а затем в международных организациях, таких как ОЭСР и программа СИГМА, где на протяжении 15 лет работал старшим политическим аналитиком по государственному управлению. В СИГМА консультировал около 25 развивающихся и находящихся на этапе перехода к рыночной экономике стран Восточной Европы, Африки, Латинской Америки и Карибского бассейна. По образованию юрист (Университет Валенсии, 1976 г.), имеет несколько степеней магистра государственного управления.

# ПРЕДИСЛОВИЕ

## Руководства по надлежащему управлению

Речь идет о серии небольших публикаций, каждая из которых посвящена конкретной теме, важной с точки зрения надлежащего управления в оборонном секторе. Формат публикации рассчитан на то, чтобы быть удобочитаемым, но не упрощая при этом чрезмерно темы, которые по своему характеру многогранны и порой техничны. Руководства предназначены для неспециалистов и не требуют профессиональной подготовки в какой-либо области. С данными руководствами может ознакомиться каждый, кто стремится узнать больше об одной или нескольких темах, непосредственно связанных с надлежащим управлением в оборонном секторе – или государственным сектором в целом, – и они могут также использоваться в образовательных целях.

Центр по укреплению этических основ в оборонном секторе (ЦУЭООС) – специализированный центр при министерстве обороны Норвегии, играющий активную роль в Программе НАТО по укреплению этических основ. В соответствии со своим мандатом, центр ведет работу как внутри страны, так и за рубежом, в частности осуществляет проекты, проводит курсы и работает над повышением профессиональных навыков, умений и возможностей. Систематическое поощрение добросовестности необходимо прежде

всего для того, чтобы снижать риск коррупции и иных форм неэтичного поведения, укрепляя при этом прозрачность и подотчетность. Таки образом создаются условия для надлежащего управления в рамках демократии и верховенства права. И для этого принципиально важно сформировать государственных служащих, отличающихся личной и профессиональной добросовестностью, а также придерживающихся высоких этических норм.

Руководство «Политика и ведомства по борьбе с коррупцией» было составлено Франциско Кардоной и отредактировано Ингрид Бустеруд. Мне хотелось бы поблагодарить их за этот замечательный труд!

Мы всегда приветствуем замечания и отклики на «Руководства по надлежащему управлению» ([cids@ifs.mil.no](mailto:cids@ifs.mil.no)). Более подробные сведения о ЦУЭООС размещены на сайте [www.cids.no](http://www.cids.no).



**Борд Бредруп Кнудсен**  
Директор

# CONTENTS

ВВЕДЕНИЕ.....	3
WHAT IS AN ANTI-CORRUPTION AGENCY?.....	4
FUNCTIONS, POWERS AND RESPONSIBILITY.....	5
SUCCESS FACTORS.....	7
TYPOLOGY AND MODELS OF ACAS.....	13
THE DILEMMA BETWEEN SUPPRESSION AND PREVENTION.....	18
LESSONS LEARNED IN INSTITUTIONALIZING ANTI-CORRUPTION POLICIES.....	21
CONCLUSIONS.....	24

## Введение

Коррупция – симптом более глубокого недуга общества и «нерешенных проблем управления, возникших в результате незавершенности процесса построения эффективного и подотчетного государства»<sup>1</sup>. Коррупция – признак слабости учреждений управления, неспособности политических элит распоряжаться государственными ресурсами и, в случае когда коррупция носит систематический характер, она также может представлять серьезную угрозу безопасности страны. Те же слабые стороны институциональной системы, порождающие коррупцию, могут также отрицательно сказаться на национальной и международной безопасности. Коррупция сопряжена с большими экономическими потерями для государственной казны и является значительным препятствием на пути экономического развития. Она оказывает разрушительное воздействие на общественный строй. Коррупция сводит на нет

доверие общественности к государственным учреждениям и правительствам.

В данной публикации исследуется тема институционализации антикоррупционной политики посредством специализированных антикоррупционных органов и ведомств. В последние годы их число увеличилось во многих странах, особенно под влиянием международных организаций и договоров как инструментов предотвращения коррупции и борьбы с ней. Согласно недавнему подсчету, в мире существует около ста антикоррупционных ведомств (АКВ). Наиболее влиятельной международной конвенцией об АКВ по-прежнему является Конвенция ООН против коррупции, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 года (КООНПК).

<sup>1</sup> OECD, 2007; "Policy Paper and Principles on Anti-Corruption: Setting an Agenda for Collective Action". Paris: OECD-DAC Publishing.  
Размещено на: <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance/docs/39618679.pdf>

## Что такое антикоррупционная организация?

Антикоррупционное ведомство (АКВ) можно определить как независимое учреждение, действующее самостоятельно по отношению к органам исполнительной власти, основная функция которого заключается в координации всей деятельности, направленной на выполнение антикоррупционной стратегии страны, а также предоставлении рекомендаций по изменению и совершенствованию этой стратегии. То, как задуман АКВ и какое положение оно занимает в общей структуре правительства, имеет принципиальное значение для сохранения его профессиональной самостоятельности и институциональной независимости, а также обеспечения его профессиональной подотчетности и оценки ведомства с течением времени. По причине недочетов замысла и неудач в функционировании АКВ, вероятно, утратит свою значимость.

Это одно из многих определений, но два основных элемента – функции (компетенция) и положение (а значит, схема подотчетности) – две переменные, лежащие в основе различных определений АКВ и различных национальных моделей. Как мы увидим, в разных странах существует несколько моделей АКВ в зависимости от их функций, юрисдикции и установленных схем подотчетности<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> OECD, 2013: "Specialised Anti-corruption Institutions: Review of Models", Paris: OECD Publishing. At: <http://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>

## Функции, полномочия и ответственность

К основным и наиболее распространенным функциям антикоррупционных ведомств относятся:

1. внесение предложений по антикоррупционной политике
2. координация, мониторинг и накопление знаний за счет исследования проблемы коррупции
3. предотвращение коррупции
4. повышение информированности о коррупции и просветительская работа
5. расследование предполагаемых случаев коррупции
6. преследование коррупции в судебном порядке

Сочетание этих функций может быть разным в разных странах. Некоторые АКВ делают упор на превентивных функциях в отличие от расследования и преследования в судебном порядке, другие – наоборот. Как правило, функции АКВ заключаются в разработке и координации антикоррупционных стратегий

и планов действий, мониторинге и координации выполнения и оценке эффективности и результативности антикоррупционных мер. Исследования проблемы коррупции помогают выяснить, насколько широко распространена коррупция в стране и какие сектора наиболее подвержены коррупции. АКВ – контактные органы для целей международного сотрудничества и обмена опытом в области политики и практики борьбы с коррупцией.

Предотвращение коррупции – важнейшая обязанность, возлагаемая, как правило, на АКВ. Предотвращение коррупции – сложная работа, в рамках которой, как правило, осуществляется большое число мер или целый ряд одновременных или последовательных действий, которые необходимо четко координировать, с тем чтобы обеспечить их последовательность и эффективность. Среди этих мер могут быть: поощрение и защита добросовестности должностных лиц, включая работников органов правосудия и лиц, участвующих в финансировании политических партий. В защиту добросовестности может входить регулирование конфликтов интересов, в частности посредством проверки выполнения требований и учета деклараций активов и раскрытия информации об экономических интересах государственных

должностных лиц, в том числе занимающих выборные должности. В рамках превентивной политики может также проводиться глубокая оценка конкретных секторов или видов деятельности, например, государственных закупок, административных процедур, доступа к информации, представляющей интерес для общественности, и оценка факторов риска коррупции в частном секторе.

Деятельность по повышению информированности о борьбе с коррупцией и просветительская работа предполагает, по сути, отстаивание добросовестности, включая подготовку учебно-образовательных мероприятий, рассчитанных на конкретные социальные группы или сектора. В рамках этой деятельности также могут налаживаться партнерские отношения с организациями гражданского общества.

Расследования в рамках борьбы с коррупцией могут быть более проблематичным видом деятельности АКВ, поскольку, как правило, уголовные расследования проводятся полицией, следователями или прокуратурой. Расследования и проверка решений, принимаемых руководителями в госструктурах, а также расходование ими государственных средств, как правило, поручаются внутренним контролерам и внешним ревизорам. Может возникнуть бесконечный конфликт между АКВ, уполномоченным проводить расследования, и этими органами на почве функций и обязанностей. Нет консенсуса по вопросу о том, должно ли АКВ быть уполномочено вести работу полиции и преследовать в судебном порядке должностных лиц или финансовых ревизоров. Тем не менее некоторые АКВ наделены следовательскими полномочиями в определенных областях (например, они могут проводить предварительные расследования по факту жалоб граждан или сообщений о нарушениях,

поступающих от работников государственных учреждений, чтобы выяснить, имеются ли основания для уголовного дела, прежде чем направить дело в прокуратуру).

Преследование в судебном порядке в рамках борьбы с коррупцией также проблематично, если это поручено АКВ, поскольку обязанность по защите государственных интересов при уголовном судопроизводстве возложена на прокурора. Жертвы преступления могут также иметь право обращаться в суд, и неясно, принесет ли дополнительную пользу предоставление АКВ подобных прав в рамках уголовной процедуры. С другой стороны может быть полезно подключить АКВ, с тем чтобы продолжать преследование в отношении подозреваемых в коррупции лиц в случае, если прокурор решил закрыть дело на основании недостаточного расследования.

## Факторы успеха

В международных конвенциях, в частности КООНПК (статья 6) и Конвенции Совета Европы по уголовно-правовой ответственности за коррупцию (статья 20) закреплены следующие стандарты:

- независимость
- специализация
- знания и умения
- адекватные ресурсы и численность штата

Существуют разные степени независимости. АКВ может обладать большой независимостью или может быть наделено ей в меньшей степени в зависимости от закрепленных за ведомством функций. Независимость означает способность решать и действовать беспристрастно и без какого-либо внешнего влияния, особенно когда речь идет о деятельности по расследованию. Это означает, в частности, защиту от политического вмешательства и нежелательного давления любого рода. Таким образом независимость – это ценность, которая недостижима, если политическая воля к борьбе с коррупцией слаба или отсутствует. Если основные обязанности АКВ заключают-

ся в просветительской работе, повышении информированности или выполнении ограниченного числа функций по предотвращению, степень независимости, требуемой помимо общей профессиональной самостоятельности гражданской службы, относительно низкая. То же относится и к функциям анализа политики и рекомендаций в отношении политики. Чем больше следовательская и правоохранительная составляющая функций, тем больше требуется независимости.

Специализация означает, что законом предусмотрен целенаправленный, конкретный мандат ведомства и работники являются специалистами-профессионалами. Кадры в целом должны обладать всеми навыками, необходимыми для выполнения мандата или задачи АКВ. Специализация требуется прежде всего Конвенцией Совета Европы по уголовно-правовой ответственности за коррупцию (статья 20), например, правоохранительные органы, такие как прокуроры по борьбе с коррупцией. В развитых странах специализация обеспечивается, как правило, за счет того, что задачи по борьбе с коррупцией возлагаются на определенных лиц или подразделения в существующих правоохранительных органах. В развивающихся странах и странах на переходном этапе,

где существует серьезная проблема коррупции, а вмешательство доноров более широко распространено, имеется тенденция создавать отдельные антикоррупционные структуры, чтобы в большей мере гарантировать специализацию.

В целом, чтобы добиться определенных успехов в работе, специализированные антикоррупционные органы, призванные активно бороться с коррупцией, особенно отделения прокуратуры по борьбе с коррупцией, должны иметь как минимум следующие возможности: во-первых, они должны специализироваться на особо серьезных преступлениях и сосредоточиться на них, оставив мелкую коррупцию обычным прокурорским службам. Во-вторых, АКВ должны работать в тесном сотрудничестве с отделением полиции, специализирующимся на сложных экономических и финансовых преступлениях, и иметь доступ к соответствующим специалистам в различных областях, в частности, ревизорам и другим профессиональным работникам министерства финансов или ревизорских учреждений, а также специалистам в области информационных технологий. В-третьих, судьи должны иметь степень специализации, сопоставимую со степенью специализации прокуроров. В-четвертых, АКВ, а также судьи, специализирующиеся на конкретных делах, должны иметь национальную юрисдикцию, распространяющуюся на всю территорию страны без каких-либо ограничений. В-пятых, описание уголовных деяний, связанных с коррупцией, в уголовном кодексе должно быть четким и ясным (см. ниже), а законодательство по уголовному производству должно быть последовательным. В-шестых, схема подотчетности прокуроров, специализирующихся на борьбе с коррупцией, с низового уровня и до главного прокурора, должна быть четкой и эффективной на практике. Необходимо так-

же, чтобы закон защищал в достаточной мере профессиональную независимость прокуроров. Наконец, необходимы возможности для проведения следственных действий и эффективные средства сбора улик посредством негласных расследований, прослушивания переговоров, доступа к банковским счетам и надежных мер защиты свидетелей.

Хотя речь идет о международных стандартах, от которых зависит успех АКВ, нет гарантий устойчивости этих учреждений. Многие страны в силу политических или иных причин сталкиваются с серьезными трудностями в том, чтобы соответствовать международным стандартам. Предотвращение коррупции и контроль над коррупцией – политические процессы, которые ведутся правительством и неправительственными структурами и во многом обусловлены компетенцией, направлены на борьбу с коррупцией и сокращение ее масштаба. При проведении этих процессов необходимо сочетать руководящие принципы и инструменты. Для усилий, направленных на придание большей эффективности контролю над коррупцией, требуется сочетать меры наказания с профилактическими мерами, стимулы с ограничениями, стандарты добросовестности, заимствованные извне, с внутренними стандартами добросовестности, процедурные, институциональные, структурные и образовательные меры, взаимосвязанные контрольные механизмы, а также законы, выполнимые на практике, этические принципы и моральные установки.

Международные государственные и частные организации, устанавливающие стандарты, стараются способствовать унификации этих принципов и инструментов в целях выработки синергии между странами в Европе и в мире. Несмотря на это, для функционирования

всех вышеупомянутых элементов как значимой системы этических основ, необходимы в большой мере политическая воля и приверженность правительства страны. Как всегда, надлежащее и приверженное делу руководство в высшем звене принципиально важно.

Первоначальные предпосылки создания АКВ могут стать определяющими факторами его успешной работы в будущем. Существует много причин, по которым правительство может решить создать АКВ. Значительное число стран, как правило, не входящих в ОЭСР, создали АКВ под международным и внутренним давлением, побуждающим к выполнению статьи 6 КООНПК.

*Статья 6 КООНПК: орган или органы по предотвращению коррупции и борьбе с ней*

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:
  - (a) проведение политики, упомянутой в статье 5 настоящей Конвенции, и, в надлежащих случаях, осуществление надзора и координации проведения такой политики;
  - (b) 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, какая 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.

Выполнение приведенного выше положения КООНПК может быть мотивировано различными соображениями, такими как необходимость ответных мер со стороны правительства в связи с коррупционными скандалами, кризисами доверия к государственным учреждениям или снижением доверия политическому классу со стороны общественности.

Как бы то ни было, важно, чтобы усилия по борьбе с коррупцией рассматривались в более широком контексте управления, в том числе реформы управления, и чтобы ответственность за реформу была возложена на тех, кто наделен легитимностью и способен принимать решения, необходимые для укрепления этических основ в государстве. Такую легитимность могут гарантировать только политические представители, которых избрал электорат. Очень трудно, особенно для иностранных наблюдателей, наметить осуществимые с политической точки зре-

ния стратегии или курсы реформ, тогда как для национальных правительств сложность заключается в том, что существует риск отчуждения влиятельных местных бизнесменов, политиков или преступных сетей, составляющих основную и самую сильную группу избирателей в плане коррупции, и им выгодно сохранить статус кво.

Признавая тот факт, что в конечном итоге за антикоррупционную политику отвечает правительство, системная антикоррупционная реформа предполагает всеобъемлющий и инклюзивный подход к формированию законов и их выполнению. Методы консультаций с участием большого числа заинтересованных сторон, проводимых в целях содействия в составлении текстов законов, принципиально важны для успеха. Контекст важен, и это означает, что в разных странах требуется разное сочетание политических составляющих и особое для этой страны сочетание правовых и институциональных элементов. Реформаторы должны понимать, что различные вопросы, касающиеся государственного управления, – развитие возможностей и знаний, сложности с координацией, направленность на результаты, участие общественности, доверие к учреждениям и т. д. – также входят в усилия по борьбе с коррупцией и нуждаются в систематической проработке.

Успех также зависит от того, что ожидается от АКВ с момента его создания. Более предметно: АКВ не может ни заменить собой некомпетентное и коррумпированное правительство, ни исправить его ошибки и неудачи. АКВ не может само по себе компенсировать отсутствие авторитетности у других институтов, особенно правительства, государственной администрации и судебных органов. Как отмечает Унsworth, коррупция все больше воспринимается как результат плохого управления, и в борьбе с ней слишком большой упор делается на институциональных моделях, а не на

политических процессах<sup>3</sup>. Предъявление завышенных требований к АКВ, без проведения реформ, направленных на улучшение управления в стране в целом, и не в последнюю очередь политические процессы в обществе, ошибочно и может оказаться контрпродуктивным.

То, каким образом АКВ взаимодействует со своей политической средой, также является фактором успеха. В этой связи можно привести пример португальского АКВ (*Alta Autoridade Contra a Corrupção*). Как утверждает де Суза, прекращение существования португальского АКВ было связано не с объективными результатами его работы, которые считались хорошими, а с напряженностью в отношениях между ведомством и политическим классом<sup>4</sup>. Работа ведомства часто бросала вызов интересам политиков. Португальское ведомство было, пожалуй, первым АКВ, появившимся в Западном мире. Оно было учреждено в 1983 году указом правительства в рамках политических усилий, призванных свести к минимуму общественное недовольство засильем покровительства в партийной политике. Не предполагалось, что ведомство займется коррупцией в самих политических партиях. В 1986 году оно было наделено полномочиями по проведению расследований и стало вторгаться и угрожать интересам политического истеблишмента. В 1992 году без обсуждения результатов его работы ведомство было упразднено решением парламента, именно в тот момент, когда другие Западные страны думали о создании антикоррупционных ведомств.

3 Unsworth, Sue. 2007; "Rethinking Governance to Fight Corruption". U4 Brief 2007:7. Available at: <http://www.u4.no/publications/rethinking-governance-to-fight-corruption/>

4 De Sousa, Luis. 2009; "Does Performance Matter to Institutional Survival? The Method and Politics of Performance Measurement for Anti-corruption Agencies". EUI Working Paper RSCAS 2009/9.

Размещено на: <http://anchorage-net.org/content/documents/does%20performance%20matter%20to%20institutional%20survival.pdf>

Джонсон та інші пропонують наступну систематизацію чинників успіху, які наводяться у відповідній літературі:

В совместной публикации Джонсона и других авторов систематизированы работы, посвященные факторам успеха, и эти факторы подразделены на следующие пять:

1. Контекстуальные факторы: степень успеха АКВ необходимо рассматривать в контексте. Культура организации, уровень развития страны и политическая стабильность образуют фон для работы этих органов. Вряд ли можно ожидать, что АКВ будет работать надлежащим образом в стране, где существуют серьезные проблемы с управлением.
2. Нормативно-правовая база и политические факторы: АКВ сталкиваются с различными ограничительными для их мандатов факторами в результате политических решений, принятых в рамках законодательного процесса, что может определить их правовой статус, институциональное положение, особые полномочия, обмен знаниями и информацией, финансовую автономию, порядок отчетности и т. д. В соответствии с их учредительными документами, все АКВ в определенном смысле независимы. На практике, однако, степень самостоятельности в работе разных ведомств значительно отличается. Во многих случаях оперативная и финансовая независимость АКВ существуют лишь на словах.
3. Организационные факторы: низкие показатели результативности также являются следствием ненадлежащего порядка набора кадров и подотчетности и неадекватных или несуществующих механизмов руководства, определяющих способность организации к работе и выполнению своего мандата. Технический потенциал АКВ также может быть скован из-за неэффективного взаимодействия

с другими органами власти. Сложности в получении от других государственных органов или ведомств доказательств, уличающих коррупционную практику, или информации об областях риска ведут к снижению эффективности АКВ. АКВ также зачастую не хватает властных полномочий, чтобы обеспечить выполнение его рекомендаций другими государственными учреждениями. В большинстве случаев не закладывается с самого начала надлежащая нормативно-правовая основа для межведомственного взаимодействия. Помимо этого АКВ часто приходится работать на пределе своих возможностей, чтобы справиться со слишком широкими мандатами. От ведомств, перед которыми поставлено несколько задач, часто ожидается, что они будут решительно бороться с коррупцией (функция, основанная на страхе) и в то же время выступать в качестве консультационного органа по вопросам предотвращения (функция, основанная на доверии).

4. Финансовые факторы: нехватка финансовых ресурсов – постоянная угроза для любой организации. Хотя крупные бюджеты на всегда являются залогом большой производительности, важно отметить, что некоторые АКВ работают в жестких финансовых условиях, что может серьезно сказаться на эффективном выполнении ими своих задач.
5. Факторы руководства и экспертных знаний: индивидуальные навыки, опыт и знания сотрудников АКВ имеют основополагающее значение для успеха этих ведомств. Вопросы потенциала касаются как технических возможностей АКВ, так и их общих функциональных возможностей (таких как руководство, управление людскими ресурсами, планирование и обучение в организации). Одним из преимуществ АКВ по сравнению с традиционными правоохранительными органами является их способность подойти

к борьбе с коррупцией на основе знаний посредством оценки риска и других специализированных исследований. В принципе этим органам необходимо предоставлять группу экспертов, и в то же время они должны быть способны опереться на знания и опыт других контрольных и регуляторных органов и в обмен на это делиться своими знаниями и опытом. Однако на практике лишь немногим АКВ доступны возможности по проведению самостоятельных исследований и аналогичной работы по накоплению знаний<sup>5</sup>.

К числу дополнительных факторов успеха АКВ можно было бы отнести сотрудничество АКВ с другими участниками антикоррупционной деятельности, как внутри страны, так и в международном плане, в том числе со СМИ, крупными НПО, университетами и другими АКВ в мире. Подобное сотрудничество полезно для сбора информации, накопления знаний, получения технической и политической поддержки и создания синергии при расследовании конкретных случаев коррупции внутри страны и в нескольких странах. Распространение «надлежащей практики» посредством налаживания международных связей и связей внутри страны может стать мощной поддержкой роли и положения АКВ.

Надлежащие механизмы подотчетности помогают обеспечить законность и авторитетность АКВ и таким образом повышают шансы на успех. В самом деле, каким бы самостоятельным и независимым ни было АКВ на бумаге, оно должно быть интегрировано в систему сдержек и противовесов в стране. Как отмечалось ранее, существуют определенные степени независимости. Международные стандарты по АКВ, в частности КООНПК и Конвенция Совета Европы по уголовно-правовой ответственности за коррупцию не требуют той же

степени независимости, что и от судей. Согласно ОЭСР, формы подотчетности должны соответствовать уровню специализации АКВ, институциональному положению, мандату, функциям и полномочиям по отношению к другим учреждениям и лицам<sup>6</sup>.

Общая подотчетность должна включать аспект отчетности перед общественностью, с тем чтобы заручиться поддержкой населения в случае политически мотивированных нападок на ведомство. Один из видов подотчетности перед общественностью – предоставление общественности доступа к ведомству. АКВ должно разработать настоящие механизмы подачи жалоб в случае коррупции, с помощью которых граждане могут сообщать о нарушениях, в соответствии с законами о защите анонимности, помогая тем самым бороться с коррупцией. Это оказалось хорошим способом приобщения граждан к работе по предупреждению коррупции. При поступлении анонимных сообщений о коррупции АКВ должны проводить минимальные, предварительные расследования, чтобы подтвердить и провести предварительную проверку поступившей информации, прежде чем передать дело в прокуратуру или полицию, или закрыть его как безосновательное.

Как и в отношении других государственных органов, определить успех или неудачу АКВ – непростая задача<sup>7</sup>. Может появиться соблазн использовать лишь показатели управления для оценки результативности. Это может быть полезно, но политический аспект борьбы с коррупцией нельзя измерить с помощью управленческих схем. Помимо этого, как мы убедились ранее, устойчивость АКВ необязательно и не в первую очередь зависит от их результативности. Чтобы добиться существенных результатов, АКВ должно вписываться в более широкую политическую борьбу с коррупцией.

## Типология и модели АКВ

С учетом большого количества антикоррупционных учреждений в мире, различных функций, выполняемых ими, и отличий в результативности сложно выявить все основные функциональные и структурные закономерности. По данным ОЭСР, любое новое учреждение должно адаптироваться к конкретному национальному контексту, учитывая различные культурные, правовые и административные особенности<sup>8</sup>. Выявление «хорошей практики работы» и дееспособных моделей при создании антикоррупционных учреждений возможно. Однако не существует убедительных доказательств, по которым можно было бы выяснить, какая модель является наиболее эффективной с точки зрения предотвращения коррупции.

Сравнительный обзор различных *моделей специализированных учреждений по борьбе с коррупцией* позволяет обобщить их следующим в зависимости от основных функций<sup>9</sup>:

- многоцелевые антикоррупционные ведомства

- правоохранительные учреждения, специализирующиеся на борьбе с коррупцией

- ведомства, отвечающие за антикоррупционную политику и предупреждение коррупции

### 1. Многоцелевые антикоррупционные ведомства

На примере этой модели ярче всего проявляется подход единого ведомства, основанный на трех важнейших направлениях: (а) расследование, (б) предупреждение, (с) связи с общественностью и информационно-просветительская работа. Однако в большинстве случаев преследование в судебном порядке остается отдельной функцией, с тем чтобы сохранить ее полную независимость, то есть, сдержки и противовесы внутри системы. Вследствие этого многоцелевые ведомства должны наделяться широкими полномочиями и быть независимыми как с юридической, так и с практической точки зрения.

В качестве примеров такой модели приводят, как правило, Гонконгскую независимую комиссию по борьбе с коррупцией и Сингапурское

5 Johnson, Jesper et al. 2011; "How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators". U4 Issue 2011:8. Размещено на: <http://www.cmi.no/publications/file/4171-how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption.pdf>

6 OECD. 2013.

7 Johnson, Jesper et al. 2011.

8 OECD. 2013.

9 Ibid.



бюро расследования коррупционной практики. Они послужили образцом при создании аналогичных ведомств на всех континентах, в частности Независимой комиссии по борьбе с коррупцией Нового Южного Уэльса в Австралии, Директората по вопросам коррупции и экономическим преступлениям в Ботсване, Службы специальных расследований Литвы, Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией Латвии, Центрального антикоррупционного бюро в Польше и аппарата Главного инспектора правительства в Уганде. Ряд других ведомств, например, в Корее, Таиланде, Аргентине и Эквадоре приняли некоторые элементы гонконгской и сингапурской стратегии, хотя и менее строго придерживаются этой модели.

## 2. Учреждения правоохранительного типа

Специализированную правоохранительную функцию борьбы с коррупцией могут выполнять органы, отвечающие за выявление, расследование или преследование правонарушений. Иногда правоохранительная модель также включает в себя элементы функций предотвращения, координации и исследовательской работы. Эта модель может также сформироваться в результате сочетания работы по выявлению, расследованию и преследованию коррупции, проводимой одним правоохранительным органом или подразделением. Это, пожалуй, наиболее распространенная модель в странах ОЭСР. На основе этой модели построены: Норвежский национальный орган по расследованию и преследованию экономических и экологических преступлений (*Økokrim*); Центральное бюро по борьбе с коррупцией в Бельгии; Специальное бюро генеральной прокуратуры по борьбе с экономическими правонарушениями, связанными с коррупцией, в Испании; Бюро по предотвращению коррупции и организованной преступности в Хорватии; Ру-

мынский национальный директорат по борьбе с коррупцией; Центральное бюро расследований Государственной прокурорской службы Венгрии. Эту модель можно также применить к органам, проводящим внутренние расследования, наделенным ограниченными полномочиями по выявлению и расследованию фактов коррупции внутри правоохранительных органов. Среди примеров подобных органов – Управление внутренних расследований в Германии, Командование по борьбе с коррупцией при Лондонской полиции в Соединенном Королевстве и Служба внутреннего контроля национальной полиции в Албании.

## 3. Учреждения по предупреждению коррупции

Большинство АКВ построены по модели учреждений, занимающихся предупреждением. В эту модель входят довольно разнородные конфигурации. Можно выделить примерно три основные категории:

а) *Антикоррупционные координационные советы*: как правило, такие органы создаются для того, чтобы играть ведущую роль в усилиях по антикоррупционной реформе в стране, в частности, разработке, осуществлении и мониторинге национальной антикоррупционной стратегии. В состав антикоррупционных советов (комиссий или комитетов) входят ответственные государственные ведомства и министерства, представители исполнительной, законодательной и судебной власти, и в них могут также участвовать организации гражданского общества. Как правило, антикоррупционные советы не функционируют как постоянные учреждения, но проводят регулярные заседания. Им могут помогать в работе постоян-

ные секретариаты. В качестве примеров можно привести Совет по координации антикоррупционной политики Грузии, которому оказывает поддержку секретариат Министерства юстиции, Комиссию по борьбе с коррупцией в Азербайджане, Межминистерскую комиссию по борьбе с коррупцией в Албании с секретариатом в кабинете министров. Антикоррупционные советы высокого уровня существуют также в Таджикистане, Украине и России.

б) Органы по предупреждению коррупции: эти учреждения создаются непосредственно с целью предотвращения коррупции, но они постоянные и имеют более широкий мандат. Органам по предупреждению также поручается координация антикоррупционных стратегий, но они выполняют и другие функции, такие как оценка факторов риска коррупции и планов по укреплению этических основ для государственных учреждений и секторов, повышение уровня информированности о борьбе с коррупцией и просветительская работа, предотвращение конфликтов интересов, декларирование активов, финансирование политических партий, лоббирование и оценка законодательных актов на предмет борьбы с коррупцией. Среди примеров учреждений, построенных по данной модели, – Комиссия по предупреждению коррупции (Словения), Директорат по антикоррупционной инициативе (Черногория), Ведомство по борьбе с коррупцией (Сербия), Центральная служба по предупреждению коррупции (Франция), Центральная служба по предупреждению коррупции (ICPC, Марокко) и в определенной мере Комиссия по борьбе с коррупцией (Азербайджан).

в) Государственные учреждения, способствующие предотвращению коррупции и не называемые непосредственно «антикоррупционными учреждениями»: в некоторых странах созданы специальные органы, занимающиеся более узкими вопросами, связанными с предупреждением коррупции, такими как предотвращение конфликтов интересов, этика, добросовестность или контроль над декларированием активов в государственной администрации или парламентах. Среди примеров – Национальное ведомство по обеспечению этических основ Румынии, Национальное бюро по этическим основам Нидерландов, Бюро по государственной этике США, Главная комиссия по официальной этике Литвы, Парламентская комиссия по нормам Палаты общин в Соединенном Королевстве, Верховная инспекция декларирования и ревизии активов в Албании и Независимая комиссия по оценке, транспарентности и добросовестности государственного управления в Италии, если перечислить лишь некоторые.

Более того, многие существующие государственные учреждения способствуют предупреждению коррупции в рамках закрепленных за ними обязанностей. К их числу относятся государственные ревизионные органы (например, Бюро главного финансового инспектора в Бразилии) или учреждения, отвечающие за государственные закупки (в частности, Апелляционный комитет по государственным закупкам в Норвегии). Государственные учреждения внутренней и внешней ревизии, налоговые органы и аналогичные государственные контролирующие органы могут также играть важную роль в предотвращении и выявлении коррупции. В некоторых странах центральные избирательные комиссии играют определенную

роль в обеспечении выполнения правил по финансированию политических партий и избирательных кампаний, например, Избирательная комиссия в Соединенном Королевстве. В некоторых странах, например, в России и Грузии были созданы должности уполномоченных по правам предпринимателей в целях предотвращения коррупции с участием компаний.

Комиссии по государственной и гражданской службе играют ключевую роль в предупреждении коррупции в государственной службе. Их задача – гарантировать работу профессиональной государственной службы на основе принципа заслуг и защищать ее от ненадлежащего политического влияния. Они также могут консультировать и инструктировать госслужащих по этическим стандартам и (или) собирать и проверять их декларации активов. Среди примеров – Совет по этике государственной службы Турции, Департамент по вопросам государственного управления и государственной службы в министерстве финансов Эстонии и Федеральная канцелярия в Австрии. Наконец, отделы этики внутри министерств и государственных органов поощряют или обеспечивают соблюдение антикоррупционных и этических правил непосредственно в том органе, частью которого они являются.

До приведенной выше классификации ОЭСР Хелибранн предложил распределить многочисленные на тот момент антикоррупционные комиссии по четырем категориям:

- универсальная модель по типу Гонконгской независимой комиссии по борьбе с коррупцией
- следовательская модель по типу Сингапурского бюро расследования коррупционной практики

- парламентская модель по типу Австралийской Независимой комиссии по борьбе с коррупцией Нового Южного Уэльса

- комбинированная модель по типу Бюро по вопросам этики государственных учреждений США<sup>10</sup>

По сути основные характеристики этих четырех моделей заключаются в следующем:

В гонконгской универсальной модели в работе комиссии есть компонент расследования, предупреждения, информирования и просветительской деятельности. После своего создания в 1974 году гонконгская комиссия столкнулась с трудностями, связанными с тем, чтобы занять свое положение в институциональной системе. Граждане относились к ней с презрением. В наши дни многие эксперты считают ее одной из наиболее успешных комиссий в мире.

В сингапурской следовательской модели бюро, вследствие реструктуризации в 70-е годы, сосредоточено на расследованиях и правоохранительной деятельности. Прилагались усилия для создания благоприятствующего инвестиционного климата. В Бюро настолько строгая иерархия, начиная с председателя и до рядовых работников, что многие наблюдатели видят в нем инструмент существующего полуавторитарного политического режима.

Основное внимание Независимой комиссии по борьбе с коррупцией Нового Южного Уэльса направлено на предупреждение коррупции как в государственном, так и в частном секторе. Комиссия руководствуется постулатом, соглас-

<sup>10</sup> Heilbrunn, John R. 2004; Anti-corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption? Washington: World Bank Institute. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37234Heilbrunn.pdf>.

но которому лучше предупредить коррупцию, чем исправлять ее последствия и наказывать виновных, и что это более важно, чем эффективность управления. Руководит ею комиссар, и комиссия подчиняется совместному парламентскому комитету обеих палат и Комитету по обзору оперативной деятельности. Независимая комиссия по борьбе с коррупцией проводит расследования и анализ сообщений о коррупции вместе с комитетами парламентского надзора. Считается, что Австралийская независимая комиссия по борьбе с коррупцией способствовала укреплению культуры добросовестности в Австралии.

Модель США основана на сосуществовании большого числа ведомств, наделенных сквозными полномочиями по проведению расследований, предупреждению и просветительской работе в области борьбы с коррупцией и укрепления добросовестности в государственном секторе. Бюро по вопросам этики государственных учреждений США (OGE), основанное в 1978 году, – один из компонентов этого многообразия ведомств. Оно сосредоточено в своей работе на предупреждении и образовании, особенно на недопущении конфликтов интересов и укреплении этических норм, оно также сотрудничает со следовательскими органами. В 1989 году бюро стало самостоятельным и подчиняется Председателю Конгресса.

## Дилемма между пресечением и предупреждением

Как повсеместно отмечалось в этой публикации, борьба с коррупцией ведется по-разному в разных странах, культурах и моделях; отличие может заключаться еще и в том, на что делается упор – на подавлении действий, являющихся коррупцией, или на предупреждении коррупции и поощрении добросовестности. Конечно, необходимы оба подхода и применять их нужно одновременно. В приведенной выше классификации ОЭСР проводится довольно четкое разграничение между подходами, основанными на правоохранительной деятельности, и подходами, основанными на предупреждении. В этой классификации четко разграничены варианты политики, которую может выбрать страна.

Складывается впечатление, что в странах, решающих проблему коррупции практически исключительно с помощью уголовного кодекса и аппарата уголовного правосудия, коррупции больше, чем в странах, выделяющих значительные ресурсы и усилия на политику предупреждения коррупции.

Однако уголовного кодекса, хотя он и незаменим, недостаточно самого по себе, и в нем есть непреодолимые ограничения, касающиеся борьбы с коррупцией. В Западной традиции

презумпция невиновности, к счастью, – основной постулат уголовного права, и во многих странах этому принципу придан конституционный статус. Никто не может быть признан виновным в совершении преступления, если не будет доказана без каких-либо разумных оснований для сомнения его или ее вина, как установлено судом на основании доказательств, представленных прокурором. Эти доказательства должны быть однозначными и убедительными, поскольку рассмотрение уголовного дела может привести к тюремному заключению – лишению основополагающего права на свободу – и нанести серьезный урон репутации и собственности нарушителя. Результаты уголовного судебного процесса намного серьезнее, чем при рассмотрении гражданского или административного дела, где обычно в порядке исправления нарушения налагается обязательство выплатить денежный штраф. Эта начальная презумпция невиновности твердо закреплена в понимании юстиции как справедливости, особенно процессуальной справедливости.

Факты коррупции чрезвычайно сложно доказать. По определению коррупция – скрытная, тайная деятельность. Лица, замешанные в коррупционном поведении, имеют тенденцию к сокрытию своих незаконных деяний.

Каждый может знать, что какой-либо политик или государственное должностное лицо коррумпировано, но системе правосудия может быть очень сложно найти достаточно доказательств, чтобы убедить суд «без каких-либо разумных оснований для сомнения». Ни один судья, рассматривающий уголовное дело и руководствующийся профессиональной этикой, не вынесет обвинительного приговора в отношении политика, государственного должностного лица или промышленного магната, не имея четких и убедительных доказательств. Это серьезный ограничительный фактор уголовного кодекса применительно к борьбе с коррупцией.

Помимо этого уголовный кодекс должен четко определять уголовно наказуемые правонарушения. По причине туманности формулировок в описании состава правонарушения в уголовном кодексе судья может вынести оправдательный приговор в отношении подозреваемого в силу еще одного очень глубоко закрепившегося в западной культуре постулата: нет закона – нет наказания (*nulla poena sine lege*). Но не каждый закон может отвечать этому требованию. Закон должен а) вступить в действие до момента совершения деяний (*nulla poena sine lege praevia*); б) в соответствии с официальными процедурами, предусмотренными конституцией (*nulla poena sine lege scripta*); с) он должен быть четким и однозначным, что является самым строгим предварительным условием правовой определенности, требуемой уголовным правом (*nulla poena sine lege certa*); d) закон должен быть строгим (*nulla poena sine lege stricta*), то есть, в толковании и применении уголовного права запрещено проводить аналогии. Очевидно, что сформулировать коррупционное поведение в тексте закона очень трудно, если необходимо соблюсти все четыре основополагающих требования. Проблема в том,

что коррупционное поведение может необязательно соответствовать всем этим требованиям одновременно.

На практике причина этого заключается в следующем: практически невозможно емко выразить всю сложность коррупционных действий несколькими четкими, конкретными и недвусмысленными словами. Действия и поведение надо разбить на более абстрактные компоненты, чтобы адекватно выразить их словами. Эта разбивка, несмотря на свою логику, может легко стать камнем преткновения на пути достижения отчетливости, требуемой в соответствии с формулировкой, используемой в уголовном кодексе. В самом деле, если взглянуть на основные международные конвенции по борьбе с коррупцией, мы увидим, что формулировки, как правило, обтекаемые, поскольку они являются результатом долгих политических переговоров. Однако подписавшие их государства должны перенести эти положения в свои национальные уголовные кодексы. И тогда встает вопрос: за какие именно деяния надо предусматривать наказание?

С помощью содержания основных международных конвенций по борьбе с коррупцией должно быть возможно уточнить, что именно понимается под коррупционными деяниями. Можно сказать, что подлежат наказанию намеренные действия (активные, пассивные, совершаемые деяния или бездействие) государственных должностных лиц (или государственных властей), занимающих должность, либо напрямую, либо через других лиц, совершаемые в нарушение должностных обязанностей (беспристрастность, объективность и т. д.), в результате чего возникают незаконные или недолжные преимущества или выгода для них самих или для других. К наказуемым формам поведения должны относиться обе-

щения незаконных преимуществ, извлекаемых благодаря государственным должностным лицам (пассивная коррупция), а также конкретные деяния отдельных лиц (активная коррупция).

В качестве примера: нужно ли проводить уголовное расследование в связи с подозрительным обогащением государственных должностных лиц как возможным государственным преступлением, или это относится к частной жизни лица и должно расследоваться как таковое? Несложно убедиться в том, как трудно составлять уголовный кодекс, используя надлежащие формулировки, отражающие все эти нюансы, и в то же время предусматривая и соответствующим образом описывая любое возможное незаконное, коррупционное поведение.

Наконец, то, что мы могли бы назвать систематической коррупцией, необходимо рассматривать как преступление, совершаемое в основном богатыми и влиятельными людьми в обществе. У малоимущих и находящихся в социальной изоляции людей мало возможностей организовать коррупционные сделки помимо включения в сети покровительства. То, что часто называют мелкой коррупцией, упускается из виду (например, полицейский, вымогающий деньги в обмен на то, что не выпишет штраф за превышение скорости). Экономические преступления совершаются, как правило, высокопоставленными должностными лицами и старшими руководителями, занимающими большие должности. Поскольку серьезная коррупция – это преступление общественных и политических элит, такая форма коррупции является структурным преступлением, затрагивающим основополагающие устои государства и общества. И поэтому ее можно называть системной, поскольку речь идет о том, как

функционирует общество. В силу социальной и политической значимости лиц, занимающихся подобной коррупцией, она пагубно сказывается на верховенстве права, основных политических и социальных правах, функционировании свободной рыночной экономики и доверии к государственным учреждениям со стороны общественности. По причине ограничительных факторов подхода, основанного исключительно или прежде всего на аспектах подавления, заложенных в уголовном кодексе, этого недостаточно для защиты всех важнейших общественных благ, перечисленных выше.

Поэтому необходимо предупреждение посредством поощрения и защиты этических основ государства. Демократические политические режимы и страны, в которых существуют решительные превентивные меры, считаются менее коррумпированными, чем авторитарные страны, где подобных мер нет. Для превентивных мер требуется административно-правовая и публично-правовая основа, способствующая активному снижению факторов незащищенности от коррупции государственных органов, сохраняя при этом такие ценности, как эффективность и результативность хорошо функционирующих органов государственного управления. Эту политику проводят такие страны, как Австралия, США, Германия и прежде всего скандинавские страны. В течение многих лет, а некоторые даже веков, они прилагали усилия к поощрению транспарентности государственного управления, укрепляя систему сдержек и противовесов, обеспечивая подотчетность руководителей и создавая профессиональные, свободные от покровительства государственные службы. Это самые надежные оплоты политики, направленной на предупреждение коррупции.

## Уроки, усвоенные при институционализации антикоррупционной политики

1. Диагностика важна, но это лишь первый шаг в борьбе с коррупцией. Коррупция – настолько сложное явление, что если придерживаться слишком простого подхода, то можно принести больше вреда, чем пользы. Коррупцию можно снизить только путем постепенного и упорного совершенствования всех важнейших составляющих системы обеспечения добросовестности, как на политическом, так и на административном уровне, как в государственном, так и в частном секторе. Чтобы добиться этого, необходимы превентивные и репрессивные меры. Создание добротной системы этических основ требует больших усилий, как в политическом, так и в техническом плане, причем речь идет о длительных усилиях.
2. Борьба с коррупцией – многоаспектная работа. Во всех основных международных договорах признается многоплановость этого явления. КООНПК 2003 года – хороший пример разнообразия аспектов и областей, которые необходимо учитывать, чтобы усилия по борьбе с коррупцией были авторитетными и давали результаты. Та же многосложность заметна и в двух конвенциях Совета Европы – гражданского и уголовного права – по борьбе с коррупцией. Одному учреждению, в котором сосредоточены все или большая часть полномочий, вряд ли удастся эффективно справиться со всеми аспектами, которыми необходимо заняться.
3. Если все усилия по борьбе с коррупцией сосредоточены в одном учреждении (особенно если речь идет о новом учреждении), это может поставить под угрозу антикоррупционную работу и может привести к тому, что сама борьба с коррупцией будет незаконно использоваться в корыстных интересах. Многообразие учреждений, действующих в различных областях (парламент, правительство, судебные органы, органы государственного управления и местные органы управления) может в большей мере способствовать антикоррупционным усилиям в целом, при условии, что им придан надлежащим образом институциональный характер, они обеспечены ресурсами и налажены необходимые связи.
4. Во всем мире добросовестность стала важнейшим фактором для управленцев при назначении на должности в государ-

ственной службе и для избирателей при сопоставлении кандидатов на выборные или политические должности. Этические основы поощряются теперь посредством широкого набора инструментов, в частности введения кодексов для руководства, кодексов поведения, декларирования личных активов, мониторинга личных активов, учебно-образовательных мероприятий, прозрачности в государственном управлении и политике и личной подотчетности.

5. Понимание того, что учреждения взаимосвязаны и что реформы часто необходимо координировать, также привело к расширению понятия «отдельных» учреждений и перечня учреждений, повсеместно включаемых в антикоррупционные стратегии. Хотя большой упор делается по-прежнему на важнейших элементах государственного управления, включая органы финансового контроля, судебную систему, прокуратуру, правоохранительные органы и прочие органы уголовного правосудия, а также структуры, занимающиеся набором кадров на государственную службу и закупками товаров и услуг, теперь существует понимание того, что другие структуры правительства и гражданского общества также заслуживают внимания. Только тогда системный подход к борьбе с коррупцией будет по-настоящему системным.
6. Среди важнейших групп государственного сектора, на которые, как правило, должны распространяться данные системные стратегии, – парламенты, правительства и органы государственного управления на национальном, региональном и местном уровнях; надзорные органы, осуществляющие ревизию или инспекцию; правоох-

ранительные органы и прочие структуры системы уголовного правосудия. В любую внушающую доверие стратегию должны быть также включены органы местного самоуправления и финансирование политических партий и избирательных кампаний.

7. Как показывает мировой опыт, централизованным контролирующим органам удалось добиться определенного успеха только в тех странах, где в целом существует надлежащее управление. Однако в большинстве стран ОЭСР борьба с коррупцией и осуществление политики по укреплению этических основ не являются монополией одного ведомства или учреждения. Существует множество учреждений и механизмов, за которыми закреплены различные обязанности и функции и которые, как правило, способны проверять деятельность друг друга и в то же время взаимодействовать. В странах со слабой системой управления антикоррупционные ведомства были созданы, как правило, под внешним давлением, но зачастую они не пользуются достаточным авторитетом и могут даже стремиться к извлечению выгоды для самих себя. Часто они служат корыстным интересам, либо законным, либо незаконным, либо и тем, и другим. Как правило, они работают неэффективно.
8. Еще одной серьезной и более распространенной причиной неудач является тот факт, что антикоррупционные органы могут быть плохо закреплены в более широкой политической и административной институциональной системе. Основной урок, который надо вынести из подобных неудач, состоит в том, что необходимо в приоритетном порядке сосредоточиться

на тех реформах, которые укрепляют все различные системы демократического управления в стране. Без этой основополагающей работы по важнейшим составляющим управления любое специализированное учреждение скорее всего потерпит неудачу.

9. Политическая воля определяет роль правительства в предотвращении коррупции и борьбе с ней, особенно демократически избранный президент или кабинет министров, обладающий решительной политической волей. Более того, политическая воля принципиально важна для обеспечения эффективного выполнения и обзора существующего законодательства, а также внесения предложений о поправках для восполнения лакун и устранения лазеек. Политическая приверженность жизненно важна для реформы этих систем управления в целях обеспечения их эффективного функционирования.
10. Международное сотрудничество также ценно, при условии что международными организациями или по линии двустороннего сотрудничества не навязывается каких-либо конкретных институциональных или организационных решений. Политический диалог должен сосредоточиться главным образом на принципах управления, которые необходимо поощрять и гарантировать, а также результатах, которых необходимо добиться, а не на способах и средствах их достижения. Это принципиально важно для того, чтобы не допустить культурного отторжения навязанных извне чуждых моделей, представляемых часто как универсальные модели, применимые повсюду, хотя речь идет о моделях, сформировавшихся при определенных

исторических и политических обстоятельствах. Местный контекст жизненно важен, и местная сопричастность – важнейший фактор. Но принципы и нормы все же универсальны.

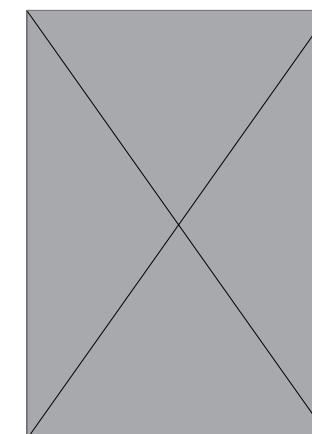
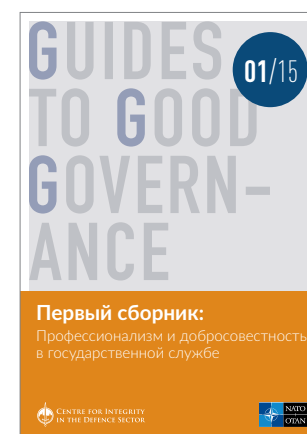
# ВЫВОДЫ

1. Профессионализм в государственной службе требует неукоснительного соблюдения принципа заслуг в управлении людскими ресурсами. Фаворитизм, кумовство, покровительство и клиентелизм несовместимы с беспристрастностью и в конечном итоге препятствуют развитию профессиональной государственной службы.
2. Профессионализм требует стабильности. Невозможно сформировать и закрепить необходимые знания и умения без стабильных государственных служб. Политизация несовместима со стабильностью, поскольку, как правило, она ведет к замене большого числа госслужащих при каждой смене состава правительства.
3. Профессионализм требует разделения политики и администрации и налаживания четкого взаимодействия между ними. Автономность государственной службы должна быть защищена с помощью правовых и управленческих механизмов. Эта ценность самостоятельности должна быть закреплена в отношениях между официальными лицами, избираемыми на политические должности, и должностными лицами административных органов, назначаемыми согласно заслугам, даже если и признается, что необходимо постоянно прилагать политические усилия для обеспечения

автономности государственной службы и надлежащего государственного управления, и что во многих национальных юрисдикциях эта цель еще полностью не достигнута. Делегирование полномочий по принятию административных решений может поощрять профессионализм.

4. Профессионализм требует от государственных должностных лиц, как избираемых на должности, так и назначаемых, устойчивой добросовестности. Закон и руководство должны поощрять и защищать этические основы и подотчетность госслужащих. Учебная подготовка и дисциплинарные механизмы – необходимые инструменты управления. Кодексы поведения и планы по укреплению этических основ могут стать полезными руководствами по поведению государственных должностных лиц.
5. Военные организации и учреждения сектора безопасности не смогут устойчивым образом формировать профессиональные кадры, если система государственного управления в стране в целом пронизана коррупцией, сетями покровительства и политизацией. Практически невозможно, чтобы профессионализм и добросовестность существовали в изоляции лишь в одном отдельно взятом учреждении, и неизбежно, что долго они не просуществуют.

## Guides to Good Governance series



В руководстве «Политика и ведомства по борьбе с коррупцией» рассматривается тема институционализации антикоррупционной политики посредством специализированных органов или ведомств по борьбе с коррупцией. В последние годы, особенно под влиянием международных организаций и международных договоров, во многих странах увеличилось их число как инструментов предупреждения и борьбы с коррупцией. По недавним подсчетам, в мире существует около ста антикоррупционных ведомств (АКВ). Наиболее влиятельной международной конвенцией о АКВ по-прежнему является Конвенция ООН против коррупции, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 года (КООНПК).

**Руководства по надлежащему управлению** – серия небольших публикаций, каждая из которых посвящена конкретной теме, важной с точки зрения надлежащего управления в оборонном секторе. С данными руководствами может ознакомиться каждый, кто стремится узнать больше об одной или нескольких темах, непосредственно связанных с надлежащим управлением в оборонном секторе – или государственным сектором в целом, – и они могут также использоваться в образовательных целях.

Издатель: Центр по укреплению этических основ в оборонном секторе

Оформление: [www.melkeveien.no](http://www.melkeveien.no)

Перевод: Служба письменного перевода, Международный секретариат НАТО



CENTRE FOR INTEGRITY  
IN THE DEFENCE SECTOR

[www.cids.no](http://www.cids.no)