

**Антикоррупционная сеть ОЭСР в странах
Восточной Европы и Центральной Азии**

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОРРУПЦИИ НА ОТРАСЛЕВОМ УРОВНЕ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

**На примере сферы
образования, добывающей
отрасли и полиции**

**Антикоррупционная сеть ОЭСР в странах
Восточной Европы и Центральной Азии**

**ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ
КОРРУПЦИИ НА
ОТРАСЛЕВОМ УРОВНЕ
В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ
ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ
АЗИИ**

*На примере сферы образования,
добывающей отрасли и полиции*



Об ОЭСР

ОЭСР является форумом, в рамках которого правительства сравнивают эффективность своей политики в разных сферах, делятся опытом, определяют хорошую практику с учётом новых вызовов и поощряют принятие решений и рекомендаций, направленных на обеспечение лучшей политики для лучшей жизни граждан своих стран. Миссия ОЭСР – поощрять политику, нацеленную на улучшение экономического и социального благополучия людей во всем мире. Больше информации на www.oecd.org.

Об Антикоррупционной сети ОЭСР в странах Восточной Европы и Центральной Азии

Основной целью Антикоррупционной сети ОЭСР в странах Восточной Европы и Центральной Азии, основанной в 1998 году, является поддержка стран-членов в их усилиях по предотвращению и борьбе против коррупции, обмен информацией, разработка передовых практик и координация донорской помощи в форме региональных встреч и семинаров, программ взаимного обучения и специализированных тематических проектов. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией является частью Сети. Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn/.

Просим ссылаться на данную публикацию под названием:

ОЭСР (2017), Предотвращение коррупции на отраслевом уровне в странах Восточной Европы и Центральной Азии на примере сферы образования, добывающей отрасли и полиции.

Данная работа публикуется под ответственность генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов Организации или правительств стран-членов.

Данный документ и какие-либо включённые в него карты не затрагивают статус любых территорий или суверенитет над ними, делимитацию государственных границ и пограничных линий, а также названия каких-либо территорий, городов или областей.

© OECD 2017

Содержание

СОКРАЩЕНИЯ.....	5
ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	6
ВВЕДЕНИЕ.....	9
Отрасли в сфере внимания – антикоррупционные политики в странах АКС.....	10
ОБРАЗОВАНИЕ.....	13
Определение и описание отрасли	13
Характер, риски и последствия коррупции в сфере образования.....	15
Методологии исследования коррупционных рисков в сфере образования.....	17
Политики и практические примеры стран АКС. Национальные политики.....	20
Инициативы гражданского общества.....	25
Кодексы этики	27
Анализ практических примеров.....	28
Заключение	30
Ссылки.....	31
ДОБЫЧА ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ.....	34
Определение и характеристика сектора.....	34
Природа, риски и последствия коррупции в секторе добычи полезных ископаемых.....	36
Политика, практика и примеры конкретных мероприятий в странах АКС.....	37
Кыргызстан, интерактивная карта недр	39
Многосторонние инициативы	39
Деятельность национальных НПО.....	46
Деятельность частных компаний	47
Заключение	47
Ссылки.....	49
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ.....	52
Определение и характеристика сектора.....	52
Природа, риски и последствия коррупции в правоохранительных органах.....	53
Политика, практика и примеры конкретных мероприятий в странах АКС.....	54
Примеры из практики	60
Грузия	60
Румыния	65

Украина	69
Заключение	73
Ссылки.....	74
ВЫВОДЫ.....	77
ПРИМЕЧАНИЯ	80

СОКРАЩЕНИЯ

ЦАОР	Центр анализа и оценки реформ, Молдова
CRIRSCO	Комитет по международным стандартам отчётности по минеральным ресурсам и месторождениям
DEMO	Демократический образовательный центр, Монголия
ИПДО	Инициатива прозрачности добывающих отраслей
INTES	Добросовестность в системах образования
OSI AFA	Фонд помощи Института «Открытое общество» – Армения
НАУКМА	Национальный университет «Киево-Могилянская Академия», Украина
НУПР	Институт управления природными ресурсами
ОБСЕ	Организация безопасности и сотрудничества в Европе
ГКПС	Государственная комиссия по приёму студентов Азербайджана
PWYP	Коалиция «Публикуй, что платишь»
МООННГ	Миссия Организации Объединённых Наций по наблюдению в Грузии
USETI	Инициатива внешнего стандартизированного тестирования, Украина

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Национальные координаторы АКС и другие заинтересованные стороны представили заполненные обзорные вопросники о политике и инструментах, используемых в их странах: г-н Сурен Крмоян (Suren Krmojan), заместитель министра, Министерство юстиции Армении, г-н Карен Задоян (Karen Zadoyan), президент Ассоциации юристов Армении, координатор секретариата ОГО «Антикоррупционная коалиция Армении»; г-н Сид Лисак (Sead Lisak), директор, и г-жа Весна Вуйич (Vesna Vujić), эксперт-консультант Агентства по предупреждению коррупции и координации борьбы с коррупцией в Боснии и Герцеговине; г-н Флориан Флоров (Florian Florov), главный эксперт Управления по международному правовому сотрудничеству и европейским делам Министерства юстиции Республики Болгарии; г-жа Майя Баричевич (Maja Baričević), руководитель Отдела по борьбе с коррупцией Министерства юстиции Хорватии; г-жа Катлин-Крис Круусмаа (Kätlin-Chris Kruusmaa), советник, аналитический отдел, Департамент уголовной политики, Министерство юстиции Эстонии; г-жа Айгерим Парменова (Aigerim Parmenova), начальник отдела внешнего анализа коррупционных рисков Министерства государственной службы Казахстана, г-н Юрий Криводанов (Yuri Krivodanov), руководитель проекта, директор общественного объединения «Благо», Казахстан; г-н Арслан Хуршудов (Arslan Khurshudov), старший прокурор, Генеральная прокуратура Кыргызстана; г-жа Жылдыз Торалиева (Jyldyz Toraliyeva), директор НПО «Результат», Кыргызстан; г-жа Ирина Гончарова (Irina Goncharova), специалист по закупкам, Представительство Всемирного Банка в Бишкеке, Кыргызстан; г-жа Синтия Хельвига-Эйхвальде (Sintija Helviga-Eihvalde), старший сотрудник по международным связям Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией, Латвия; г-н Вальтс Калниньш (Valts Kalnins), Центр общественной политики «Провидус», научный сотрудник, Латвия; г-жа Елена Концевичюте (Elena Konseviciute), специалист по международным связям, Отдел правового и международного сотрудничества, Административный департамент, Служба специальных расследований, Литва; г-н Владимир Георгиев (Vladimir Georgiev), Государственный советник по антикоррупционной политике, Секретариат Государственной комиссии по предупреждению коррупции, Македония; г-жа Наталия Истратий (Natalia Istratii), Отдел программ по борьбе с коррупцией, Национальный антикоррупционный центр, Молдова; г-н Гальбадрах Соном (Galbadrakh Sonom), комиссар, Департамент по предупреждению и информированию общественности, Независимый орган по борьбе с коррупцией Монголии; г-жа Мирела Бакальбашич (Mirela Bakalbasic), старший советник Департамента международного сотрудничества и стандартов, Агентство по предупреждению коррупции, Черногория; г-жа Милица Бозаник (Milica Bozanic), заместитель директора Сектора международного сотрудничества, Агентство по борьбе с коррупцией, Сербия; г-жа Дилшод Каримова (Dilshod Karimova), специалист по закупкам, Управление, Всемирный Банк, Таджикистан; г-жа Татьяна Хатюхина (Tatyana Khatyukhina), Региональный директор Правозащитного центра Согдийской области, Таджикистан; г-н Назар Гром (Nazar Grom), начальник отдела международного сотрудничества Департамента антикоррупционной политики Национального агентства по предупреждению коррупции, Украина; г-н Фазлиддин Рахимов (Fazliddin Rakhimov), специалист по закупкам, Представительство Всемирного Банка в Узбекистане. Во многих случаях при заполнении форм участвовали различные государственные министерства и ведомства.

Важные рекомендации по документам были получены от г-жи Гулисы Кахниашвили (Gulisa Kakhniashvili), юрисконсульта отдела стратегического развития Аналитического департамента Министерства юстиции Грузии; г-жи Нурии Кутнаевой (Nuria Kutnaeva), сотрудника отдела стратегического планирования и международного сотрудничества Секретариата Совета обороны,

Кыргызстан; г-жи Анны Новосад (Anna Novosad), руководителя Департамента международных отношений и европейской интеграции Министерства образования и науки Украины; г-на Фариды Фарзалиева (Farid Farzaliyev), руководителя Секретариата ИПДО, Азербайджан; г-на Алекса Горди (Alex Gordy), Менеджера по стране, Международный секретариат ИПДО, Инициатива прозрачности в добывающих отраслях; г-жи Ланы Юрко (Lana Jurko), директора Сети центров политики в области образования (СЦПОО); г-на Марата Каратаева (Marat Karataev), ответственного за сектор стратегического планирования, международного сотрудничества и борьбы с коррупцией Секретариата Совета обороны, Кыргызстан; г-на Нурбека Курманалиева (Nurbek Kurmanaliev), специалиста по закупкам, решениям и инновациям в сфере закупок, Глобальная практика управления, Группа Всемирного Банка, Казахстан; г-жи Кейт Лэпхэм (Kate Lapham), старшего менеджера Программы поддержки образования, Институт «Открытое общество»; г-жи Олианы Валигура (Oliana Valigura), менеджера по стране, Международный секретариат ИПДО, Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях; г-на Бруно Чаувела, президента компании «bmil Consulting»; г-на Джон О'Салливана, независимого эксперта, Великобритания.

Практические примеры по вопросам образования были представлены г-ном Анатодем Гремальски (Anatol Gremalschi), бывшим министром образования Молдовы; г-жой Ионелой Костачи (Ionela Costachi), руководителем Центра анализа и оценки реформ (ЦАОР); г-жой Эркаим Мамбеталиевой (Erkayim Mambetaliev), Исполнительным директором Ассоциации «Таза шайлоо», Кыргызстан; г-ном Михайло Миловановичем (Mihaylo Milovanovitch), старшим специалистом отдела политики и систем ПОО, Европейский фонд подготовки кадров; г-жой Лилит Назарян (Lilit Nazaryan), координатором национальной образовательной программы, Фонд «Открытое общество - Армения»; и г-ном Егором Стадным (Yegor Stadny), исполнительным директором Центра исследования общества CEDOS, Украина. Г-жа Мюриэль Пуассон (Muriel Poisson), врио руководителя группы исследований и развития, Международный институт планирования образования (МИПО-ЮНЕСКО) и г-н Михайло Милованович (Mihaylo Milovanovitch), старший специалист отдела политики и систем управления ПОО, Европейского фонда подготовки кадров, дали полезные советы и провели проверку Главы об образовании.

Практические примеры и информация для главы по добывающей отрасли были представлены г-ном Тимом Дафферном (Tim Daffern), бывшим генеральным директором компании «Hambledon Mining plc.» (в настоящее время – «Goldbridges Global Resources plc.»); г-жой Эрдэнэшимег Дашдорж (Erdenechimeg Dashdorj), национальным координатором Коалиции гражданского общества ПЧП Монголия; г-ном Максатом Кобонбаевым (Maksat Kobonbaev), заместителем генерального директора компании «Z-Explorer»; г-ном Юрием Криводановым (Yuri Krivodanov), руководителем проекта, директором Общественного объединения «Благо»; г-жой Калией Молдогазиевой (Kaliya Moldogaziyeva), координатором консорциума НПО по продвижению ИПДО в Кыргызстане и директором Центра развития человеческого потенциала «Древо жизни»; г-ном Уланом Рыскуловым (Ulan Ryskulov), заместителем директора Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам, Кыргызстан; г-ном Аскарком Сыдыковым (Askar Sydykov), исполнительным директором по Международному деловому совету, Казахстан; г-жой Ингой Зарафян (Inga Zarafyan); Президентом НПО «ЭкоЛур».

В главе о полиции г-н Михай Барличчи (Mihai Barlicsi), начальник отдела антикоррупционных исследований и прогнозирования Генерального директората по борьбе с коррупцией, Румыния, описал пример Румынии; г-н Артис Вельс (Artis Velss), начальник полицейского управления государственной полиции Латвии поделился информацией о передовой практике в Латвии, а г-жа

Екатерина Згуладзе (Ekaterina Zguladze), бывший первый заместитель министра внутренних дел Грузии и бывший первый заместитель министра внутренних дел Украины описала примеры Грузии и Украины.

Г-жа Ольга Савран (Olga Savran), менеджер АКС, руководила проведением исследования. Г-жа Ольга Олсон (Olga Olson), Секретариат АКС, осуществляла координацию написания отчёта в период с июля по октябрь 2016 года и подготовила первый проект. Г-н Андрей Кухарук (Andrii Kukharuk) и г-жа Русудан Михелидзе (Rusudan Mikhelidze) из Секретариата АКС оказали ценную помощь и предоставили консультации.

ВВЕДЕНИЕ

Преимущества отраслевого подхода к предупреждению коррупции заключаются в том, что он направлен на выявление и устранение рисков, характерных для отрасли, которые могут быть упущены из виду при применении горизонтальных мер. Успешные меры по предупреждению коррупции на отраслевом уровне способствуют экономическому и социальному развитию и оказывают положительное влияние на прямые иностранные инвестиции.

АКС подготовила это практическое исследование вследствие отсутствия предыдущих исследований по этой теме, несмотря на преимущества отраслевого подхода, и в ответ на пожелания членов Сети. Данное исследование следует за исследованием АКС 2015 «Предупреждение коррупции в государственном секторе стран Восточной Европы и Центральной Азии» и семинаром АКС по предупреждению коррупции в мае 2016 года на Иссык-Куле, Кыргызстан, который включал сессии по добывающей промышленности и образованию.

АКС надеется, что это исследование даст дополнительные инструменты для поддержки директивных органов и других заинтересованных сторон в предупреждении коррупции на уровне сектора. **Целями** настоящего отчёта являются:

- Повысить осведомлённость о типах и рисках коррупции в трёх отраслях и о важности устранения этих рисков с помощью целевой политики и мер;
- Поделиться опытом стран АКС в борьбе с коррупцией в этих отраслях с использованием специальных инструментов;
- Определить надлежащую практику, применяемую для предотвращения коррупции в этих отраслях, на уровне правительства, НПО, частного сектора, а также инициатив с участием многих заинтересованных сторон.

В отчёте основное внимание уделяется профилактическим мерам, а не криминализации и правоохранительной деятельности. Определения отраслей основаны на *Международной стандартной отраслевой классификации всех видов экономической деятельности* Организации Объединённых Наций, версия 4.

Документ состоит из трёх отраслевых разделов: образование, добывающие отрасли и полиция. Каждый из них следует примерно той же структуре, начиная с краткого описания отрасли, включая региональные особенности, затем следуют обзор характера, основных рисков и последствий коррупции в каждой из отраслей. Каждая глава содержит отчёт о национальной политике и практике профилактики, об определённых инициативах и инструментах в странах АКС, а также о нескольких тематических исследованиях в регионе. Каждый раздел завершается коротким выводом о видимых тенденциях.

Описание, риски, характер и последствия основаны на вторичных исследованиях и обсуждении с экспертами. Политики и практики взяты из вопросников, направленных представителями правительства стран АКС, гражданским обществом, международными организациями и частным сектором, а также дополнительных материалов, представленных другими заинтересованными сторонами. АКС получила ответы на обзорный вопросник от 17 своих членов: Армении, Азербайджана, Боснии и Герцеговины, Болгарии, Хорватии, Эстонии, Казахстана, Кыргызстана, Латвии, Литвы, Македонии, Молдовы, Черногории, Сербии, Таджикистана, Украины и

Узбекистана. Несколько стран направили подтверждающие документы. Анализы практических примеров были собраны на семинаре АКС по предупреждению коррупции в мае 2016 года на Иссык-Куле, Кыргызстан, а также с помощью представленных вопросников, общения с экспертами и заинтересованными сторонами. АКС попросила некоторые заинтересованные стороны предоставить дополнительные заполненные подробные вопросники, документы или письменную информацию о конкретных успешных стратегиях / инструментах, которые затем были использованы в отчёте. Участвующие стороны, представившие заполненные вопросники, другие материалы и информацию, перечислены в разделе «Выражение признательности».

Исследование было подготовлено в период с августа по октябрь 2016 года. Первоначальный обзорный опросник был разослан в конце июля 2016 года, ответы были получены в начале сентября 2016 года.

Несмотря на то, что странам было предложено представить информацию об отраслевой политике для всех секторов (при этом для справки было указано 15 секторов, от экономического до государственного сектора), в этом исследовании основное внимание уделяется только трём из них в качестве пилотного проекта. Эти три отрасли были выбраны в связи с тем, что отрасль образования и добывающие предприятия были в центре внимания на семинаре АКС по предотвращению коррупции, проведённом на Иссык-Куле в мае 2016 года, и уже показали примеры, которые заслуживают документального подтверждения. Полиция считается одной из самых коррумпированных во всем мире и представляет особый интерес для постсоветских стран из-за проводимых ими реформ в этой области.

В нижеприведённой таблице представлен обзор отраслей, в которых проводится борьба с коррупцией в странах АКС. Он включает в себя те отрасли, о которых сообщили контактные центры стран, а также НПО и международные организации. Партнёры не давали определения отраслей в своих вопросниках; в связи с этим определения отраслей могут варьироваться от одной страны к другой.¹

Отрасли в сфере внимания – антикоррупционные политики в странах АКС

Страна АКС	Отрасли в сфере внимания
Армения	Сельское хозяйство, оборона, образование, энергетика, природные ресурсы, здравоохранение, охрана природы, полиция, сбор государственных доходов, территориальное управление и развитие, городское развитие
Болгария	Все государственные отрасли, оборона, образование и наука, энергетика (подотрасли: «электричество», «нефть», «газ» и «природные ресурсы»), полицейские / правоохранительные органы, таможня, налогообложение, здравоохранение
Бывшая югославская республика Македония	Политический сектор, органы юстиции, государственное управление, правоохранительные органы, таможенное управление, местное самоуправление, государственный сектор, здравоохранение, трудовая и социальная политика, образование и спорт, частный сектор, средства массовой информации и НПО, полиция
Казахстан	Полиция, здравоохранение, социальное развитие, СМИ, информационные технологии (ИТ), связь, строительство, общественные объекты и инфраструктура, горнодобывающая промышленность, космос, авиационная промышленность, оборона, образование и наука, топливно-энергетический комплекс, охрана окружающей среды, государственные закупки, налогообложение, таможня, финансы, водные ресурсы, культура, спорт, транспорт, туризм
Кыргызстан	Национальная администрация, административные службы (например, службы регистрации), экономика, государственные закупки, горнодобывающая промышленность, охрана окружающей среды и лесного хозяйства, топливно-энергетический комплекс, информация и связь, транспорт, социальная защита, взаимодействие с гражданским

¹ Страны, которые не заполнили вопросник и, следовательно, не представлены в таблице: Албания, Азербайджан, Беларусь, Босния и Герцеговина, Грузия, Румыния, Россия, Словения, Туркменистан.

Страна АКС	Отрасли в сфере внимания
	обществом, сельское хозяйство, пищевая промышленность и рекультивация земель, налогообложение, строительство, образование, здравоохранение, надзорные функции над экологической и технической безопасностью, правоохранительная деятельность, правоохранительная деятельность (безопасность дорожного движения), таможенная администрация
Латвия	Все отрасли
Литва	Государственные закупки; выборы, деятельность политических партий и финансирование политической кампании; охрана окружающей среды, здравоохранение, спорт
Молдова	Органы юстиции, безопасность (включая управление границами), образование
Монголия	Образование, здравоохранение, правоохранительная деятельность, налогообложение, социальное обеспечение, иностранные дела, земельный орган, орган государственной регистрации, транспорт, строительство, государственная инспекция, окружающая среда, органы юстиции
Сербия	Политическая деятельность (например, финансирование политической деятельности и политических организаций), государственные финансы (государственные доходы, государственные расходы), органы юстиции, полиция, территориальное планирование и строительство, система здравоохранения, образование и спорт, средства массовой информации, судебная система
Таджикистан	Образование, здравоохранение, горное дело
Узбекистан	Финансы, общественное образование, банковское дело, органы юстиции, информационные технологии и коммуникации, трудовая и социальная защита, экономика
Украина	Энергетика, банковское дело
Хорватия	Органы юстиции, экономика, государственные финансы, сельское хозяйство, здравоохранение, наука, образование, спорт, инфраструктура, окружающая среда, транспорт
Черногория	Образование, государственные закупки, здравоохранение, городское планирование, местное самоуправление, полиция
Эстония	Все отрасли

Собранная на настоящий момент информация позволяет сделать следующие основные выводы:

- 16 стран АКС сообщают об имеющейся отраслевой специфической направленности в своих антикоррупционных стратегиях;
- 3 страны (Болгария, Эстония и Латвия) сообщают о мерах по предупреждению коррупции, охватывающих все отрасли;
- Казахстан и Кыргызстан сообщают о наибольшем числе отраслей, находящихся в центре внимания, если не учитывать страны, в которых упор делается на все отрасли;
- Несколько стран также представляют конкретные стратегии борьбы с коррупцией на муниципальном / территориальном уровне: Армения, Казахстан, Латвия, Литва, Македония, Черногория;
- Отрасли, в отношении которых наиболее часто применяется антикоррупционная политика, включают:
 - o Образование (12 стран): все страны Центральной Азии (ЦА) и Юго-Восточной Европы (ЮВЕ) (в отличие от только трёх из семи стран Восточной Европы и Южного Кавказа (ВЕЮК));²
 - o Здравоохранение (11 стран): все государства Юго-Восточной Европы и 4 из 5 стран Центральной Азии (по сравнению только с тремя из семи государств Восточной Европы и Южного Кавказа);
 - o Полиция (6 стран); половина из них – государства Юго-Восточной Европы;
 - o 5 стран для каждой из отраслей: энергетика (3 страны из Восточной Европы и Южного Кавказа), финансы / банковское дело, трудовая / социальная политика /

² 5 респондентов из Центральной Азии (ЦА): Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Таджикистан, Узбекистан; 7 респондентов из Восточной Европы и Южного Кавказа (ВЕЮК): Армения, Болгария, Эстония, Латвия, Литва, Молдова, Украина; 4 респондента из Юго-Восточной Европы (ЮВЕ): Хорватия, бывшая югославская Республика Македония, Черногория, Сербия.

защита / благосостояние / развитие (4 страны из Центральной Азии), природа / охрана окружающей среды (3 страны из Центральной Азии), спорт (3 страны из Юго-Восточной Европы);

- Две страны сообщают о наличии отдельной антикоррупционной политики в сфере приватизации (Черногория и Сербия).
- Региональные тенденции в основных направлениях антикоррупционной политики заключаются в следующем:
 - Наиболее распространёнными отраслями для стран Центральной Азии являются: образование (все 5 стран сообщили об этом), здравоохранение и трудовая / социальная политика / защита / благосостояние / развитие (по 4 страны);
 - Наиболее распространёнными отраслями для стран Восточной Европы и Южного Кавказа являются: образование, энергетика, здравоохранение (по 3 страны), оборона (2 страны);
 - Наиболее распространёнными отраслями в странах Юго-Восточной Европы являются: образование, здравоохранение (по 4 страны в каждой), полиция и спорт (по 3 страны на каждую отрасль).

ОБРАЗОВАНИЕ

Определение и описание отрасли

В данном исследовании под сферой образования понимается обеспечение формального образования на любом уровне или для любой профессии, как общественной, так и частной (ООН, 2008 год).

Системы образования и их результаты варьируются в разных странах АКС и внутри их границ, и на результаты могут влиять такие факторы, как доход семьи, местонахождение, этническая принадлежность, пол, наличие военного конфликта на территории страны. Тем не менее некоторые тенденции очевидны. Например, в большинстве стран Восточной Европы и Центральной Азии достигнут высокий уровень грамотности. Число детей, не посещающих школу, сократилось в большинстве стран, хотя и с разной интенсивностью (ЮНЕСКО, 2011 год). Положительные тенденции наблюдаются в обоих регионах с точки зрения гендерного паритета в начальных и средних школах, соотношения учитель-ученик и участия в высшем образовании. В странах Центральной и Восточной Европы отмечается увеличение бюджетных средств, выделяемых на образование, которые в то же время в целом сокращаются в странах Центральной Азии за некоторыми исключениями (ЮНЕСКО, 2011 год). Многие страны в своих системах образования сталкиваются с такими проблемами, как плохое соответствие между предложением в области образования и потребностями рынка труда, низкое качество и низкая оплата труда преподавателей, неразвитость инфраструктуры и оборудования. По некоторым ключевым показателям образования в странах АКС см. Таблицу 1 ниже.

Таблица 1: Ключевые показатели образования в странах АКС

Страна АКС	Уровень грамотности взрослого населения, 2015 год ⁱ	Расходы на образование (% от ВВП)	Доля учащихся в вузах, на 100 000 населения
Албания	97,5	3,5 (2013)	6 015,2 (2014)
Армения	99,8	2,2 (2014)	3 762,0 (2014)
Азербайджан	99,8	2,5 (2014)	1 979,4 (2013)
Беларусь	99,7	5,0	5 448,0 (2014)
Босния и Герцеговина	98,5	н/д	2 933,0 (2014)
Болгария	98,4	3,5 (2012)	3 934,0 (2014)
Хорватия	99,3	4,2 (2011)	3 902,0 (2014)
Эстония	99,8	4,7 (2012)	4 909,4 (2014)
Грузия	99,8	2,0 (2012)	2 997,0 (2014)
Казахстан	99,8	3,1 (2009)	3 735,6 (2015)

Страна АКС	Уровень грамотности взрослого населения, 2015 год ⁱ	Расходы на образование (% от ВВП)	Доля учащихся в вузах, на 100 000 населения
Кыргызстан	99,5	6,8 (2013)	4 584,8 (2014)
Латвия	99,9	4,9 (2013)	4 507,5 (2014)
Литва	99,8	4,8 (2012)	5 087,4 (2014)
БЮР Македония	97,8	3,3 (2002)	2 928,0 (2013)
Молдова	99,2	7,5 (2014)	3 442,3 (2013)
Монголия	98,4	4,7 (2011)	6 021,1 (2014)
Черногория	98,7	н/д	3 824,4 (2010)
Румыния	98,8	2,9 (2012)	2 944,8 (2014)
Россия	99,7	4,2 (2012)	4 877,5 (2014)
Сербия	98,0	4,4 (2012)	3 343,4 (2013)
Словения	99,7	5,7 (2012)	4 386,2 (2014)
Таджикистан	99,8	4,0 (2012)	2 649,9 (2015)
Туркменистан	99,7	3,0 (2012)	836,8 (2014)
Украина	99,8	6,7 (2013)	4 768,7 (2014)
Узбекистан	100 (99,99)	н/д	985,3 (2011)
Средний показатель по Балканам (АКС)ⁱⁱ	98,3	3,9ⁱⁱⁱ	3 824,3
Средний показатель по Центральной Азии (АКС)^{iv}	99,5	4,2^v	3 135,6
Средний показатель по Центральной и Восточной Европе (АКС)^{vi}	99,6	4,5	4 080,3
Средний показатель по	99,2	4,2^{vii}	3 792,1

Страна АКС	Уровень грамотности взрослого населения, 2015 год ⁱ	Расходы на образование (% от ВВП)	Доля учащихся в вузах, на 100 000 населения
АКС			
Средний показатель по ОЭСР	н/д ^{viii}	5,4 ^{ix}	4 577,1 ^x

Источник: Институт статистики ЮНЕСКО.

Характер, риски и последствия коррупции в сфере образования

Согласно отчёту ОЭСР 2015 года³, «коррупцированные школы и университеты препятствуют процветанию, наносят долгосрочный ущерб обществу и повышают стоимость образования». Коррупция снижает качество образования, сокращает доступ к образованию и препятствует беспристрастности в образовании, приводит к нерациональному использованию ресурсов и снижает качество инфраструктуры образования и учебных материалов. В результате неквалифицированные выпускники впоследствии могут занимать важные должности и увековечивать коррупцию в других секторах экономики и в обществе. Некоторые страны не признают дипломы государств, в системе образования которых, как считается, присутствует явная коррупция. В более широких масштабах нечестность в образовании может привести к увеличению государственных расходов. Это может помешать инвестициям, снизить положительный эффект от инвестиций в экономику и препятствовать экономическому развитию стран (ОЭСР, 2015 год). Было подсчитано, что страны с развивающейся экономикой увеличат свой ВВП на 5 процентов, если они будут основывать своё руководство на заслугах, а не на гендерном и социальном статусе (Халлак Дж., М. Пуассон, 2007 год). Следует также учитывать, что **в большинстве стран образование является самой крупной или второй по величине статьёй бюджета**, и в сфере образования занята значительная доля государственных служащих и квалифицированных работников (ОЭСР, 2015 год).

Коррупция в сфере образования принимает различные формы и затрагивает различные аспекты образования – политический (например, в министерствах или региональных органах власти), административный (например, управление школами) и классные комнаты (Халлак Дж., М. Пуассон, 2007 год). Неисчерпывающий список коррупционного поведения в сфере образования включает:

- **Приём в школы:** незаконные выборы за зачисление; «проведение аукционов» школьных мест; фаворитизм; неправомерные действия во время вступительных экзаменов в школе (Утштайнский ресурсный центр по борьбе с коррупцией, 2006 год);
- **Тесты и экзамены:** взятки за хорошие оценки; раскрытие результатов экзамена только при оплате; повторное зачисление отчисленных студентов под ложными именами;

³ ОЭСР (2015 год), *Последствия коррупции на уровне отрасли и последствия для экономического роста и развития*, Издательство ОЭСР, Париж

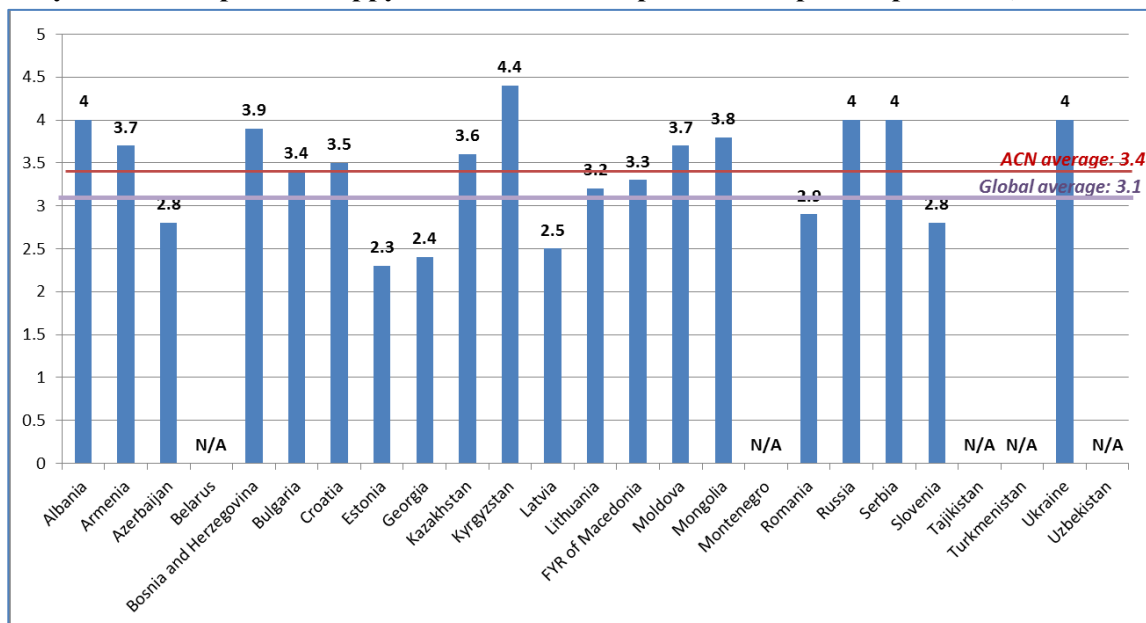
экзаменационные вопросы или документы, продаваемые заранее; частное обучение (репетиторство) как условие прохождения теста / экзамена (Экштейн М., 2003 год);

- **Школьная инфраструктура и ресурсы:** финансирование или субсидирование, основанное на фаворитизме или других несправедливых факторах; растрата школьных средств, например, несанкционированные вычеты из заработной платы учителей чиновниками органов образования; взяточничество с целью продажи (часто по завышенным ценам) низкокачественных учебных материалов, таких, как учебники, питание, школьная форма; использование школьного имущества в личных коммерческих целях; использование неоплачиваемого труда учащихся персоналом учебных заведений; приём учителей на работу за взятки или сексуальные услуги; наличие «учителей-призраков»; искусственное увеличение численности учащихся для получения повышенного финансирования; распределение финансирования среди школ по личным или политическим мотивам; понуждение студентов приобретать учебные материалы, защищённые авторскими правами преподавателей; несправедливое распределение контрактов на строительство, техническое обслуживание и ремонт школ (Утштайнский ресурсный центр по борьбе с коррупцией, 2006 год);
- **Предложения школ:** платные частные уроки вне школы, иногда проводимые учителями, которые специально не проводят уроки (Силова Ю., 2007 год);
- **Лицензирование, аккредитация, аудиторские проверки:** лицензии и аккредитация, полученные в результате коррупции; подкуп аудиторов с целью сокрытия неправомерного использования средств (Утштайнский ресурсный центр по борьбе с коррупцией, 2006 год).

Риск политизации распространяется на всё вышеперечисленное, например, политики иногда выделяют ресурсы для конкретных школ, чтобы получить их поддержку, особенно во время выборов. Экономические обстоятельства могут также создавать стимулы для коррумпированного поведения, такие, как низкие зарплаты учителей или других сотрудников в сфере образования, недостаточные школьные бюджеты и высокий уровень безработицы, которые вызывают стремление к альтернативным способам зарабатывания денег персоналом в сфере образования, например, посредством предложения частных уроков или получения взяток. Различные институциональные и регуляторные факторы, например, слабые положения и профессиональные нормы, отсутствие надзора и внешнего аудита, незначительные санкции за коррупционное поведение, также способствуют коррумпированному поведению (Халлак Дж., М. Пуассон, 2007 год; Утштайнский ресурсный центр по борьбе с коррупцией, 2006 год).

По данным Барометра глобальной коррупции 2013 года Трансперенси Интернешнл,^{xi} образование не входит в число самых коррумпированных отраслей в мире. Респонденты из 107 обследованных стран восприняли образование как **8-ой наиболее коррумпированный институт** из 12, и ни одна из обследованных стран не назвала его самым коррумпированным институтом. Тем не менее, респонденты из региона АКС считают сферу образования более коррумпированной (3,4 из 5) в сравнении с глобальным средним показателем (3,1 из 5). В регионе оценка по Кыргызстану была наихудшей (4,4), в то время как Эстония была лучшей (2,3). На приведённом ниже графике представлена оценка барометра глобальной коррупции в 2013 году по восприятию коррупции в образовании в странах АКС по сравнению с АКС и средними показателями по всему миру.

Рисунок 1: Восприятие коррупции в системе образования среди стран АКС, 2013 год.



Примечание: Оценки варьируются от 1 до 5, причём 1 обозначает «совсем не коррумпирован», а 5 означает «чрезвычайно коррумпированный».

Источник: анализ ОЭСР, основанный на Барометре восприятия коррупции Трансперенси Интернешнл 2013 года.

Данное восприятие также нашло значительное подтверждение в Обзоре «Люди и коррупция: Европа и Центральная Азия», 2016 год.

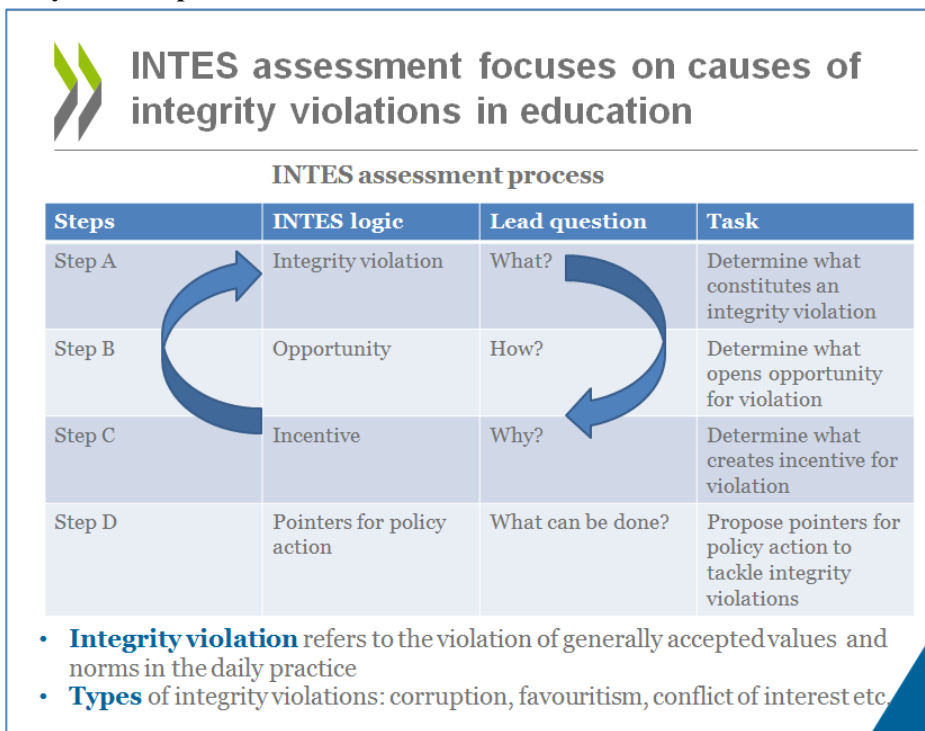
Методологии исследования коррупционных рисков в сфере образования

Добросовестность в системах образования (INTES)

Подход INTES был разработан Директоратом ОЭСР по образованию и навыкам по просьбе Координационной группы Антикоррупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии. При оценке добросовестности в системах образования подход нацелен на создание надёжной карты источников происхождения коррупции в сфере образования, эффективных путей их устранения, а также оценки риска возникновения коррупции. Цель заключается в оказании помощи правительствам и заинтересованным сторонам в получении фактических данных и анализе недостатков политик, которые предусматривают для учащихся стимулы и возможности для участия в предотвращении нарушений в сфере образования – в таком поведении, как мошенничество, неоправданное признание достижений, незаконное присвоение средств, фаворитизм при принятии решений об укомплектовании персоналом и т.д. INTES исследует коррупцию в связи с недостатками политик, которые создают спрос на коррупцию, путём создания *стимулов* для проблемного поведения участниками образования и открытия *возможностей* для такого поведения (Милованович, 2013 год). Примерами областей, которые могут быть затронуты, являются доступ к образованию, качество образования, рациональное управление персоналом и ресурсами и способность выявлять и преследовать коррупционеров. Методология INTES использует минимальные критерии, чтобы квалифицировать действие или событие как нарушение добросовестности. В ней рассматриваются нарушения правил и положений, которые регулируют систему образования или предоставляют несправедливые

преимущества отдельным участникам образования, повторяемые и систематические действия, действия, которые возникают или происходят в системе образования, действия, в которые вовлечены некоторые участники в сфере образования (ОЭСР, 2012 год). INTES рассматривает нарушения добросовестности на всех уровнях образования, включая дошкольное, довузовское и высшее образование. Он разрабатывает рекомендации в консультации с основными заинтересованными сторонами и предусматривает их участие в реализации (ОЭСР, 2012 год).

Рисунок 2: Процесс оценки INTES



Источник: Презентация Директората образования и навыков ОЭСР (EDU) на семинаре «Влияние мер по предупреждению коррупции на национальном и отраслевом уровнях», организованном АКС и ОБСЕ на Исык-Куле, Кыргызстан, 26-27 мая 2016 г.

Сербия была первой страной, которая запросила оценку добросовестности в своей системе образования. В докладе INTES в отношении этой страны отмечалось, что Сербия сталкивается с недостатками добросовестности в вопросах поступления в университеты и академических оценок, что качество обучения в доуниверситетском образовании улучшается, но остаётся далеко не удовлетворительным (например, частное обучение широко распространено, отсутствуют кодексы профессионального поведения), что в кадровой политике существуют определённые недостатки, несмотря на то, что учителя пользуются большим уважением и востребованы, а бюджеты начальных и средних школ остаются ограниченными. В отчёте подчёркивается низкий потенциал сектора образования в плане предотвращения и выявления коррупционных действий (Халлак Дж., М. Пуассон, 2007 год). Власти Сербии быстро отреагировали на некоторые меры по выполнению рекомендаций, которые были сделаны в отчёте (ОЭСР, 2012 год), а национальная стратегия Сербии в области борьбы с коррупцией также ссылалась на оценку INTES.

Фонд помощи Института «Открытое общество» – Армения (OSI AFA) поручил Центру прикладной политики провести исследование INTES, надеясь, что это будет новый, конструктивный и потенциально более эффективный способ борьбы с коррупцией в сфере среднего и высшего образования в Армении. Центр провёл исследование на основе кабинетных

исследований, посещений объектов, проведения собеседований, сбора данных и их анализа, после чего подготовил доклад и предложил рекомендации. Группа экспертов провела два выездных визита в Армению и провела более 100 интервью и встреч в фокус-группах с заинтересованными сторонами.

Некоторые результаты исследования говорят в том, что учащиеся с большей вероятностью будут брать частные уроки в последующие годы школьного обучения (достигая 60% в 12-м классе) и что такая форма обучения в большей степени распространена в столице, чем в остальной части страны. Это обеспечивается за счёт нормативно-правовой базы, допускающей такие формы поддержки, а также неподходящих школьных проверок и низкой самооценки учащихся. На управление школами и их функционирование оказывают влияние неофициальные мероприятия. Неэффективность при наборе и увольнении сотрудников, занятых в этой сфере, обычно является побочным эффектом преднамеренных действий во входном пункте в профессию в сфере образования. Уровень соблюдения норм о найме и увольнении сотрудников школы оценивается как низкий. Двумя наиболее заметными проявлениями злоупотребления служебным положением являются завышение оценок и проставление оценок заочно. Некоторые формы академической нечестности (обман, мошенничество, плагиат и т.д.) довольно распространены в государственных университетах вследствие невежества и безнаказанности.

Фонд помощи Института «Открытое общество» – Армения положительно оценил эту оценку, назвав ее «высокоэффективной и успешной инициативой». Он считает методологию INTES очень ценной, поскольку она установила новый язык и культуру политики и позволила открыть диалог с правительством. Тем не менее, OSI AFA также сообщает о некоторых трудностях, связанных со способностью и/или желанием правительства разработать эффективный план действий для сферы образования с четкими и измеримыми ориентирами и индикаторами для дальнейших реформ.

Третьей страной, которая оценивалась с помощью методологии INTES, была **Украина**. В 2015/2016 гг. **Директорат по образованию и навыкам ОЭСР** провёл обзор добросовестности в системе образования в этой стране, в результате которого было выявлено, что на неё влияют многочисленные нарушения добросовестности в сфере образования, такие, как получение преференциального доступа к школьному и дошкольному образованию за счёт поощрений и взяток; незаконное присвоение родительских взносов в школах, неоправданное признание успеваемости в школах; конфликт интересов при проведении дополнительного платного обучения преподавателями в классах; мошенничество с приобретением учебников; и в высшем образовании – коррупционный доступ, академическая нечестность и необоснованное признание академической работы (ОЭСР, 2017 год).

В отчёте ОЭСР также отмечается, что коррупция является следствием плохой работы системы образования и слабого контроля над соблюдением законодательства. Например, родители могут сделать вывод о том, что преподавание на уроках неэффективно, и что подкуп учителей или оплата их дополнительных уроков является единственным способом обеспечить успех их детей. Школьные здания и классные комнаты, не поддерживаемые в должном состоянии, могут вынуждать директоров запрашивать платежи в обмен на предоставление допуска к обучению.

Наконец, повсеместная неспособность обеспечить справедливую конкуренцию за места в программах выпускников может мотивировать учащихся обходить процедуры, предлагая подарки и услуги преподавателям, которые проводят отбор абитуриентов (ОЭСР, 2017 год).

Политики и практические примеры стран АКС. Национальные политики⁴

Многие страны в регионе АКС проводят политику и меры по предупреждению коррупции, разработанные именно для сферы образования.

Армения сообщает, что образование является одним из целевых секторов национальной Стратегии борьбы с коррупцией и сопутствующего Плана действий на 2015-2018 годы. Министр науки и образования стремится ликвидировать коррупционную деятельность в школах, в частности, остановить незаконные выборы. В этой области страна предприняла следующие действия:

- введение единой системы школьного образования и поступления в университет;
- централизация вступительных тестов для кандидатов в частные и государственные университеты с 2012 года;
- конкурентный приём в профессиональные и довузовские учебные заведения с 2011-2012 гг. за некоторыми исключениями (например, в художественных, медицинских и спортивных школах);
- наём учителей средних школ через открытые конкурсы;
- конкурсный набор руководителей средних школ и введение конкретных критериев отбора кандидатов на эту должность, то есть завершение обучения и сертификации (это требование было распространено также на принципы отбора кандидатов для профессиональных учебных заведений);
- принятие в мае 2014 года Этических норм учителей;
- отстранение родителей от общественных советов, если они занимают должности преподавателей, и ограничение срока членства в совете до трёх лет;
- обязательная публикация учебными заведениями годовых отчётов о выполнении бюджета с 2015-2016 гг.

В **Азербайджане** *Национальный план действий по борьбе с коррупцией на 2012-2015 гг.* устанавливает конкретные меры по совершенствованию системы управления образованием и повышению осведомлённости о коррупционных рисках внутри него (АКС ОЭСР, 2016 г.). В частности, планируется повысить прозрачность процесса экспертизы, обеспечить более эффективный пересмотр жалоб, принять кодекс этики для учителей, публиковать информацию о вакантных должностях учителя, организовать централизованные и прозрачные экзамены для учителей, рассмотреть возможность введения ответственности за внеконкурсный набор учителей, а также изучить возможность увеличения заработной платы учителей и укрепления их социальной защиты. В нём также предусматривается расширение антикоррупционного образования путём проведения курсов по борьбе с коррупцией в высших и средних профессиональных школах, разработка специализированных курсов и организация художественных и интеллектуальных конкурсов по этой теме среди учащихся средних школ (АКС ОЭСР, 2016 год).

В 2016 году Фонд исследований Конституции Азербайджана оценил вышеупомянутые меры как выполненные на уровне 84%. Был достигнут ряд конкретных результатов: создание виртуального испытательного центра в нескольких университетах, использование горячей линии информационного центра для получения информации об экзаменационном процессе и сообщения

⁴ Информация о различных стратегиях, описанных в этом разделе, включена в планы борьбы с коррупцией, разработанные соответствующими органами.

о нарушениях при проведении экзаменов, утверждение государственного заказа для директоров высших учебных заведений для обеспечения прозрачности процессов экспертизы и рассмотрения жалоб, принятие кодексов поведения, реклама вакансий учителей на веб-сайте министерства и в средствах массовой информации, организация первой волны централизованного набора учителей в 2014-2015 годах для средних и профессиональных учебных заведений, более суровое наказание для руководителей образовательных учреждений за внеконкурсный набор учителей (АКС ОЭСР, 2016 год).

Новый *Национальный план действий по поощрению открытого правительства на 2016-2018 годы* предусматривает совершенствование электронных услуг в высших учебных заведениях, а также приём детей в дошкольные учреждения и первый класс средних школ, лицеев, гимназий и обеспечение регионального охвата электронных услуг. Кроме того, он направлен на повышение уровня информированности и сотрудничества посредством разработки учебных программ по борьбе с коррупцией и этике, проведение семинаров, тренингов, лекций и семинаров по этим темам (АКС ОЭСР, 2016 год).

Отчёт о мониторинге Четвёртого раунда АКС по Азербайджану, подготовленный в рамках Стамбульского плана действий (СПД), включает в себя углублённую оценку сферы образования впервые в истории СПД. Он признаёт, что у страны есть политическая воля для борьбы с коррупцией и улучшения образования. Число претендентов на преподавательские должности увеличилось, и многие процессы, связанные с образованием, теперь управляются в режиме онлайн. В то же время подчёркиваются некоторые недостатки, в частности, недостаточность усилий правительства в области предотвращения коррупции в этой области и отсутствие эмпирических данных о ежедневном опыте граждан с коррупцией в учебных заведениях. В качестве двух наиболее серьёзных рисков добросовестности в сфере образования были названы распространённость неофициальных родительских выплат и частное преподавание (репетиторство) школьными учителями. Азербайджану настоятельно предлагается усилить правоприменение, особенно в отношении высокопоставленных должностных лиц в области образования, и более последовательно инвестировать в предотвращение коррупции, например, путём более точного установления типологии коррупции и введения гражданского надзора над Министерством образования (АКС ОЭСР, 2016 год). Также подчёркивается желательность более широкого участия заинтересованных сторон в школах и университетах. Подробная оценка и рекомендации доступны по ссылке: <https://www.oecd.org/corruption/acn/Azerbaijan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>.

Болгария указывает, что её План борьбы с коррупцией в системе образования и науки на 2016-2020 годы состоит из краткосрочных и долгосрочных мер. В Плане даётся оценка следующих инициатив по предупреждению коррупции как особенно успешных:

- расширение сотрудничества с неправительственным сектором;
- проведение плановых и внеплановых проверок Инспекцией Министерства образования и науки на основе Методологии оценки риска коррупции. Самые недавние проверки были проведены в Центре контроля и оценки качества школьного образования в мае - июне 2016 года;
- предоставление вышеупомянутой Инспекцией консультационных услуг и рекомендаций региональным отделам образования по вопросам надлежащего и единообразного применения Закона об установлении и предотвращении конфликта интересов.

Хорватия сообщает, что она приняла *Стратегию борьбы с коррупцией в области науки, образования и спорта* в рамках *Национальной стратегии борьбы с коррупцией*, которая реализуется Министерством науки, образования и спорта.

В отношении **Казахстана** исследование, проведённое в 2015 году компанией «ПРЕКО Консалтинг», обозначило в качестве наиболее проблемных областей в сфере образования стандартизированное национальное тестирование, внедрение контроля качества, использование государственных средств и деятельность колледжей.^{xiii} Власти Казахстана указывают на отраслевое внимание к образованию в *Стратегии борьбы с коррупцией на 2015-2025 годы*. Стратегия опирается на предоставление электронных услуг в качестве средства снижения коррупции (Правительство Казахстана, 2014 год), а также на автоматизацию конкурсов на замещение вакантных должностей в профессиональном, техническом и послесреднем образовании (Правительство Казахстана, 2015b). Более того, недобросовестным провайдером было запрещено участвовать в публичных тендерах на поставку продуктов питания в средние школы, и также планируется создать единый реестр таких поставщиков. Кроме того, Казахстан планирует способствовать нетерпимости к коррупции в учебных заведениях, привлекая молодёжные организации в том числе и к борьбе с коррупцией в учебных программах (Правительство Казахстана, 2015b). В дополнение к общей стратегии борьбы с коррупцией в мае 2015 года министр образования и науки принял *Комплексный план по противодействию коррупции в образовании и науке на 2015-2017 годы* (Правительство Казахстана, 2015a).

Среди конкретных достижений власти отмечают принятие министром образования и науки следующих приказов:

- о создании Совета по противодействию коррупции в высших учебных заведениях (2014 год);
- об отстранении перечисленных недобросовестных поставщиков от участия в конкурсах на поставку продуктов питания для учреждений среднего образования (2015 год);
- о создании перечня недобросовестных поставщиков услуг и продуктов для учащихся в дошкольных и средних школах, а также для детей-сирот (2016 год).

Кыргызстан сообщает, что принятая правительством в 2012 году антикоррупционная политика, в частности, охватывает сектор образования. 20 июля 2016 года Секретариат Совета обороны утвердил подробный план по сокращению коррупции в образовании. Он выявил восемь зон коррупции, 60 рисков, определил 203 действия и 27 дополнительных действий. Кроме того, закон «Об образовании» 2015 года предусматривает, что только попечительский совет государственного или муниципального учебного заведения может собирать финансирование или другую материальную помощь на добровольной основе, и что отчёты об использовании финансирования образовательными учреждениями должны быть общедоступными. Из этого закона вытекает, что отдельные работники учебных заведений не имеют права запрашивать финансовую поддержку у учащихся или родителей.

Кыргызстан упоминает несколько конкретных достижений в части предотвращения коррупции в сфере образования:

- оцифровка всех данных по учащимся в апреле-июне 2016 года;
- осуществление пилотного проекта по регулированию внебюджетных ресурсов;

- создание национального совета по аккредитации для утверждения аккредитационных агентств, а также разработка минимальных требований к аккредитации для профессионального образования;
- упрощение лицензионных требований для юридических лиц, осуществляющих образовательную деятельность;^{xiii}
- пилотное внедрение электронной системы управления очередью для дошкольных учреждений в городе Бишкек;
- разработка моделей нормативного финансирования дошкольных учреждений;
- разработка интерактивной карты детских садов и школ по состоянию на 1 сентября 2016 года;
- установление единых процедур регистрации лиц, пользующихся привилегиями в системе высшего профессионального образования;
- введение новых правил приёма в колледж на основе универсальной процедуры тестирования;
- установка систем видеонаблюдения в экзаменационных классах колледжей (до настоящего времени в пяти технических школах) и электронных систем для регистрации посещаемости и успеваемости учащихся;
- соблюдение принципа «один колледж - одно юридическое лицо»;
- передача финансирования детских садов и школ под юрисдикцию Министерства образования и науки;
- разработка программного обеспечения для банка данных об образовательных учреждениях страны;
- введение в 2013 году требования к образовательным учреждениям (за исключением тех, которые относятся к научно-исследовательским и опытно-конструкторским учреждениям) в соответствии с принципом подушевого финансирования.

Македония заявляет, что её *Государственная программа по предупреждению и пресечению коррупции, а также по предотвращению и сокращению числа конфликтов интересов* с планом действий на 2011-2015 годы, в частности, включает образование и спорт в качестве целевых областей. Что касается надлежащей практики, то Македония упоминает о проведении качественного анализа антикоррупционных мер в сфере образования и спорта, а также опроса о восприятии коррупции гражданами. Опрос был проведён в 2012 году в рамках проекта «Содействие прозрачности и подотчётности в государственных учреждениях», реализуемого Государственной комиссией по предупреждению коррупции (ГКПК) и ОБСЕ с целью поддержки реализации *Государственной программы по предупреждению и пресечению коррупции, а также по предотвращению и сокращению числа конфликтов интересов* на 2011-2015 гг. (ТИ Македония, 2012 год). Цель проекта заключалась также в укреплении потенциала Государственной комиссии по предупреждению коррупции и в повышении осведомлённости гражданского общества и граждан о деятельности и задачах по предупреждению коррупции (ТИ Македония, 2012 год).

Монголия заявляет, что сфера образования подпадает под действие *Национальной программы по борьбе с коррупцией и укреплению подотчётности и правосудия*. Отдельные министерства, государственные учреждения, местные органы власти должны принимать и реализовывать ежегодные планы борьбы с коррупцией. В качестве особенно успешной практики предупреждения коррупции в сфере образовании Монголия упоминает инициативу «Проверь мой университет», реализуемую Центром образования демократии (см. ниже).

Черногория сообщает, что она внедрила антикоррупционную политику в сфере образования посредством таких мер, как разработка планов обеспечения добросовестности для всех учебных заведений, содействие повышению прозрачности в сфере занятости, внедрение систем тестирования и оценки знаний учащихся и студентов, а также повышение осведомлённости граждан о возможности сообщать о фактах коррупции. По состоянию на июль 2016 года было осуществлено девять мер, из которых три были частично выполнены, а две меры не были реализованы (Правительство Черногории, н.д.).

Сербия ссылается на *Национальную стратегию борьбы с коррупцией на 2013-2018 годы*, которая распространяется на сферы образования и спорта. В ней перечислены такие ключевые риски в сфере образования, как недостаточная прозрачность определённых процессов в учебных заведениях, широкие дискреционные полномочия в процессе принятия решений (например, с точки зрения набора персонала директорами) и недостаточный контроль и отсутствие механизмов реагирования на нарушения, а также возможности для ненадлежащего влияния инспекций в области образования (Правительство Сербии, 2013 год). После выявления этих недостатков власти Сербии определили следующие цели противодействия коррупции:

- изменить правовую базу, касающуюся назначения, определения должности и полномочий директоров начальных и средних школ, а также деканов факультетов;
- принять новые положения, регулирующие проведение проверок в сфере образования;
- обеспечить прозрачность процедур регистрации, изучения, классификации и оценки знаний во всех высших учебных учреждениях;
- обеспечить, чтобы аккредитация и последующий контроль за работой государственных и частных учебных заведений основывались на чётких, объективных, прозрачных и заранее определённых критериях (Правительство Сербии, 2013 год).

В **Таджикистане** *Стратегия борьбы с коррупцией на 2013-2020 гг.* содержит раздел, посвящённый образованию и здравоохранению, в котором высокий уровень коррупции в сфере образования, особенно во время проведения тестов и экзаменов и незаконного присвоения государственных средств, подчёркивается как особенно тревожный. Отсутствие правил для работников в сфере образования и недостаточный контроль считаются основными причинами взяточничества и хищений. Правительство уделяет первоочередное внимание следующим мерам по борьбе с коррупцией:

- введение тестов для поступления в учебные заведения;
- разработка образовательных программ и информационных кампаний для родителей и учащихся по вопросам борьбы с коррупцией;
- мониторинг факторов коррупции, усиление внутреннего контроля и внедрение механизма предотвращения незаконных платежей в этом секторе;
- улучшение материального благосостояния работников в сфере образования в рамках имеющихся средств (Правительство Таджикистана, 2013b).

В плане действий на 2013-2020 годы, приложенном к Стратегии борьбы с коррупцией (Правительство Республики Таджикистан, 2013a), правительство определяет дополнительные меры, в том числе проведение экспертной оценки законов в 2014-2016 годах, реформирование деятельности по внутреннему аудиту Министерства образования, проведение дискуссий и дебатов

по урокам борьбы с коррупцией, создание учебных программ и материалов по вопросам борьбы с коррупцией для студентов и родителей и т.д. (Правительство Таджикистана, 2013а).

В отношении надлежащей практики Таджикистан сообщает о Национальном испытательном центре (НТК) для приёма студентов в университеты, который был создан в 2008 году (более подробная информация приводится ниже) и электронных тестах во время студенческих олимпиад.

Инициативы гражданского общества

Привлечение родителей, например, через объединения родителей, может быть использовано для улучшения школьной политики и усиления надзора. Это иллюстрируют две инициативы, реализованные Центром анализа и оценки реформ Молдовы (ЦАОР).

Администрирование неофициальных родительских платежей в средних школах

В настоящее время в Молдове реализуется заслуживающий внимания проект по совершенствованию процесса сбора и администрирования родительских неофициальных платежей в средних школах. Цель состоит в том, чтобы увеличить возможности объединений родителей по обеспечению отчётности школьных администраций за расходование собранных платежей и по сокращению случаев коррупции. Он также направлен на совершенствование рамочного положения об оценке школ Национальной инспекцией школ. В настоящее время в проекте участвуют 10 пилотных школ.

Общий объем неофициальных платежей в средних учебных заведениях в Молдове в 2013 году составил 287,3 млн леев (2,2 млн долларов США), что составляет 16% от общего бюджета, выделенного на образование в этом году. Почти все молдавские родители (96% в 2013 году) вносили неофициальные платежи в школы. Общий уровень прозрачности неофициальных платежей был очень низким: 66,6% родителей в Кишинёве и Бельцах и 66,5% родителей в сельских районах сообщили, что они не знают или мало знают о финансовых решениях, принятых школьными администрациями. Отсутствуют количественные исследования, которые были могли бы указать на пробелы в управлении финансами в школах. Однако недавние качественные исследования показывают, что директора школ постоянно ссылаются на отсутствие бюджетных средств в качестве причины для сбора неофициальных платежей.

Целью проекта является приведение деятельности объединений родителей в соответствие с надлежащей практикой и правовыми нормами, повышение прозрачности платежей с помощью цифровых инструментов для сбора платежей и через государственную службу электронных платежей. Кроме того, проект стремится открыть данные о расходах школы и объединений родителей и вовлечь родителей и учащихся в процесс принятия решений о расходовании собранных денег в соответствии с выраженными приоритетными потребностями. Наконец, он стремится расширить возможности Национальной инспекции школ путём пересмотра нормативной базы по таким вопросам, как сбор и управление школьными платежами, разработка методологии и руководящих принципов для включения таких выплат в школьные правила, а также руководящих принципов и Методологии оценки стандартов качества школ.

Руководство для объединений родителей

ЦАОР также разработал Руководство для объединений родителей в целях поддержки реализации Кодекса этики для учителей, обеспечения чёткого руководства и практической помощи в

отношении взаимоотношений объединений родителей со школами. Руководство содержит примеры организационно-правовых форм объединений, уставов, бюджета, а также методы отчётности, мониторинга и консультаций.

Гражданское общество может привлечь к ответственности правительство за предоставление услуг путём независимого сбора отзывов для оценки общественного мнения в отношении образовательных услуг. Две инициативы из Монголии и Украины, описанные ниже, использовали онлайн-инструменты для укрепления добросовестности в сфере образовании.

Демократический образовательный центр (ДЕМО), Монголия: «Проверь мой университет»

Демократический образовательный центр (ДЕМО) является неправительственной организацией, которая работает в области социальной ответственности с 2009 года. В 2012 году она приступила к осуществлению инициативы «Проверь мои услуги» в ответ на высокий уровень неудовлетворённости государственными услугами и отсутствие публичного раскрытия информации. Исследования, проведённые организациями гражданского общества в Монголии в 2008-2010 годах, показали, что более 80% респондентов недовольны предоставленными им общественными услугами.^{xiv}

Инициатива «Проверь мои услуги» направлена на оценку прозрачности и подотчётности государственных услуг с помощью инструмента «Карточка показателей сообщества» (Community Score Card, CSC). Мониторинг услуг осуществляется через индивидуальные порталы отзывов, например, «Проверь мой университет», «Проверь мою школу», «Проверь мою клинику», «Проверь мой госпиталь» и многие другие. В начале оценки между гражданами, организациями гражданской службы и правительством подписывается меморандум о взаимопонимании, в котором разъясняются роли и обязанности каждой стороны. После этого проводится ориентационный семинар для получателей и поставщиков услуг. Затем поставщики услуг проводят самооценку. Наконец, поставщики услуг и получатели встречаются, чтобы обсудить несоответствия в баллах. В качестве последующей меры ДЕМО проверяет выполнение планов действий, отслеживает изменения в предоставлении государственных услуг и выступает за принятие политических решений.^{xv}

Центр исследования общества, Украина

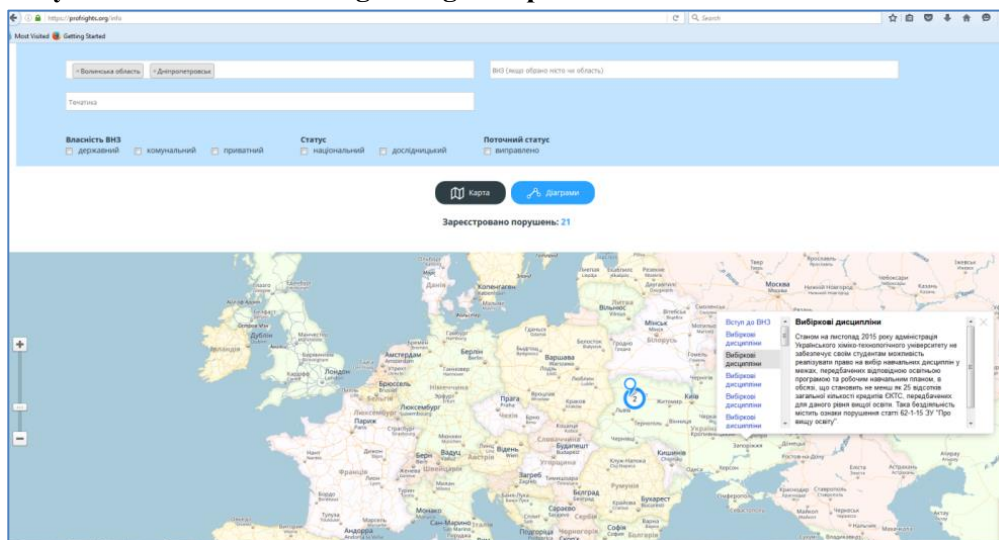
Центр исследования общества (CEDOS) описывает себя в качестве независимого некоммерческого аналитического центра, который проводит исследования государственной политики и социальных процессов в сфере образования, миграции и развития городов с целью создания прогрессивных институтов и повышения участия граждан в процессе принятия решений. Центр исследования общества сообщает, что на основании национального опроса студентов, проведённого в 2015 году, 33,7% респондентов столкнулись с коррупцией в университетах. Более того, согласно общенациональному обследованию студентов, проведённому Центром исследования общества с февраля 2016 года, более 56% студентов сообщили, что они сталкивались с нехваткой информации об университетах при выборе места учёбы. Чтобы помочь им, Центр исследования общества создал сайт «Profrights.org» как первую в своём роде инициативу в Украине. Его цель - повысить осведомлённость о коррупционном поведении на университетском уровне. На веб-сайте отображаются данные о различных нарушениях прав студентов и преподавателей на интерактивной карте после тщательной проверки подлинности представленной информации и публикуются ежемесячные графики с обновлениями о нарушениях. Веб-сайт также информирует

учащихся и преподавателей об их правах, обязанностях и средствах защиты своих прав. Веб-сайт контролирует количество и качество реакции университета на раскрытые злоупотребления. Кроме того, Центр исследования общества создал открытую базу вакансий в университетах и в настоящее время передаёт её правительству с целью повышения прозрачности процесса найма. В конечном итоге станет доступна и англоязычная версия веб-сайта.

По состоянию на август 2016 года было подано 548 дел и опубликовано 407 сообщений. По данным службы Google Analytics на веб-сайте было зарегистрировано почти 20 000 посещений в период проведения кампании по приёму абитуриентов с 11 июля по 6 августа 2016 года по сравнению с более чем 6 000 посещений в июне 2016 года. На веб-сайте представлены 11 медиа-партнёров и одна партнёрская студия – неправительственная организация. Веб-сайт финансируется за счёт гранта Национального фонда за демократию (25 520 долларов США в период с 1 мая 2015 года по 30 апреля 2016 года и 33 000 долларов США в период с 1 июля 2016 года по 30 июня 2017 года), а его секретариат состоит из шести человек (координатор, специалист по информационным технологиям, специалист по связям с общественностью и несколько юридических консультантов).

«Profrights.org» собирает отзывы на самом веб-сайте и на Facebook, чтобы постоянно совершенствовать свои услуги. Он распространяет свои выводы через пресс-конференции и круглые столы в столице и регионах каждые три месяца. Веб-сайт тратит почти 70% своего бюджета на связи с общественностью, маркетинг в социальных сетях, веб-дизайн, графический дизайн и мероприятия по повышению осведомлённости.

Рисунок 3: Веб-сайт Profrights.org в Украине



Источник: <https://profrights.org/info>, последний доступ 21 сентября 2016 года.

Кодексы этики

Гражданское общество также способствовало разработке кодексов поведения.

Например, Кодекс этики для учителей **Молдовы**, разработанный по просьбе Министерства образования экспертами инициативы «Молодёжь за прозрачность в образовании» и осуществлённый при поддержке ПРООН, начал действовать в 2015-2016 учебном году. Кодекс устанавливает стандарты и правила поведения для всех работников в общем и техническом образовании (например, они не должны принимать или требовать деньги, подарки или услуги от

учащихся, родителей и объединений родителей независимо от цели). Надлежащее выполнение положений Кодекса ещё предстоит оценить.

Анализ практических примеров

Добросовестность при проведении тестирования и экзаменов

Электронные инструменты и внешнее стандартизированное тестирование являются примерами передовой практики из региона АКС, направленной на сокращение коррупционного поведения в учебных заведениях, в частности, при получении доступа к высшему образованию. Ниже приводится несколько примеров таких текущих инициатив:

Государственная комиссия по приёму студентов Азербайджана (ГКПС) была образована в 1992 году и значительно уменьшила коррупцию, контролируя все вступительные экзамены в университеты.^{xvi} Азербайджан повысил добросовестность при проведении вступительных экзаменов в высших учебных заведениях посредством ряда мер, включая использование информационных технологий (Халлак Дж., М. Пуассон, 2007 год).

В вопроснике, представленном в ОЭСР, единое тестирование выпускников средних школ **Кыргызстана**, введённое в действие с 2002 года, было признано хорошей практикой. Тестирование проводится Центром по оценке образования и методам исследования и Министерством образования при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию (USAID).^{xvii} Тестирование призвано обеспечить равный доступ к высшему образованию на основе честного, прозрачного и независимого тестирования. Одним из основных побудительных мотивов для его внедрения было сокращение неравенства, существующего в настоящее время среди городских и сельских детей. Тестирование проводится на киргизском, русском и узбекском языках, и все тесты должны иметь одинаковый уровень сложности. Ожидается, что учащиеся продемонстрируют способность к анализу и применению полученных в школе знаний.^{xviii} Тест состоит из трёх частей: математика, вербально-логическая часть и грамматика родного языка.^{xix}

Ассоциация **молдавской** общины SOARTA реализовала успешный гражданский проект по укреплению добросовестности при проведении выпускных экзаменов в средних школах по стране, направленный на поощрение этического поведения и институциональной реформы (Партнёрство для Фонда прозрачности, н.д.). Проект был реализован в 2009-2010 годах с бюджетом 25 000 долларов США. Он был проведён в 12 лицеях в районе Сорока.

Ассоциация SOARTA провела следующие мероприятия:

- повысила осведомлённость через общественные форумы и семинары по процедурам подачи апелляций, что привело к увеличению количества студентов, оспаривающих результаты экзаменов;
- предоставила горячую линию для жалоб и информацию для оспаривания результатов экзамена. Директор района Сорока сообщил о росте числа родителей, которые хотели узнать о поведении учителей;
- провела опросы и увеличила потенциал родительских групп, сотрудников министерств и экспертов для мониторинга процесса экзаменов (включая поведение учителей и результаты экзаменов студентов) как на регулярных, так и на выпускных экзаменах;

- разработала в сотрудничестве с другими заинтересованными сторонами рекомендации для местного отделения Министерства образования;
- поддержала разработку кодексов этики по академической добросовестности для учителей, учащихся и родителей, которые были приняты всеми заинтересованными сторонами и официально одобрены в 2012 году; это были первые районные кодексы в Молдове такого рода;
- разработала два нормативных акта, предусматривающих участие граждан и родителей в процессе принятия решений в местных учебных заведениях;
- учредила Комитет по этике образования в районном совете Сорока, в котором пять членов, включая представителя ассоциации SOARTA, осуществляли надзор и направляли усилия по борьбе с коррупцией в сфере образования.

В **Таджикистане** Единый вступительный экзамен (ЕВЭ) был введён в 2014 году в рамках финансируемого Всемирным Банком проекта для улучшения доступа, прозрачности и справедливости при поступлении в университеты. До этого вступительные экзамены разрабатывались, проводились и оценивались отдельно каждым университетом. Всемирный Банк при поддержке Правительства России и Института «Открытое общество» обеспечил создание потенциала в Национальном экзаменационном центре (НЭЦ), а также помог в разработке и внедрении ЕВЭ.^{xx} В первый год введение экзамена привело к 30-процентному увеличению общего количества претендентов на поступление в университеты по сравнению с предыдущим годом.^{xxi} В первом наборе студентов, принятых в 2014 году, 41 процент зарегистрированных учащихся составляли женщины, по сравнению с 30 процентами в предыдущем году. Студенты могут сдать ЕВЭ в своих родных регионах и могут обращаться в разные университеты, вместо того, чтобы ехать в столицу, как они это делали раньше. Правительство приступило к поэтапному распространению ЕВЭ на другие уровни профессионального образования. НЭЦ приступил к администрированию других широкомасштабных национальных и международных оценок успеваемости учащихся, чтобы определить области для улучшения и предоставить информацию директивным органам и гражданам.^{xxii}

Украинская Инициатива внешнего стандартизированного тестирования (USETI) является общепризнанным наиболее эффективным национальным инструментом, созданным до настоящего времени для предотвращения коррупции в секторе образования. USETI была создана в рамках Страновой программы Корпорации «Вызовы тысячелетия» в 2007 году^{xxiii} с целью повышения прозрачности и объективности в системе тестирования. В 2009 и 2010 годах Агентство международного развития США сформировало Альянс наследия USETI, который привлёк больше партнёров к реализации мер по совершенствованию высшего образования, включая организации частного сектора, предоставляющие финансирование.^{xxiv} В результате повысились возможности Украинского центра оценки качества образования и региональных центров тестирования по разработке, внедрению и проведению стандартизированных тестов.^{xxv} USETI создала эффективную систему безопасности для всех процессов тестирования; она разработала правовые и нормативные основы, необходимые для эффективного функционирования внешнего тестирования и приёма в университеты; повысила общественную поддержку внешнего стандартизированного тестирования в качестве средства борьбы с коррупцией, связанной с поступлением в университеты; обеспечила равный доступ к подготовке к тестированию и начала разработку и создание основы для установления прозрачных и справедливых процедур приёма в университеты.^{xxvi} Агентство международного развития США ожидает, что к концу 2016 года около 1,9 млн студентов будут зачислены на университетские программы на основе их подготовки и знаний.^{xxvii} Международный

фонд «Возрождение» также внёс вклад в развитие этой новой системы тестирования (Гриневич Л., 2009 год).

Заключение

Хотя образование не входит в число самых коррумпированных отраслей во всем мире, высокий уровень государственных расходов и занятости населения, а также высокий охват учащихся в учреждениях начального, среднего и высшего образования делают эту сферу уязвимой для коррупции и нарушений добросовестности. Коррупция в образовании имеет различные аспекты – политический (например, в министерствах или региональных органах власти), административный (например, управление школами) и классные комнаты. В некоторых странах региона АКС в секторе образования присутствуют коррупция, недобросовестность, незаконное присвоение государственных средств и родительских взносов.

Методология ОЭСР по оценке добросовестности (INTES) обеспечивает подходящую основу для определения источников коррупции в сфере образования, вызванных недостатками в ключевых областях и политики по профилактике нарушений, таких, как доступ к образованию, качество образования, рациональное управление персоналом и ресурсами и способность к выявлению фактов коррупции и уголовному преследованию, а также для эффективных путей их решения. Сербия и Армения были первыми членами АКС, которые запросили проведение оценок, основанных на методологии INTES, за которыми следует Украина. Это мероприятие оценивалось как высокоэффективное, поскольку создало новый язык политики и культуру в этой области, а также способствовало диалогу заинтересованных сторон по самым насущным реформам.

В опубликованных национальных стратегиях, практических методах и тематических исследованиях отмечается несколько тенденций. Некоторые страны АКС, например, Кыргызстан и Македония, проводили исследования восприятия коррупции. Тем не менее, очевидно, что было бы желательно, чтобы больше стран в регионе АКС опирались на основанный на фактических данных анализ для информирования своих антикоррупционных стратегий и практик.

Обеспечение добросовестности при проведении тестов и экзаменов стало приоритетом для большинства членов АКС и было подтверждено стандартизированными и во многих случаях компьютеризованными испытаниями, а также использованием систем видеонаблюдения и других записывающих устройств (в Азербайджане, Казахстане, Молдове, Таджикистане). Многие страны также ввели единую систему выпуска учащихся из школ и поступления в университеты, что считалось успешным и эффективным с точки зрения предотвращения коррупции (например, в Армении, Казахстане и Украине).

Несколько стран предприняли решительные действия для повышения уровня добросовестности среди работников сферы образования. Были размещены открытые объявления о вакансиях на должности учителей и директоров, а также были введены более объективные и справедливые процедуры найма. Были приняты кодексы поведения учителей, которые устанавливают стандарты приемлемого поведения в целом и технических учебных заведений в отношении приёма подарков и услуг от учащихся, родителей и объединений родителей (Молдова). Некоторые члены АКС пошли ещё дальше, чтобы регулировать участие родителей в работе школ и использовании школьных бюджетов.

Кроме того, широко использовались электронные инструменты для сообщения о фактах коррупции и сбора доказательств, обратной связи, а также непосредственного опыта учащихся, родителей и других заинтересованных сторон, столкнувшихся с нарушениями добросовестности в различных аспектах образовательных услуг. Общее мнение, похоже, заключается в том, что эти инструменты весьма эффективны в предотвращении коррупции.

Меньшее число стран сообщило о передовой практике в области деполитизации или предотвращения конфликта интересов или системных вопросов, таких как заработная плата учителей, аудит, аккредитация и лицензирование, школьная инфраструктура и ресурсы.

Наконец, многие индивидуальные инициативы оказали важное влияние и могли быть определены как национальные победители. Например, в Украине поведение некоторых профессоров изменилось после того, как их нарушения были раскрыты на веб-сайте «Profrights.org».

Ссылки

Правительство Казахстана (2015а), *Об утверждении Комплексного плана по противодействию коррупции в сфере образования и науки Республики Казахстан на 2015 - 2017 годы*, http://bilimvko.gov.kz/assets/images/files/borba_s_korrupsiy/kompl_plan-po-pr-korrupsii.pdf.

Правительство Казахстана (2015b), *Об утверждении Плана мероприятий на 2015 - 2017 годы по реализации Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015 - 2025 годы и противодействию теневой экономике*, https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo_respubliki_kazahstan_premier_ministr_rk/hozyaystvennaya_deyatelnost/id-P1500000234/.

Правительство Казахстана (2014 г.), *Указ Президента Республики Казахстан "Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы"*, http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31645304#pos=170;-231.

Правительство Черногории (н.д.), *План действий по Главе 23 Судебная власть и основные права*.

Правительство Сербии (2013 г.), *Национальная стратегия борьбы с коррупцией в Республике Сербия на 2013-2018 гг.*

Правительство Таджикистана (2013а), *План мероприятий стратегии на 2013-2020 годы, Приложение к Стратегии*.

Правительство Таджикистана (2013b), *Стратегия противодействия коррупции в Республике Таджикистан на 2013-2020 годы*.

Халлак Дж., М. Пуассон (2007а), *Коррупцированные школы, коррупцированные университеты: что можно сделать?* Серия Международного института планирования образования: этика и коррупция в образовании, Издательство ЮНЕСКО, Париж, <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150259e.pdf>

Халлак Дж., М. Пуассон (2007b), *Академическое мошенничество, аккредитация и обеспечение качества: обучение в прошлом и проблемы на будущее*, Высшее образование в мире, 2007 год, Глобальная университетская сеть инноваций, ГУСИ, Барселона.

http://etico.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/ETICO/Topics/GUNI_hallak_poisson.pdf

Гриневич Л. (2009 год), «Этические проблемы и экзаменационные системы в Украине», в: Пликснис А. и др. (2009 г.), *Прозрачность в образовании в Восточной Европе*, Серия Международного института планирования образования: Этика и коррупция в образовании, МИПО-ЮНЕСКО: Париж.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001864/186429E.pdf>

Милованович М. (2013 год) «Понимание добропорядочности, борьба с коррупцией: что можно сделать?», в Отчёте Трансперенси Интернешнл о глобальной коррупции: образование, Рутледж, Нью-Йорк, с. 232-239, <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/04/Global-Corruption-Report-on-Educator-ENG.pdf>.

Университет Нархоз (2016 год), *Общее руководство*.

ОЭСР (2012 год), *Укрепление добросовестности и борьба с коррупцией в образовании*, Сербия, Издательство ОЭСР, Париж.

ОЭСР (2015 год), *Последствия коррупции на уровне отрасли и последствия для экономического роста и развития*, Издательство ОЭСР, Париж, <http://pac-files.oecd.org/acrobatebook/0315011e.pdf>,

ОЭСР АКС (2016 год), Отчёт о четвёртом раунде мониторинга в Азербайджане (ожидается), ОЭСР, Париж.

Фонд «Партнёрство за прозрачность» (н.д.), «Укрепление добросовестности на школьных экзаменах в Молдове», Серия анализа практических примеров Фонд «Партнёрство за прозрачность» № 34, <http://ptfund.org/wp-content/uploads/2015/05/Case-Study-SOARTA-Moldova.pdf>.

Пликснис А.; Копничка С.; Гриневич Л.; Паликарский С. (2009 год), *Прозрачность в образовании в странах Восточной Европы*, Серия Международного института планирования образования: Этика и коррупция в образовании, МИПО-ЮНЕСКО: Париж.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001864/186429E.pdf>

Силова И. (2009 год), *Частное дополнительное обучение в Центральной Азии: новые возможности и трудности*, Отчёт, подготовленный для политического форума: Противодействие теневой системе образования: какова государственная политика частного обучения? МИПО-ЮНЕСКО, Париж.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001851/185116E.pdf>

ТИ Македония (2012 год), *Содействие прозрачности и подотчётности в государственных учреждениях*, Скопье http://www.dksk.org.mk/en/images/book_ОБСЕ.pdf.

Обзор ТИ «Люди и коррупция: Европа и Центральная Азия», 2016 год.

http://www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_europe_and_central_asia_2016

Утштайнский ресурсный центр по борьбе с коррупцией. (2006), *Коррупция в сфере образования*, Выпуск 4, U4-Институт имени Кристиана Микельсена, Берген, <https://www.cmi.no/publications/file/2563-corruption-in-the-education-sector.pdf>.

ООН (2008 год), *Международная стандартная отраслевая классификация всех видов экономической деятельности*, *Статистические документы*, Серия М № 4, Издание 4, Нью-Йорк, http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/seriesm_4rev4e.pdf.

ЮНЕСКО (2011 год), *Региональный обзор: Центральная и Восточная Европа и Центральная Азия*, <http://fr.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/191765e.pdf>.

Институт статистики ЮНЕСКО, *Образование* (база данных), <http://data.uis.unesco.org/?queryid=181>, последний доступ 6-7 сентября 2016 года.

Дополнительная информация:

АКС ОЭСР, Предупреждение коррупции в государственном секторе стран Восточной Европы и Центральной Азии, Издательство ОЭСР, Париж.

ДОБЫЧА ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

Определение и характеристика сектора

Для целей настоящего отчета данный сектор охватывает добычу нефти, газа и других полезных ископаемых, но не включает деятельность по переработке ископаемого сырья, например, нефтехимическую промышленность.

Страны Южной и Восточной Европы располагают значительными запасами некоторых полезных ископаемых. Так, Юго-Восточная Европа особенно богата углем и лигнитом (Rešut, D., n.d.). Но также нельзя обойти вниманием зависимость от импорта нефти и газа. Обширные запасы углеводородов, особенно газа, имеются в Центральной Азии (АБР, 2010). Этот регион также имеет крупные залежи твердых полезных ископаемых, таких, как хром, золото и уран (АБР, 2010). По состоянию на 2014 год странами с наибольшим весом нефтяной ренты были: Азербайджан (27,2%), Казахстан (21%), Россия (12,7%) и Туркменистан (12%). Самую весомую ренту от добычи газа извлекают Туркменистан (8,5%) и Узбекистан (5,4%), намного опережая в этом остальные страны региона. Рента от добычи других полезных ископаемых наиболее значительна у Монголии (16,3%), Кыргызстана (7,2%) и Узбекистана (5,6%).

В таблице 2 приводится подробная информация о величине и характере нефтяной, газовой и прочей сырьевой ренты в странах АКС и перечисляются имеющиеся у них природные ресурсы.

Таблица 2. Сырьевая рента и природные ресурсы в странах АКС

Страны АКС	Нефтяная рента (% от ВВП, 2014 г.)	Газовая рента (% от ВВП, 2014 г.)	Рента от добычи других полезных ископаемых (% от ВВП, 2014 г.)	Природные ресурсы
Азербайджан	27,2	1,3	0,1	нефть, природный газ, железная руда, цветные металлы, бокситы
Албания	4,7	0,0	0,5	нефть, природный газ, уголь, бокситы, хромовая руда, медь, железная руда, никель, соль, древесина, гидроэнергоресурсы, пахотные угодья
Армения	нет	нет	3,0	небольшие месторождения золота, медь, молибден, цинк, бокситы
Беларусь	1,0	0,0	0,0	древесина, месторождения торфа, в небольших количествах - нефть и природный газ, гранит, доломитовый известняк, известковая глина, мел, песок, щебень, глинозем
Болгария	0,0	0,0	1,5	бокситы, медь, свинец, цинк, уголь, древесина, пахотные угодья
Босния и Герцеговина	нет	нет	0,7	уголь, железная руда, бокситы, медь, свинец, цинк, хромовая руда, кобальт, марганец, никель, глинозем, гипс, соль, песок, древесина, гидроэнергоресурсы
БЮР Македония	нет	нет	2,9	низкосортная железная руда, медь, свинец, цинк, хромовая руда, марганец, никель,

				вольфрам, золото, серебро, асбест, гипс, древесина, пахотные угодья
Грузия	0,1	0.0	1,0	древесина, гидроэнергоресурсы, залежи марганца, железная руда, медь, небольшие запасы угля и нефти; морской климат и почвы благоприятствуют разведению чая и цитрусовых
Казахстан	21,0	1.0	2,6	нефть, природный газ, уголь, железная руда, марганец, хромовая руда, никель, кобальт, медь, молибден, свинец, цинк, бокситы, золото, уран
Кыргызстан	0,5	0.0	7,2	гидроэнергоресурсы, золото, редкоземельные элементы; запасы угля местного значения, нефть и природный газ; запасы нефелина, ртути, висмута, свинца, цинка
Латвия	нет	нет	0,0	торф, известняк, доломит, янтарь, гидроэнергоресурсы, древесина, пахотные угодья
Литва	0,1	нет	0,0	торф, пахотные угодья, янтарь
Молдова	нет	нет	0,0	лигнит, фосфориты, гипс, известняк, пахотные земли
Монголия	4,7	Нет	16,3	нефть, уголь, медь, молибден, вольфрам, фосфаты, олово, никель, цинк, плавиковый шпат, золото, серебро, железная руда
Россия	12,7	0,5	1,1	нефть, природный газ, уголь, различные стратегические полезные ископаемые, запасы редкоземельных элементов, древесина
Румыния	1,0	0,3	0,0	нефть, древесина, природный газ, уголь, железная руда, соль, пахотные угодья, гидроэнергоресурсы
Сербия	1,3	0,1	0,6	нефть, газ, уголь, железная руда, медь, цинк, сурьма, хромовая руда, золото, серебро, марганец, пирит, известняк, мрамор, соль, пахотные земли
Словения	0,0	0,0	0,0	лигнит, свинец, цинк, строительный камень, гидроэнергоресурсы, леса
Таджикистан	0,1	0,0	1,3	гидроэнергоресурсы, определенные запасы нефти, уран, ртуть, бурый уголь, уголь, свинец, цинк, сурьма, вольфрам, серебро, золото
Туркменистан	12,0	8,5	0,0	нефть, природный газ, сера, соль
Узбекистан	2,6	5,4	5,6	природный газ, нефть, уголь, золото, уран, серебро, медь, свинец и цинк, вольфрам, молибден
Украина	0,7	0,8	3,8	железная руда, уголь, марганец, природный газ, нефть, соль, сера, графит, титан, магний, каолин, никель, ртуть, древесина, пахотные угодья
Хорватия	0,5	0,2	0,0	нефть, в некоторых количествах - уголь, бокситы, низкосортная железная руда, кальций, гипс, природный битум, кремний, слюда, глинозем, соль, гидроэнергоресурсы
Черногория	нет	Нет	0,0	бокситы, гидроэнергоресурсы
Эстония	нет	Нет	0,0	нефтяные (горючие) сланцы, торф, редкоземельные элементы, фосфориты, глинозем, известняк, песок, доломит, пахотные угодья, морской ил

Источники: Данные Всемирного банка; Центральное разведывательное управление.

Природа, риски и последствия коррупции в секторе добычи полезных ископаемых

Как показывают международные исследования, горнодобывающая промышленность и нефтегазовая отрасль относятся к **наиболее коррумпированным**, и для них характерно масштабное взяточничество. Это объясняется тем, что в них как правило совершаются крупные и сложные финансовые операции, применяются современные производственные и юридические технологии. Отдаленное размещение производственных объектов зачастую затрудняет эффективный надзор за ними. (Ernst & Young Global Limited, 2014). Эти риски усугубляются тем, что субъекты сектора часто занимают монопольное положение в отрасли и в доступе к обслуживающей ее инфраструктуре – трубопроводному, терминальному и портовому хозяйству и представляют собой многочисленные, неэффективно управляемые и плохо контролируемые государственные компании, что затрудняет проведение конкурсных и тендерных процедур (Ernst & Young Global Limited, 2014).

В обследовании 2013 *Resource Governance Index (RGI)* («Индекс качества управления ресурсными отраслями за 2013 год»), где дается балльная оценка качеству управления нефтегазовым сектором и добывающей промышленностью в 58 странах, констатируется **"вопиющий дефицит регулирования"** в ресурсных секторах **во всем мире** (Resource Watch Institute, 2013). Из пяти стран АКС, включенных в рейтинг RGI^{xxviii} (Азербайджан, Казахстан, Монголия, Россия и Туркменистан), за последнее время ни одна не получила оценку «удовлетворительно»; Казахстан, Россия и Монголия получили оценку «частично», Азербайджан – «плохо», а Туркменистан – «очень плохо». (Resource Watch Institute, 2013).

Что касается **транснациональной коррупции**, в докладе ОЭСР *Foreign Bribery Report* («Подкуп иностранных должностных лиц») за 2014 год делается вывод о том, что такого рода подкуп очень распространен в секторе добычи полезных ископаемых, на который приходится почти каждый пятый случай взяточничества (OECD, 2014). Этот же вывод подтверждает последний доклад Transparency International *Bribe Payers Index Report 2011*^{xxix} («Индекс распространенности подкупа за 2011 год»), согласно которому компании горнодобывающего и нефтегазового сектора занимают нижний квартиль индекса как наиболее склонные к даче взяток иностранным должностным лицам: горнодобывающая промышленность занимает 15-е место, нефтегазовая промышленность – 16-е место из 19. (Transparency International, 2011). Согласно этому же докладу, компании этих отраслей предпочитают платить взятки высокопоставленным должностным лицам, нежели чем заниматься низовой коррупцией и подкупом частных лиц и компаний. (Transparency International, 2011). Горнодобывающая и нефтегазовая и промышленность на развивающихся рынках испытывают высокую бюрократическую нагрузку, осуществляют обширное взаимодействие с относительно низкооплачиваемыми государственными служащими, что повышает риск вымогательства или предложения взяток (Ernst & Young Global Limited, 2014).

Коррупционные проявления могут возникать в различных звеньях стоимостной цепочки добывающих отраслей, например (OECD, 2016):

- предоставление права на добычу полезных ископаемых и на разведку нефтегазовых ресурсов;
- закупки товаров и услуг;
- выбор партнеров для создания совместных предприятий или других деловых проектов;

- наем местных сотрудников;
- выполнение обязательств по использованию местной продукции;
- торговля сырьевыми товарами;
- управление доходами;
- таможенное оформление и въезд (Ernst & Young Global Limited, 2014);
- сбор налогов;
- социальные расходы;
- распределение субсидий на углеводородное топливо;
- регулирование и мониторинг производственной деятельности.^{xxx}

Коррупция увеличивает операционные издержки и мешает привлечению инвестиций, лишая страну связанных с ними выгод. Она ведет к снижению доходов от добывающих отраслей и ухудшению качества производимых товаров и услуг (OECD, 2016). Она также может быть одной из причин ухудшения состояния окружающей среды. Поэтому борьба с коррупцией в секторе добычи полезных ископаемых важна не только сама по себе, но имеет и другие последствия для стран, потенциально способствуя их социально-экономическому развитию. Добыча полезных ископаемых, в том числе нефти и газа, способна приносить большие доходы, быть стимулом для научно-технического прогресса и передачи знаний в другие отрасли, способствовать развитию смежных отраслей, таких, как строительство и транспорт. Коррупция также может быть одним из факторов ухудшения состояния окружающей среды.^{xxxi}

Политика, практика и примеры конкретных мероприятий в странах АКС

Политика и практика на страновом уровне

Борьба с коррупцией в добывающем секторе является одним из приоритетов в **Армении** (AUA CRM, CENN, 2015). Согласно отчету по данной стране, Национальная стратегия и План действий по борьбе с коррупцией на 2015-2018 гг. направлены среди прочего на профилактику и пресечение коррупции в секторах энергетики и освоения природных ресурсов. В качестве одного из успешных примеров Армения упоминает внедрение системы «одного окна», что позволило упростить взаимодействие с недропользователями. Позитивный эффект также дало формирование электронного банка данных по всем объектам добычи и месторождениям полезных ископаемых, зарегистрированным в Республиканском геологическом фонде.

Болгария рассказывает о своем Плате по борьбе с коррупцией в энергетике и о его успешном выполнении министерством энергетики и государственными компаниями – субъектами сектора.

В Антикоррупционной стратегии на 2013-2020 гг., принятой в **Эстонии**, особое внимание уделяется антикоррупционным мерам, связанным с принятием «стратегических решений», в том числе в энергетике.

Казахстан в своем докладе сообщает, что горнодобывающая промышленность является одним из главных направлений в Антикоррупционной стратегии РК на 2015-2025 годы. У профильных министерств и комитетов имеются конкретные планы по выполнению Стратегии, а в самих ведомствах назначены уполномоченные по вопросам этики, которые будут заниматься рассмотрением жалоб со стороны граждан. Кроме того, принятая в 2012 году Концепция развития

геологической отрасли Республики Казахстан (Постановление правительства РК № 1042) направлена на упрощение предоставления геологической информации с помощью портала комплексной информационной системы «Единая государственная система управления недропользованием Республики Казахстан». В Стратегическом плане министерства нефти и газа на 2014-2018 гг. (Правительство Республики Казахстан, 2013 г.) указывается, что задачей портала является повышение эффективности управления в нефтегазовой и нефтехимической промышленности и в вопросах перевозки углеводородов. Там содержится вся информация, связанная с добычей полезных ископаемых, включая порядок подачи заявок, объем добычи, переработки, транспортировки и сбыта продукции. В качестве примера передовой практики Казахстан также приводит свою работу в рамках Инициативы прозрачности в добывающих отраслях и Комитета по Международным стандартам отчетности о запасах (полезных ископаемых) – более детальная информация о них приводится ниже.

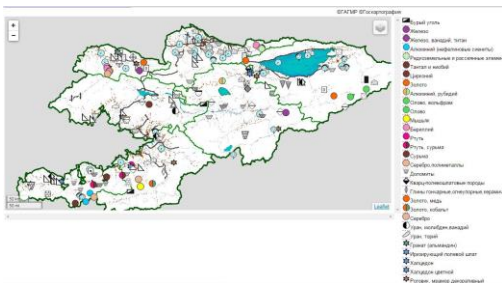
В **Кыргызстане** Государственным агентством по геологии и минеральным ресурсам осуществляется отраслевой антикоррупционный план. В нем определено 13 коррупционных схем и предусмотрено создание семи рабочих групп по решению этих проблем.^{xxxii} Выполнение плана стартовало в апреле 2014 года. По состоянию на май 2016 года завершено или частично завершено 78,7% мероприятий, 6,6% - не завершено, а 14,4% из плана изъято.^{xxxiii} Приводятся следующие примеры передовой практики:

- контрактная и лицензионная деятельность:
 - запущена электронная интерактивная карта недр;
 - контракты и лицензии присуждаются на конкурсной основе (через тендеры и аукционы);
 - заявки на присуждение контрактов и лицензий регистрируются в базе данных, доступной для всех заинтересованных сторон;
 - за присуждение контрактов и лицензий сейчас отвечает отдельное ведомство.
- закупки:
 - результаты конкурсов, а также информация о получателях контрактов и лицензий публикуются;
 - улучшены конкурсные процедуры для недропользователей. Благодаря этому в 2014-2015 гг. бюджет получил от проведения аукционов 400 млн. сомов – в 10 раз больше, чем в 2013-м.
- прозрачность доходов:
 - все платежи государству (налоги, сборы, доли прибыли) помещаются на казначейский счет, прослеживаются и доступны для общественности;
 - доля государства в доходах добывающих отраслей включается в бюджет. Эти бюджетные данные публикуются (например, в рамках ИПДО – см. ниже).
- аудит и мониторинг:
 - отдельное ведомство следит за разведкой, разработкой и производственными процессами на предмет соблюдения действующих норм; таким образом, контрольные функции выведены из ведения главного регулирующего органа – министерства природных ресурсов;
 - счета добывающих компаний регулярно проходят аудиторские проверки.
- Широкое участие гражданского общества:

- имеются СМИ, компетентные в проблематике регулирования добывающих отраслей.

Кроме того, в докладе Кыргызстана упоминается - впервые – составление двух интерактивных карт: карты недр с указанием запасов и их детального месторасположения и карты лицензированных участков. Обе карты размещены в открытом доступе на веб-сайте Агентства по геологии и минеральным ресурсам. Информацию о лицензиях и компаниях-операторах можно получить за несколько минут, тогда как раньше такой поиск мог занять более месяца.^{xxxiv} Обоснованием для составления таких карт стали выводы рабочей группы при Совете обороны о том, что государственное управление и принятие решений в сфере недропользования непрозрачны и потому коррупциогенны. В прошлом точная информация о недрах и карты выделенных территорий/участков отсутствовали, и сотрудники управления лицензирования за денежное вознаграждение нередко выдавали информацию об имеющихся лицензионных районах.

Кыргызстан, интерактивная карта недр



Источник: доклад г-на Каратаева "Усилия государства и некоторые достижения в сфере предупреждения коррупции в Кыргызской Республике", Иссык-Куль, Кыргызстан, май 2016 год.

Монголия указала участие в ИПДО в качестве одного из примеров страновой передовой практики и упоминает о принятии типовых «контрактов развития территорий», заключаемых между обладателями лицензий на разработку полезных ископаемых и органами местного самоуправления. Типовой контракт уполномочивает органы местного самоуправления на активное вовлечение местного населения в переговоры по контрактам и контроль за их выполнением. Переговоры по контрактам должны проводиться в рамках совместных комитетов, состоящих из равного числа представителей местного самоуправления, обладателей лицензий и местных граждан. Коалиция «Публикуй, что платишь» (см. ниже) сыграла центральную роль в утверждении принципа участия общественности в этих переговорах, публичности заключаемых на местах договоренностей и признания необходимости решения вопросов воздействия проектов и развития на местном уровне.^{xxxv}

В **Таджикистане** Министерством природных ресурсов реализуется национальная антикоррупционная стратегия, в которой горнодобывающая промышленность занимает видное место.

Многосторонние инициативы

В регионе АКС были начаты и продолжают осуществляться многочисленные многосторонние инициативы. Ниже в английском алфавитном порядке перечисляются некоторые из этих инициатив и дается информация о них.

Комитет по международным стандартам отчетности о запасах полезных ископаемых и месторождениях

Комитет по международным стандартам отчетности о запасах полезных ископаемых и месторождениях (CRIRSCO), учрежденный в 1994 году при Совете горных и металлургических институтов объединяет представителей организаций, ведающих разработкой кодексов и нормативов отчетности о полезных ископаемых в Австралии, Бразилии, Европе, Казахстане, Канаде, Монголии, России, США, Чили и Южной Африке. Совокупная стоимость горнодобывающих компаний, зарегистрированных на фондовых биржах этих стран, составляет более 80% биржевой капитализации горнодобывающей промышленности. Цель CRIRSCO состоит во внедрении высоких стандартов отчетности об оцениваемых запасах полезных ископаемых (ископаемых ресурсах и запасах) и о состоянии геологоразведочных работ.^{xxxvi}

В своем докладе **Казахстан** сообщает о следующих мероприятиях, проведенных по рекомендациям CRIRSCO:

- принятие KAZRC (Казахстанской ассоциацией публичной отчетности о результатах геологоразведочных работ, минеральных ресурсах и минеральных запасах) в июне 2016 года казахстанского Кодекса публичной отчетности о результатах геологоразведочных работ, минеральных ресурсах и минеральных запасах. Кодекс направлен на подготовку независимой оценки горных активов компаний и инвестиций в них, в частности для финансирования проектов недропользования^{xxxvii};
- публикация руководства по гармонизации стандартов отчетности Республики Казахстан с международными стандартами, основанными на системе CRIRSCO;
- принятие Кодекса профессиональной этики экспертов при проведении геологоразведочных работ;
- дальнейшая разработка правил/процедур привлечения независимых экспертов и экспертных групп к проведению независимых оценок состояния минеральных ресурсов и вознаграждения за такие услуги;
- учреждение общественных объединений - Казахстанской ассоциации публичной отчетности о результатах геологоразведочных работ, минеральных ресурсах и минеральных запасах и Профессиональной ассоциации независимых экспертов недр.

В результате этих усилий в июне 2016 года Казахстан был единогласно избран 10-м членом CRIRSCO.^{xxxviii}

Членами CRIRSCO являются еще две страны АКС: **Монголия** (Монгольский профессиональный институт геологии и недр) и **Россия** (российская Национальная ассоциация по экспертизе недр).^{xxxix} При участии членов CRIRSCO ею разработан новый национальный кодекс.^{xl}

Инициатива прозрачности в добывающих отраслях

Инициатива прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО) - одна из наиболее известных глобальных инициатив по решению ключевых вопросов качества управления в нефтегазовой и

горнодобывающей отраслях и соблюдения принципов открытости, прозрачности и подотчетности доходов от освоения недр. ИПДО задает стандарты обнародования информации в нефтегазовой и горнодобывающей промышленности. Они предусматривают обнародование информации на всех этапах создания стоимости в отрасли: о добыче сырья, о поступлении доходов государству, о пользе, приносимой обществу. Это касается информации о предоставлении и регистрации лицензий и контрактов, о бенефициарных владельцах компаний-операторов, о налоговых и правовых механизмах, об объемах добычи, суммах платежей, распределении этих доходов, об их вкладе в экономику, в том числе в обеспечение занятости. ИПДО не дает *рецептов* государственного управления в добывающих отраслях – она скорее является *инструментом*, который позволяет информировать общественность о том, как осуществляется управление отраслью.

Страны, желающие улучшить качество управления своими природными ресурсами, могут подать заявку на статус страны, соблюдающей требования ИПДО (по состоянию на 16 ноября 2016 года в их числе были Азербайджан, Албания, Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Таджикистан и Украина). Сначала они становятся «кандидатами». Чтобы выйти на соблюдение стандартов, им необходимо выполнять требования прозрачности и подотчетности. В каждой «соблюдающей» стране в поддержку ИПДО создается коалиция с участием государства, компаний и гражданского общества. Во многих странах доклады ИПДО стали полезным инструментом диагностики недостатков систем управления добывающими отраслями.

Албания стала членом ИПДО в 2013 году и имеет статус «**соблюдающего**» государства. Согласно ее Кодексу горнодобывающих отраслей, обнародование информации по стандартам ИПДО обязательно. Для выполнения рекомендаций доклада ИПДО о доступе к данным за 2010 год во всех профильных ведомствах и добывающих компаниях нефтегазового и горнодобывающего сектора назначены «координаторы» (Deloitte, 2015). Недавно Албания расширила применение стандартов ИПДО на гидроэнергетику и имеются планы начать пилотный проект по торговле сырьевыми товарами. Национальным секретариатом ИПДО создан клуб журналистов, интересующихся проблематикой добывающих отраслей.^{xii}

Азербайджан состоит в ИПДО с 2005 года, но в 2015 году из-за озабоченностей по поводу свободы гражданского общества его статус был понижен до «**кандидата**».^{xiii} В период, когда страна имела статус «соблюдающей», ее Государственный нефтяной фонд получал высокую оценку за укрепление подотчетности и прозрачности, а в 2009 году Азербайджан получил премию ИПДО за работу по внедрению ее стандартов.^{xiiii} По состоянию на май 2016 года опубликовано 19 докладов по Азербайджану.

Казахстан вступил в ИПДО в 2013 году и имеет статус «**соблюдающий**».^{xliv} Власти приводят следующие положительные примеры своей деятельности:

- создание единой государственной системы онлайн-отчетности добывающих компаний по стандартам ИПДО; (<http://egsu.mgm.gov.kz/pages/home.jsf>);
- опубликование девяти докладов о платежах в госбюджет;
- пересмотр законодательного регулирования горной добычи;
- привлечение гражданского общества в регионах к решению различных вопросов, относящихся к управлению добывающими отраслями;
- выполнение проектов по переводу в основное русло деятельности и декларированию конечных бенефициаров компаний.

Важным достижением также считается включение в доклады информации о социальных расходах. В 2014 году в приказ № 71 «Некоторые вопросы Единой бюджетной классификации Республики Казахстан» внесены изменения с указанием бюджетного классификационного кода, и теперь компании переводят социальные платежи в бюджет.^{xlv} Наличие кода упрощает региональным и центральным органам власти контроль за прохождением платежей. (ЕІТІ, 2016b). Кроме того, уже второй год подряд во всех регионах Казахстана проводятся встречи, на которых регионы отчитываются об использовании местных бюджетных средств в социальных программах с участием представителей государственных ведомств, НПО и горнодобывающих предприятий.

Кыргызстан является членом ИПДО с 2011 года и имеет статус «**соблюдающий**». Он сообщает о недавнем внесении в закон «О недропользовании» поправок, требующих от всех новых заявителей на получение лицензий представлять информацию о бенефициарных владельцах.^{xlvi} В 2015 году был осуществлен пилотный проект по декларированию бенефициарных владельцев.

Монголия вступила в ИПДО в 2007 году и имеет статус «**соблюдающий**». Приводятся следующие примеры передовой практики:

- всеобъемлющие доклады по линии ИПДО с информацией примерно от 1000 компаний;
- региональные трехсторонние советы по ИПДО, созданные к 2016 году в 21 области и 14 районах;
- обнародование информации по линии ИПДО отчитывающимися организациями с помощью онлайн-системы отчетности;
- создание онлайн-инструмента для обработки запросов, который позволяет пользователям видеть на экране юридическую структуру собственности некоторых компаний;
- включение информации об экологических мероприятиях и добровольных социальных отчислениях добывающих компаний, а также о системе управления государственными компаниями, артельными и малыми добывающими предприятиями согласно отчетности по линии ИПДО за 2014 год.^{xlvii} Также представлены доклады региональных органов власти;
- меры по расширению раскрытия информации о контрактах и лицензиях (ЕІТІ, 2016a);
- участие в проекте по декларированию бенефициарных владельцев.

На VII Всемирной конференции ИПДО в Перу в феврале 2016 года достижения Монголии по улучшению сбора и обнародованию данных и раскрытия их для широкой общественности были отмечены председателем ИПДО.

Таджикистан является членом в ИПДО с 2013 года и имеет статус «**кандидата**».^{xlviii} В настоящее время он претворяет в жизнь рекомендации, изложенные в первом докладе ИПДО и направленные на укрепление прозрачности в добывающей отрасли, в частности, посредством внесения изменений в закон «О недропользовании».^{xlix}

Таджикистан приводит следующие примеры передовой практики:

- обнародование полного списка действующих лицензий на добычу полезных ископаемых в 2014 году;
- выполнение пилотного проекта декларирования бенефициарных владельцев и публикация в его рамках в октябре 2015 года доклада об оценке полноты представленной информации, методов сбора информации и рекомендаций на будущее. Из пяти компаний, не зарегистрированных на бирже и не находящихся в собственности государства, четыре

представили полную информацию о структуре владения, а три – о бенефициарных владельцах;

- составление справочника добывающих компаний.¹

Украина вступила в ИПДО в 2003 году и имеет статус «кандидата». Она имеет регистр лицензий, доступный в режиме «онлайн». Добывающие компании должны подавать заявки на получение специальных разрешений на землепользование, которые обычно распределяются на аукционе. Государственная служба геологии и недр ведает выдачей лицензий и регулированием отрасли. Вся информация о конкурсных заявках имеется в Интернете. С октября 2014 года все компании, зарегистрированные на Украине, по закону обязаны раскрывать своих конечных бенефициаров, которые также заносятся в публичный реестр, доступный через Интернет. Все ранее зарегистрированные компании обязаны также задекларировать своих конечных бенефициаров. Такую процедуру прошли 66 из 120 добывающих компаний, охваченных докладом по линии ИПДО.ⁱⁱ Хотя на данный момент на Украине отсутствует порядок открытого заключения контрактов, положение о прозрачности контрактов включено в законопроект о раскрытии информации в добывающих отраслях (зарегистрирован для голосования в парламенте в июне 2016 года). В соответствии с законом № 521-19 о внесении изменений в законодательство, регулирующие вопросы прозрачности в добывающих отраслях в Украине, недропользователи и обладатели специальных разрешений на пользование нефтегазовыми недрами обязаны предоставлять и раскрывать информацию о государственных и местных налогах, сборах и прочих платежах, а также о производственной (хозяйственной) деятельности. Государственные органы, ведающие налогами, сборами и прочими платежами, должны обнародовать эти данные, а также контекстуальную информацию. Кроме того, государственные органы, ведающие проведением геологоразведки, использованием и сохранением недр, должны предоставлять и обнародовать информацию о состоянии этой деятельности.

Global Witness

Global Witness – независимая благотворительная организация, стремящаяся уменьшить вред, наносимый окружающей среде, и борющаяся с нарушениями прав человека, возникающими в связи с освоением природных ресурсов (горная добыча, заготовка леса, добыча нефти и газа), а также коррупцией.ⁱⁱⁱ Она проводит расследования, направленные на выявление нарушений, и кампании в поддержку перемен. Среди стран АКС Global Witness работает в Азербайджане, Казахстане, Кыргызстане, Туркменистане и на Украине и издала несколько публикаций, изобличающих коррупцию.

Доклад *Azerbaijan Anonymous* помог предать гласности информацию о процедуре заключения сделок в нефтяной отрасли страны. Со времени публикации доклада государственная нефтяная компания SOCAR обнародовала дополнительную информацию о сделках, бывших ранее непрозрачными.^{liii}

В отношении **Казахстана** в 2010 году был выпущен доклад *Risky Business* о производителе меди компании Kazakhmys, а сейчас Global Witness занимается расследованием того, какую роль казахстанская Евразийская корпорация природных ресурсов (ENRC) сыграла в тайной продаже лучших горнодобывающих активов в Демократической Республике Конго.^{liv}

В 2012 году доклад *Grave Secrecy* изобличил предполагаемую схему по отмыванию денег в размере до 64 млн. долл. США через крупнейший банк **Кыргызстана** – АзияУниверсалБанк (АУБ).^{lv}

В отношении **Туркменистана** в 2006 году был выпущен доклад *It's A Gas*, посвященный внебюджетным фондам газовой отрасли страны.^{lvi}

Доклад с аналогичным названием вскрыл сеть компаний-посредников, контролирующих поставки газа на **Украине**.^{lvii}

Схема сертификации Кимберлийского процесса

Учрежденная в 2003 году, Схема сертификации Кимберлийского процесса является совместной инициативой правительств, промышленности и гражданского общества, в рамках которой для участников схемы устанавливаются строгие требования по сертификации партий необработанных алмазов как имеющих легальное происхождение и не используемые повстанческими движениями для финансирования войн против законных правительств. Государства-участники должны соблюдать минимальные требования, принимать соответствующие законодательные акты и создавать необходимые структуры, осуществлять контроль за импортом, экспортом и внутренним оборотом алмазов, обеспечивать прозрачность сделок и обмениваться статистическими данными. Участники схемы могут торговать алмазами только друг с другом. Выполнение обязательств контролируется с помощью «обзорных визитов» и ежегодных докладов.^{lviii} **Армения, Беларусь, Россия и Украина** стали членами Процесса в 2003 году, а **Казахстан** – в 2012-м.

The Natural Resource Governance Institute

Организация Natural Resource Governance Institute (NRGI) была создана в 2013 году в результате слияния Revenue Watch Institute и Natural Resource Charter. Цель ее деятельности – повышение эффективности управления природными ресурсами (нефть, газ, твердые полезные ископаемые) в интересах устойчивого и инклюзивного развития.^{lix} В целях достижения максимальной результативности стратегия NRGI на 2015-2019 годы была сориентирована на работу в небольшой группе «приоритетных» государств^{lx}. Эти страны были отобраны исходя из конкретных показателей и критериев. В других странах организация осуществляет политику «ограниченного взаимодействия» или вообще свернула свою деятельность. Списки стран периодически пересматриваются. Среди стран АКС к «приоритетным» отнесена только **Монголия**. Это означает, что NRGI взаимодействует с различными партнерами по различным аспектам процесса принятия решений в добывающих отраслях, руководствуясь среднесрочной страновой стратегией. Главная задача стратегии NRGI в Монголии состоит в том, чтобы ее граждане получали выгоду от разработки полезных ископаемых благодаря: i) созданию механизма подотчетности; ii) внедрению системы эффективного управления доходами от добычи полезных ископаемых; iii) использованию передовых методов управления в государственных компаниях; iv) ужесточению надзора и более целенаправленной политике наращивания потенциала. В **Азербайджане, Кыргызстане и на Украине** организация проводит политику ограниченного взаимодействия на выборочной основе (NRI, 2016). В **Казахстане, Узбекистане, России и Туркменистане** деятельность в настоящее время сворачивается.

Коалиция «Публикуй, что платишь»

Коалиция «Публикуй, что платишь» (КПЧП) представляет собой всемирное объединение, членами которого являются организации гражданского общества из более чем 40 стран. Она выступает за прозрачность и подотчетность в добывающих отраслях, что обеспечивается с помощью обнародования условий контрактов, публичности платежей в счет доходов от разработки полезных ископаемых. Она добивается учета мнения граждан в вопросах недропользования и использования извлекаемых доходов^{lxi}. Члены КПЧП следят за нормативным регулированием добывающих отраслей и стремятся к совершенствованию нормативной базы деятельности котируемых на бирже или зарегистрированных добывающих компаний^{lxii}. Коалиция внесла вклад в принятие рядом стран законодательства, обязывающего котируемые на бирже и зарегистрированные компании раскрывать информацию о платежах в государственные фонды во всех странах и по всем проектам^{lxiii}.

В 2004 году в **Азербайджане** начала деятельность аффилированная с КПЧП НПО «За повышение прозрачности в добывающих отраслях». В ней состоит более 80 членов из столицы и регионов. Она поддерживает выполнение страной принципов ИПДО и выступает за участие гражданского общества в выработке политики. Она добивается раскрытия информации о бенефициарных владельцах и прозрачности в деятельности государственных компаний^{lxiv}.

ИПДО-консорциум НПО **Кыргызстана** основан в 2004 году и присоединился к КПЧП в 2013-м. Сейчас консорциум насчитывает 22 НПО, а его координатором выступает Центр человеческого развития «Древо жизни». Консорциум выступает за применение принципов ИПДО и способствует диалогу между местным населением, горнодобывающими компаниями и органами власти на местах. Он планирует дальнейшее расширение своей сети в отдаленных регионах и целенаправленную работу с молодежью^{lxv}. «Древо жизни» представило информацию о следующих инициативах консорциума:

- кампания в 2008-2011 гг. за введение дезагрегированной отчетности по ИПДО по отдельным предприятиям, а не по отрасли в целом, для чего направлялись обращения в правительство и Администрацию Президента. В результате с 2012 года отчетность стала представляться по отдельным предприятиям;
- назначение ответственных за связи консорциума с местным населением в шести регионах в 2006 году при поддержке киргизского отделения Фонда Сороса, отделением фонда «Евразия» в Центральной Азии и АМР США. Это позволило повысить прозрачность работы горнодобывающих компаний и разрешать конфликты между компаниями и местным населением. Инициатива была отмечена Секретариатом ИПДО в качестве новаторской;
- включение в Горный кодекс Кыргызстана понятия «социальный пакет»;
- организация в 2013 году национального форума для заинтересованных сторон горнодобывающего сектора при поддержке киргизского отделения Фонда Сороса, выработка рекомендаций правительству, включая определение «социального пакета», введение обязательной отчетности по ИПДО для компаний и обязательного анализа компаниями не только экологического, но и социального воздействия;
- запуск онлайн-форума ИПДО (<http://forum.eiti.org.kg>), где публикуются новости о деятельности горнодобывающего сектора, ИПДО, профильном законодательстве. Ежеквартально на форуме фиксируется ок. 3 тыс. посещений.
- внедрение электронной отчетности по ИПДО;
- внедрение декларирования бенефициарных владельцев.

Кроме того, «Древо жизни» планирует расширять свою сеть региональных бюро связи ИПДО, а также возможности многосторонних групп на местах, проводить ежегодные встречи по вопросам структурных реформ и продолжать расширение консорциума НПО.

Коалиция КПЧП в **Монголии** была создана в 2006 году. Она содействует эффективной реализации ИПДО, обеспечению прозрачности в горнодобывающей промышленности и вовлечению общественности в решение вопросов освоения природных ресурсов. В настоящее время коалиция ведет кампанию за принятие нового законодательства о полезных ископаемых^{lxvi} и участвует в программе Data Extractors («добывание данных»), в которой Великобритания, Замбия, Зимбабве, Индонезия, Монголия, Мозамбик, Нигер, США, Филиппины и Франция осуществляют проекты обмена опытом, установления прямых связей, шефства, проведения семинаров и анализа конкретных ситуаций в сфере использования данных в интересах коалиций «Публикуй, что платишь».^{lxvii}

В 2011 году в **Таджикистане** сообщество из 21 НПО создало коалицию «Прозрачность для развития». Она занимается подготовкой информационной кампании по пропаганде ИПДО и работает над пилотным проектом декларирования бенефициарных владельцев компаний^{lxviii}. Деятельность коалиции направлена на борьбу с коррупцией и бедностью, особенно на региональном уровне, и взаимодействие с государством по вопросам эффективного управления доходами^{lxix}.

В 2009 на **Украине** начала свою деятельность ассоциация EnergyTransparency, стремящаяся внедрять прозрачность и подотчетность в добывающих отраслях. В 2014 году она получила статус коалиции, аффилированной с организацией «Публикуй, что платишь». Коалиция поставила перед собой задачу снятия юридических препятствий на пути реализации принципов ИПДО^{lxx}.

Деятельность национальных НПО

Армения, информационная кампания «ЭкоЛур»

Армянская организация «ЭкоЛур» - добровольное объединение журналистов, учрежденное в 2004 году с целью «содействовать борьбе с коррупцией и клановостью в сфере защиты окружающей среды»^{lxxi}. Организация поддерживает работу по выявлению и разрешению экологических проблем, привлекает к ним общественное внимание и добивается принятия концепции устойчивого развития страны^{lxxii}. Для этого она занимается оценкой доходов и скрытых затрат и изобличает проявления коррупции среди чиновников. В процессе сбора информации «ЭкоЛур» анализирует официальные документы, подает запросы в государственные ведомства, проводит опросы среди местных жителей и работников предприятий, использует данные экспертиз. «ЭкоЛур» проводит информационные кампании с 2006 года и поддерживает контакты со СМИ и различными общественными объединениями.

В «горнодобывающем» разделе веб-сайта «ЭкоЛур» собрано более 1200 материалов и видеороликов. Что касается донорской поддержки, его расследования финансируются центрально- и восточноевропейской сетью CEE Bankwatch, фондом «Открытое общество – Армения», фондом Global Greengrant, посольством Норвегии.

Казахстан – Сеть экспертных советов по вопросам прозрачности и устойчивого развития

Казахстанское общественное объединение «Благо» представляет собой сеть с участием граждан, центральных и региональных государственных органов и компаний. Оно занимается исследовательскими, информационными и просветительскими программами в добывающих отраслях и сфере строительства. Его задача – обеспечить комплексный подход к постановке проблем и изыскивать решения, учитывающие воздействие на граждан, общество и природу. Оно стремится предоставлять общественности актуальную, полную, точную и четкую информацию по данным аспектам, с тем, чтобы все заинтересованные стороны вовлекались в выработку решений на равноправной основе.

С помощью объединения «Благо» была создана площадка, помогающая оказывать влияние на решения государства и компаний через осознание государством и компаниями выгод прозрачности и подотчетности для их деятельности. Объединение «Благо» разработало и отработало методику реализации крупных проектов, нацеленных на системные перемены в общественных отношениях в странах бывшего СССР. В прошлом сеть получала финансирование от Международного банка реконструкции и развития, Центра ОБСЕ в Астане и Фонда Сороса-Казахстан.

Деятельность частных компаний

Казахстан, Hambleton Mining Plc.

Компания Hambleton Mining plc, теперь известная как Goldbridges Global Resources plc., занимается разработкой золоторудных месторождений в п. Секисовское в Восточно-Казахстанской области Казахстана с 2008 года. Подземная добыча началась в конце 2011 года^{lxxiii}, и с тех пор компанией было проведено два успешных мероприятия по профилактике коррупции. Первое – годовичная просветительская кампания о последствиях коррупции среди сотрудников и подрядчиков компании. Обучение велось на материале британского закона о борьбе с подкупом 2010 года как одного из самых полных законодательных актов в части охвата криминализуемых деяний, особенно подкупа чиновников для получения содействия или льгот при заключении сделок. Помимо подкупа государственных чиновников закон также предусматривает ответственность за «откаты» в частном секторе, например при заключении сделок между фирмами, и вводит новый состав преступления в виде непринятия компанией мер по профилактике взяточничества^{lxxiv}. Второе мероприятие было связано с повышением оплаты труда чиновников. Компания добивалась увеличения оплаты труда мэров и региональных и муниципальных чиновников, для чего был создан прозрачно управляемый совместный фонд.

Заключение

Считается, что добывающий сектор (нефтегазовая и горнодобывающая промышленность) страдает от острых проблем, связанных с низкой эффективностью управления и коррупцией, повсеместным транснациональным подкупом должностных лиц с помощью крупных денежных сумм. Коррупция в отрасли сдерживает социально-экономическое развитие и препятствует справедливому распределению благ, получаемых от освоения природных ресурсов.

Согласно докладам семи стран АКС, в том числе центрально-азиатских, их антикоррупционные стратегии и планы действий, а также соответствующая политика сфокусированы на добывающих отраслях. Во многих из этих стран первые шаги по профилактике коррупции и борьбе с ней

направлены на повышение прозрачности с помощью таких мер, как оцифровка данных о месторождениях полезных ископаемых, создание интерактивных электронных карт (например, карт недр и лицензионных участков в Кыргызстане), создание веб-сайтов со всесторонней информацией об объемах добычи, переработке, сбыте, тендерных процедурах и т.д. (Казахстан) и порядке подачи заявок на заключение контрактов и получение лицензий, а также о получении доходов (Кыргызстан). В некоторых странах АКС также внедрены службы «одного окна» для недропользователей (Армения), а присуждение контрактов и лицензий переведено на конкурсную основу (Кыргызстан). Разведка, разработка и добыча природных ресурсов становится предметом все более строгого контроля и мониторинга, а некоторых случаях устанавливается требование проведения обязательного аудита финансовой отчетности добывающих компаний (в Кыргызстане). В некоторых других странах компании стали в большей степени подотчетны местному населению (Монголия), СМИ стали более информированными и активнее освещают спорные вопросы, связанные с использованием природных ресурсов и общим государственным управлением добывающей промышленностью.

В регионе АКС получили распространение многочисленные многосторонние инициативы, придавшие импульс важным реформам и способствующие более широкому вовлечению гражданского общества в выработку государственной политики. Наибольшую известность получила ИПДО, стандарты которой применяются в семи странах АКС и предусматривают обнародование информации о платежах компаний и государственных доходах от добычи и экспорта природных ресурсов. Она оказывает влияние на законодательное регулирование разработки недр в Албании, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и на Украине и помогает выстраивать механизмы укрепления прозрачности и подотчетности, в том числе с участием назначенных правительствами и компаниями «координаторов» и бюро по связям с общественностью на местах, а также посредством создаваемых трехсторонних советов. В рамках пилотных страновых проектов ИПДО также способствовала раскрытию компаниями информации о своих бенефициарных владельцах (Кыргызстан, Таджикистан).

CRIRSCO, пропагандирующий высокие стандарты отчетности о запасах и освоении полезных ископаемых, активно действует в трех странах АКС – Казахстане, Монголии, России. Некоммерческая организация Global Witness, которая расследует проявления коррупции в добывающих отраслях, вскрыла наличие нарушений и сомнительных схем в Азербайджане, Казахстане, Кыргызстане, Туркменистане и на Украине. Схема сертификации Кимберлийского процесса, удостоверяющая легальное происхождение сырых алмазов, действует в пяти странах АКС. Организация Natural Resource Governance Institute (NRGI) первостепенное значение придает работе в Монголии в направлении распространения на более широкие слои населения выгод от доходов, извлекаемых от освоения недр. Коалиция «Публикуй, что платишь» ведет работу в пяти странах и приняла участие в пересмотре законодательных норм, в результате чего в некоторых из этих стран добывающие компании сейчас обязаны обнародовать информацию о платежах в государственные фонды.

Различные антикоррупционные инициативы также осуществляются различными национальными НПО. Организация «ЭкоЛур» в Армении выступает за прозрачность в горнодобывающей промышленности, а в Казахстане Сеть экспертных советов по вопросам прозрачности и устойчивого развития проводит исследования, а также информационные и просветительские программы.

О проведении мероприятий по профилактике коррупции представила информацию только одна компания частного сектора (Hambleton Mining Plc., действующая в Казахстане). Компанией

предприняты шаги по улучшению финансового благополучия местного населения и проведено обучение персонала на материалах британского закона о борьбе с подкупом.

Таким образом, профилактика коррупции в добывающих отраслях является одним из первоочередных направлений работы во многих странах АКС, и там осуществлен и осуществляется широкий спектр мероприятий по укреплению прозрачности, расширению доступности и полноты информации о природных ресурсах, укреплению подотчетности компаний и профильных государственных ведомств, а также донесению информации о рисках и пагубных последствиях коррупции и сопутствующих правонарушениях до государственных чиновников, общественности, отдельных граждан и сотрудников добывающих компаний.

Ссылки

ADB (2010), *Central Asia Atlas of Natural Resources*, ADB, Manila, (Азиатский банк развития (2010 год), «Центральноазиатский атлас природных ресурсов»)

<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/27508/central-asia-atlas.pdf>.

Американский университет в Армении, Центр за ответственную добычу полезных ископаемых (AUA CRM), Сеть кавказских экологических НПО (2015), *Mining in Armenia, A Comprehensive Overview* («Добыча полезных ископаемых в Армении. Всеобъемлющий обзор»)

http://w3.cenn.org/wssl/uploads/documents/Mining_in_Armenia_A_Comprehensive_Overview_Eng.pdf.

Центральное разведывательное управление, *The World Factbook* («Мировые факты»), Field Listings: Natural Resources («Отраслевые перечни: природные ресурсы»), просмотр 4 октября 2016 года

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2111.html/>.

Deloitte (2015), *Extractive Industries Transparency Initiative in Albania, Report for the Year 2013 and 2014*. (Компания «Делойт» (2015 год), «Инициатива прозрачности в добывающих отраслях в Албании, отчет за 2013 и 2014 годы»)

EITI (2016a), *From Reports to Reform*, EITI International Secretariat (ИПДО (2016 год), «От отчетов к реформам», Международный секретариат ИПДО)

https://eiti.org/sites/default/files/documents/from_reports_to_reforms.pdf.

EITI (2016b), *Progress Report, from Reports to Results*, EITI, Oslo, (ИПДО (2016 год), «Отчетный доклад. От отчетов к результатам», ИПДО, Осло)

https://eiti.org/sites/default/files/migrated_files/progressreport.pdf.

Ernst & Young Global Limited (2014) (Компания «Эрнст энд Янг Глобал Лимитед», 2014 год), *Managing Bribery and Corruption Risk in the Oil and Gas Industry* («Минимизация рисков подкупа и коррупции в нефтегазовой отрасли»).

Ernst & Young Global Limited (2015) (Компания «Эрнст энд Янг Глобал Лимитед», 2015 год), *Managing Fraud, Bribery and Corruption Risks in the Mining and Metals Industry* («Минимизация рисков мошенничества, подкупа и коррупции в горнодобывающей и металлургической отрасли»).

Government of Estonia, *Anti-corruption Strategy 2013-2020* (Правительство Эстонии. «Антикоррупционная стратегия на 2013-2020 годы»).

http://www.korrupsioon.ee/sites/www.korrupsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/estonian_anti-corruption_strategy_2013-2020.pdf.

Правительство Республики Казахстан (2013 год), *О Стратегическом плане Министерства нефти и газа Республики Казахстан на 2014 - 2018 годы*

https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo_respubliki_kazahstan_premier_ministr_rk/ohrana_i_ispolzovanie_nedr/id-P1300001576/.

Impact, Effectiveness, and Where Next for Expanding Natural Resource Governance?, U4 Brief.

Index Mundi (n.d.), *Oil Rents (% of GDP)* (database) («Воздействие, эффективность, и как дальше будет развиваться регулирование ресурсной сферы?», индекс «Мунди», «Нефтяная рента как доля ВВП – база данных»), <http://www.indexmundi.com/facts/indicators/NY.GDP.PETR.RT.ZS>.

NRI (2015), *Country Strategy Note* (записка «Страновая стратегия»),

http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_Mongolia-Strategy_20151207.pdf, просмотр 11 октября 2016 года.

NRI (2016), *Organisational Strategy Note* (записка «Организационная стратегия»),

<http://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/country-prioritization.pdf>, просмотр 11 октября 2016 года.

OECD (2014), *OECD Foreign Bribery Report*, OECD Publishing, Paris (ОЭСР (2014 год), доклад ОЭСР «Подкуп иностранных должностных лиц», изд-во ОЭСР, Париж).

OECD (2016), *Corruption in the Extractive Value Chain, Typology of risks, Mitigation Measures and Incentives*, OECD Publishing, Paris (ОЭСР (2016 год), «Коррупция в добывающих отраслях. Типология рисков, меры по их минимизации и применение стимулов», изд-во ОЭСР, Париж).

Pešut, D. (n.d.), *Overview of Energy Sector in Balkan Region*, Energy Institute Hrvoje Pozar, Croatia (Пешут Д. «Обзор энергетики Балкан», Энергетический Институт Хрвое Позар, Хорватия), http://siteresources.worldbank.org/EXTENERGY2/Resources/4114199-1306178323340/S1_Pesut.pdf.

Revenue Watch Institute (2013), *The 2013 Resource Revenue Index*, New York («Индекс ресурсных доходов за 2013 год», Нью-Йорк), http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/rgi_2013_Eng.pdf.

The World Bank, *Data* (данные Всемирного банка), <http://data.worldbank.org/>.

Transparency International (2011), *Bribe Payers Index Report 2011*, Transparency International, Berlin (доклад «Индекс распространенности подкупа за 2011 год», Транспаренси Интернешнл, Берлин), <http://www.transparency.org/bpi2011/results>.

U4 Anti-Corruption Resource Centre (2014), *The Extractive Industries Transparency Initiative: (Антикоррупционный ресурсный центр У4 (2014 год), «Инициатива прозрачности в добывающих отраслях»)*

Дополнительные материалы:

GazProm International (2014 год), Общие новости, «Реформа горнодобывающей отрасли в Киргизии», <http://www.gazprom-international.com/en/news-media/articles/reforming-kyrgyzstans-mining-sector>, просмотр 11 октября 2016 года.

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Определение и характеристика сектора

Под **правоохранительной деятельностью** для целей настоящего доклада понимается управление и функционирование регулярных и вспомогательных правоохранительных органов, а также пограничной охраны, береговой охраны, службы регулирования дорожного движения и других специализированных подразделений.

Между странами АКС имеются значительные различия в численности и составе правоохранительных органов. Самую высокую долю населения их сотрудники составляют в Черногории (650 сотрудников на 100 тыс. чел. населения), а самую низкую (135 на 100 тыс) – в Азербайджане (хотя в последний раз эти данные публиковались в 2006 году, поэтому сейчас показатели могут быть другими).

Таблица 3. Численность сотрудников правоохранительных органов к численности населения разных стран^{lxxv}

Страны АКС	Численность (2014 год) ^{lxxvi}	К 100 тыс. населения (2014 год) ^{lxxvii}
Азербайджан	11 696	135,0
Албания	9 625	333,1
Армения	нет данных	нет данных
Беларусь	32 100	331,1
Болгария	28 171	391,2
Босния и Герцеговина	15 859	415,4
БЮО Македония	10 792	519,9
Грузия	9 623	238,5
Казахстан	40 237	235,3
Кыргызстан	нет данных	нет данных
Латвия	8 813	443,0
Литва	9 484	325,2
Молдова	11 071	271,9
Монголия	6 980	279,6
Россия	749 173	522,3
Румыния	52 907	269,2
Сербия	44 632	501,9
Словения	7 014	339,5
Таджикистан	нет данных	нет данных
Туркменистан	нет данных	нет данных
Узбекистан	нет данных	нет данных
Украина	176 705	387,1
Хорватия	20 562	483,1
Черногория	4 255	680,5
Эстония	4 089	310,7

Источник: статистика УНП ООН, просмотр 20 октября 2016 года.

Состав правоохранительных органов в странах АКС определяется их историей и текущей политической ситуацией. В некоторых странах-членах АКС была проведена реформа правоохранительных органов как одно из условий вступления в ЕС, тогда как во многих странах бывшего СССР после получения независимости также предпринимались попытки улучшить состояние правоохранительных органов, которым были присущи коррупция, низкая квалификация

сотрудников и недоверие со стороны населения. (Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Академия ОБСЕ, 2015 год).

Природа, риски и последствия коррупции в правоохранительных органах

Правоохранительная деятельность считается одной из **самых коррумпированных сфер в мире**. Согласно проведенному в 2013 году исследованию *Global Corruption Perception Barometer*, («Мировой барометр восприятия коррупции») правоохранительные органы заняли первое место по коррумпированности среди восьми государственных служб, включенных в рейтинг^{lxxviii} (такие же результаты показали исследования, проведенные в 2010-2011 гг.) и второе место среди 12 государственных институтов^{lxxix}. Средний рейтинг восприятия коррумпированности полиции в странах АКС в среднем составляет 3,7 из 5, причем в Центральной Азии этот рейтинг менее благополучен – 4,1. (Transparency International, 2013). Кроме того, правоохранительные органы считаются самыми коррумпированными среди государственных институтов, в том числе во входящих в регион АКС Казахстане и Кыргызстане. (Transparency International, 2013). В этих странах более половины респондентов сообщили, что платили взятки сотрудникам правоохранительных органов.

Коррупционные риски порождаются некоторыми особенностями правоохранительной деятельности. Некоторые факторы являются неотъемлемой частью этой работы. Многие подразделения правоохранительных органов работают в отдаленных районах, изолированно или бесконтрольно. Культура сохранения служебной тайны и личной преданности снижает вероятность вскрытия фактов коррупции другими сотрудниками. (Newburn, 1999). Сотрудники правоохранительных органов зачастую обладают широкой свободой в принятии решений по своему усмотрению. (Newburn, 1999). Риски коррупции усиливаются такими повсеместно распространенными явлениями, как низкая зарплата, низкий моральный дух и низкие профессиональные требования. Играет свою роль и культура: действия, которые будут считаться коррупционными в одной стране, могут не считаться таковыми в другой (Bailey and Perito, n.d.). Коррупция также зависит от устройства государственных институтов, уровня демократии, возможностей государства, наличия надзора, силы гражданского общества, независимости СМИ и стабильности элит, а также от таких экономических показателей, как уровень бедности и продолжительность жизни. (Bailey and Perito, n.d.).

Коррупция в правоохранительных органах включает в себя такие явления, как подкуп, уничтожение или фальсификация улик, «блат» и кумовство (Newburn, 1999). Ниже приводится **неполный список коррупционных проявлений в правоохранительных органах:**

- извлечение материальной выгоды, например, бесплатное питание, обслуживание;
- получение товаров, услуг или денег за деловую консультацию;
- совершение краж у арестантов, потерпевших или с места преступления;
- вмешательство в ход расследования или следственные действия, например:
 - прекращение расследования или следственных действий, непривлечение нарушителя к ответственности за взятку;
 - сокрытие улик;
 - фальсификация улик;
 - отказ зарегистрировать правонарушение;

- сокрытие незаконной деятельности, такой, как проституция, порнография или торговля наркотиками (Institute for Democracy and Mediation, 2014).
- вмешательство в процесс выдачи разрешений и лицензий (Совет Европы, 2015 год);
- политизация, в том числе политическое вмешательство в расследования, расстановка ловушек политическим противникам, организация утечек конфиденциальной информации, сокрытие политических убийств, незаконное проведение следственных действий и т.д. (Совет Европы, 2015 год);
- продажа оперативной информации правоохранных органов (Bailey and Perito, n.d.);
- присуждение контрактов на закупки определенным компаниям (Совет Европы, 2015 год);
- коррупция в вопросах найма, дачи служебных поручений, повышений по службе, предоставление отпуска и т.д., включая кумовство и «блат» в правоохранных органах;
- предоставление услуг правоохранных органов за денежное вознаграждение в служебное или неслужебное время (Совет Европы, 2015 год);
- использование должностных полномочий для разрешения частных споров или решения личных вопросов (IDM, 2014).

Бороться с коррупцией в правоохранных органах гораздо труднее в обществах авторитарного типа, где государство использует правоохранные органы в своих собственных интересах или в случаях проникновения преступного элемента в ряды правоохранных органов.

Коррупция в правоохранных органах подрывает верховенство закона и безопасность населения, поэтому ее обязательно необходимо искоренять (Bailey and Perito, n.d.). Коррупционность правоохранных органов ведет к разрастанию коррупции и в других сферах (IDM, 2014). Как и в других сферах, коррупция в правоохранных органах ведет к непроизводительному расходованию ресурсов и может препятствовать экономическому развитию.

Политика, практика и примеры конкретных мероприятий в странах АКС

Политика и практика на страновом уровне

В своем отчете **Армения** сообщает, что в целях борьбы с коррупцией в правоохранных органах и других сферах постановлением Правительства № 1141-Н в сентябре 2015 года приняты Антикоррупционная стратегия и План действий по осуществлению Антикоррупционной стратегии на 2015-2018 гг. План действий среди прочего предусматривает выработку отраслевой антикоррупционной стратегии для правоохранных органов

На сегодняшний день выполнены и по оценке властей признаны перспективными или успешными следующие мероприятия:

- разработке компьютерного программного пакета по регистрации и ведения статистики дорожных происшествий силами автодорожной инспекции;
- упрощение порядка проведения экзаменов на выдачу водительских прав, государственной регистрации автотранспортных средств, учета автотранспорта, выдачи номерных знаков и регистрационных документов, выдачи и замены водительских прав;
- оказание услуг автодорожной инспекцией по принципу «одного окна»;

- возможность получения гражданами информации о результатах сдачи экзаменов на выдачу водительских прав в Интернете;
- использование камер в патрульных машинах автодорожной инспекции;
- совершенствование порядка обжалования действий сотрудников правоохранительных органов и создание постоянного комитета для рассмотрения таких обращений;
- создание возможности обращения в правоохранительные органы через веб-портал «Помощь гражданам» (www.police.am) и открытие «горячей линии» для обращения граждан в экстренных случаях.

Болгария сообщает о реформах, инициированных в сентябре Национальным советом по антикоррупционной политике и Национальной стратегии по борьбе с коррупцией. Осуществлен и продолжает осуществляться широкий комплекс мер в самой полиции и в органах автоинспекции, включающий декларирование имущества, тестирование на детекторе лжи, проверку благонадежности^{lxxx}. Создается и к концу 2016 года должна быть введена в строй онлайн-система анализа и проверки имущественных деклараций всех 47 тыс. сотрудников Министерства внутренних дел. Эту систему должен дополнить механизм для выявления конфликтов интересов. Готовящиеся поправки к закону о дорожном движении предусматривают перенос всей процедуры наказаний на нарушение правил дорожного движения в «онлайн» - от наложения штрафов до их уплаты, у всех патрулей дорожной полиции должны появиться планшеты, а все патрульные машины должны быть оснащены камерами. Первичная регистрация автотранспортных средств и выдача специальных номерных знаков, а также разрешений на оружие будут производиться в режиме «онлайн». Что касается проверок на благонадежность, они призваны выявлять тех сотрудников правоохранительных органов, которые могут иметь предрасположенность к коррупции. Первоначально эта процедура будет применяться к сотрудникам дорожной и патрульной полиции. Поскольку предполагается, что данные реформы натолкнутся на внутреннее сопротивление, они подготавливались почти в тайне и независимо от тех правоохранительных органов, которые они должны затронуть^{lxxxi}. Кроме того, власти сообщают, что среди сотрудников Министерства внутренних дел ими было проведено обучение по вопросам борьбы с коррупцией и организованы разъяснительные кампании по вопросам Кодекса этики и изменений в законодательстве.

В **Казахстане** антикоррупционная стратегия на 2015-2025 гг., проводимая в жизнь Министерством внутренних дел, направлена на профилактику коррупции в правоохранительных органах. Уже прослеживается положительная динамика, ставшая результатом применения следующих мер:

- принятие в феврале 2016 года правил внутриведомственного анализа коррупционных рисков. Выявлены наиболее коррупциогенные подразделения, и на 2016 год принят план внутриведомственного анализа коррупционных рисков;
- органами внутренних дел в настоящее время разрабатываются антикоррупционные стандарты для профилактики коррупции;
- в декабре 2015 года введен конкурсный порядок отбора сотрудников в системе внутренних дел;
- на веб-сайте Министерства внутренних дел создана страница «Кадровая политика»;
- для регистрации автотранспорта и выдачи прав создано 11 функциональных сервисных центров «одного окна». Приняты нормативы, сокращающие время обслуживания в таких центрах (приказы по Министерству внутренних дел №№ 341-2015 и 473-2015);
- обеспечивается более полная фиксация правонарушений – за счет введения норм, предписывающих использование аудиовизуальных технических средств, фиксирующих

уголовные и административные правонарушения, в том числе совершаемые сотрудниками МВД;

- на некоторых перекрестках установлены «умные системы», фиксирующие нарушения ПДД и позволяющие идентифицировать автомобили-нарушители, что дало возможность сократить непосредственный контакт между гражданами и сотрудниками госавтоинспекции.

Кыргызстан сообщает, что его Министерством внутренних дел принят ведомственный план по выполнению государственного плана антикоррупционных мероприятий на 2015-2017 годы. План состоит из нескольких частей, среди которых перечень основных мероприятий на 2016-2017 гг., план общеорганизационных мер на 2016 год и план «100 дней», разработанный конкретно для МВД.

Также был подготовлен поэтапный план борьбы с системной коррупцией в дорожно-патрульной службе. В ноябре-декабре 2013 года рабочей группой Совета обороны была проведена оценка коррупционных рисков с целью выявления основных мотивов, побуждающих дорожных полицейских к вымоганию взяток. Оценка показала, что система оплаты штрафов за нарушения ПДД имеет изъяны и стимулирует граждан к даче взятки, чтобы избежать длительной процедуры уплаты штрафа. Среди других факторов были также названы низкие оклады сотрудников дорожно-патрульной службы, плохое техническое обеспечение и недостаточную мотивацию. На основании этих выводов в МВД было принято решение свести к минимуму прямые контакты между сотрудниками дорожной полиции и потенциальными нарушителями. Также было принято решение об установке платежных терминалов непосредственно в патрульных машинах и о расширении сети банков – операторов платежных терминалов. Планируется произвести повышение денежного содержания сотрудников министерства, направив на эти цели 25% средств от уплаты штрафов. Это призвано укрепить материально-техническую базу и создать финансовые стимулы для соответствующих служб и сотрудников, о чем свидетельствует опыт Армении и Украины. Кроме того, в кодекс административной подотчетности и правила дорожного движения будут внесены изменения, ограничивающие основания для проверки автотранспорта сотрудниками дорожно-патрульной службы.

Среди других мер, направленных на совершенствование работы дорожно-патрульной службы, указываются следующие:

- принятие Министерством внутренних дел межведомственного плана по внедрению автоматизированной фиксации нарушений правил дорожного движения без необходимости предъявления водителем удостоверения личности;
- конкурсный порядок приема на работу в дорожно-патрульные подразделения;
- использование сотрудниками портативных камер, закрепляемых на лобовом стекле. В 2014 году государство получило через все платежные пункты около 5 млн. 775 тыс. сомов, из них 712 тыс. сомов через платежные терминалы. К концу августа 2016 года государству поступило около 17 млн. 746 тыс. сомов, из которых около 4 млн. 284 тыс. 600 сомов было внесено через платежные терминалы;
- внешний мониторинг приемных тестов и экзаменов, проводимых в МВД в рамках процедуры отбора новых сотрудников, внедрение компьютерного тестирования по некоторым предметам, видеонаблюдение за выпускными госэкзаменами, анонимные опросы;

- по состоянию на ноябрь 2015 года 25% всех платежей направляются в бюджет МВД на выплату зарплаты и улучшение материально-технической базы (по указу 2014 года).

Латвия в первую очередь отмечает позитивную тенденцию в ситуации с коррупцией среди государственных чиновников, в том числе среди сотрудников правоохранительных органов. Как следует из проведенного в 2014 году обследования распространенности коррупции, число граждан, готовых пойти на подкуп государственных должностных лиц, резко снизилось: если в 2007 году подкуп чиновников считали недопустимым 24,9% респондентов, то в 2014 году эта цифра возросла до 40,2%. Аналогичным образом, по данным другого исследования, если в 2012 году давать взятки сотрудникам дорожной полиции были готовы 6% ответивших, в 2014 году их доля сократилась до 4,4%.

Латвийское Бюро по предупреждению и пресечению коррупции (KNAB) разработало детальный директивный документ, где перечисляются 18 мероприятий по противодействию коррупционным рискам в государственной полиции, государственной пограничной охране, таможенной полиции и самом KNAB. Они охватывают работу с кадрами, финансовое обеспечение, внутренний контроль, внешние коммуникации и внедрение новых методов работы. Все рекомендованные мероприятия по устранению рисков коррупции выполняются на практике.

Одним из наиболее многообещающих направлений является система **премирования сотрудников дорожной полиции за задержание лиц, предлагающих им взятки**. Система оплаты труда в полиции основана на постановлении Кабинета министров «Правила начисления ежемесячных окладов и специальных надбавок должностным лицам, имеющим особые служебные звания в системе Министерства внутренних дел и Управления пенитенциарными учреждениями». Согласно этому документу, сотрудникам выплачивается оклад и они имеют право на получение не более двух надбавок. Надбавка за «непосредственную борьбу с тяжкими преступлениями» может достигать 285 евро и распространяется в том числе на подкуп должностных лиц, который отнесен к тяжким преступлениям согласно уголовному кодексу Латвии. Средний размер надбавки составляет 50-70 евро. Ведомственными документами устанавливаются критерии начисления надбавок, и если они выполняются, непосредственные руководители соответствующих сотрудников должны направить представление о начислении надбавки в комиссию по надбавкам, действующую в каждом региональном управлении полиции и состоящую из глав региональных полицейских подразделений. Комиссия принимает решение о назначении надбавки и ее размере. Как указывается, эта мера позволила заметно улучшить показатели раскрываемости и доведения до суда дел о взяточничестве со стороны водителей. Также нельзя не отметить, что сами полицейские меньше вымогают взятки, тогда как со своей стороны граждане предлагают им взятки реже из страха перед уголовным преследованием и репутационными издержками, т.к. дела о взяточничестве часто освещаются в прессе.

В докладе **Македонии** упоминаются несколько нормативных документов: «Антикоррупционная программа Министерства внутренних дел и полиции», «Стратегия развития органов полиции на 2016-2020 годы» и «Антикоррупционная программа: иерархия задач по борьбе с коррупцией и Стратегия развития органов полиции на 2016-2020 годы». Их общая цель – укрепление возможностей правоохранительных органов по борьбе с коррупцией в соответствии с требованиями ЕС^{lxxxii}. Для ее достижения предлагается пересмотреть структуру МВД и установить систему стратегического планирования и мониторинга, пересмотреть требования к принимаемым сотрудникам и критерии качества работы на уровне центрального аппарата Министерства. Еще одна задача состоит в повышении качества и единообразия работы по расследованию дел о

коррупции в самих органах полиции, в разработке эффективных и надлежащих методов отсеивания ложных сигналов^{lxxxiii}. Для этого предполагается создать службу по проведению внутренних расследований и рассмотрению случаев неблагоприятного поведения сотрудников полиции. Здесь ведущую роль должен сыграть департамент внутреннего контроля, куда должна немедленно направляться информация о нарушениях, и с этого момента он должен участвовать в расследовании. Стратегия также предусматривает разработку процесса профессионального образования и повышения квалификации сотрудников по тематике борьбы с коррупцией с использованием передовых методов ЕС: регулярное обучение сотрудников полиции по вопросам полицейской этики, рисков правоохранительной деятельности, применения силы, профессионального отношения к своим служебным обязанностям. Такие семинары и практическая подготовка должны быть рассчитаны на конкретные группы сотрудников, с использованием индивидуальных программ и методов интерактивного обучения^{lxxxiv}. Планируется разработать конкретные методы и инструменты для лучшего информирования граждан о том, как используется полученная от них оперативная информация.

Македония также представила информацию об антикоррупционных программах, разработанных специально для пограничной охраны и управления по борьбе с организованной преступностью и особо важным делам после завершения углубленной оценки коррупционных рисков в этих структурах.

В **Молдове** принята Стратегия реформирования правоохранительных органов на 2016-2020 гг., направленная на достижение нулевой терпимости к коррупции, дискриминации и этическим нарушениям в правоохранительной деятельности (Поддержка реализации ГВССТ в Республике Молдова). Кроме того, действует Национальная комплексная стратегия охраны государственных границ на 2015-2017 гг., направленная на противодействие коррупции в органах пограничной охраны и таможни. В стратегии также отмечается, что разрастание коррупционных проявлений в комплексной системе охраны государственных границ представляет значительную угрозу для неприкосновенности границ. Данная стратегия направлена на внедрение европейских методов комплексной охраны границ, которые в том числе решают задачу по снижению коррупции и повышению уровня профессиональной этики (Правительство Молдовы, 2014 год). Одним из предлагаемых методов профилактики коррупции является проверка сотрудников государственной пограничной службы на благонадежность (Правительство Молдовы, 2014 год). Также предусмотрены мероприятия по оценке рисков институциональной коррупции, реализация планов обеспечения благонадежности сотрудников, установка систем видеонаблюдения в помещениях государственной полиции, бюро по миграции и предоставлению убежища, таможни, разработка ИТ-систем для отслеживания сигналов о фактах коррупции в органах пограничной охраны, установка аудиовизуального оборудования на пограничных постах. Предстоит укреплять внутриведомственное, межведомственное и международное взаимодействие по борьбе с коррупцией (Правительство Молдовы, 2014 год).

Что касается подготовки кадров, в 2013 году 1 229 сотрудников МВД приняли участие в 23 специализированных учебных мероприятиях по вопросам борьбы с коррупцией (Поддержка реализации ГВССТ в Республике Молдова). В 2015 году 340 сотрудников погранохраны прослушали шесть специализированных антикоррупционных учебных курсов, а более 30 сотрудников погранохраны получили подготовку по вопросам кодекса профессиональной этики (Поддержка реализации ГВССТ в Республике Молдова).

В качестве примеров применения передового опыта **Монголия** приводит назначение в органах полиции инструкторов, расследующих сигналы о совершении правонарушений, в том числе коррупционных, а также создание веб-сайтов и горячих линий. На одном из таких веб-сайтов (<http://service.police.gov.mn>) размещена общая информация об органах внутренних дел и их сотрудниках, а также об услугах, оказываемых ими населению, таких, как выдача водительских прав, справок об отсутствии судимости, о статистике преступности. На электронной карте Улан-Батора сейчас можно увидеть, в каких местах города совершены преступления, а также полный список граждан, пропавших без вести или находящихся в розыске. Через веб-сайт граждане могут сообщать о свершенных правонарушениях и преступлениях, следить за использованием полученной от них информации через личные аккаунты. Еще один сайт – «умная полиция» (<http://www.smartpolice.mn/>) – предполагается использовать для заполнения заявлений о правонарушениях со стороны сотрудников правоохранительных органов. Граждане также могут отслеживать прохождение своих заявлений и принимаемые по ним решения^{lxxxv}. С жалобами на действия должностных лиц можно также обращаться по номерам «горячей линии» 126 и 70121515.

В **Черногории** План мероприятий по главе 23 – «Судебная система и основные права» от 19 февраля 2015 года предусматривает принятие плана выполнения этических требований по четырем пилотным организациям, среди которых правоохранительные органы (Правительство Черногории). В его рамках планируется проведение функционального анализа действия существующих контрольных механизмов в правоохранительных органах с особым упором на профилактические и репрессивные меры. Этот план предусматривает следующие мероприятия:

- проведение ежегодного внутриведомственного контроля работы полицейской администрации;
- улучшение показателей выявления и пресечения коррупции среди сотрудников МВД;
- улучшение показателей выявления и пресечения коррупции в руководящих звеньях МВД;
- проведение кампании по информированию об актах коррупции и защиты информаторов.

Приложение к Плану мероприятий по главе 23 – «Судебная система и основные права» «Операционный документ о профилактике коррупции в сферах особого риска» от июля 2016 года уделяет первостепенное внимание мониторингу за выполнением Плана обеспечения благонадежности и укреплению административного и технического потенциала управления внутриведомственного контроля правоохранительной деятельности (Правительство Черногории), в частности, посредством:

- регулярного мониторинга за исполнением Плана обеспечения благонадежности в Министерстве внутренних дел/департаменте полиции;
- мониторинга за реализацией выводов и рекомендаций Совета по гражданскому контролю за правоохранительной деятельностью;
- заполнения вакансий в управлении внутриведомственного контроля правоохранительной деятельности в соответствии с правилами внутреннего распорядка и должностными инструкциями персонала Министерства внутренних дел;
- надлежащего материально-технического обеспечения работы управления внутриведомственного контроля правоохранительной деятельности, что необходимо для проведения внутренних расследований и применения оперативно-технических средств (в частности, спутниковой навигации и аудиопрослушивания);
- проведения учебных курсов по вопросам профессиональной этики и соблюдения Кодекса профессиональной этики сотрудников полиции (Правительство Черногории).

Следующий отчет о выполнении План мероприятий по главе 23 будет выпущен в январе 2017 года и в него впервые будет включена новая информация о реализации вышеуказанного «Операционного документа».

Сербия указывает, что ее Национальная антикоррупционная стратегия на 2013-2018 гг. включает раздел о правоохранительных органах. Стратегия выполняется правительством, Скупщиной и Министерством внутренних дел. В этой сфере заявлены следующие цели: 1) создание у правоохранительных органов потенциала для расследования уголовных преступлений коррупционного характера; 2) укрепление благонадежности и механизмов внутриведомственного контроля для целей борьбы с коррупцией в правоохранительных органах (Правительство Сербии, 2013 год). В Стратегии отмечается, что Кодекс полицейской этики был выработан на основе законодательства о полиции 2006 года и сейчас подлежит пересмотру. Там также предлагается внести изменения в законодательство о полиции с тем, чтобы укрепить антикоррупционные штатные подразделения (Правительство Сербии, 2013 год).

В 2014 году Правительством **Таджикистана** принята Программа развития правоохранительных органов на 2014-2020 гг.^{lxxxvi} Одной из ее задач является снижение коррупции с применением таких мер, как конкурсный отбор сотрудников и развитие информационных систем, позволяющих сократить личные контакты между гражданами и сотрудниками. Комплексная Антикоррупционная стратегия на 2013-2020 гг. предполагает оптимизацию структуры органов внутренних дел, повышение их эффективности и качества управления ими, стимулирование укрепления благонадежности сотрудников, более тщательный экзаменационный отбор сотрудников и продолжение работы по профилактике коррупции (Правительство Таджикистана, 2013 год).

Примеры из практики

Грузия

Автор: Екатерина Згуладзе, в 2005 – 2012 гг. первый заместитель министра внутренних дел Грузии

В 2004 году, когда в Грузии были запущены реформы, в стране было больше проблем, чем надежд: бедность, безработица, два замороженных конфликта, Западная Грузия под управлением самозванного местного «авторитета», перебои в подаче газа, электричества, воды, низкие зарплаты, огромные долги и очень маленький бюджет, высокая криминализация общества, повальная коррупция, многие другие проблемы. Тот год был годом борьбы, выживания на очень скромном бюджете, собственных ошибок, отсутствия концепции будущего, инструментов и финансовых ресурсов для реформ. Но в 2005 году ситуация начала меняться. Реформа правоохранительных органов стала акселератором этих перемен. При всей ее коррумпированности и жестокости на полицию (тогда она называлась милиция) нельзя было списать все проблемы Грузии, но она помогла найти решения многих из них.

Как и в большинстве республик вышедшего СССР, в Грузии была целая армия правоохранителей, раздутая, забюрократизированная, непрозрачная, с дублирующимися функциями, очень низкими зарплатами и никому не подотчетная. Сильнейшее влияние организованной мафии на повседневную жизнь при отсутствии законности превращали милицию в рай для коррупции. Да, ни в одной другой сфере правительство Грузии не шло так далеко, смело и быстро, как в сфере правоохранительной. Этому способствовало несколько факторов: i) понимание угрозы: силовые министерства были бессильны; ii) оценка имеющихся возможностей: считалось, что группа в

Министерстве внутренних дел справится с задачей; iii) необходимость подать сигнал: и общество, и криминальные боссы должны были убедиться в серьезности намерений нового правительства; iv) выявление и общественное порицание коррупционеров: фигура милиционера в форме была самым наглядным напоминанием о невыносимости коррупции в повседневной жизни.

В результате реформ 2005-2009 гг. доверие к правоохранительным органам было восстановлено: рейтинг общественной поддержки вырос с 7% в 2003 году до устойчивых 80% и более в 2006 году (т.е. 80% в 2006 году согласно опросам BCG, 84% в 2010 году по опросам IRI), и полиция оказалась одним из общественных институтов, которые пользовались наибольшим доверием в Грузии наравне с церковью и армией.

Снизилась преступность: влияние «воров в законе» исчезло как таковое, к концу 2006 года основные главари мафии были либо помещены за решетку, либо бежали из страны; с 2006 года по 2010-й статистика преступности упала вдвое, число вооруженных грабежей снизилось на 80%, а похищения людей прекратились вообще⁵. По опросам, 95% жителей Грузии постоянно чувствуют себя в безопасности⁶. Из 15 наиболее проблемных факторов для развития бизнеса, указанных в Глобальном индексе конкурентоспособности Всемирного экономического форума за 2011 год, преступность отметили лишь 0,1% респондентов.

Снизилась коррупция: с 2006 года лишь 1% населения утвердительно отвечает на вопрос о наличии коррупции в полиции (местные опросы, общенациональные обследования IRI); по данным Глобального барометра коррупции Transparency International за 2010 год, грузинская полиция была одной из наименее коррумпированных в Европе, после финской и перед немецкой.

Это был великолепный результат, особенно учитывая, за какой короткий период времени и при каких скромных ресурсных затратах он был достигнут. Еще больше впечатляет то, что наш пример противоречит многим общепринятым представлениям о том, как делаются реформы.

Ниже приводится информация о тех факторах, которые упрощали и усложняли процесс реформ правоохранительных органов Грузии, и о том, как их можно повернуть на пользу делу или избежать:

1. Верить.

Реформирование правоохранительных органов началось без стратегического плана и донорской поддержки. Ему мешали отсутствие бюджетных средств, дезорганизация в аппарате нового правительства, неопределенность с западными партнерами, неопытность молодых чиновников, которые действовали без комплексного плана и предпроектных экспертиз. И при этом реформа была *доморощенной* и *полностью поддерживалась* правительством. На первом этапе были произведены слияние, ликвидация и сокращение дублирующих или «ненужных» подразделений и ведомств. От Министерства безопасности отказались вообще. За полтора года соотношение численности персонала правоохранительных органов и населения снизилось с 1:80 до 1:200. В правовой и политической проблеме увольнения тысяч сотрудников правоохранительных органов новое правительство Грузии увидело возможность обрести новый шанс. При меньшей численности полиция становилась менее затратной, более подотчетной,

⁵ Министерство юстиции Грузии, 2011 год

⁶ GORBI/EU research 2011

легче обучаемой, мотивированной, эффективной. Уровень зарплат повысился с 35 долл. США в 2004 году до 600 долл. США в 2005-2006 годах и продолжает повышаться с ростом грузинского бюджета. Сильная политическая воля сыграла определяющую роль в достижении успеха в казалась бы безнадежной ситуации при самых скудных ресурсах.

Урок первый: самое главное – политическая воля.

2. Быстро действовать – значит быстро думать.

Государство нуждалось в способных и честных молодых кадрах и в элементарном финансировании для запуска реформ. Был создан специальный Фонд реформ, из которого платились зарплаты десяткам «новых лиц» в среднем эшелоне (на частные пожертвования и кое-какие поступления от ПРООН). Фонд действовал два года и был ликвидирован в 2006 году, потому что благодаря эффективной борьбе с коррупцией начал наполняться государственный бюджет.

Урок второй: не бойтесь проявлять творчество, но будьте осторожны. «Специальные фонды» сами неизбежно станут источником коррупции, если изначально не будут рассматриваться только как временное решение.

3. У реформы должен быть свой облик.

Для достижения прорыва было выбрано одно государственное ведомство. Конечно же, за один год реформировать такую гигантскую систему, как правоохранительная, было невозможно, особенно без помощи прокуратуры и суда. Но оказалось, что убедить людей в реальности этого замысла можно за один день. За один день были полностью расформированы штаты грузинской госавтоинспекции и шестнадцать тысяч сотрудников были уволены. На это ведомство выбор пал по двум разным причинам: i) реформировать ГАИ было безопаснее, чем следственные органы милиции, потому что там не было таких тесных связей с мафией и внутренней самоорганизации; ii) ГАИ была самым живым примером каждодневного вымогания взяток на бытовом уровне. Несколько недель спустя на улицы вышла новая патрульная полиция, а к концу года она стала действовать во всех районах страны. В течение года за коррупцию были арестованы десятки сотрудников дорожной полиции (по новому законодательству), многие уволены за другие нарушения, кто-то уволился по собственному желанию. На их место были набраны новые сотрудники, повышен уровень подготовки, их благонадежность контролировалась (коррупция в полицейских рядах выявлялась зачастую весьма спорными, скрытыми методами), и так постепенно сформировалась новая полиция. Патрульная полиция не просто заменила собой прежнюю ГАИ. Начиная с 2006 года она стала заниматься расследованием некоторых уголовных и административных правонарушений. Новый облик патрульной полиции как бы говорил: мы не берем взяток и заботимся о людях. Такой подход оправдал себя, потому что для общества это стало первым наглядным символом перемен. Служба в полиции стала престижным, благодарным делом. Повысилось качество новобранцев и работы полиции. Еще одним противоядием от коррупции стала честь формы, что говорит о том, что одними деньгами реформы не делаются, и важен личностный фактор. Для Грузии, в условиях тогдашнего крайне криминализованного общественного сознания последним ингредиентом успеха, помимо окладов, льгот, контроля и подотчетности, стало уважение. Полицейские поняли, что доверием людей надо дорожить и не терять его.

Урок третий: реформы должны стать наглядными, для чего нужен «быстрый успех», сразу же завоевывающий симпатии людей, но реформы следует доводить до конца и закреплять их результаты.

4. Правильно выбрать момент для очередного шага.

Вначале в отношениях между патрульной и уголовной полицией возникла большая напряженность, а преступность между тем не спадала. МВД начало прощупывать почву и оценивать степень народной поддержки. Оно отметило терпеливое отношение к реформе аппарата «старой школы», использовало патрульную полицию для борьбы с наиболее вопиющими проявлениями в уголовной полиции, действовало без спешки, привлекло на свою сторону некоторых сотрудников уголовной полиции, подвергнув испытаниям сложившиеся личные связи. Государство начало фронтальное наступление на организованную преступность. В 2005 году был принят закон об организованной преступности, направленный против «воров в законе». Его уникальной особенностью было то, что преследовалось даже соблюдение воровских «понятий». Эта новация оказалась особенно эффективной, потому что до этого член воровского сообщества на допросе обязан был признавать принадлежность к нему, иначе ему грозило наказание самого воровского мира. Такая нулевая терпимость к «ворам в законе» и их поделщикам принесла мгновенные и ошеломительные результаты. На глазах у СМИ тяжелооруженные полицейские в масках безжалостно загоняли одного «авторитета» за другим. За 2005 год был убит 21 представитель уголовного мира и 16 полицейских. Хотя такая «смена режима» далась дорогой ценой, была надежда, что потери были не напрасными. В доход государства также было обращено имущество главарей мафии на сумму более 1 млрд. долл. США. Испытанием для государства оказалась попытка распродажи конфискованного имущества на аукционе. После того, как на него не поступило ни одной заявки, полиция пришла к выводу, что мафия еще жива и люди боятся ее. В отместку в домах самых известных «мафиози» полиция открыла свои участки, что развеяло миф о силе преступных авторитетов.

Урок четвертый: полумер иногда бывает недостаточно.

5. Рассказывайте людям о ваших достижениях.

Для того, чтобы все знали, что в стране идут реформы, МВД, как только появились средства, с 2005 года занялось формированием своего нового «бренда»: современная форма, современный автопарк, современная техника. Смысл состоял в том, что для того, чтобы успех был по достоинству оценен, его нужно достойно представить. В том же 2005 году МВД начало в теле- и радиозфире активную кампанию социальной рекламы на тему о том, что подкуп есть коррупция, а коррупция есть преступление. Поскольку для многих дача взятки стала повседневным, приемлемым делом, было важно передать этот смысл и раскрыть последствия этого деяния. Вышло в эфир ежедневное реалити-шоу о буднях патрульной полиции под названием «Патруль». Оно информировало граждан об изменениях законодательства, но в основном оно состояло из прямых репортажей об арестах за коррупцию известных всей стране чиновников и наложении на них штрафов. Туда часто включались забавные эпизоды из практики полиции, чтобы сотрудники полиции выглядели более доступными. Шоу несло две основных идеи: i) попытка дать полицейскому взятку может привести к аресту; ii) оно объясняло, как должны вести себя полицейские и граждане. Наконец, МВД взамен старых полицейских отделений даже открыло новые, со стеклянными стенами и с парками для публики вокруг. Такое обновление было продиктовано тем, что в новых зданиях приятнее работать, они создают хорошее настроение, открытая планировка помогает повысить производительность и коллективность труда, создает полиции более благоприятный имидж. Хотя сначала граждане сторонились этих новых участков, вскоре они начали проводить время в окружающих их общественных пространствах и входили в новые участки без страха. Число граждан, сотрудничающих с полицией, утроилось.

Урок пятый: не может быть реформ без их пропаганды, а информационная работа с населением требует нестандартного мышления.

6. Партнерские связи.

Как отмечалось выше, за первые два года реформ мы не получали значительной донорской поддержки. Любые реформы нуждаются в международном опыте и материальной помощи. Успех реформ привлек интерес и вызвал доверие. Но МВД к отбору доноров подходило осмотрительно, и даже отказывалось от новых проектов, если те не соответствовали его приоритетам. Правительство США сыграло определяющую роль в реформировании нашей школы полиции, в оснащении его современным оборудованием и десятками единиц автотранспорта по линии Бюро по борьбе с наркотиками и сотрудничеству с правоохранительными органами (INL)/Международной программы помощи в подготовке кадров следственных органов (ICITAP). ОБСЕ, МООННГ, ПРООН и Делегация ЕС оказали помощь в обучении кадров и оценке из компетентности. Сотрудники патрульной полиции совершали ознакомительные поездки во Францию, где партнеры показывали им все без утайки. С 2005 года к нам постоянно обращаются доноры с предложениями оказать содействие в проведении реформ.

Урок шестой: если вы просите то, что вам действительно нужно, больше шансов получить именно то, что вы просите.

7. Не надо изобретать велосипед.

Грузия внимательно изучила мировой опыт, а с особым интересом – неудачный опыт проведения реформ на пространстве бывшего СССР. Все интересное и подходящее для нас было применено и в Грузии. Это особенно важно для точной подстройки реформ и попутного устранения обнаруживаемых недостатков.

Урок седьмой: реформы подобны велосипеду – нужно постоянно крутить педали.

8. На дворе XXI век.

Хотя реформы в Грузии начались на заре XXI века, они использовали преимущества современной техники. Многие успехи, попавшие и не попавшие в этот краткий обзор достигнуты благодаря технологиям. Их применение во многих случаях помогло устранить прямой контакт между государством и гражданином и тем самым сократить поле для взяточничества. Эффективные системы диспетчеризации, регистрации и защищенные базы данных также снижают коррупционные риски. Техника также помогает наладить контроль. Поскольку закупать все ИТ-решения было дорого, министерство создало свою собственную компьютерную службу, укомплектовав ее молодыми, творчески мыслящими сотрудниками, которые вскоре стали создавать свои собственные программы и решения. «Электронная канцелярия» (электронный документооборот) позволила сэкономить значительные средства на бумаге и используется как инструмент контроля, например, за несоблюдением сроков рассмотрения обращений граждан (потенциальная лазейка для коррупции).

Урок восьмой 8: решение найдется всегда.

В процессе реформ в Грузии было совершено немало других больших и малых шагов. Их судьба была бы другой без целой серии реформ, запущенных сразу же после реформы МВД – в прокуратуре, таможне, погранохране, налоговых органах и т.д. Реформы в Грузии интересны прежде всего комплексностью, скоординированностью их реализации. Единство целеполагания и политической воли определили грузинский успех. В то же время, некоторые составляющие этой истории могут быть и становятся полезными для планирования различных реформ в других странах.

Румыния

Оценка коррупционных рисков

В Румынии Министерство внутренних дел (МВД) имеет в своем ведении органы полиции, пограничной охраны, жандармерии, инспекции по чрезвычайным ситуациям, управление выдачи водительских прав и регистрации автотранспортных средств и главную авиационную инспекцию. Коррупция в МВД приобретает различные формы, начиная с низовой коррупции в дорожной полиции до организованной преступной деятельности по «крышеванию» организованных преступных сообществ. Действуют также другие, внеотраслевые коррупционные схемы, например, в системе госзакупок и набора сотрудников полиции.

Главное управление по борьбе с коррупцией (DGA) представляет собой специализированную, подчиненную непосредственно министру структуру в составе МВД, на которую возложена профилактика и пресечение коррупции. Им была разработана методика оценки коррупционных рисков с целью повышения аналитического потенциала и мер реагирования на коррупционные риски. Методика направлена на поддержание этических норм, прозрачности и успешное проведение конкретных мероприятий, расстановку приоритетов и повышение ответственности руководства министерства за проведение мероприятий по профилактике и контролю коррупционных рисков. Методика обеспечивает выявление, описание, оценку и приоритезацию общеорганизационных и личностных факторов, способствующих коррупционным проявлениям. Она основана на тезисе о том, что проявления коррупции происходят не только в некоторых ситуациях и отдельных случаях, а возникают под воздействием всей совокупности профессиональных и институциональных условий, которые требуют непрерывного анализа для разработки эффективных мер по ее искоренению и профилактике.

Методика включает в себя следующие этапы:

1. **Выявление и описание рисков:** этот этап включает в себя выявление коррупционных угроз (потенциальных ситуаций, способных создавать почву для актов коррупции), которые могут возникать в текущей деятельности подразделений МВД, а также обуславливающих их уязвимых мест /причин.
2. **Оценка рисков:** риски оцениваются с точки зрения вероятности их реализации, объема, воздействия и эффективности мер по их предупреждению или минимизации. На данном этапе риски классифицируются и ранжируются по степени важности борьбы с ними.
3. **Определение (планирование) мер контроля:** этот этап предполагает наличие различных стратегий контроля рисков, позволяющих устранять или предотвращать коррупционные риски посредством их ликвидации, переноса или принятия. Выбор стратегии зависит от того, может риск контролироваться или нет. Если риск может контролироваться, используются различные меры контроля, такие, как перепрограммирование текущей деятельности (кадровые перестановки), подготовка кадров, создание внутренних контрольных служб (новых органов или инструментов) или повышение квалификации руководителей, что позволяет реагировать на риски и уведомлять компетентные органы.
4. **Мониторинг и периодическая переоценка:** хотя они представляются как самостоятельные, все вышеуказанные этапы на практике взаимосвязаны. На каждом этапе

и в течение всего процесса оценки рисков каждое подразделение, ведомство, и само МВД должны эффективно контактировать и сотрудничать, предоставлять доступ к информации и взаимодействовать с внешним окружением.

Эта методика обязательна к применению всеми руководителям и административных подразделений МВД, наделенных управленческими функциями. В каждом подразделении предполагается создание рабочих групп по профилактике коррупции и назначение советников по вопросам благонадежности. И советники, и руководители всех подразделений пройдут обучение по применению методики, которое будут проводить сотрудники DGA.

В DGA было разработано ИТ-приложение и связанная с ней база данных в рамках проекта "HOME/ISEC/AG/FINEC/4000002185 – Расширение возможностей МВД по выявлению и минимизации коррупционных рисков и факторов уязвимости с помощью ИТ-решений". В базе данных объединена информация о методике на уровне МВД, информация по коррупционным делам (нарушения норм благонадежности), связанных с риском мероприятий и оценках. Это обеспечивает более оперативный информационный обмен между сотрудниками, участвующими в оценке коррупционных рисков, более эффективное управление процессом и более строгий мониторинг.

DGA осуществляет контроль за применением методики в центре и на местах в системе МВД через внутриведомственные потоки данных и информации, а также с помощью мониторинга и оценки отчетности. Различные структуры министерства занимаются мониторингом и пересмотром коррупционных рисков на ежегодной основе. В случае коррупционных рецидивов DGA может произвести переоценку для выявления возможных сбоев и выработать рекомендации в части возможных профилактических/корректирующих мер. В случае нарушения норм благонадежности (конкретных случаев коррупции), соответствующее подразделение должно направить информацию в DGA, которое затем проводит оценочную инспекцию для определения личностных и организационных факторов, которые способствовали такому нарушению норм благонадежности (акту коррупции). DGA должно проанализировать конкретный механизм минимизации коррупционных рисков в данной структуре, представить выводы и рекомендации и осуществлять мониторинг их последующей реализации.

Методика непрерывно совершенствуется. При выявлении новых коррупционных рисков или появлении новых критериев оценки методика применяется заново. Для актуализации методики DGA проводит количественные (внешние и внутренние) обследования для отслеживания тенденций в восприятии коррупции в МВД, опыта столкновений с проявлениями коррупции сотрудников и граждан, отношения к коррупции внутри и вне ведомства, опыта взаимодействия с информаторами по вопросам коррупции и т.д. Это дополняется качественными исследованиями по тем же направлениям деятельности МВД, которые относятся к особо коррупциогенным.

Министерство оценивает данную инициативу как очень успешную, поскольку она задает критерий, с помощью которого органы государственной власти могут оценивать потенциально коррупциогенные сферы деятельности. Благодаря применению методики министерством осуществляются конкретные меры, такие, как введение новой системы комплектования, изменение системы выдачи водительских прав, регистрации автотранспорта и т.д. Европейская комиссия дала высокую оценку данной системе в рамках Механизма сотрудничества и верификации. Кроме того, в Национальной антикоррупционной стратегии эта инициатива приводится как пример передовой практики и предлагается после отработки распространить ее на другие государственные

структуры. DGA уже приняла меры по внедрению методики в четырех государственных учреждениях: министерстве здравоохранения, министерстве образования, министерстве юстиции (управление пенитенциарных учреждений) и в министерстве финансов – национальном налоговом управлении.

Проверка благонадежности

Тесты на проверку благонадежности были разработаны в качестве метода профилактики /инструмента управления для недопущения распространения коррупции среди сотрудников полиции и в рядах МВД. Для ее проведения не требуется разрешения прокуратуры, она предполагает разыгрыш виртуальных ситуаций, подобных тем, с которыми сотрудники МВД могут столкнуться в своей повседневной службе. Эти проверки не могут применяться к таким сферам, как государственные закупки или продвижение по службе, но они полезны для таких подразделений, как дорожная полиция, погранохрана, паспортная служба и т.д. Сдерживающее воздействие таких проверок оценивается как заметное, поскольку любой полицейский может подвергнуться ей в любой момент.

Данная инициатива была разработана DGA при содействии специалистов, которые участвовали в создании самой структуры в 2005-2006 гг. на основе опыта проверки благонадежности в Великобритании.

Внедрение

В каждом конкретном случае специальное подразделение, занимающееся в DGA проверками благонадежности, должно убедиться в абсолютной необходимости его проведения с точки зрения поставленных задач. Первоначально проверки благонадежности регулировались закрытым приказом, но ввиду критики, в том числе со стороны иностранных экспертов, которые требовали сделать методику публичной, с тем, чтобы все, кто может подвергнуться проверке с ее использованием, могли ознакомиться с соответствующими распоряжениями, регулирование было переведено на законодательную основу (закон № 38/2011). В новом законодательстве также признается, что при проверке на профессиональную благонадежность должны учитываться основные права и свободы, профессиональное и человеческое достоинство проверяемых, а провоцирование на совершение правонарушений или дисциплинарных проступков должно быть исключено.

Проверка благонадежности – это скрытое оперативное мероприятие по изучению поведения сотрудника, призванное протестировать его реакцию на коррупционное проявление, а именно на предложение взятки. Оно состоит из следующих этапов:

- 1. Принятие и документирование ранее поступивших данных и информации:** оперативная служба собирает у себя все запросы на проведение проверок профессиональной благонадежности, поступившие от структур в ведении DGA. Она оценивает целесообразность проведения проверки и обычно собирает предварительные данные о различных коррупциогенных видах деятельности.

- 2. Организация проверки**

На этом этапе рассматривается коррупциогенность различных видов деятельности, которые предстоит подвергнуть проверке, и по ним собирается предварительная документация. Разрабатывается виртуальная ситуация, в том числе подбирается участвующий в ней

персонал и создается соответствующая техническая база. Виртуальная ситуация предполагает два или более варианта развития сюжета с учетом реальных условий и обстоятельств профессиональной деятельности проверяемого и в зависимости от его возможной реакции.

3. Подготовка проверки

- Подготовка назначенных сотрудников на основе плана проверки, отработка с каждым участником манеры поведения, обращения к проверяемому, действий в непредвиденных ситуациях, способов связи с другими членами группы и т.д.;
- Подготовка материальной базы, подготовка и монтаж технической аппаратуры для аудиовизуальной фиксации;
- Получение документов, необходимых для проведения тестирования (удостоверений личности, водительских удостоверений, номерных знаков, паспортов, видов на жительство, уполномочивающих документов от компаний, свидетельство о рождении и т.д.);
- Получение предметов и ценностей, которые будут использоваться при проверке благонадежности (наличные деньги, алкогольные напитки, сигареты, кофе и т.д.);
- Внесение в протокол используемых предметов и ценностей с указанием их характерных особенностей, количества, номеров серии, элементов, с помощью которых их можно индивидуально опознать.

При возникновении непредвиденной ситуации сотрудник, возглавляющий и координирующий тестирование, извещается и принимает решение о продолжении или прекращении проверки. Проверка может быть прервана в случае форс-мажора, связанного с ухудшением состояния здоровья или непредвиденных действий кого-либо из участников, недостатков в техническом обеспечении операции, которые не могут быть немедленно устранены, угрозы физического насилия в отношении сотрудника, проводящего проверку, в других ситуациях.

4. Завершение проверки: руководитель операции направляет руководству DGA рапорт о ее проведении.

Проверки могут проводиться в отношении любых сотрудников МВД. Проверяемые отбираются исходя из коррупциогенности их служебной деятельности, информации, поступающей от руководства конкретных подразделений, сигналов от сотрудников и граждан.

Результаты проверки считаются положительными, если проверяемый ведет себя законопослушно и доказывает свою благонадежность или входит в положение проверяющего сотрудника (например, выносит ему предупреждение вместо назначения штрафа за превышение скорости). Затем DGA доводит результаты проверки до подразделения МВД, в котором служит проверяемый, после чего в интересах гласности начальник подразделения обязан обсудить эти результаты с подчиненными. Информировать самого проверяемого о результатах проверки необязательно.

Результат считается отрицательным, если проверяемый принимает деньги или предлагаемые ему предметы в обмен на неисполнение своих служебных обязанностей. В этом случае DGA уведомляет прокуратуру, которая решает вопрос о целесообразности возбуждения дела. Полученная при проверке запись не может использоваться в качестве доказательственного материала в суде, но может дать основание для дальнейших следственных действий. В том случае, если прокуратура сочтет, что поведение проверяемого не дает оснований квалифицировать его как уголовное преступление, начальник подразделения, где служит проверяемый, принимает по

отношению к нему дисциплинарные и(или) административные меры. Если прокуратура приходит к выводу, что было совершено уголовное преступление, она может дать санкцию на проведение оперативно-следственных мероприятий (скрытого характера) для изобличения данного сотрудника с поличным.

В 2015 году DGA провела 87 проверок на благонадежность, из которых 12 дали отрицательные результаты, а МВД провело 94 проверки, из которых 12 тоже дали отрицательные результаты. Все отрицательные результаты были доведены до сведения прокуратуры на предмет возбуждения уголовного производства. Помимо результатов проверок, еще одним основанием для контроля над эффективностью этой профилактической меры является количество жалоб, получаемых от сотрудников.

DGA регулярно проводит разъяснительные мероприятия для сотрудников МВД, на которых представляются и обсуждаются результаты проверок благонадежности. В 2015 году было проведено около 3500 информационно-профилактических совещаний.

За деятельностью DGA (вообще и не только в части проверок благонадежности) осуществляется внешний контроль в рамках мер по выполнению Национальной антикоррупционной стратегии.

Украина

Автор: Екатерина Згуладзе, в 2005 – 2012 годах первый заместитель министра внутренних дел Грузии

Как и во многих других странах мира, которые на протяжении десятилетий подвергаются разъедающему воздействию коррупции, где ее метастазы пронизали во все сферы социальной, экономической и политической жизни, на Украине коррупция рассматривается как «неизменное, укоренившееся, неодолимое чудовищное явление». Такое представление зачастую и составляет самое главное препятствие в борьбе с коррупцией, одолеть которую под силу только «герою». Реформа правоохранительных структур Украины как раз стала таким «героем», или точнее говоря, сейчас готовится стать им. Если в марте 2015 году работу дорожной полиции в Киеве положительно оценивало лишь 13% респондентов⁷, в феврале 2016 года уровень положительной оценки достиг 60%⁸.

Небольшая команда реформаторов, пришедшая в Министерство внутренних дел в 2015 году, с самого начала подошла к решению своей задачи нетрадиционно. Она взяла за основу успешный опыт реформирования патрульной полиции в Грузии, который хорошо известен и популярен на Украине. Это позволило одновременно одержать несколько важных побед:

1) удалось привлечь в партнеры Бюро по борьбе с наркотиками и сотрудничеству с правоохранительными органами (INL)/Международную программу помощи в подготовке кадров следственных органов (ICGAP) при Министерстве юстиции США, т.е. тех же доноров, которые участвовали в реформировании правоохранительных органов Грузии;

⁷ http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-05-19_ukraine_national_municipal_survey_march_2-20_2015.pdf

⁸ http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/municipal_poll_2016_-_public_release.pdf

- 2) правительство, которое с опаской относилось к реформе правоохранительных органов, согласилось с перспективой быстрой победы при относительно небольших потерях и незначительности первоначальных затрат;
- 3) сотрудники правоохранительных органов не ощутили угрозы и не объединили силы для блокирования реформы патрульно-постовой службы, поскольку она составляла лишь небольшую часть общей численности милиции, которую за предыдущие восемь лет безуспешно пытались «реформировать» четыре раза;
- 4) участие грузин помогло сразу же заручиться доверием общественности: «если у них получилось там, то получится и здесь»; и
- 5) самый важный аргумент в условиях Украины – реформирование патрульно-постовой службы проходило «снизу вверх», тогда как в Грузии – «сверху вниз».

Что касается борьбы с коррупцией, на Украине дорожная полиция (именуемая по-украински ДАИ, или Державна автоінспекція) не является примером наиболее опасных форм коррупции, хотя именно в ней коррумпированность государства проявляется наиболее заметным, вызывающим образом. Но с точки зрения реформаторов ее перестройка должна была спровоцировать коренные перемены во всей правоохранительной системе, что и произошло.

Реформа началась в январе 2015 года с набора сотрудников в новое ведомство: патрульную полицию. Хорошо продуманная агитационная кампания, повышенная зарплата (8 тысяч гривен против 2,5 тысяч до того), интрига и послемайданный энтузиазм помогли привлечь 37 тысяч кандидатов на 2 тысячи вновь созданных должностей. Также был подготовлен совершенно новый курс обучения по новой программе, и в Академию МВД пришли новые преподаватели. Три месяца спустя в ней уже обучался первый набор слушателей.

Почему такая спешка? Реформа должна была завоевать доверие, продемонстрировать эффективность команды, инициировать изменение законодательства, заставить правительство выделить необходимый бюджет и заручиться поддержкой доноров. Почему делался упор на новое? Реформаторская команда была уверена, что создав такую параллельную реальность, она продемонстрирует разницу между изъянами старой, скомпрометированной системы подготовки и подбора кадров (для которой, кстати, была характерна покупка дипломов), и плюсами новой, прозрачной, профессиональной объективной системы обучения и тестирования, во многом автоматизированного. Кроме того, на тот момент наши выпускники еще не вышли на патрульные маршруты. А что касается новых людей, любой реформе требуется «свежая кровь», особенно в обществе, пораженном коррупцией. Процедура набора новых сотрудников также использовалась как возможность побудить сотрудников «ДАИ» старого состава пройти новую, справедливую процедуру отбора. Вообще, создание параллельной структуры при одновременном разрушении старой, вместо попытки обновления последней, было сочтено эффективной мерой с точки зрения затрат времени и ресурсов, особенно в условиях, когда уголовный розыск, прокуратура и судебная система оставались нереформированными.

В случае с Украиной интересно то, что команда реформаторов устанавливала для себя нереальные сроки, пытаясь заручиться поддержкой парламента, правительства и доноров. Полгода спустя после начала реформ 2 тысячи сотрудников нового призыва приняли присягу в Киеве, а через год в 27 крупных городов Украины работало уже 10 тысяч новых сотрудников.

Так в правоохранительных органах Украины был создан не только совершенно новый, некоррупцированный компонент, но и установлены новые, некоррупционные процедуры набора и обучения сотрудников, которые сейчас перенимаются и используются многими государственными ведомствами, не входящими в сферу уголовного правосудия.

Как изначально надеялась команда реформаторов, успех реформ также распространился на многие другие сферы. Доноры одобряли достигнутое и поддерживали новые начинания. Правительство поддержало нас, согласившись повысить зарплаты в полиции. Сейчас создаются новые отряды особого назначения, что принципиально, поскольку их предшественники во время демонстраций на Майдане прибегали к жестокому насилию и в том числе убивали людей. В сфере борьбы с коррупцией было сделано еще два важнейших шага. 2016 год был посвящен закреплению результатов реформы государственной автоинспекции и использованию полученного кредита доверия проверки благонадежности и переаттестации всего состава милиции. Комиссии по проверке составлялись из гражданских активистов, что было продиктовано крайне скептическим отношением к антикоррупционным реформам на Украине, вызванным неудовлетворенным запросом общества на резонансные коррупционные судебные дела и отсутствием доверия к ОМОНу из-за роли, которую он сыграл в событиях Майдана. Из рядов милиции было уволено 5 тысяч сотрудников и столько же понижено в звании. Примечательно, что около 4 тысяч сотрудников получили повышения, что создало прецедент первого некоррупционного повышения сотрудников по службе по их реальным заслугам⁹, и реформаторская команда надеется сохранить это достижение на будущее.

Вторым важнейшим достижением было создание в патрульной полиции контрольной инспекции, призванной проводить регулярные проверки качества работы ведомства, а также общее реформирование службы внутренней безопасности в системе уголовного розыска.

Донорская помощь

Реформа госавтоинспекции также интересна как показательный пример взаимодействия с донорами. С самого первого момента реформа целиком зависела от донорской помощи: административные расходы, набор сотрудников, разработка учебных программ, обучение, оснащение (включая «планшетники» и нагрудные камеры для сотрудников), форма, автотранспорт, компьютеры и средства связи – все финансировалось за счет грантов. Началось все с 15 млн. долл. США от правительства США (по линии INL/ICITAP) на развертывание до 6 тыс. сотрудников в трех крупнейших городах. По договоренности с INL и ICITAP вся нераспределенная помощь, предназначавшаяся для правоохранительной сферы, направлялась на один проект. Для того, чтобы заручиться доверием доноров, команда реформаторов демонстрировала беспрецедентную открытость, создала совместные группы управления проектами и дала донорам возможность напрямую расходовать бюджетные средства с помощью соответствующих закупочных процедур. Также были приняты меры к тому, чтобы пропагандировать успех каждого этапа реформ, что помогало привлекать приток финансирования и новых доноров. Вскоре Канада, Япония, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Международная автомобильная федерация (МАФ), Консультативная миссия ЕС (КМ ЕС), Программа развития ООН (ПРООН), Совет Европы и другие организации большими или малыми взносами поддержали реформы.

Коммуникационная работа

⁹ Источник: Национальная полиция Украины.

Вместо того, чтобы использовать драгоценные ресурсы на рекламу, каждый шаг реформ превращался в своеобразный коммуникативный инструмент. Например, команда делала вид, что не замечала журналистов в рядах будущих новобранцев дорожной полиции и давала им проходить тестирование и само обучение; или включала в отборочные комиссии сотни гражданских активистов, чтобы спровоцировать дискуссию о новых методах отбора в социальных сетях. В течение месяца после ее начала реформа госавтоинспекции обсуждалась чаще, чем любая другая инициатива правительства. Как только новые сотрудники были отправлены на патрулирование, они стали главными агитаторами реформ. Именно поэтому команда добивалась полной смены облика службы, введения новой формы (с американской помощью) и получения нового автотранспорта (грант Японии по линии Киотского протокола). В 2015 году патрульная полиция выиграла все возможные номинации украинских СМИ и гражданского общества, в том числе в категории «лучшая реформа» и «первая настоящая реформа», и даже была объявлена «лучшим стартапом года» деловым сообществом Украины.

Проблемы реформ

Реформа полиции, а также некоторые другие благие реформаторские инициативы на Украине остаются одиночными островками в океане коррупции без мостов между ними. Если не будет проведена реформа прокуратуры, а также спецслужб, судов, не говоря уже о пограничной охране, таможне и т.д., реформа полиции, скорее всего, принесет определенные краткосрочные результаты в плане снижения коррупции, но в будущем ее ждет неминуемый крах.

Имеются и другие проблемы. Как и предполагали реформаторы, противники реформ сейчас объединились.

Ожидания – это еще один фактор, который требует бережного обращения. Общество ожидает, а политики требуют немедленных результатов в виде снижения преступности. С этой точки зрения определенная критика в адрес реформы полиции оправдана: система оказалась дестабилизирована борьбой между старым и новым, и в некоторых аспектах было упущено качество работы. Но сама по себе реформа ни как не может быть причиной роста преступности. Резкий рост некоторых видов преступлений на Украине может быть вызван многими факторами. Некоторые из них перечислены ниже:

Негативные факторы:

- 1) социально-экономические трудности, вызванные войной и инфляцией, повлекли за собой рост по некоторым видам преступлений, в т.ч. кражам и ограблениям;
- 2) продолжение боевых действий может спровоцировать рост вооруженных ограблений, а также других тяжких преступлений, связанных с применением оружия и незаконным оборотом наркотиков, даже терроризма.

Позитивные факторы:

- 1) Укрепление доверия к полиции означает, что больше людей будут обращаться к полиции за решением своих проблем; и
- 2) Снижение коррупции в полиции сразу же проявится в статистике, поскольку менее коррумпированная полиция будет фиксировать больше преступлений, не будет брать взятки за отказ от возбуждения уголовных дел или просто игнорировать совершаемые правонарушения, чтобы не портить себе статистику.

Реформа правоохранительных органов на Украине еще находится в зачаточном состоянии. Пилотная фаза закончилась в ноябре 2015 года и с рождения Национальной полиции Украины прошел лишь год. Предвосхищать ее результаты, наверное, еще рано, но совсем не рано оценить объем проделанной работы и начать поиск новых сфер, где этот опыт можно применить для реформирования других отраслей правоохранительной системы Украины.

Заключение

Во всем мире правоохранительная сфера считается одной из самых коррумпированных, а в Казахстане и Кыргызстане (из стран АКС) именно правоохранительные органы считаются самыми коррумпированными частями государственной власти. Некоторые особенности функционирования правоохранительных органов повышают коррупционные риски. Среди них – широкая самостоятельность сотрудников в принятии решений и недостаточный надзор и контроль. Угроза коррупции усугубляется такими повсеместно распространенными явлениями, как относительно низкая зарплата, недостаточная благонадежность, а зачастую – незнание и несоблюдение профессиональных стандартов. Распространенность коррупции также зависит от устройства государственных институтов, уровня демократии, способности государства эффективно бороться с коррупцией, силы гражданского общества и независимости СМИ. Побороть коррупцию гораздо труднее там, где в ряды полиции проник криминальный элемент. Во многих странах АКС по-прежнему сохраняется безнаказанность сотрудников полиции.

Разделы, посвященные правоохранительным органам, имеются в антикоррупционных стратегиях и политиках 14 стран АКС, причем приоритет отдан автоинспекции и дорожной полиции, что связано с широким распространением в этих службах коррупции и взяточничества. В большинстве стран АКС риск-анализ стал важнейшим инструментом для выработки научно-обоснованных нормативных документов и мер по борьбе с коррупцией. Пример из практики Румынии дает пример разработки методики учета профессионального и отраслевого контекста при решении проблем благонадежности сотрудников и практического применения такой методики для детального и комплексного анализа коррупционных рисков и проявлений. Латвия и Казахстан относятся к странам, где проводятся всеобъемлющие оценки рисков. В других странах такие оценки охватывают лишь некоторые правоохранительные структуры, а именно автоинспекцию в Кыргызстане и интегрированную службу охраны государственных границ в Молдове.

Рядом стран АКС приняты меры по обеспечению благонадежности сотрудников и повышению объективности и прозрачности процесса комплектования правоохранительных органов. Болгария и Молдова внедрили практику проверок благонадежности на этапе первоначального отбора, а Румынии сотрудники полиции могут подвергаться проверкам на благонадежность в течение срока службы. В Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане сейчас введен конкурсный порядок набора в правоохранительные органы, а Кыргызстане и Румынии на этапе первоначального отбора принимаются конкретные меры в форме жесткого контроля за тестированием и экзаменами, в том числе с помощью компьютеров и систем видеонаблюдения.

Как видно из представленных материалов, финансовые стимулы используются для профилактики коррупции пока лишь в двух странах. В Латвии сотрудникам дорожной полиции выплачивается премия за аресты водителей-взяточников. В Кыргызстане часть средств от штрафов за нарушение

дорожного движения теперь перечисляется соответствующим органам полиции и идет на материально обеспечение сотрудников.

Учебная и разъяснительная работа по профилактике коррупции открывает безграничное поле деятельности. Болгария, Сербия, другие страны проводят учебные и разъяснительные мероприятия по вопросам кодекса этики для сотрудников полиции. В Македонии создана ведомственная система первоначального обучения и повышения квалификации сотрудников по вопросам профилактики и искоренения коррупции. В Молдове министерство внутренних дел и органы погранохраны организовали для своих сотрудников учебные семинары по борьбе с коррупцией. В 2016 году различные учебные мероприятия по вопросам верховенства закона проведены в Монголии, а в Черногории планируется организовать учебные мероприятия для сотрудников и наставников.

Еще одной особенностью, характерной для большинства стран АКС, было расширенное применение ИТ-инструментария, аудиовизуальных и других аналогичных средств. В Армении, Казахстане и Кыргызстане компьютерная техника использовалась в том числе для регистрации статистики аварийности на дорогах и текущего мониторинга за сдачей экзаменов на получение водительских прав. В Кыргызстане расширяется использование платежных терминалов, позволяющее исключить использование наличных для оплаты штрафов в присутствии сотрудников полиции. В Болгарии, Македонии и Молдове уже организовано или планируется монтаж и использование аудиовизуального оборудования в зданиях полиции, на КПП, в миграционных бюро, в службах предоставления убежища и подразделениях таможни.

Арменией и Казахстаном пока только упоминается введение в правоохранительных органах системы «одного окна».

Примеры из практики Грузии и Украины служат иллюстрацией того, какого успеха можно добиться в проведении радикальных реформ правоохранительных органов в условиях их высокой криминализации и отсутствия ресурсов, но опираясь на политическую волю. Госавтоинспекция, считавшаяся символом коррупции, в 2005 году в Грузии и в 2015 году на Украине подверглась повальной чистке. В Грузии увольнение всего личного состава госавтоинспекции сопровождалось арестами лиц, совершивших коррупционные и другие преступления. Успешное апробирование новых методов отбора сотрудников наряду с использованием новаторских имиджевых методов и непрерывной рекламной кампанией и разъяснением населению целей реформ помогли быстро превратить грузинскую полицию в государственный институт, пользующийся широким доверием народа. На Украине реформа правоохранительных органов находится пока в зачаточном состоянии, и ее результаты еще далеко не очевидны.

Ссылки

Bayley, D. and R. Perito (n.d.), *Special Report, Police Corruption What Past Scandals Teach about Current Challenges*, UNIP, Washington (Бейли Д., Перито Р., специальный доклад «Коррупция в правоохранительных органах – чему скандалы прошлого учат нас о вызовах настоящего», ЮНИП, Вашингтон) , <https://www.usip.org/sites/default/files/SR%20294.pdf>.

Prevention and Combating Bureau of Latvia (2015), *Guidelines for the Corruption Prevention and Combating, 2015-2020 (Informative Part)*, Corruption Prevention and Combating Bureau, Riga (Латвийское бюро по предупреждению и пресечению коррупции (2015 год), «Руководство по

предупреждению и пресечению коррупции на 2015-2020 годы (информативная часть)», Латвийское бюро по предупреждению и пресечению коррупции, Рига).

Council of Europe (2015), *Risk Analysis of Corruption within Law Enforcement, Strengthening the Capacities of Law Enforcement and Judiciary in the Fight against Corruption in Serbia (PACS)*, Council of Europe Belgrade Office, Belgrade (Совет Европы (2015 год), «Анализ коррупционных рисков в правоохранительной системе, укрепление потенциала правоохранительных и судебных органов в борьбе с коррупцией в Сербии (ПАКС), Белградское отделение Совета Европы, Белград), <https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Publications/PACS-Serbia/TP%2010%20RISK%20ANALYSIS%20POLICE%20FINAL.pdf>.

GAN Integrity (n.d.), Business Anti-Corruption Portal, "Country Profiles", (портал «Противодействие коррупции в бизнесе», «Страновая информация»), <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles>.

Правительство Молдовы (2014 год), *Национальная стратегия интегрированного менеджмента государственной границы на период 2015-2017 годы*.

Правительство Черногории (2016 год), *Operating Document for the Prevention of Corruption in the Areas Exposed to Special Risk, Annex to the Action Plan for Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights* (Операционный документ о профилактике коррупции в сферах особого риска, приложение к Плану мероприятий по главе 23 – «Судебная система и основные права»).

Правительство Черногории, *Action Plan for Chapter 23 Judiciary and Fundamental Rights* (План мероприятий по главе 23 – «Судебная система и основные права»)

Правительство Сербии (2013 год), *The National Anti-corruption Strategy in the Republic of Serbia for 2013-2018* (Национальная антикоррупционная стратегия Республики Сербия на 2013-2018 годы).

Правительство Таджикистана (2013 год), *Стратегия противодействия коррупции в Республике Таджикистан на 2013-2020 годы*.

IDM (2014 год), *Police Integrity and Corruption in Albania*, IDM, Tirana («Благонадежность и коррупция в полиции Албании», IDM, Тирана) http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2014/12/Integriteti_dhe_korrupsioni_web_ENG.pdf.

Министерство финансов (2016 год), *Police Development Strategy, 2016-2020*, Skorje («Стратегия развития правоохранительных органов», Скопье).

Newburn, T. (1999), *Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the Literature, Police Research Series, Paper 110*, Home Office, Policing and Reducing Crime Unit, Research, Development and Statistics Directorate, London (Ньюберн Т. (1999 год), «Исследование и профилактика коррупции в правоохранительных органах: уроки из литературы». Серия «Исследования в правоохранительной сфере», док. 110, Министерство внутренних дел, управление исследований, повышения квалификации и статистики, отдел правоохранительной деятельности и снижения преступности, Лондон), <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.431.1012&rep=rep1&type=pdf>.

NUPI, Академия ОБСЕ (2015 год), *Central Asia Policy Briefs*, No. 18 "Lessons of the OSCE Police Assistance in Central Asia with a Case Study of Kyrgyzstan" (Аналитические заметки о политике безопасности в Центральной Азии, № 18 «Уроки программы ОБСЕ по содействию правоохранительным органам в Центральной Азии на примере Кыргызстана» , Академия ОБСЕ в Бишкеке, Бишкек), http://osce-academy.net/upload/file/Policy_Brief_18.pdf.

ОБСЕ (2013 год), *Anti-corruption Mechanisms and Accountability of Police Officers in Montenegro*, Centre for Democracy and Human Rights (CEDEM), Podgorica («Антикоррупционные механизмы и подотчетность сотрудников полиции в Черногории», Центр за демократию и права человека (СЕДЕМ), Подгорица).

Shahnazarian, N. (2012), "Police Reform and Corruption in Georgia, Armenia, and Nagorno-Karabakh", PONARS Eurasia Policy Memo No. 232, Elliott School of International Affairs (Шахназарян Н. (2012 год), («Правоохранительная реформа и коррупция в Грузии, Армении и Нагорном Карабахе», бюллетень «Евразийская политика» № 232, Школа международной политики Эллиотта) https://www2.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/ponars/pepm_232_Shahnazarian_Sept2012.pdf.

Progress Report on the Implementation of the Republic of Moldova - European Union Association Agenda, September 2014 - March 2016 (Отчет о внедрении стандартов ЕС в Республике Молдова – Программа ассоциации с Европейским Союзом, сентябрь 2014 – март 2016 года), <http://dcfta.md/uploads/0/images/large/progress-report-on-eu-moldova-association-agenda-march-2016.pdf>.

Транспаренси интернешнл (2013 год), *Global Corruption Barometer 2013: Report*, Transparency International, Berlin (Глобальный барометр коррупции за 2013 год: доклад», Транспаренси интернешнл, Берлин), <https://www.transparency.org/gcb2013/report>.

УНП ООН, Статистика, <http://www.unodc.org/unodc/fr/data-and-analysis/statistics/>, просмотр 20 октября 2016 год.

Дополнительные материалы:

Центр исследования проблем безопасности (2015 год), *Corruption Risk Assessment in the Security Sector of Bosnia and Herzegovina*, Cabinet Order No. 393 of 16 July 2015, Centre for Security Studies, Sarajevo («Оценка коррупционных рисков в сфере безопасности Боснии и Герцеговины», постановление правительства № 393 от 16 июля 2015 года, Центр исследования проблем безопасности, Сараево).

ВЫВОДЫ

Отраслевой подход к профилактике коррупции полезно дополняет общие горизонтальные национальные меры политики и стратегии по профилактике коррупции. Основанные на конкретных данных и более полном понимании рисков и уязвимостей, отраслевые меры, как правило, отличаются большей реалистичностью и адресностью и потому чаще обеспечивают устойчивый прогресс в борьбе с коррупцией – как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

Это практическое исследование является аргументом в продолжающейся дискуссии о преимуществах отраслевого подхода к профилактике коррупции в трех сферах в странах АКС – образовании, добыче полезных ископаемых и правоохранительной деятельности. Выбор остановился на них потому, что образование и добыча полезных ископаемых были темами семинара АКС по профилактике коррупции, состоявшегося на Иссык-Куле в мае 2016 года, на котором освещались примеры из практики, заслуживающие документального закрепления. Правоохранительная сфера во всем мире считается одной из самых коррупциогенных, и она представляет особый интерес для стран бывшего СССР в связи с теми реформами, которые там сейчас проводятся.

На основе первичных данных, представленных 17 членами АКС в виде ответов на вопросник, были проанализированы типы и риски коррупции в сферах образования, добычи полезных ископаемых и правоохранительной деятельности и выявлен ряд общих подходов и примеров передовой практики в деле предотвращения и пресечения коррупции, осуществляемых в государственных структурах, бизнесе и силами гражданского общества, а также с участием всех вышеуказанных партнеров.

Хотя в мире в целом и в странах АКС в частности **образование** не относится к самым коррумпируемым сферам деятельности, высокий уровень государственных бюджетных ассигнований, большое число работающих и массовый приток учащихся в начальные, средние и высшие учебные заведения делают образование уязвимым для коррупционных проявлений и нарушения этических норм. В некоторых странах региона АКС система образования поражена такими явлениями, как коррупция, обман и нецелевое расходование государственных средств и родительских взносов.

В тех мерах политики, формах практики и примерах конкретных мероприятий, которые получили освещение в исследовании, можно выделить ряд характерных черт. В некоторых странах АКС, например, в Кыргызстане и Македонии, были проведены опросы для выявления восприятия коррупции населением. При этом было бы полезно, если бы и другие страны региона приняли на вооружение такой научно обоснованный анализ в качестве основы для выработки более оптимальных нормативных и практических мер по борьбе с коррупцией.

Обеспечение достоверности результатов тестов и экзаменов стало одним из приоритетов в большинстве стран АКС. Для этого используются стандартные, а во многих случаях и компьютеризованные тесты, а также видео наблюдение и другие формы технической фиксации (например, в Азербайджане, Казахстане, Молдове и Таджикистане). Нынешнее введение единообразной системы выпускных экзаменов в школе и вступительных экзаменов в вузах считается эффективной мерой профилактики коррупции (напр., в Армении, Казахстане и на Украине).

В ряде стран приняты решительные меры по укреплению благонадежности сотрудников системы образования. Вакансии преподавательского и директорского состава сейчас заполняются на основе открытого конкурса, введены более объективные и справедливые процедуры кадрового набора. Приняты этические кодексы для педагогического состава, устанавливающие приемлемые нормы поведения в части получения подарков и услуг от учеников, родителей и родительских ассоциаций (например, в Молдове).

Кроме того, для сбора информации и доказательственного материала о нарушении этических норм, сигналов о проявлениях коррупции, в первую очередь от учащихся и родителей, а также о различных аспектах оказания образовательных услуг используются различные электронные и дистанционные средства.

Переходим к положению дел в секторе **добычи полезных ископаемых**. Как многие считают, он поражен серьезными проблемами в вопросах регулирования и коррупционными проявлениями, причем для этого сектора характерен транснациональный денежный подкуп на большие суммы. Принятые в семи странах АКС, в том числе четырех центральноазиатских, антикоррупционные стратегии, планы действий и меры политики во многом построены с учетом специфики добывающего сектора. Во многих из этих стран первоначальные профилактические мероприятия были направлены на повышение прозрачности, для чего проводилась оцифровка данных о запасах полезных ископаемых, создавались электронные карты (например, карта недр и лицензионных участков в Кыргызстане), создание веб-порталов с полной информацией по объемам добычи, переработки, реализации, тендерных процедурах и т.д. (напр., в Казахстане), о порядке подачи заявок на присуждение подрядов и лицензий, о получаемых доходах (в т.ч. в Кыргызстане). В некоторых странах АКС также внедрены службы «одного окна» для недропользователей (Армения) и конкурсный порядок присуждения подрядов и лицензий (Кыргызстан). За разведкой, разработкой и использованием природных ресурсов ведется все более строгий надзор и контроль, а в некоторых странах введено требование об обязательном аудите финансовой отчетности добывающих компаний (в т.ч. в Кыргызстане). Кроме того, некоторые компании становятся более подотчетными перед местными сообществами (в т.ч. в Монголии).

Многочисленные многосторонние инициативы, проводимые во всем регионе АКС, вызвали к жизни важные реформы и способствуют широкому вовлечению гражданского общества в выработку государственной политики. Одной из самых известных глобальных инициатив, чьи стандарты выполняются в семи странах АКС, стала ИПДО. Она направлена на обнародование информации о тех средствах, которые компании выплачивают, а государства – получают в связи с добычей и экспортом природных ресурсов. ИПДО сыграла роль в формировании законодательной базы освоения недр в Албании, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и на Украине, способствовала развитию механизмов повышения прозрачности и подотчетности, для чего в том числе в государственных органах и компаниях назначались «координаторы», в регионах создавались бюро по связям и трехсторонние советы. ИПДО также способствовала обнародованию информации о бенефициарных владельцах компаний через свои пилотные проекты (в т.ч. в Кыргызстане и Таджикистане).

Последний раздел посвящен **правоохранительным органам**, которые во всем мире считаются одной из самых коррупциогенных сфер, а в ряде стран АКС - Казахстане и Кыргызстане - наиболее коррумпированным государственным институтом. Некоторые особенности, имманентно присущие работе правоохранительных органов, создают повышенные коррупционные риски. Среди них, в частности, широкая свобода в принятии решений по некоторым вопросам, почти полное отсутствие или недостаточность контроля и надзора, низкая зарплата, недостаточная

благонадежность, а зачастую - незнание и несоблюдение профессиональных стандартов. Добиться искоренения коррупции правоохранительных органах труднее там, где в их ряды проник преступный элемент.

Разделы, посвященные правоохранительным органам, имеются в антикоррупционных стратегиях и политиках 14 стран АКС, причем приоритет отдан автоинспекции и дорожной полиции, что связано с широким распространением в этих службах коррупции и взяточничества. В большинстве стран АКС риск-анализ стал важнейшим инструментом для выработки научно-обоснованных нормативных документов и мер по борьбе с коррупцией. Пример из практики Румынии дает пример разработки методики учета профессионального и отраслевого контекста при решении проблем благонадежности сотрудников и практического применения такой методики для детального и комплексного анализа коррупционных рисков и проявлений. Латвия и Казахстан относятся к странам, где проводятся всеобъемлющие оценки рисков. В других странах такие оценки охватывают лишь некоторые правоохранительные структуры, а именно автоинспекцию в Кыргызстане и интегрированную службу охраны государственных границ в Молдове.

Рядом стран АКС приняты меры по обеспечению благонадежности сотрудников и повышению объективности и прозрачности процесса комплектования правоохранительных органов. Болгария и Молдова внедрили практику проверок благонадежности на этапе первоначального отбора, а Румынии сотрудники полиции могут подвергаться проверкам на благонадежность в течение срока службы. В Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане сейчас введен конкурсный порядок набора в правоохранительные органы, а Кыргызстане и Румынии на этапе первоначального отбора принимаются конкретные меры в форме жесткого контроля над тестированием и экзаменами, в том числе с помощью компьютеров и систем видеонаблюдения.

Учебная и разъяснительная работа по профилактике коррупции открывает безграничное поле деятельности. Болгария, Сербия, другие страны проводят учебные и разъяснительные мероприятия по вопросам кодекса этики для сотрудников полиции. В Македонии создана ведомственная система первоначального обучения и повышения квалификации сотрудников по вопросам профилактики и искоренения коррупции. В Молдове министерство внутренних дел и органы погранохраны организовали для своих сотрудников учебные семинары по борьбе с коррупцией. В 2016 году различные учебные мероприятия по вопросам верховенства закона проведены в Монголии, а в Черногории планируется организовать учебные мероприятия для сотрудников и наставников.

Еще одной особенностью, характерной для большинства стран АКС, было расширенное применение ИТ-инструментария, аудиовизуальных и других аналогичных средств. В Армении, Казахстане и Кыргызстане компьютерная техника используется, в том числе для регистрации статистики аварийности на дорогах и текущего мониторинга за сдачей экзаменов на получение водительских прав. В Кыргызстане расширяется использование платежных терминалов, позволяющее исключить использование наличных для оплаты штрафов в присутствии сотрудников полиции. В Болгарии, Македонии и Молдове уже организовано или планируется монтаж и использование аудиовизуального оборудования в зданиях полиции, на КПП, в миграционных бюро, в службах предоставления убежища и подразделениях таможи.

Примеры из практики Грузии и Украины служат иллюстрацией того, какого успеха можно добиться в проведении радикальных реформ правоохранительных органов в условиях их высокой криминализации и отсутствия ресурсов, но опираясь на сильную политическую волю.

ПРИМЕЧАНИЯ

ⁱ Процент лиц в возрасте 15 лет и старше.

ⁱⁱ Это включает следующих членов АКС: Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия, БЮР Македония, Черногория, Сербия.

ⁱⁱⁱ Данный средний показатель не включает в себя Боснию и Герцеговину и Черногорию из-за отсутствия доступных данных.

^{iv} Это включает следующих членов АКС: Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан.

^v Данный средний показатель не включает в себя Узбекистан из-за отсутствия доступных данных.

^{vi} Это включает следующих членов АКС: Армения, Азербайджан, Беларусь, Болгария, Хорватия, Эстония, Грузия, Латвия, Литва, Молдова, Румыния, Россия, Словения, Украина.

^{vii} Данный средний показатель не включает в себя Боснию и Герцеговину, Черногорию и Узбекистан из-за отсутствия доступных данных.

^{viii} База статистических данных ЮНЕСКО содержит данные только для 12 стран ОЭСР. Статистика Всемирного Банка также не охватывает отсутствующие страны.

^{ix} Отсутствуют данные по Люксембургу; данные по Новой Зеландии и Японии представлены за 2014 год; данные по Австралии, Австрии, Чили, Финляндии, Израилю, Латвии, Нидерландам, Словакии, Испании, Швеции и Великобритании представлены за 2013 год; данные по Чехии, Эстонии, Франции, Германии, Ирландии, Корею, Норвегии, Польше, Словении, Швейцарии представлены за 2012 год; данные по Бельгии, Канаде, Дании, Венгрии, Исландии, Италии, Мексике, Португалии и Соединенным Штатам представлены за 2011 год; данные по Турции представлены за 2006 год, а данные по Греции – за 2005 год.

^x Отсутствуют данные по Канаде; данные по Казахстану и Таджикистану представлены за 2015 год; данные по Албании, Армении, Беларуси, Боснии и Герцеговине, Болгарии, Хорватии, Грузии, Кыргызстану, Латвии, Литве, Монголии, Румынии, России, Словении, Туркменистану и Украине представлены за 2014 год; данные по Азербайджану, Эстонии, бывшей югославской Республике Македонии, Молдове и Сербии представлены за 2013 год; данные по Узбекистану представлены за 2011 год.

^{xi} Из-за проблем с достоверностью были исключены данные по следующим странам: Албания, Азербайджан, Бразилия, Бурунди, Фиджи, Франция, Германия, Ливан, Люксембург, Малави, Россия и Замбия.

^{xii} <http://www.anticorruption.gov.kz/rus/infocentr/news/?cid=0&rid=55>.

^{xiii} Например, сроки лицензирования сократились с 5 месяцев до 20 дней, а представители гражданского общества были включены в ответственный совет; перечень документов, необходимых для лицензирования детских садов, сокращен вдвое. Правительство сообщило, что в результате значительно сократилось количество неофициальных детских садов. Источник: обзорный вопросник, представленный Кыргызстаном в сентябре 2016 года.

^{xiv} <http://www.opengovpartnership.org/blog/madaleine-weber/2016/08/17/waste-disposal-water-delivery-citizen-empowerment-through-check-my>.

^{xv} <http://www.opengovpartnership.org/blog/madaleine-weber/2016/08/17/waste-disposal-water-delivery-citizen-empowerment-through-check-my>.

^{xvi} <http://www.tqdk.gov.az/en/commission/>.

^{xvii} <http://www.testing.kg/ru/obscherespublikanskoe-testirovanie.html>

^{xviii} <http://www.testing.kg/ru/obscherespublikanskoe-testirovanie.html>

^{xix} <http://www.testing.kg/ru/ort-test/ort-test/o-teste.html>

^{xx} <http://www.worldbank.org/en/results/2015/05/04/higher-education-admission-reforms-to-provide-greater-opportunity-and-equity-for-tajikistans-youth>.

^{xxi} <https://sabzalieva.wordpress.com/2015/05/15/university-admissions-reform-in-tajikistan/>.

^{xxii} <http://www.worldbank.org/en/results/2015/05/04/higher-education-admission-reforms-to-provide-greater-opportunity-and-equity-for-tajikistans-youth>

^{xxiii} <https://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/ukraine-standardized-external-testing-initiative>.

^{xxiv} <https://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/ukraine-standardized-external-testing-initiative>.

^{xxv} <http://www.americancouncils.org/programs/ukrainian-standardized-external-testing-initiative>.

^{xxvi} <http://www.air.org/project/ukrainian-standardized-external-testing-initiative-useti>.

^{xxvii} <https://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/ukraine-standardized-external-testing-initiative>.

^{xxviii} RGI оценивает четыре основных компонента регулирования ресурсных отраслей в каждой стране: институциональная и правовая база, порядок отчетности, гарантии и контроль качества, наличие благоприятных условий для развития. В Индексе (см. рис. 1) каждой стране присваивается определенный балл, а баллы затем распределяются по четырем категориям оценки соблюдения: «удовлетворительно» (71–100); «частично» (51–70); «плохо» (41–50) и «очень плохо» (0–40).

- ^{xxix} Последний доклад имеется за 2011 год; в докладе содержится рейтинг из 28 стран с наиболее развитой экономикой, классифицированных по признаку вероятности дачи взяток за рубежом.
- ^{xxx} По информации, предоставленной АКС в мае 2016 году заместителем генерального директора компании Z-Explorer г-ном Максатом Коронбаевым.
- ^{xxxi} По информации, предоставленной АКС в мае 2016 году заместителем генерального директора компании Z-Explorer г-ном Максатом Коронбаевым.
- ^{xxxii} Заместитель директора Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам Кыргызской Республики, доклад "Предотвращение коррупции в горнодобывающей отрасли: опыт КР", семинар АКС по вопросам профилактики коррупции, Иссык-Куль, Кыргызстан, май 2016 года.
- ^{xxxiii} Заместитель директора Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам Кыргызской Республики, доклад "Предотвращение коррупции в горнодобывающей отрасли: опыт КР", семинар АКС по вопросам профилактики коррупции, Иссык-Куль, Кыргызстан, май 2016 года.
- ^{xxxiv} <http://kyrtag.kg/society/v-kyrgyzstane-razrabotali-interaktivnyu-kartu-mestorozhdeniy->.
- ^{xxxv} <http://goxi.org/profiles/blogs/mongolia-s-model-cda-intent-and-limitations>.
- ^{xxxvi} <http://www.criresco.com/welcome.asp>.
- ^{xxxvii} <http://www.government.kz/en/novosti/1001926-kazakhstan-code-of-public-reporting-of-mineral-reserves-accepted-to-criresco.html>.
- ^{xxxviii} <http://www.mining.com/web/kazakhstan-unanimously-elected-tenth-member-criresco-committee-mineral-reserves-international-reporting-standards/>.
- ^{xxxix} <http://www.mining.com/web/kazakhstan-unanimously-elected-tenth-member-criresco-committee-mineral-reserves-international-reporting-standards/>.
- ^{xl} <http://www.icmm.com/en-gb/news/icmm-welcomes-russia-s-decision-to-join-criresco>.
- ^{xli} https://eiti.org/implementing_country/1#-innovations-and-impact.
- ^{xlii} <https://eiti.org/countries>.
- ^{xliii} Азербайджан получил премию за то, что «добился большего, чем любая другая страна, и первым вышел на уровень соблюдения требований ИПДО». Сообщение г-на Фариды Фарзалиева "Влияние ИПДО на антикоррупционную политику", семинар АКС по вопросам профилактики коррупции, Иссык-Куль, Кыргызстан, май 2016 года.
- ^{xliv} <https://eiti.org/countries>.
- ^{xlv} https://eiti.org/implementing_country/24.
- ^{xlvi} https://eiti.org/implementing_country/39.
- ^{xlvii} https://eiti.org/implementing_country/7.
- ^{xlviii} https://eiti.org/implementing_country/56.
- ^{xlvi} https://eiti.org/implementing_country/56.
- ^l https://eiti.org/implementing_country/56.
- ^{li} https://eiti.org/implementing_country/26#implementation-.
- ^{lii} <https://www.globalwitness.org/en/about-us/>.
- ^{liii} <https://www.globalwitness.org/en/countries/azerbaijan/#more>.
- ^{liv} <https://www.globalwitness.org/en/countries/kazakhstan/#more>.
- ^{lv} <https://www.globalwitness.org/en/countries/kyrgyzstan/#more>.
- ^{lvi} <https://www.globalwitness.org/en/countries/turkmenistan/#more>.
- ^{lvii} <https://www.globalwitness.org/en/countries/ukraine/#more>.
- ^{lviii} <https://www.kimberleyprocess.com/en/about>.
- ^{lix} <http://www.resourcegovernance.org/>.
- ^{lx} <http://www.resourcegovernance.org/about-us/what-we-do/country-prioritization>.
- ^{lxi} <http://www.publishwhatyoupay.org/about/objectives/>.
- ^{lxii} <http://www.publishwhatyoupay.org/our-work/>.
- ^{lxiii} <http://www.publishwhatyoupay.org/our-work/using-the-data/>.
- ^{lxiv} <http://www.publishwhatyoupay.org/members/azerbaijan/>.
- ^{lxv} <http://www.publishwhatyoupay.org/members/kyrgyzstan/>.
- ^{lxvi} <http://www.publishwhatyoupay.org/members/mongolia/>.
- ^{lxvii} <http://www.publishwhatyoupay.org/our-work/using-the-data/>.
- ^{lxviii} <http://www.publishwhatyoupay.org/members/tajikistan/>.
- ^{lxix} <http://www.publishwhatyoupay.org/members/tajikistan/>.
- ^{lxx} <http://www.publishwhatyoupay.org/members/ukraine/>.
- ^{lxxi} <https://ecolur.org/en/Charter/>.
- ^{lxxii} <https://ecolur.org/en/Charter/>.
- ^{lxxiii} <http://kazworld.info/?p=22038>.

^{lxxiv} <http://www.hfw.com/Mining-Journal-Risk-Anti-corruption-and-Compliance-Guide-November-2014#>

^{lxxv} Под «сотрудниками правоохранительных органов» имеется в виду кадровый состав государственных ведомств по состоянию на 31 декабря, в чьи основные обязанности входит предупреждение, выявление и расследование правонарушений и помещение под стражу предполагаемых правонарушителей. Из их числа следует исключить вспомогательный персонал (секретари, конторские служащие и т.п.). Предоставляемые странами данные не всегда точно соответствуют этому определению.

^{lxxvi} Данные по Азербайджану приводятся за 2006 год; по Беларуси – за 2004 года, по Казахстану – за 2013

год.

^{lxxvii} Данные по Азербайджану приводятся за 2006 год; по Беларуси – за 2004 год.

^{lxxviii} Вопрос для респондентов из 95 стран был сформулирован следующим образом " Пришлось ли за истекшие 12 месяцев кому-либо из членов Вашей семьи давать взятки в том или ином виде при общении с одной из восьми указанных служб?».

^{lxxix} Из 107 стран.

^{lxxx} [https://www.occrp.org/en/daily/4446-bulgaria-launches-ambitious-plan-to-curb-police-corruption.](https://www.occrp.org/en/daily/4446-bulgaria-launches-ambitious-plan-to-curb-police-corruption)

^{lxxxi} [https://www.occrp.org/en/daily/4446-bulgaria-launches-ambitious-plan-to-curb-police-corruption.](https://www.occrp.org/en/daily/4446-bulgaria-launches-ambitious-plan-to-curb-police-corruption)

^{lxxxii} [http://ficb-police-service.mk/.](http://ficb-police-service.mk/)

^{lxxxiii} [http://ficb-police-service.mk/.](http://ficb-police-service.mk/)

^{lxxxiv} [http://ficb-police-service.mk/.](http://ficb-police-service.mk/)

^{lxxxv} [http://ubpost.mongolnews.mn/?p=10714.](http://ubpost.mongolnews.mn/?p=10714)

^{lxxxvi} [http://www.police-reform.tj/index.php/ru/k2/programm.](http://www.police-reform.tj/index.php/ru/k2/programm)

