

ПЕРЕВОДНЫЕ СТАТЬИ / TRANSLATED ARTICLES

УДК 328.185:343.352:343.9:35(73)

DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.14.2020.4.852-869>

Научная статья

К. АРТЕЛЛО¹,
ДЖ. С. АЛБАНИЗ¹

¹ Университет Содружества Виргинии, г. Ричмонд, США

КАК ТАЙНОЕ СТАНОВИТСЯ ЯВНЫМ: ВЫЯВЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СФЕРЕ

Контактное лицо:

Кристин Артелло, доктор права Л. Дуглас Вайлдер, доцент Школы проблем государства и правительства, Университет Содружества Виргинии
Адрес: PO Box 842028, Ричмонд, штат Вирджиния, 23284, США
E-mail: kartello@vcu.edu

Джей С. Албаниз, кандидат наук, профессор Школы проблем государства и правительства, Университет Содружества Виргинии
Адрес: PO Box 842028, Ричмонд, штат Вирджиния, 23284, США

Цель: анализ современного состояния коррупции в государственной сфере в Соединенных Штатах Америки.

Методы: диалектический подход к познанию социальных явлений, позволяющий проанализировать их в историческом развитии и функционировании в контексте совокупности объективных и субъективных факторов, который определил выбор следующих методов исследования: формально-логический, сравнительно-правовой и социологический.

Результаты: последние 30 лет в США растет число случаев коррупции в государственной сфере. Некоторые из них – однократные акции, например получение взятки за контракт; другие носят долгосрочный и систематический характер, как «Дело о продаже детей», в котором фигурировали судьи из штата Пенсильвания. В данной работе проведены беседы с 73 респондентами: бывшими следователями, прокурорами, членами сообщества, а также лицами, непосредственно участвовавшими в коррупционной деятельности. В сочетании с анализом судебных документов это позволило определить, как случаи коррупции становились известны правоохранительным органам. Информация о коррупционных действиях поступает в правоохранительные органы несколькими путями: от граждан, непосредственно столкнувшихся с коррупцией; в ходе расследований по иным делам; из анонимных источников; в ходе регулярно проводимых проверок. Эмпирические примеры, взятые из бесед и судебных дел, показывают, как правоохранительные органы выявляют коррупционные действия. В отличие от случаев мошенничества в деловой сфере, в коррупционных делах сообщения граждан играют меньшую роль по сравнению с сообщениями информаторов и других криминальных элементов.

Впервые статья опубликована на английском языке в журнале *Criminology, Criminal Justice, Law & Society* and The Western Society of Criminology Hosting by Scholastica. По вопросам коммерческого использования обратитесь в редакцию журнала *Criminology, Criminal Justice, Law & Society* (CCJLS) и The Western Society of Criminology: CCJLS@WesternCriminology.org.

Цитирование оригинала статьи на английском: Artello K., Albanese J. S. *Rising to the Surface: The Detection of Public Corruption*, *Criminology, Criminal Justice, Law & Society*, 2020, Vol. 21, No. 1, pp. 74–89.

URL публикации: <https://cejls.scholasticahq.com/article/12471.pdf>

Артелло К., Албаниз Дж. С. Как тайное становится явным: выявление коррупции в государственной сфере
Artello K., Albanese J. S. *Rising to the Surface: The Detection of Public Corruption*

Научная новизна: в исследовании впервые проанализировано современное состояние коррупции в государственной сфере в Соединенных Штатах Америки, выявлены и определены типичные механизмы выявления коррупционных деяний.

Практическая значимость: основные положения и выводы статьи могут быть использованы в научной, педагогической и правоприменительной деятельности при выявлении, пресечении и предупреждении правонарушений в сфере противодействия коррупции.

Ключевые слова: правонарушение; преступление; коррупция; борьба с коррупцией; государственная власть; государственный и муниципальный служащий

Благодарность: данный проект частично финансировался за счет премии № 2015-IJ-CX-0007, присужденной Национальным институтом правосудия при отделе программ в области правосудия Министерства юстиции США.

Замечание: все мнения, результаты, выводы и рекомендации, содержащиеся в данной публикации, принадлежат авторам и могут не совпадать с позицией Министерства юстиции США.

Статья находится в открытом доступе в соответствии с Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), предусматривающем некоммерческое использование, распространение и воспроизводство на любом носителе при условии упоминания оригинала статьи.

Как цитировать русскоязычную версию статьи: Артелло К., Албаниз Дж. С. Как тайное становится явным: выявление коррупции в государственной сфере // Актуальные проблемы экономики и права. 2020. Т. 14, № 4. С. 852–869. DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.14.2020.4.852-869>

The scientific article

K. ARTELLO¹,
J. S. ALBANESE¹

¹ Virginia Commonwealth University, Richmond, USA

RIISING TO THE SURFACE: THE DETECTION OF PUBLIC CORRUPTION

Contact:

Kristine Artello, associate professor in the Wilder School of Government & Public Affairs, Virginia Commonwealth University

Address: PO Box 842028, Richmond, VA, 23284, USA

E-mail: kartello@vcu.edu

Albanese Jay S., professor in the Wilder School of Government & Public Affairs, Virginia Commonwealth University

Address: PO Box 842028, Richmond, VA, 23284, USA

Objective: to analyze the contemporary state of public corruption in the United States of America.

Methods: dialectical approach to cognition of social phenomena, allowing to analyze them in historical development and functioning in the context of the totality of objective and subjective factors, which predetermined the following research methods: formal-logical, comparative-legal, and sociological.

The article was first published in English language by Criminology, Criminal Justice, Law & Society and The Western Society of Criminology Hosting by Scholastica. For more information please contact: CCJLS@WesternCriminology.org.

For original publication: Artello K., Albanese J. S. Rising to the Surface: The Detection of Public Corruption, Criminology, Criminal Justice, Law & Society, 2020, Vol. 21, No. 1, pp. 74–89.

Publication URL: <https://ccjls.scholasticahq.com/article/12471.pdf>

Results: in the last 30 years, prosecutions of public corruption cases have continued to increase in the United States. Some cases are short-term acts, such as a bribe for a contract, but others are long-term and systematic, such as the Pennsylvania judges' kids for cash scandal. This project involved interviews with 73 former investigators, prosecutors, community stakeholders, and individuals with first-hand experience in corrupt activities, together with analysis of court documents, to reveal how such cases came to the attention of law enforcement. Information about corrupt acts comes to law enforcement in a few distinct ways: experienced by a member of the community, discovered during other investigations, tips from anonymous persons or whistleblowers, and through regularly required audits. Empirical examples from interviews and court cases show how law enforcement identified corrupt acts. Unlike business fraud, whistleblowers appear to play a smaller role compared to informants and other criminals in corruption cases.

Scientific novelty: this article is the first to analyze the contemporary state of public corruption in the United States of America, reveal and define the typical mechanisms of how corrupt acts come to the attention of law enforcement.

Practical significance: the main provisions and conclusions of the article can be used in scientific, pedagogical and law enforcement activities when revealing, suppressing and preventing the offenses related to corruption counteraction.

Keywords: Offense; Crime; Corruption; Struggle against corruption; Public authorities; Public and municipal officials

Acknowledgements: this project was supported in part by Award No. 2015-IJ-CX-0007, awarded by the National Institute of Justice, Office of Justice Programs, U. S. Department of Justice.

Disclaimer: The opinions, findings, and conclusions or recommendations expressed in this publication/program/exhibition are those of the author(s) and do not necessarily reflect those of the Department of Justice.

The article is in Open Access in compliance with Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), stipulating non-commercial use, distribution and reproduction on any media, on condition of mentioning the article original.

For citation of Russian version: Artello K., Albanese J. S. Rising to the Surface: The Detection of Public Corruption, *Actual Problems of Economics and Law*, 2020, Vol. 14, No. 4, pp. 852–869. DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.14.2020.4.852-869>

Коррупция в государственной сфере остается одной из актуальных тем в США. Один из сенаторов был признан невиновным после двух заседаний федерального суда [1], другой (Skelos) признан виновным также после двух заседаний [2], комитет палаты представителей расследует правонарушения действующего губернатора [3]. Коррупция в государственной сфере предполагает использование служебного положения для личной выгоды [4–6]. Наличие таких дел на местном уровне, на уровне штатов, на общенациональном и международном уровнях говорит о том, что коррупция распространена повсеместно. Однако реальная степень распространенности этого явления остается неизвестной.

Во многих делах подобные акты классифицировались прокурорами как «запятнан, но не подсуден»; это относится к нежелательным и непрозрачным действиям, которые не составляют преступления (например, брать деньги за возможность встречи) [7]. В последнее время лица, замешанные в делах о коррупции, и их представители все чаще называют такие дела «охотой на ведьм»; поэтому важнейшей

задачей становится демонстрация независимости расследования и последующего обвинительного процесса. Однако руководство правоохранительных органов обычно сохраняет процедуру расследования в тайне до его окончания.

В 2010 г. Конгресс запустил программу работы с информаторами, нацеленную на вскрытие нарушений Закона о коррупционных практиках за рубежом (*Foreign Corrupt Practices Act, FCPA*) [8]. С момента принятия этого закона Комиссия по безопасности и обмену (*Security and Exchange Commission, SEC*) получала меньше 200 сигналов о коррупционных действиях каждый год за исключением 2018 г., когда было получено 202 сигнала [8–16]. Было выдано всего 72 премии за сигналы, и в 2019 г. их стало меньше, чем в 2018 г. [17, 15, 16]. Следовательно, влияние таких программ на действия информаторов неизвестно.

Мотивация к расследованию коррупционных действий затруднена, поскольку такие преступления скрыты от внимания общественности. В них нет конкретной жертвы (например, трупа), а вред обычно носит отдаленный характер (например, нецелевое расходу-

вание государственных средств может не проявляться немедленно). Важно понимать, каким образом обычно начинаются такие расследования; это позволит оценить их соответствие закону и выявить реальные или предполагаемые мотивы политиков к действию или бездействию. Если общество начнет воспринимать такие расследования просто как «политический театр», то законность как основа современной демократии будет разрушена. Настоящее исследование восполняет пробел в научной литературе по данной проблеме; работа основана на беседах с лицами, непосредственно связанными с выявлением, расследованием и обвинением в делах о коррупции в государственной сфере. Цель исследования – определить типичные механизмы выявления коррупционных действий.

Обзор литературы

Коррупция в государственной сфере определяется как использование служебного положения или полномочий, будь то выборная или назначаемая должность, для получения личной выгоды [4–6]. Коррупция и преступления среди служащих концептуально сходны в том, что лица, занимающие высокое положение, используют его для личной выгоды. Однако преступления среди служащих обычно совершаются ради финансовой выгоды (например, мошенничество), тогда как целью коррупционных действий чаще всего является незаконное получение или расширение власти (например, взяточничество, злоупотребление служебным положением). Таким образом, общим для этих видов преступлений (в их крайних формах) является вовлеченность элиты, хотя их цели различны. Чертам сходства и различия этих видов преступлений посвящена обширная научная литература по проблемам коррупции в коммерческой сфере (преступления среди служащих/коррупция в частном секторе) в отличие от политической или государственной коррупции (коррупция в государственном секторе). В ряде работ раскрываются общие черты этих видов преступлений, например типы правонарушителей, и различия между ними [18–21].

Последствия этих видов коррупции также различны. Коррупция и мошенничество в коммерческом секторе (например, незаконная продажа наркотиков, обман потребителя, растрата корпоративных фондов) затрагивают только непосредственных участников. В случае же государственной коррупции дело касается каждого, например, при нецелевом использовании

государственных средств или увеличении стоимости государственных проектов [7]. Однако в отличие от большинства преступлений (например, грабеж, нападение, кража) жертвы государственной коррупции не могут непосредственно обнаружить преступление, пока некое посвященное лицо или участник не раскрывает деталей преступной деятельности. Широкая публика, будучи жертвой данного вида преступлений, воспринимает их опосредованно, как, например, в случае, когда миллионы долларов перешли из государственной системы образования в карманы директоров школ в Детройте [22]. Участники коррупционной деятельности скрывают ее, опасаясь общественного осуждения и уголовной ответственности [23].

В США обвинительные процессы по делам о государственной коррупции ведутся преимущественно федеральными прокурорами. Cordis и Milyo [24] показали, что огромное большинство дел о государственной коррупции проходят на федеральном уровне. В период 1986–2014 гг. было вынесено 16 452 обвинительных приговора по делам о коррупции в государственной сфере, из которых только 910 дел рассматривались на уровне штата или на местном уровне [25, 24]. Иными словами, около 94 % всех дел о государственной коррупции в США рассматриваются в федеральных судах, хотя значительное число обвиняемых являлись чиновниками уровня штата или местного уровня [26].

Малоизученным остается вопрос, каким образом правоохранительные органы начинают расследование коррупционных дел и какие элементы влияют на принятие ими решений. Однако в одной работе было показано, что в отчетах по общественному контролю Департамента юстиции США уделяется «особое внимание наиболее громким коррупционным делам (в отличие от обычных, типичных случаев), а в качестве показательных примеров коррупции приводятся частные компании и индивидуальные преступления» [27, р. 60]. Таким образом, не существует репрезентативного сводного исследования государственной коррупции на основе судебных дел. Большинство работ по судебным делам о коррупции основаны на международных материалах; в них указывается на недостаток возможностей и подготовки следователей, отсутствие разведывательной информации, невозможность вести крупные дела против высокопоставленных фигурантов [28–31].

Как уже отмечалось, преступления среди служащих имеют черты сходства с коррупцией; в этих видах преступлений часто сходны правонарушители (высокопоставленные лица), а также методы (например, обман, злоупотребление служебным положением). Предпринимались многочисленные попытки объяснить и оценить степень распространенности преступлений среди служащих в частном секторе. Согласно международным отчетам Ассоциации сертифицированных следователей по делам о мошенничестве (*Association of Certified Fraud Examiners, ACFE*) [32, 33], в 114 странах в 2016 г. и в 125 странах в 2018 г. самым распространенным способом выявления мошенничества в частных компаниях были сообщения третьих лиц. Ассоциация проводит обширные исследования лиц, связанных с крупными делами о мошенничестве. В 2017 г. они получили 7 232 отклика на 76 вопросов в рамках своего исследования, из них 2 690 откликов были включены в отчет. Согласно первому отчету, информаторы были источником 4 из 10 выявленных случаев коррупции в коммерческом секторе, а в отчете за 2018 г. эта цифра возросла до 4,6 из 10 [32, 33]. При изучении коррупции в государственной сфере подобную информацию можно получить из материалов дел и опросов [34–36]. Однако, как и в случае преступлений среди служащих, репрезентативных измерений распространенности государственной коррупции до сих пор не существует.

Что касается объяснений коррупции и преступлений среди служащих, то существует множество различных вариантов. Однако, учитывая планируемый характер этих правонарушений, а также то, что их совершают лица среднего и высшего класса, обладающие определенным статусом и профессиональным положением, следует сосредоточиться на объяснениях с точки зрения рационального выбора. Такой подход выдвигает на первый план ситуационные факторы, неэтичное окружение на рабочем месте, недостаточность надзора, отсутствие активных расследований [37–40]. Профилактические меры основаны на устрашении, повышении качества внутреннего и внешнего контроля со стороны руководства над принимаемыми решениями, однако подобные предложения нуждаются в дальнейшей проверке с помощью эмпирических исследований [40–42].

Настоящая работа заполняет пробел в научной литературе относительно процесса принятия решений

следователями при инициировании расследований государственной коррупции. Авторы отвечают на вопрос, каким образом правоохранительные органы и общество в целом узнают о коррупционном действии. Если при этом используются различные механизмы, то их понимание позволит повысить прозрачность в делах о коррупции, так чтобы степень выявления и реакция на них соответствовали степени их распространенности.

Методика

Цель данной работы состояла в определении конкретных механизмов, действующих на практике, которые привлекают внимание следователей и обвинителей к коррупционным действиям. Для этого необходимо было ответить на три вопроса:

1. Каким образом коррупционное поведение, обычно скрытое, становится известным следователям?
2. Какие механизмы помогают и мешают раскрытию коррупционного поведения?
3. Каким образом сотрудники правоохранительных органов работают с различными источниками информации? (Например, считаются ли одни источники более надежными, чем другие.)

Сбор данных осуществлялся из трех источников: офисы федеральных прокуроров, материалы дел, интервью. Эти источники изучались на предмет того, как инициировались дела о государственной коррупции и как о коррупционных действиях становилось известно следователям.

Офисы федеральных прокуроров делают публичные заявления о предъявлении официального обвинения, признании виновности и приговоре в делах о государственной коррупции. Поскольку такие дела возбуждают значительный общественный интерес, о них обязательно публикуются пресс-релизы, а иногда даже предъявление официального обвинения оформляется в виде пресс-релиза; это делается для того, чтобы подчеркнуть важность борьбы прокуратуры против государственной коррупции. Мы собрали пресс-релизы за три года (2013–2015 гг.), выпущенные 94 офисами федеральных прокуроров, используя поиск по таким ключевым словам, как «коррупция», «государственная коррупция», названиям должностей государственных чиновников (например, «мэр», «чиновник», «сенатор», «конгресс», «губернатор»), названиям коррупционных действий (например,

«взятка», «откат», «присвоение», «злоупотребление властью»). Период в три года был выбран для того, чтобы обеспечить охват всех офисов федеральных прокуроров и нивелировать возможные колебания их активности во времени. Мы считаем пресс-релизы более надежным источником информации, чем отчеты отдела общественного контроля (*Public Integrity Unit, PIU*), поскольку они составляются непосредственно во время и на месте событий, тогда как отчеты, подаваемые в Вашингтон, носят обобщающий характер. Кроме того, сомнения в надежности и объективности отчетов *PIU* в отношении обвинений в государственной коррупции были высказаны в работе [27]. После сбора пресс-релизов ($n = 2\,419$) они изучались с помощью индуктивного прагматического подхода и классифицировались по способу выявления преступления, если он был указан в документации [43].

Во-вторых, материалы дел собирались с помощью онлайн-системы PACER, которая объединяет дела федерального суда. На основе информации из пресс-релизов мы отобрали 33 дела (т. е. в пресс-релизах содержались имена действующих лиц), в которых можно было узнать, как о преступлении стало известно правоохранителям. Эти дела представляли собой различные виды коррупционного поведения в государственной сфере, такие как взяточничество, вымогательство, хищение, злоупотребление служебным положением, препятствование отправлению правосудия, нарушения законов [44]. Мы изучили 46 обвинительных приговоров и представлений суда. Все они были классифицированы в зависимости от способа выявления преступного деяния, если этот способ был указан. В ряде случаев этот способ не был указан из-за других текущих расследований.

Кроме того, 1 февраля 2016 г. мы получили одобрение комитета по этике Университета Содружества Виргинии (*IRB HM20006117*). Мы провели беседы с 73 лицами, сталкивавшимися с коррупцией в государственной сфере с четырех позиций: бывшие следователи, бывшие прокуроры, члены сообщества и отдельные лица, имевшие непосредственный опыт действий в ситуации коррупции (например, информаторы, сотрудники городской администрации, жертвы, осужденные чиновники, агенты под прикрытием). Выборка показана в табл. 1. При формировании выборки использовались целевой метод и метод «снежный ком». Респондентов находили через общую рассылку

по электронной почте бывшим федеральным прокурорам и сотрудникам ФБР; в письмах описывалось содержание работы и способы связи для участников. Интересующих нас членов сообщества находили через сообщения в СМИ, а также через социальную сеть *LinkedIn*. Им также посылали электронные письма с информацией об исследовании и просьбой поучаствовать в нем. Кроме того, мы разместили информацию об исследовании в сети *LinkedIn*.

Таблица 1

Состав респондентов
Table 1. Interviewee Backgrounds

Состав респондентов / Interviewee Backgrounds	N (#)
Бывшие следователи (I) / Former investigators (I)	18 (25 %)
Бывшие прокуроры (A) / Former prosecutors (A)	22 (30 %)
Правонарушители, жертвы, сотрудники, агенты под прикрытием, информаторы (E) / Offenders, victims, insiders, undercover, whistleblowers (E)	15 (20 %)
Члены сообщества, активисты, ученые (S) / Stakeholders, community activists, researchers (S)	18 (25 %)
Beero / Total	73 (100 %)

Некоторые респонденты, соглашаясь участвовать в исследовании, предлагали других лиц. Им также отправлялись электронные письма, и в случае согласия эти лица включались в исследование.

Интервью ($n = 73$) относились к типу полуструктурированных, с открытыми вопросами, и продолжались от 40 минут до 2,5 часа. Бывшие федеральные прокуроры ($n = 22$) ранее служили в различных уголках страны и имели опыт обвинений по делам о коррупции в государственной сфере. Бывшие агенты ФБР ($n = 18$) также ранее служили в различных уголках страны и имели опыт расследования множества коррупционных дел на всех уровнях: местном, уровне штата и федеральном. Члены сообщества ($n = 18$) работали в различных организациях от местного до международного уровня. Некоторые из них занимались юридической защитой уязвимых групп населения, другие – проблемами прозрачности государственного управления и финансирования проектов. Последняя группа ($n = 15$) состояла из лиц, напрямую сталкивавшихся с коррупцией в государственной сфере. При помощи метода индуктивного кодирования было проведено дескриптивное кодирование, выделены типы источников и способы инициации и продвижения расследования [43].

Результаты

На основе трех вышеуказанных источников информации (офисы федеральных прокуроров, материалы дел и интервью) были выявлены четыре пути инициирования дел о государственной коррупции; они показаны на рис. 1. Информация попадала в поле внимания следователей от информаторов, из материалов других дел (не связанных с государственной коррупцией), из письменных источников и из средств массовой информации. Самым частотным способом были сообщения информаторов ($n = 99$), на втором месте – журналистские расследования ($n = 23$). На третьем – другие расследования или дела ($n = 17$), в которых какой-либо государственный чиновник фигурировал как ответчик по гражданскому иску, но изначально без связи с коррупцией. Это могли быть деловые споры, не связанные с его служебным положением, или гражданские иски, например, при разводе; в процессе расследования выявлялись коррупционные действия, в результате чего дело передавалось в ФБР. Такие ситуации классифицировались как третий способ выявления случаев коррупции. Последний способ – через письменные источники ($n = 13$), такие как результаты аудита проектов или финансовые документы, запрашиваемые по закону.

Среди мотивации информаторов выделяются несколько причин. Самая распространенная связана с той или иной формой личной заинтересованности, например, обвиняемые по уголовным делам сообщали о криминальной деятельности других лиц, чтобы снять с себя часть ответственности; бизнесмены, которые были возмущены несправедливостью или не видели другого выхода.

Наряду с путями выявления фактов коррупции были также определены барьеры такого выявления. Сотрудники правоохранительных органов знают, почему отдельные лица не сообщают о фактах коррупции. Спектр этих причин очень широк – от возможности потерять бизнес до угрозы жизни [45].

Информаторы

Итак, самый распространенный способ выявления коррупции – сообщения информаторов. По словам одного из респондентов, «это очень закрытая система, и, чтобы проникнуть в нее, нужен информатор» (интервью А-01). Типы информаторов также различны: обвиняемые по уголовным делам, анонимные осведомители, сотрудники государственных организаций, свидетели. В табл. 2 показаны типы информаторов.

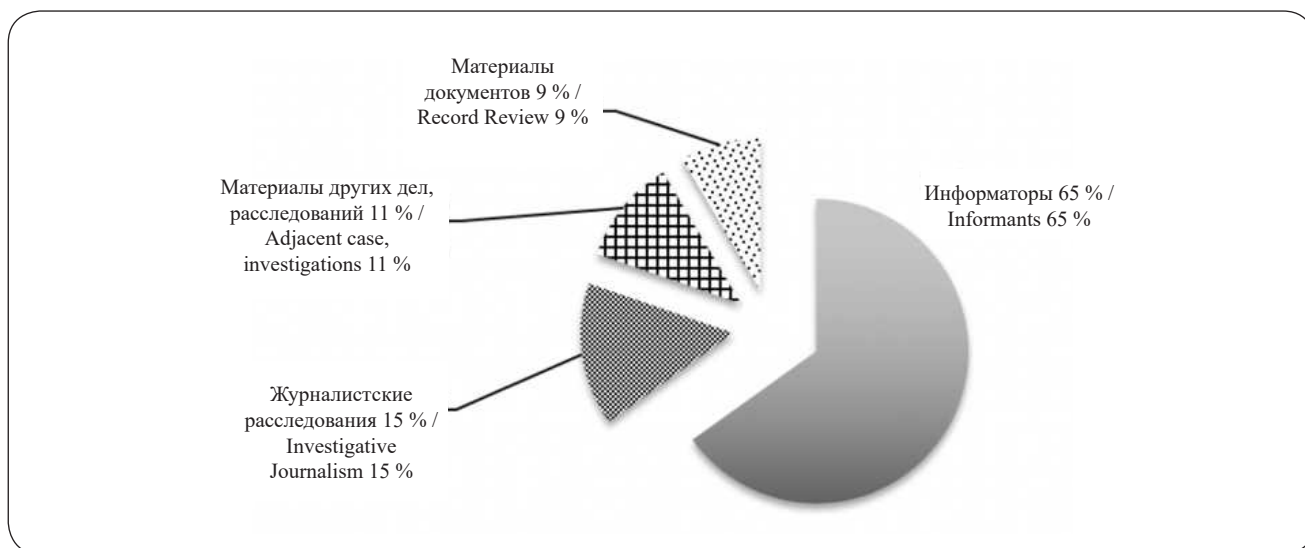


Рис. 1. Пути поступления информации для начала расследования

Источник: данные авторов на основе материалов дел, материалов офисов федеральных прокуроров, интервью.

Fig. 1. Pathways to Investigation

Source: authors' data, based on case documents, US Attorney Office information, and interviews.

Таблица 2
Типы информаторов
Table 2. Types of Informants

Тип информаторов / Type of Informant	Частота / Frequency	Доля, % / Rate, %
Обвиняемые по уголовным делам / Criminal Defendants	39	40
Анонимные доносчики / Anonymous Tips & Confidential Informant	27	27
Информаторы из числа сотрудников / Whistleblower	29	29
Свидетели / Witness	4	4
Всего / Total	99	100

Обвиняемые по уголовным делам

Среди всех типов информаторов в делах о государственной коррупции самыми частотными являются обвиняемые по уголовным делам (связанным или не связанным с данным делом; $n = 39$).

Многие бывшие следователи и прокуроры сообщали о том, что арестованные говорили: «Если вы думаете, что я преступник, посмотрите, что делал такой-то» (Интервью А-04). Обычно они стремятся заключить сделку, т. е. сообщить информацию о незаконных действиях другого лица, чтобы облегчить свой приговор. Например, главный повар резиденции губернатора Вирджинии донес о коррупционных действиях губернатора МакДоннелла после того, как его обвинили в нецелевом использовании государственных средств (он закупал продукты питания для своей фирмы из государственных фондов [46]). О таких ситуациях говорили многие следователи: «Часто дело начиналось с сообщения доносчика. Доносчиком мог стать фигурант другого дела, или он был косвенно связан с коррупционным преступлением» (Интервью А-05). Часто это непростые ситуации, так как такие информаторы «сами находятся под угрозой уголовного обвинения. Они хотят избежать тюрьмы любой ценой» (Интервью А-22).

Один из следователей назвал причину, по которой так много дел начинается с доноса обвиняемых по уголовным делам. Собирая информацию о коррупции среди полицейских, нужно спрашивать у задержанных: «Я мог прийти в тюрьму и спросить: “Расскажите мне о полицейских?”. Заключение говорили, что никто раньше не спрашивал их о продажных полицейских. Они рассказали о полицейском А, который

участвовал в коррупции» (Интервью I-16). В целом при проведении расследований сотрудники правоохранительных органов должны беседовать с лицами, вероятно, участвовавшими в незаконных операциях, чтобы выявлять скрытые факты коррупции.

Конфиденциальные информаторы, или анонимные источники

Работа с конфиденциальными информаторами организуется сотрудниками правоохранительных органов, чтобы иметь информацию о положении дел в сообществе (Интервью I-17); напротив, анонимные доносчики предоставляют сведения спонтанно, без стимулов со стороны правоохранительных органов. Во многих случаях о коррупции хорошо известно в сообществе, как описывает респондент I-05: «В Новом Орлеане коррупцию и не пытались скрывать». Сотрудники правоохранительных органов узнают о незаконной деятельности из слухов, циркулирующих в сообществе. По словам респондента I-02, «с государственной коррупцией дело обстоит по-другому. Она основана на слухах и намеках... Те, кто занимается коррупцией в государственной сфере, – умные мошенники. Они обманывают агентов. Они постоянно врут».

Другой пример приводит респондент E-14: «Мы начали замечать, что полицейские ездят на машинах, которые они не могут позволить на свою зарплату»; это наблюдение привело к инициированию расследования коррупционной деятельности сотрудников полиции. Таким же образом было раскрыто дело о коррупции в отделе полиции Лос-Анджелеса [LAPD]: «Мы получили сигнал. [Предположим,] какие-то проблемы с отрядом особого назначения» (Интервью I-12). В 1990-е гг. в этом отряде было специальное подразделение по борьбе с уличными бандами, *Community Resources Against Street Hoodlums (CRASH)*. Коррупционный скандал затронул более 70 сотрудников этого подразделения, было вынесено более 100 обвинительных приговоров по уголовным делам, хотя осуждены были только четыре офицера полиции. Сумма исков по гражданским делам против городского отдела полиции составила 125 миллионов долларов [47, 48]. По словам другого следователя, «много лет у нас были подозрения относительно мэра» (Интервью I-04). Слухи могут указать на возможную область проблем, однако «их нужно проверять. Они

должны соответствовать стандарту обоснования фактами, который выше, чем стандарт обоснованного подозрения» (Интервью I-02). Другими словами, прежде чем начать расследование, следователи должны подтвердить или опровергнуть слухи путем изучения других источников или документов.

Еще один путь выявления незаконных действий – сообщения анонимных доносчиков. С анонимного звонка может начаться крупное дело, как, например, дело *ABSCAM*. Это было первое расследование государственной коррупции, в котором видео- и аудиозаписи подтверждали получение взяток выбранными представителями от агентов ФБР под прикрытием; последние играли роль иностранных граждан, желающих повлиять на результаты выборов [49]. «Дело *ABSCAM* получилось таким громким, потому что кто-то заметил, что фигурантов взяли на той же яхте, которую ФБР только что использовало при задержании наркоторговцев». В другом деле «информатор сообщил, что нужно лишь позвонить и за 50 долларов в ваш паспорт поставят нужную отметку» (Интервью I-02). Также респонденты сообщали, что Федеральное агентство по управлению чрезвычайными ситуациями (*Federal Emergency Management Agency, FEMA*) организовало горячую линию для звонков о мошенничестве и взятках, связанных с помощью районам, пострадавшим от стихийных бедствий (Интервью I-17, S-15 и S-17).

Крупное расследование началось после «звонка на горячую линию о том, что чиновник министерства обороны получил подарочный сертификат магазина *Home Depot* на 1 000 долларов от одного из подрядчиков» (Интервью I-17). Подрядчика, а затем и чиновника вычислили через информацию от магазина о покупках сертификатов на такую сумму (Интервью I-17).

Часто следователи сами возвращают информаторов среди местных бизнесменов. Например, вот что сообщил один из респондентов: «Мы стали ходить по домам и спрашивать о случаях коррупции. Все отрицали, но некоторые показывали свое отвращение. Мы задавали вопрос по-другому: “Вы знаете, кто этим занимается?” Некоторые отвечали: “Мы ведем дела здесь, потому что в Локхид нас не пускают”. Мы продолжили расследование и выяснили, что все берут взятки» (Интервью I-17).

В некоторых местах найти источники информации особенно сложно. Вот как говорит об этом респондент E-01: «На улицах Детройта до сих пор считается не-

допустимым сотрудничать с полицией. Они не хотят, чтобы их считали доносчиками. Но такое отношение меняется, особенно в деловых кругах». Сотрудничество с бизнес-сообществом играет ключевую роль в обнаружении незаконной деятельности, поскольку она ведется скрытно, а коррупция часто используется для получения государственных контрактов. Например, «нам пожаловался бизнесмен, который хотел заключить контракт с городскими властями на организацию интернет-связи» (Интервью E-03). Во многих случаях «бизнесмены обращались в ФБР» (Интервью E-03, A-16 и I-04), так как им известно, что местные власти на уровне города и штата не могут решить такие проблемы (Интервью A-21 и E-05).

Информаторы из числа сотрудников организации

Информаторы из числа сотрудников организации и свидетели играют ключевую роль в делах о государственной коррупции, так как они имеют информацию о ситуации из первых рук. Кроме того, у них часто имеется инсайдерская информация о положении дел в организации в целом (Интервью S-11). Как сказал один из интервьюируемых, «у них бывают различные мотивы. Чаще всего они хотят “просто предупредить”, а также “защитить”, т. е. защитить организацию от неверных шагов» (Интервью S-11).

Зачастую такой информации достаточно, чтобы начать расследование. Например: «У меня было дело, когда государственный чиновник в другой стране получил электронное письмо, в котором говорилось: я хочу, чтобы моя семья съездила в Диснейленд и пр. Было ясно, что для получения контракта требуется какая-то услуга. В этом случае сам государственный чиновник выступил в роли информатора, передал это электронное письмо» (Интервью I-14).

Ситуация осложняется, если в деле фигурируют наличные деньги, или средства передаются комитетам на какие-либо политические цели, а не лично кандидатам, или нарушаются установленные финансовые лимиты кампаний и требования к раскрытию информации [50]. При передаче наличных доказать факт коррупции бывает намного сложнее без инсайдерской информации, как сказал один из респондентов: «Один лоббист заплатил, но ситуация ему не понравилась. Он сообщил о подкупе сенаторов» (Интервью E-10).

Во многих случаях коррупция процветает, а расследование и выдвижение обвинения затруднено из-за

замкнутости небольших сообществ, в которых местные власти не сменяются в течение долгого времени. Как отметил один из бывших следователей, «когда одна политическая партия пользуется абсолютным контролем над политической инфраструктурой, коррупция неизбежна» [51, pp. 1–2]. По словам одного из респондентов, «в маленьких сельских отделениях [полиции] творились крупные дела. В таких местах шерифы могут действовать без всяких последствий. Люди не знают, как о них сообщить. Если они осмелятся и сообщат, то ничего не произойдет. Иногда они пытались донести в ФБР. Но понятно, что это [акт коррупции] может случиться с каждым» (Интервью E-01).

Еще в одном интервью отмечалось, что в маленьком офисе шерифа расследование началось только «потому, что шериф сам обратился за помощью. Был разрушен дом баптистского проповедника, и шериф опасался, что это мог сделать кто-то из сотрудников полиции. Поэтому он обратился к федералам» (Интервью A-01).

В редких случаях государственный чиновник сам сообщает о взятке. Несколько респондентов вспомнили, что за все время (суммарно 60 лет стажа) только один выборный политик дал информацию о взятке от застройщика (Интервью A-12 и A-13). По словам респондента A-13, «большинство людей в такой ситуации пели бы веселую песню “Я теперь при деньгах”, но только не мэр. Он ни секунды не колебался сообщить нам». Ему предложили 500 тысяч долларов за контракт на застройку береговой линии. Он немедленно позвонил в офис федерального прокурора и согласился записать переговоры о взятке (Интервью A-12, A-13 и E-05).

Свидетели коррупционных действий

В ряде случаев сотрудники правоохранительных органов сами становятся свидетелями коррупционных действий или узнают о них от непосредственных участников, что служит началом масштабных расследований. Один из бывших агентов ФБР так описывал инцидент, приведший к открытию долгосрочного расследования: «Я купил маленькое ранчо и решил построить веранду. Пришел инспектор и обнаружил проблему с установкой свай. Он приезжал еще три раза, каждый раз находя какие-то нарушения. Наконец я спросил его, что я должен сделать, чтобы получить разрешение. Он сказал, что если я дам 500 долларов, то больше проверок не будет. Я спросил: “Вы знаете, что я

работаю в ФБР, возглавляю новый офис?” Он вскочил в свою машину и через полчаса вернулся с разрешением на застройку. Так я узнал, как делаются дела в Янгстауне. Это было обычным делом, так там принято. Эта ситуация послужила началом расследования, которое длилось три с половиной года» (Интервью I-17).

Другая ситуация описывалась агентами ФБР в Чикаго: «Мы стали объезжать Вест Худ и увидели двух полицейских в форме. Один из них спал в служебной машине, а другой обчищал чью-то машину на дороге» (Интервью I-16). В результате расследования 10 полицейских этого округа были осуждены за преступления, связанные с присвоением чужой собственности. В другом случае до сотрудников правоохранительных органов дошли слухи о том, что «молодые полицейские хвастаются, что распространяют в городе наркотики» (Интервью I-03). Расследование привело к аресту 44 полицейских [52]. Еще один агент ФБР услышал в баре информацию, которая привела к крупному делу о государственной коррупции: «Я был в баре в Норфолке. Ко мне подошел парень и начал рассказывать, какие тупые ребята из ФБР. Я спросил его, чем он занимается. Он ответил: “У меня работка на миллион на военной верфи”. В конце концов я выяснил, что схема была такая: этот парень передает счета неким людям, которые платят по ним [т. е. верфь оплачивала бы счета за несуществующие товары или работы]. Он дал мне визитку, которую я передал в ФБР» (Интервью E-04).

Журналистские расследования

Многие респонденты отмечали, что дела инициировались после сообщений в прессе: «Редко кто приходит с сообщением о коррупции. Гражданские часто приходят со своими проблемами. Я обычно нахожу дело, просматривая газеты. Когда занимался ценными бумагами, я читал “Уолл-Стрит Джорнал”. В газетах можно многое найти. Я мог прочитать статью и подумать: “Звучит странно”» (Интервью A-20).

По словам респондента I-07, «мы [агенты] читали газеты и находили там информацию о мошенничестве во время выборов». Другой следователь сообщил: «Мы [агенты] искали сигналы в газетах. Репортеры пишут критические статьи. Когда журналистское расследование проведено качественно, оно полезно» (Интервью I-11). Еще один интервьюируемый участвовал в независимом расследовании, которое «началось со статьи в газете “Лос-Анджелес Таймс”» (Интервью

S-14). Также респондент S-14 сообщил: «Дела о служебных преступлениях часто начинались с... газетной статьи. Многие начинались с “Уолл-Стрит Джорнал”. Я читал эту газету, чтобы быть в курсе. Я [как главный инспектор] мог направить агентов ФБР расследовать ту или иную ситуацию».

Ряд газетных статей привели к крупным уголовным расследованиям, некоторые из которых закончились обвинительными приговорами. Комиссия Кнаппа (*The Knapp Commission*), расследовавшая коррупционную деятельность в полиции Нью-Йорка, была создана «из-за статьи в “Нью-Йорк Таймс” о Серпико» (Интервью S-16). Расследование по делу Килпатрика (о коррупции в мэрии Детройта) началось «с секс-скандала [попавшего в газеты]. На основе Закона о свободе информации журналисты запросили текстовые сообщения, относящиеся к секс-скандалу между Килпатриком и его помощницей. Именно так эти сообщения стали известны нам» (Интервью A-21).

На основе этим текстовых сообщений было выдвинуто обвинение во взяточничестве, которое закончилось тем, что мэр Кваме Килпатрик был приговорен к 28 годам тюремного заключения (Интервью A-21). Многие следователи, прокуроры и члены сообщества указывали, что в газетах печатаются «не совсем приличные» истории (Интервью A-14). Один из респондентов добавил: «Средства массовой информации предназначены для того, чтобы показывать факты. Мы использовали их, чтобы добраться до преступников» (Интервью I-12).

Другие дела (не связанные с коррупцией)

В некоторых случаях коррупция выявляется в ходе расследования других дел. Например, приговор Большого жюри Марку Е. Биксби, бывшему директору отдела энергетики города Роквилл штата Иллинойс, привел к обнаружению фактов коррупции в гражданском процессе. В другом случае у следователей «была наводка от наследника», когда обнаружились несоответствия при официальном утверждении завещания судом (Интервью A-04). По мнению еще одного следователя, «отмывание денег – лучший путь выявления коррупции в государственной сфере», так как чиновники вынуждены прятать незаконные доходы, а это лучше всего делается с помощью отмывания денег (Интервью I-05).

Дела о разводах также дают много информации о преступных действиях. В одном деле коррумпи-

рованный судья попал в поле зрения правоохранительных органов после нарушений при разводе (Интервью S-12). В другом случае «бывшая жена судьи сообщила в ФБР, что он выплатил 25 тысяч долларов Фриману за назначение федеральным судьей», что было подтверждено финансовыми документами, вскрывшимися при разводе (Интервью E-07).

Еще один путь выявления преступлений – иски против доносчиков. Так, по словам одного респондента, «к прокурору Мортону пришли двое полицейских. Они предложили ему взятку за то, что защитник обвиняемого солжет в суде. Почитайте дело *In re Morton Friedman*. Мортон Фридман пытался бороться с коррупцией, и они [адвокатская ассоциация штата] чуть не лишили его лицензии. Вот что делали с людьми, которые пытались что-то изменить в Чикаго» (Интервью E-07).

После этого случая коррупция в округе Кук стала приоритетным направлением для местного отделения ФБР. В следующем году было начато масштабное расследование, которое завершилось арестом 103 судей, прокуроров и сотрудников судов по обвинениям во взяточничестве при вынесении приговоров и закрытии дел [53].

Изучение документов

Коррупция часто выявляется при изучении документов организаций, например, банковских и других финансовых документов, материалов, раскрываемых в рамках Закона о праве граждан на доступ к информации (*FOIA*) и различных местных законов.

Документы организаций

По свидетельству респондента, «такие дела [хищение государственных средств] вышли наружу при проведении аудита, и агент попытался заставить другое официальное лицо подписать документы. Тот отказался. Так стало известно о коррупционных действиях» (Интервью I-12). Другой путь выявления коррупции – банковские документы: «Мы изучали дела в банке “Ригтс”, потому что у них было 4 миллиарда долларов на депозитах, и большинство этих депозитов принадлежали президентам других стран. Они также открывали счета сотрудникам посольств, членам семей и близким друзьям семей послов. Например, граждане Экваториальной Гвинеи имели 700 миллионов долларов на счетах. Были подозрительные транзакции членов семей президентов восточноафриканских стран.

В итоге главу банка обвинили в отмывании денег и уклонении от налогов» (Интервью S-01).

Иногда расследование ведется скрытно, при этом «агент ФБР или местный полицейский изучает сведения о налогах» (Интервью A-04). По словам агентов, «документы, банковские записи, электронные письма – это отличный источник информации. Такие материалы открывают очень многое» (Интервью A-03).

Раскрытие информации

В рамках журналистских расследований используются материалы, раскрываемые в рамках Закона о праве граждан на доступ к информации (FOIA) и других законов о раскрытии информации, например, Закона штата Флорида *Florida's Sunshine law*. Однако при этом «правительство пытается ограничить доступ к материалам. Государственные организации вмешиваются, пытаются замедлить процесс, требуют огромные суммы за доступ к информации. Закон FOIA не работает. Чтобы получить информацию, требуется вечность. Государство запрашивает огромные суммы денег за информацию и всячески тормозит ее выдачу» (Интервью S-18).

Раскрытие и анализ таких материалов чрезвычайно важны как для журналистских, так и уголовных расследований. Однако для выяснения общей ситуации и мотивов участников всегда необходима дополнительная работа.

После получения первоначальной информации следователи ищут материалы, способные подтвердить или опровергнуть ее. Такая работа носит название «обоснование фактами» и обычно включает методы, описанные выше [54]. Например, если появился слух, что в отделении полиции пропадают улики, то следователь уделяет особое внимание журналу учета вещественных доказательств. Если следователь получает информацию, что судья владеет собственностью в другом штате, он может изучить финансовые документы, чтоб подтвердить или опровергнуть эту информацию. Дела о коррупции в государственной сфере – это единственная категория дел, требующих обоснования фактами (Интервью I-02, I-08, I-17, E-07, A-2, A-20, A-21 и A-22). Без такого обоснования эти дела не могут продвигаться, так как для получения разрешения на полноценное расследование предполагаемой коррупционной ситуации следователю приходится преодолеть множество препон. Например, нелегко полу-

чить разрешение на слежку с помощью электронных средств, что значительно увеличивает материальные и временные затраты, если необходимо отслеживать переговоры и вести физическое наблюдение [55].

Раскрывать или не раскрывать

Информаторы подвергаются множеству опасностей, а в делах о государственной коррупции эти эффекты носят долгосрочный характер, как показывают интервью и сообщения СМИ. Один из респондентов выразил это таким образом: «Если сообщишь о коррупции, тебя распнут. Это все часть коррупционной культуры» (Интервью E-03). В суде округа Кук один из адвокатов представил доказательства против судьи; он «рассказал о коррупции в зале суда и был подвергнут остракизму. На него набросились в газетной колонке за то, что он обвинил судью в коррупции» (Интервью E-07). Лица, сообщающие о фактах коррупции, встречаются с негативными последствиями не только в профессиональной сфере, но могут подвергаться и общественному осуждению, и оскорблениям. В конечном итоге «многие просто продолжают плыть по течению, так как не хотят рисковать своей карьерой» (Интервью E-07).

Во многих случаях к коррупции принуждают или заставляют закрывать на нее глаза. По словам одного респондента, «это ребята, с которыми ты работаешь бок о бок. Зачем рассказывать, что напарник взял сто долларов? Зачем разрушать его карьеру из-за каких-то ста долларов? Чем это отличается от того, когда хозяин магазина дает полицейским товары бесплатно, чтобы они заходили к нему в магазин, обеспечивая безопасность?» (Интервью E-08).

Иногда происходит принуждение к активным коррупционным действиям. Один из респондентов так описывал такое принуждение со стороны своего напарника-полицейского: «Мой первый напарник имел благодарности, но потом прокуратура округа арестовала его за нарушение 1-й степени. Ему назначили испытательный срок и прикрепили ко мне. Мы подружились. Мы в одно время женились, и дети у нас появились почти одновременно. Мы начали с мелочей. Вместе ходили выпить, поесть бесплатно. Он рассказывал, как он проворачивал дела со своими прежними напарниками. Не знаю, стоило ли ему верить. Потом было сообщение о краже со взломом, и он дал мне тысячу долларов наличными, чтобы мы замяли дело. С этого все и началось. У него были связи

с дилерами. Они платили, чтобы мы их не трогали. Мы не ездили на вызовы и прочее» (Интервью E-08).

По схожим причинам владельцы компаний не общаются о вымогательствах: «Бизнесмены не хотят быть замешанными в коррупционных делах, они хотят получать [государственные] контракты, другие компании составляют конкуренцию» (Интервью E-03). Многие компании не хотят участвовать в коррупционных действиях, например, давать взятки за получение контракта, но они хотят вести свой бизнес. Бывший помощник федерального прокурора в настоящее время консультирует компании, как избежать коррупционных действий. Вот как он поясняет свою позицию: «В моей нынешней работе я контактирую с высшим руководством компаний. Они попадают в такие ситуации и думают, что это всего лишь один раз. Однако одно тянет за собой другое, и они уже не могут вырваться из этого круга. Каждый день они участвуют в коррупции, а значит, каждый день совершают преступления» (Интервью A-05).

Владельцы компаний заинтересованы в том, чтобы сохранять такие ситуации в тайне, так как иначе рискуют потерять свое финансовое положение; в этом они схожи с другими свидетелями незаконных действий.

Давление, заставляющее хранить коррупционные действия в тайне, очень велико и является неотъемлемой частью системы. Например, бывший помощник прокурора штата Дж. Джонатан Регунберг дал показания в суде, что видел получение взятки судьей Раймондом Содини. Однако он не донес об этом сразу после инцидента. На вопрос, почему он не сообщил о взятке, он пояснил: «Я понимал, что живу в Чикаго всего полтора года, я здесь чужой, у меня нет связей; это было бы мое слово против слова судьи... Я рисковал карьерой. Честно говоря, у меня не хватило смелости» [56, para 8].

Риск разрушить свою карьеру назывался в качестве основного фактора, почему свидетели не информируют о случаях коррупции.

Мотивация для раскрытия информации

Поскольку страх перед репрессиями для многих является реальным и значимым фактором, встает вопрос, что же движет людьми, которые все-таки раскрыли информацию о коррупционных действиях. Мы обнаружили два основных фактора. Во-первых, некоторые информаторы были возмущены тем, что на них оказывают давление, заставляют сделать то, что

они считают неправильным, считают предательством американской морали (Интервью E-05, I-02, I-04, I-13 и I-14). По словам одного респондента, «встал вопрос, следует ли мне сообщить об этом. Я руководствовался своим инстинктом. Я не люблю, когда меня запугивают. Ко мне в дом явился человек с оружием. Не надо быть гением, чтобы понять, что это мафия. Именно так он и выглядел. Я хотел контролировать ситуацию. Поэтому я согласился на установку прослушивающего устройства» (Интервью E-05).

В двух других случаях такая реакция была со стороны бизнесменов-иммигрантов. Они сообщили, что их заставляли давать взятки за получение лицензии или муниципальных контрактов. Один следователь так описал позицию бизнесмена: «Он был в ярости от того, что член городского совета требовал взятку. Кажется, он был из России или Словении. Он работал здесь три года и участвовал более чем в 40 встречах по поводу своего бизнеса. Он был возмущен этой ситуацией» (Интервью I-14).

Такие случаи происходят по всей стране. Как свидетельствует один следователь: «Много лет у нас были подозрения относительно этого мэра. Один водопроводчик, иммигрант из Бразилии, хотел получить контракт на проведение работ. Три года он пытался получить контракт в Провиденсе. Однажды к нему пришел человек и сказал, что если он хочет получить контракт, то должен заплатить. Тогда он сообщил об этом в ФБР. ФБР получило аудио- и видеозапись разговора, когда водопроводчик заставил этого человека рассказать полную схему» (Интервью I-04). По мнению другого следователя, водопроводчик сообщил в ФБР потому, что иммигрировал в Америку, чтобы не иметь дела с коррупцией, которая процветала в его родной стране: «Он почувствовал отвращение, столкнувшись с коррупцией здесь» (Интервью I-05).

Вторая причина связана с воспитанием в семье (E-05, E-07, E-11, E-14): «Мои родители с малых лет прививали мне понятия об этике» (Интервью E-07). По словам одного из информаторов: «Я впитал принципы моих родителей. Я верю в то, что они говорили мне, когда мне было пять или шесть лет» (Интервью E-14). Все те, кто тайно или открыто сообщал о коррупции в государственной сфере, объясняли свое решение влиянием родителей (E-03, E-04, E-05, E-07, E-13, E-14 и E-15). Для них именно родительская семья стала источником смелости сообщить о незаконных действиях.

Обсуждение

Расследования дел о государственной коррупции и обвинения по ним сложны из-за своей скрытности, высокого положения предполагаемых преступников, а также возможных законных причин их действий. Началом таких расследований могут служить слухи, анонимные сообщения, тайные информаторы, информаторы из числа сотрудников, свидетели, обвиняемые по другим делам, журналистские расследования, изучение документальных материалов. Однако для проведения полноценного расследования требуются другие улики по причине скрытого характера коррупции и высокого уровня риска при обвинении государственных чиновников.

В департаменте юстиции США существует, видимо, негласное правило сохранять такие расследования в тайне как можно дольше, поскольку они могут негативно отражаться на карьере государственных чиновников (Интервью I-02, I-04, I-08, I-18, A-15, A-20, A-22, E-02, E-04 и E-10). Это выражается в том, что бывшие коллеги осужденных за коррупцию чиновников позже продвигаются по службе или не получают очередную должность. Таким образом, хотя расследование может начаться с анонимного сообщения или просто слу-

хов, затем агенты изучают официальные документы, опрашивают граждан, изучают материалы других расследований в поисках возможных пересечений, как показано на рис. 2.

Расследования коррупции в государственной сфере имеют первостепенное значение для поддержания правопорядка и обеспечения подсудности высокопоставленных лиц. Агенты могут основать свое мнение на слухах, но расследование ведется только на основе дополнительных свидетельств преступления. Законность всей системы базируется на понимании механизмов инициации и развития расследования. В случаях, когда расследование начинается с сообщения в СМИ, сохранять его в тайне становится гораздо сложнее.

Ключевой фактор инициации любого расследования – это сообщение, исходящее от какого-либо человека. По словам одного из респондентов, «информаторы из числа сотрудников могут сделать больше для борьбы с мошенничеством внутри организации, чем все остальные, вместе взятые. Это самый эффективный способ защитить организацию» (Интервью S-11). Однако люди неохотно сообщают о фактах коррупции из-за «четырех опасений информатора: 1) страха мести, 2) страха стать изгоем, 3) укрыва-

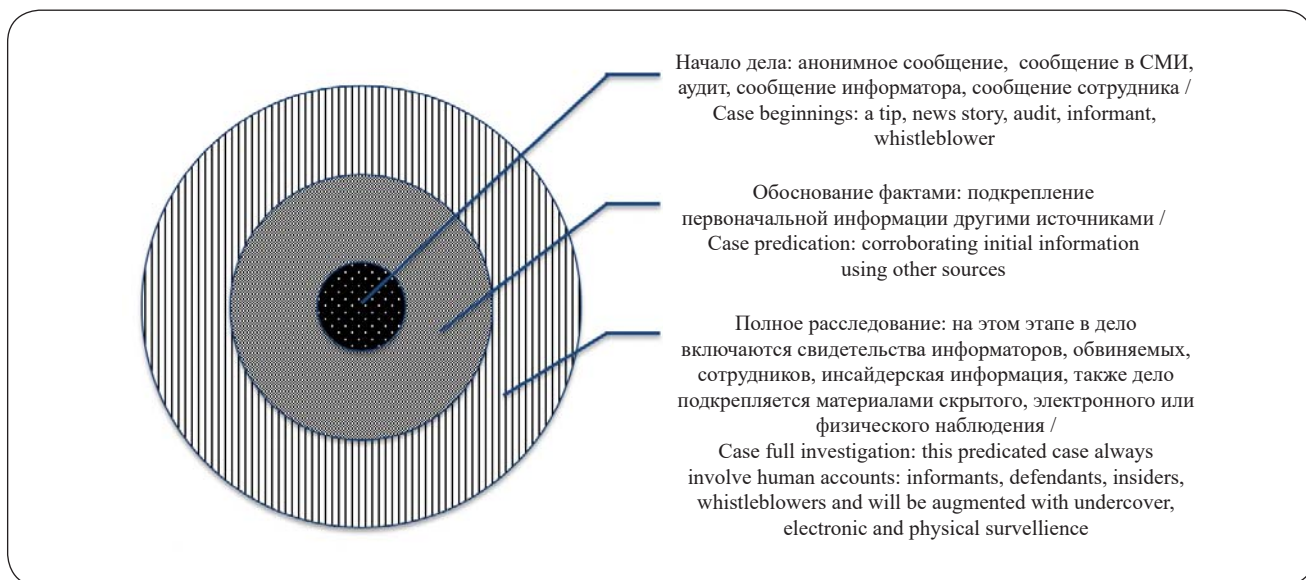


Рис. 2. Взаимодействие источников расследования

Источник: данные авторов на основе материалов дел, материалов офисов федеральных прокуроров, интервью.

Fig. 2. Interaction of Investigation Sources

Source: authors' data, based on case documents, US Attorney Office information, and interviews.

тельства и 4) опасения выглядеть лжецом» (Интервью E-09). Чтобы изменить эту ситуацию, необходима более серьезная защита информаторов, а также «нужно открыто благодарить людей, сообщающих о преступлениях» (Интервью E-09). Существующее в культуре предубеждение против «доносчиков» и «предателей» должно измениться (Интервью E-05 и E-06).

Данное исследование подтверждает материалы других работ, посвященных проблеме информаторов. Smaili и Argoyo [57] показали, что одной из мотиваций информаторов является личная выгода. В случае государственной коррупции такой выгодой будет снятие с себя части уголовной ответственности. Другая мотивация – сохранение целостности организации, как было показано в интервью E-05, E-07 и особенно E-15. Чтобы способствовать большему информированию о нарушениях, необходимо изменить институциональную культуру в сторону предотвращения мести и поощрять информаторов; это поможет остановить распространение незаконных действий. В одном из исследований было показано, что влиятельная пресса и журналистские расследования значительно влияют на уровень ответственности за коррупционные действия, а также что граждане должны иметь возможность повлиять на ситуацию, когда им становится известно о фактах коррупции; такое влияние возможно, например, через свободные и справедливые выборы [58].

Дела о коррупции в государственной сфере чаще всего начинаются с анонимного сообщения, сообщения в СМИ, аудита или сообщения сотрудника, как показано на рис. 2. Затем эта первоначальная информация должна быть подтверждена, чтобы определить, что коррупционные действия имели место (т. е. что не произошла ошибка или ложное восприятие ситуации); этот этап носит название «обоснование фактами». Он предполагает использование других источников информации для проверки существования дела и достоверности первоначальных сведений. Как отмечалось выше, такими источниками могут быть документы, аудиторская проверка, дополнительная инсайдерская информация, иногда физическое или электронное наблюдение.

Расследование по коррупционному делу не начнется до тех пор, пока не будет установлена связь между первоначальным сигналом и документами, подтверждающими факт коррупции; обычно для этого требуется также свидетельство ряда лиц, таких как информаторы, обвиняемые или лица, обладающие

инсайдерской информацией. Одних только документальных свидетельств недостаточно, так как они не могут подтвердить криминального намерения подозреваемых; кроме того, документы могут содержать ошибки или давать неполную картину. Только высказывания и действия чиновников могут подтвердить их намерение участвовать в коррупционных схемах, о чем позднее становится известно от других лиц, таких как коллеги, свидетели, информаторы, или с помощью электронного наблюдения.

Заключение

При выявлении фактов коррупции ключевую роль играет информация, поступающая от людей, будь то информатор, обвиняемый по другому делу, анонимный источник или сообщение в СМИ. Если ни один из этих путей не задействован, то маловероятно, что о коррупции в государственной сфере станет известно. Доверие общества разрушается, если такие действия становятся известны, но не приводят к уголовным обвинениям. Один из способов поощрить раскрытие информации в этой области – это изменение культуры в сторону положительного отношения к тем, кто доносит о подозрительных действиях. Самое важное препятствие для информаторов – это страх мести, что отмечалось во многих интервью. Защита от мести чрезвычайно важна для поощрения информаторов. Второе препятствие, о котором упоминали интервьюируемые, – это культура замалчивания, когда руководство использует возможности власти для подавления как раскрытия информации, так и хода расследования.

Итак, необходимо поощрять раскрытие информации путем реформирования существующей культуры в направлении награждения тех, кто информирует о подозрительной деятельности, и защиты таких лиц. Во многих штатах и на федеральном уровне существуют законы о защите информаторов, которые очень важны, но все же риск для информаторов по-прежнему велик. Как заявляли многие респонденты, главное препятствие для информаторов – это страх мести. Сотрудники низших уровней сильно рискуют, информируя о незаконных действиях вышестоящих лиц, поэтому необходимо строго следить за соблюдением всех законов и норм, направленных на защиту информаторов. Кроме того, важно принимать меры по обеспечению квалифицированного, непредвзятого и этичного руководства в государственных органи-

зациях, утверждающего атмосферу нетерпимости к коррупционному поведению.

Во многих интервью подчеркивался тот факт, что не существует стимулов или природной предрасположенности к коррупции. Мэры, политические лидеры, руководители организаций не хотят, чтобы о коррупции в их учреждениях стало широко известно, так как это негативно отразится на их репутации. Коммерческие компании, замешанные в коррупционных схемах, опасаются мести, а сотрудники государственных организаций не уверены, будут ли виновные наказаны или избегут наказания и будут мстить. Даже годы спустя карьера следователей и прокуроров может пострадать от последствий дел с участием высокопоставленных политических деятелей.

В настоящем исследовании показано, какими путями о коррупции в государственной сфере становилось известно правоохранительным органам с конца 1960-х по 2015 г. В 2010 г. Конгресс принял Программу защиты информаторов с целью поощрить раскрытие информации о коррупционных действиях в государственной сфере [8]. Однако начиная с 2004 г. общественное мнение в этой области значительно менялось в худшую сторону, а ресурсы федеральных следственных органов стали в большей степени направляться на дела с участием иммигрантов [54]. В данном исследовании показано, как правоохранительные органы выявляют коррупционные действия и начинают расследования по делам федерального уровня о коррупции в государственной сфере.

Список литературы / References

1. Corasaniti N. Justice Department dismisses corruption case against Menendez, *New York Times*, 2018, January 31, available at: <https://nyti.ms/2Fwhe13>
2. Wang V. Guilty, again: Dean Skelos, former senate leader, is convicted of corruption in retrial, *New York Times*, 2018, July 17, available at: <https://nyti.ms/2JALyJw>
3. Bosman J., Smith M. Missouri lawmakers press on with investigation of Governor Eric Greitens, *New York Times*, 2018, May 15, available at: <https://nyti.ms/2IniiP7>
4. Rose-Ackerman S., Palikfa B. J. *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*, 2nd ed., Cambridge University Press, 2016.
5. Transparency International, *What is corruption?* 2017, available at: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>
6. World Bank, *What is fraud and corruption?* 2017, available at: <http://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency/what-is-fraud-and-corruption>
7. Albanese J. S., Artello K. Focusing anticorruption efforts more effectively: An empirical look at offender motivation – positive, classical, structural and ethical approaches, *Advances in Applied Sociology*, 2018, No. 8, pp. 471–485. DOI: <https://doi.org/10.4236/aasoci.2018.86028>
8. U. S. Securities and Exchange Commission, *Annual report on the Dodd-Frank Whistleblower Program*, 2011, available at: <https://www.sec.gov/files/whistleblower-annual-report-2011.pdf>
9. U. S. Securities and Exchange Commission, *Annual report on the Dodd-Frank Whistleblower Program*, 2012, available at: <https://www.sec.gov/files/annual-report-2012.pdf>
10. U. S. Securities and Exchange Commission, *Annual report on the Dodd-Frank Whistleblower Program*, 2013, available at: <https://www.sec.gov/files/annual-report-2013.pdf>
11. U. S. Securities and Exchange Commission, *Annual report on the Dodd-Frank Whistleblower Program*, 2014, available at: <https://www.sec.gov/files/owb-annual-report-2014-2.pdf>
12. U. S. Securities and Exchange Commission, *Annual report on the Dodd-Frank Whistleblower Program*, 2015, available at: <https://www.sec.gov/files/owb-annual-report-2015.pdf>
13. U. S. Securities and Exchange Commission, *Annual report on the Dodd-Frank Whistleblower Program*, 2016, available at: <https://www.sec.gov/files/owb-annual-report-2016.pdf>
14. U. S. Securities and Exchange Commission, *Annual report on the Dodd-Frank Whistleblower Program*, 2017, available at: <https://www.sec.gov/files/sec-2017-annual-report-whistleblower-program.pdf>
15. U. S. Securities and Exchange Commission, *Annual report on the Dodd-Frank Whistleblower Program*, 2018, available at: <https://www.sec.gov/files/sec-2018-annual-report-whistleblower-program.pdf>
16. U. S. Securities and Exchange Commission, *Annual report on the Dodd-Frank Whistleblower Program*, 2019, available at: <https://www.sec.gov/files/sec-2019-annual-report-whistleblower-program.pdf>
17. Brasseur K. SEC issues first whistleblower awards of 2020, *Compliance Week*, 2020, January 23, available at: <https://www.complianceweek.com/whistleblowers/sec-issues-first-whistleblower-awards-of-2020/28343.article>

18. Campbell L., Lord N. *Corruption in commercial enterprise: Law, theory and practice*, Routledge, 2018.
19. Holtfreter K. Is occupational fraud “typical” white-collar crime? A comparison of individual and organizational characteristics, *Journal of Criminal Justice*, 2005, No. 33, pp. 353–365. DOI: <https://doi.org/10.1016/i.icrimius.2005.04.005>
20. Russell C. Friendly governance: Assessing sociopolitical factors in allegations of corruption, *Public Integrity*, 2019, No. 21, pp. 195–213. DOI: <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1446630>
21. Teachout Z. *Corruption in America: From Benjamin Franklin’s snuffbox to Citizen’s United*, Harvard University Press, 2014.
22. Baldas T., Stafford K., Gray K., Zaniewski A. Feds: 12 Detroit principals stole \$1M in kickback scheme, *Detroit Free Press*, 2016, March 29, available at: <https://www.freep.com/story/news/local/michigan/detroit/2016/03/29/feds-charge-9-current-and-former-detroit-school-principals/82375712/>
23. Agbota T., Sandaker I., Ree G. Verbal operants of corruption: A study of avoidance in corruption behavior, *Behavior and Social Issues*, 2015, No. 24, pp. 141–163. DOI: <https://doi.org/10.5210/bsi.v24i0.5864>
24. Cordis A. S., Milyo J. Measuring public corruption in the United States: Evidence from administrative records of federal prosecutions, *Public Integrity*, 2016, No. 18, pp. 127–148. DOI: <https://doi.org/10.1080/10999922.2015.1111748>
25. Boylan R., Long C. Measuring public corruption in the American states: A Survey of State House Reporters, *State Politics & Policy Quarterly*, 2003, No. 5 (4), pp. 420–438. DOI: <https://doi.org/10.1177/153244000300300405>
26. Albanese J. S., Artello K., Nguyen L. T. Distinguishing corruption in law and practice: Empirically separating conviction charges from underlying behaviors, *Public Integrity*, 2019, No. 21, pp. 22–37. DOI: <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1423859>
27. Ceresola R. G. The U. S. Government’s framing of corruption: A content analysis of public integrity section reports, 1978–2013, *Crime, Law and Social Change*, 2019, No. 71 (1), pp. 47–65. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10611-018-9788-5>
28. Congram M., Bell P., Lauchs M. Directions in intelligence and investigations. In M. Congram, P. Bell, & M. Lauchs (Eds.), *Policing transnational organized crime and corruption: Exploring the role of communication interception technology*, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 96–102.
29. Kirilenko A. The Sofia Declaration: Transborder corruption investigations and collaboration with European prosecutors. *Legal Dialogue: Topics from Civil Society*, 2018, June 28, available at: <https://legal-dialogue.org/the-sofia-declaration-transborder-corruption-investigations-and-collaboration-with-european-prosecutors>
30. Suleiman N., Ahmi A. Mitigating corruption using forensic accounting investigation techniques: A watchdog perspective, *Indian-Pacific Journal of Accounting and Finance*, 2018, No. 2, pp. 4–25. DOI: <https://doi.org/10.32890/ipiaf.2018.2.1.38>
31. Zhou T., Li W. Regulation of sponsors in China: Political will, regulators’ desire and market demands, *Hong Kong Law Journal*, 2018, No. 48, pp. 1–36, available at: <https://ssrn.com/abstract=3128060>
32. Association of Certified Fraud Examiners, *Report to the nations on occupational fraud and abuse, 2016 Global Fraud Study*, 2016, available at: <https://www.acfe.com/rtn2016.aspx>
33. Association of Certified Fraud Examiners, *Report to the nations on occupational fraud and abuse, 2018 Global Fraud Study*, 2018, available at: <https://www.acfe.com/report-to-the-nations/2018/>
34. Andersson S. Beyond unidimensional measurement of corruption, *Public Integrity*, 2017, No. 19, pp. 58–76. DOI: <https://doi.org/10.1080/10999922.2016.1200408>
35. Lin M., Yu C. Can corruption be measured? Comparing global versus local perceptions of corruption in East and Southeast Asia, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2014, No. 16, pp. 140–157. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876988.2013.870115>
36. Navot D., Beer I. The public’s conception of political corruption: A new measurement tool and preliminary findings, *European Political Science*, 2018, No. 17, pp. 93–110. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41304-016-0079-2>
37. Gibbs C. McGarrell E. F., Axelrod M. Transnational white-collar crime and risk, *Criminology & Public Policy*, 2010, No. 9, pp. 543–560. DOI: <https://doi.org/10.1111/i.1745-9133.2010.00649.x>
38. Gutmann J., Lucas V. Private-sector corruption: Measurement and cultural origins, *Social Indicators Research*, 2018, No. 138, pp. 747–770. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11205-017-1684-3>
39. Jordanoska A. The social ecology of white-collar crime: Applying situational action theory to white-collar offending, *Deviant Behavior*, 2018, No. 39, pp. 1427–1449. DOI: <https://doi.org/10.1080/01639625.2018.1479919>
40. Simpson S. S. White-collar crime: A review of recent developments and promising directions for future research, *Annual Review of Sociology*, 2013, No. 39, pp. 309–331. DOI: <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-soc-071811-145546>
41. Sohail M., Cavill S. Accountability to prevent corruption in construction projects, *Journal of Construction Engineering & Management*, 2008, No. 134, pp. 729–738. DOI: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)0733-9364\(2008\)134:9\(729\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)0733-9364(2008)134:9(729))
42. Sproat P. Unexplained wealth orders: An explanation, assessment and set of predictions, *Journal of Criminal Law*, 2018, No. 82, pp. 232–244. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022018318773210>
43. Savin-Baden M., Major C. H. *Qualitative research: The essential guide to theory and practice*. Taylor & Francis, 2013.
44. Albanese J. S., Artello K. The behavior of corruption: An empirical typology of public corruption by objective & method, *Criminology, Criminal Justice, Law & Society*, 2019, No. 20, pp. 1–12, available at: <https://ccils.scholasticahq.com/article/7735-the-behavior-of-corruption-an-empirical-typology-of-public-corruption-by-objective-method>

45. Carter N. A. *The long blue walk: My journey as a Philly cop.*, iUniverse, 2016.
46. Mullins L. The chef who brought down Bob McDonnell tells all., *Washingtonian*, 2014, January 7, available at: <https://www.washingtonian.com/2014/01/07/the-chef-who-brought-down-bob-mcdonnell-tells-all/>
47. Bricker T. E. Rampart scandal, *Encyclopedia Britannica*, 2016, available at: <https://www.britannica.com/topic/Rampart-scandal>
48. Broder J. M. Los Angeles paying victims \$70 million for police graft, *New York Times*, 2005, April 1, available at: <https://nyti.ms/2N2gBAq>
49. McFadden R. D. 6 begin serving terms in prison in ABSCAM case, *New York Times*, 1983, July 1, available at: <https://nyti.ms/2IV0RwF>
50. Levine C. Soft money is back – and both parties are cashing in: Critics deride the practice as ‘legalized money laundering’, *Politico Magazine*, 2017, August 4, available at: <https://www.politico.com/magazine/story/2017/08/04/soft-money-is-backand-both-parties-are-cashing-in-215456>
51. Martens F. T. *We'll make you an offer you can't refuse: A primer on the investigation of public corruption*, Complex Litigation Services, 2015.
52. Belluck P. 44 officers are charged after Ohio sting operation, *New York Times*, 1998, January 22, available at: <https://nyti.ms/2zhvk38>
53. Hake T., Klatt W. *Operation Greylord: The true story of an untrained undercover agent and America's biggest corruption bust*, Ankerwycke Publishers, 2015.
54. Artello K., Albanese J. S. Investigative decision-making in public corruption cases: Factors influencing case outcomes, *Cogent Social Sciences*, 2019, No. 5 (1), pp. 1–15. DOI: <https://doi.org/10.1080/23311886.2019.1670510>
55. Albanese J. S. *Organized crime: From the mob to transnational organized crime*, Routledge, 2015.
56. Possley M. Sodini took cash, witness says, *Chicago Tribune*, 1986, December 9, available at: <http://articles.chicagotribune.com/1986-12-09/news/86040201131courtroom-income-tax-evasion-wad>
57. Smaili N., Arroyo P. Categorization of whistleblowers using the whistleblowing triangle, *Journal of Business Ethics*, 2017, No. 157, pp. 95–117. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10551-017-3663-7>
58. Lindstedt C., Naurin D. Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption, *International Political Science Review*, 2010, No. 31 (3), pp. 301–322. DOI: <https://doi.org/10.1177/0192512110377602>
59. Artello K., Albanese J. S. Rising to the Surface: The Detection of Public Corruption, *Criminology, Criminal Justice, Law & Society*, 2020, Vol. 21, No. 1, pp. 74–89.

Дата поступления / Received 15.09.2020

Дата принятия в печать / Accepted 22.10.2020

Дата онлайн-размещения / Available online 25.12.2020

© Артелло К., Албаниз Дж. С.¹, 2020. Впервые опубликовано на русском языке в журнале «Актуальные проблемы экономики и права» (<http://apel.icml.ru>) 25.12.2020
© Artello K., Albanese J. S.², 2020

¹ Кристин Артелло является доцентом Школы проблем государства и правительства Университета Содружества Виргинии. Она получила степень магистра и доктора права в Кейсовском университете Западного резервного района, а кандидатскую степень в Калифорнийском университете в Ирвайне (признана нежелательной организацией в РФ с 16.02.2026 / Recognized as an undesirable organization in the Russian Federation as of 16.02.2026). Область научных интересов включает проблемы молодежной преступности и психического здоровья; законности и государственных институтов; преступности, государственной политики и общественного нарратива. Является автором публикаций в указанных и других сферах.

Джей С. Албаниз является профессором Школы проблем государства и правительства Университета Содружества Виргинии. Получил кандидатскую степень в Школе уголовного правосудия Ратгерского университета. Область научных интересов включает проблемы организованной преступности и коррупции, международной преступности, профессиональной этики, а также влияния преступности на государственную политику. Является автором множества статей и книг на данную тематику.

² Kristine Artello is associate professor in the Wilder School of Government & Public Affairs at Virginia Commonwealth University. She earned the M.S.A., and J.D. degrees at Case Western Reserve University and Ph.D. at University of California (03.03.2026 Калифорнийский университет, Беркли, включен в перечень нежелательных организаций РФ) Irvine. Her areas of expertise include youth, crime and mental health; law, crime and governmental legitimacy; and crime, public narrative and policy. She has published a number of articles in these and related areas (Institutional research and academic planning. (2023). University of California.

Jay S. Albanese is professor in the Wilder School of Government & Public Affairs at Virginia Commonwealth University. He received the Ph.D. from the School of Criminal Justice at Rutgers University. His areas of expertise include organized crime and corruption, transnational crime, professional ethics, and crime impacts of public policy. He is author of many articles and books on these subjects.