

КАК БОРОТЬСЯ С КОРРУПЦИЕЙ



ОБСЕ

Управление экономической и природоохранной деятельности
Австрия ■ Вена А-1010 ■ Кернтнер-ринг 5-7
Тел. (+43-1) 514-36-151 ■ факс: (+43-1) 514-36-96 ■

ВВЕДЕНИЕ

Д-Р МАРЦИН ШВЕЦИЦКИ

Координатор Управления экономической и природоохранной деятельности

«Власть развращает, а абсолютная власть развращает абсолютно».

– Лорд Эктон, английский историк (1887 г.)

Ни одна страна, сколь бы демократичной она ни была, не свободна от коррупции. Это социальное зло поражает государственных чиновников, политиков, бизнесменов и журналистов, разрушает национальную экономику, подрывает социальную стабильность и разъедает доверие общества к государству.

В результате коррупции сокращаются налоговые поступления, растет стоимость предоставления государственных услуг и искажается распределение ресурсов в частном секторе. Уже установлена четкая взаимосвязь между эффективным управлением и экономическим развитием, в то время как коррупция унижает обычных граждан и ослабляет государство.

В последнее время борьба с коррупцией превратилась в одну из первоочередных задач государств-членов ОБСЕ. В частности, призыв к усилению борьбы с коррупцией содержится в принятой в 1999 г. Стамбульской хартии европейской безопасности. Вопросы эффективности государственного управления рассматривались в период председательства в ОБСЕ Румынии на экономическом форуме в 2001 г. в Праге и на семинаре в 2002 г. в Бухаресте. Дискуссии и программы обучения в данной области проводились Управлением ОБСЕ по вопросам демократических институтов и прав человека и рядом представительств ОБСЕ на местах. В ряде случаев ОБСЕ объединила свои усилия с рядом международных и национальных организаций в проведении кампаний по борьбе с коррупцией.

В декабре 2003 г. ОБСЕ приняла «Новую стратегию действий в экономической и природоохранной сфере», в которой подтвердила свою приверженность целям обеспечения эффективного государственного управления. Планируется регулярно рассматривать выполнение обязательств по обеспечению транспарентности и борьбе с коррупцией всеми 55 государствами-членами ОБСЕ. Кроме того, институты ОБСЕ оказывают помощь государствам-членам в усовершенствовании законодательства, развитии институциональной базы и разработке национальной стра-

тегии борьбы с коррупцией. Подтверждением такой приверженности вышеуказанным целям является и настоящая брошюра.

Не менее энергичные антикоррупционные действия предпринимают и другие международные организации, в том числе ООН, Совет Европы, Организация экономического сотрудничества и развития, а также Всемирный банк и Европейский банк реконструкции и развития.

Политические руководители многих стран уже провозгласили борьбу с коррупцией в качестве одного из своих приоритетов. В ряде государств разрабатываются национальные программы борьбы с коррупцией и создаются специализированные органы для их реализации. Все больше международных и национальных неправительственных организаций направляют свои усилия на разоблачение коррупционной деятельности. Средства массовой информации, действующие в условиях свободы слова, обличают проявления коррупции в политике и бизнесе.

Однако практический опыт эффективной борьбы с коррупцией по-прежнему весьма ограничен. В целях оказания помощи государствам-членам ОБСЕ данная брошюра представляет примеры наиболее эффективной деятельности на этом направлении как в регионе ОБСЕ, так и за его пределами. Приводимые конкретные методы действий не являются готовыми решениями в борьбе с коррупцией, но могут рассматриваться как практические примеры, выводы из которых могут применяться в отдельных странах в зависимости от конкретных обстоятельств.

Брошюра предназначена для законодателей, государственных служащих, СМИ, НПО, деловых кругов и гражданского общества в целом. Для читателей, заинтересованных в более подробной информации по рассматриваемым вопросам, в конце издания приводится обширный перечень веб-сайтов и других источников.

Marcin Swieczki

Управление экономической и природоохранной деятельности выражает глубокую благодарность делегациям США, Великобритании и Норвегии за предоставление финансовых средств для издания данной брошюры. Мы также признательны за советы и консультации Джереми Поупу, содиректору сети информации по проблемам управления ЕКП и Эмилу Ценкову, старшему научному сотруднику Центра изучения вопросов демократии (София, Болгария).

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|------------|
| ГЛАВА 1. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОТКРЫТОСТЬ | 5 |
| ГЛАВА 2. ВЫБОРЫ И ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ | 17 |
| ГЛАВА 3. КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ ЗА ФИНАНСОВЫМИ СРЕДСТВАМИ | 31 |
| ГЛАВА 4. РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИРОВАНИЯ | 47 |
| ГЛАВА 5. ПОЛИТИЧЕСКИЙ И СУДЕБНЫЙ ИММУНИТЕТ | 53 |
| ГЛАВА 6. СОЗДАНИЕ И ПОДДЕРЖАНИЕ ЭТИЧЕСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ | 61 |
| ГЛАВА 7. МЕХАНИЗМЫ ПОДАЧИ ЖАЛОБ И РОЛЬ ОМБУДСМЕНА | 81 |
| ГЛАВА 8. ПРОЗРАЧНОСТЬ ПОЛУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ | 95 |
| ГЛАВА 9. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ | 113 |
| ГЛАВА 10. ЛИЦЕНЗИИ И ЛЬГОТЫ | 129 |
| ГЛАВА 11. ПРИВАТИЗАЦИЯ И ПРОЦЕДУРЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА БОРЬБУ С КОРРУПЦИЕЙ | 139 |
| ГЛАВА 12. УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ЕГО ПРИМЕНЕНИЕ | 147 |
| ГЛАВА 13. НАЦИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ | 167 |
| ГЛАВА 14. АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ КОМИССИИ | 177 |
| ГЛАВА 15. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО | 3 |
| ГЛАВА 16. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА: СУДЬИ И АДВОКАТЫ | 3 |
| ГЛАВА 17. ПОСЛЕСЛОВИЕ | 3 |
| АДРЕСА WEB-СТРАНИЦ | 3 |



© 2011
&
The Pericles Project

Что такое «открытое общество»? Открытое общество исходит из признания того, что никто не обладает монополией на истину. Граждане могут активно обсуждать политику правительства и будущий курс их страны. Свобода обретает более полное выражение, однако слабые и бедные находятся под защитой. Юридические гарантии свободы собраний и свободы слова обеспечены.

Такие общества не являются исключительным уделом лишь зрелых демократий. Они могут быть частью демократического развития любой страны. Открытое общество не связано с культурой или историей – и имеется целый ряд примеров, от Франции до Швеции – а скорее связано с искренней приверженностью к прозрачности органов государственного управления и гражданским правам.

Концепция открытого общества впервые вошла в современный политический лексикон после публикации одной из самых влиятельных книг 20 века. В своем эпохальном труде, изданном в 1945 году под названием «Открытое общество и его враги», Карл Поппер предсказывал крах коммунизма, разоблачая изъяны политических систем, созданных в социальном контексте. Автор книги отстаивал самые широкие возможные свободы, однако предостерегая при этом, что: «Мы должны также создавать и социальные институты, реализуемые мощью государства для защиты экономически слабых...».

Однако историю открытых обществ можно проследить намного раньше, обратившись ко временам Древней Греции. Перикл, легендарный руководитель Афин с 462 по 429 годы до новой эры, исходил из некой перспективы общества, которая не утратила своего значения и в сегодняшнем мире:

«Наша политическая система не конкурирует с институтами, которые сохраняют силу во всех других странах. Мы не копируем наших соседей, а пытаемся служить примером. Наша администрация действует в интересах многих вместо того, чтобы действовать в интересах немногих: вот почему ее именуют демократией. Законы обеспечивают равную защиту для всех в одинаковой степени в их частных спорах, но мы не игнорируем и стремление к совершенству. Когда гражданин отличается на каком-либо поприще, его призывают служить государству, отдавая ему предпочтение перед другими не в порядке привилегии, а как вознаграждение за его заслугу; и бедность этому не препятствует.

Свобода, которой мы пользуемся, распространяется также на обыденную жизнь; мы не относимся друг к другу с подозрением, и мы не досаждаем нашему соседу осуждениями, если он решает

вести самостоятельную жизнь... Но эта свобода не погружает нас в беззаконие. Мы обучены уважать и судей, и законы, и никогда не забываем о том, что должны защищать страждущих. Мы также обучены соблюдать те неписаные законы, осуждающая сила которых черпается лишь из универсального мнения о том, что справедливо...

Наш город открыт для мира; мы никогда не изгоняем иноземца... Мы свободны жить полностью по своему разумению – и все же, мы всегда готовы встретить любую опасность лицом к лицу... Признаться в нашей бедности для нас непостыдно; однако мы считаем позорным не предпринимать никаких усилий, чтобы попробовать избежать бедности... Человека, который совершено не интересуется государством, мы считаем не столько безопасным, сколько бесполезным; и хотя лишь немногие способны положить начало конкретной политике, мы все вполне можем выносить о ней суждения. Мы не рассматриваем дискуссию как препятствие на пути принятия политических мер, а скорее как необходимый предварительный шаг к тому, чтобы действовать разумно...»

В настоящее время модель открытого общества сталкивается с новыми вызовами. Одним из наиболее опасных вызовов является коррупция. Как на Балканах, так и в бывшем Советском Союзе граждане и избранные руководители ведут давнюю борьбу против того, что Всемирный банк характеризует как явление «захвата государства». Это происходит, когда организованные преступные группы и олигархи просачиваются в сферу государственных дел или когда коррумпированные государственные служащие пользуются своим положением с тем, чтобы финансировать выгодные деловые начинания. Долгосрочные последствия такого явления – просто опустошительны. Однако их можно избежать.

В последние годы многочисленные неправительственные организации проводили кампании, цель которых – помочь странам реализовать способы хорошего управления. Одной из наиболее заметных таких попыток является создание института «Открытое общество». Возглавляет его Джордж Сорос – известный филантроп, родившийся в Венгрии. Другими достойными упоминания организациями такого типа, занимающимися созданием открытого общества, являются «Трансперенси Интернэшнл», «Репортеры без границ», «Интерьюс» и «Артикль 19».

В недавнем докладе Всемирного банка делается вывод о том, что правительства, характеризующиеся большей прозрачностью, по сути дела, управляют «лучше»¹. Вся трудность заключается в том, как реализовать это желание.

СТРОИТЕЛЬСТВО НОВОГО ОБЩЕСТВА

Гарантированный доступ к информации представляет собой ключевой элемент в строительстве успешного открытого общества. Свобода слова и свобода собраний также играют важную роль. Граждане должны уметь обсуждать вопросы сегодняшнего дня, бросать вызов средствам массовой информации и правительствам и, когда они считают это целесообразным, выйти на улицы и заявить свой протест посредством мирных демонстраций. В свою очередь, те, кому общество доверяет и кто облечен властью, должны прислушиваться к жалобам граждан. По предлагаемому законодательству следует консультироваться с избирателями. За исключением крайних обстоятельств, законодательное собрание должно работать путем проведения открытых заседаний, а слушания в комитетах должны быть открытыми для всех.

Эти процессы должны проходить при поддержке живо реагирующих и независимых средств массовой информации, готовых, желающих и способных вынуждать тех, кто служит обществу, придерживаться стандартов открытого общества. Правительство должно принять легитимность средств массовой информации в оспаривании его политики и принимать поддержку общества в отношении таких критических высказываний. Политики должны быть полностью доступными для средств массовой информации. В таком обществе средства массовой информации принимают на себя ответственность по фильтрации информации на справедливой и объективной основе с тем, чтобы потребители новостей были хорошо информированы.

Цель такого доступа к информации ясна: иметь гарантии от коррупции. Политические лидеры, которые оказываются под пристальным, регулярным наблюдением со стороны общества, более склонны действовать честно, этически и в интересах общества – и менее склонны выдавать свой собственный интерес за общественный.

В попытке побуждать слуг общества следовать таким стандартам Соединенное Королевство в 1994 году ввело в действие развернутый кодекс поведения для тех, кто служит обществу. Разработанные под руководством лорда Нолана «Семь принципов общественной жизни»² могут использоваться в универсальном плане независимо от различий политического, исторического и культурного характера:

Самоотверженность – *Те, кто служит обществу на выборных должностях, должны принимать решения только с учетом интереса всего общества, они не должны этого делать для того, чтобы получить финансовые или иные материальные блага для самих себя, своих семей или своих друзей.*

Неподкупность – *Государственные служащие не должны ставить себя в положение, когда они берут на себя финансовые или иные обязательства перед внешними лицами и организациями, которые могут повлиять на исполнение ими их официальных обязанностей.*

Объективность – *В выполнении государственных функций, включая производство назначений на государственные должности, присуждение контрактов или представление лиц к наградам или благам, обладатели государственных должностями должны делать свой выбор на основе реальных достоинств.*

Отчетность – *Государственные служащие подотчетны за свои решения и действия перед обществом и должны соглашаться на любую инспекцию, которая соответствует занимаемой ими должности.*

Открытость – *Государственные служащие должны проявлять максимальную открытость относительно всех решений или действий, которые они предпринимают. Они должны приводить обоснования для их решений и ограничивать информацию только тогда, когда этого требуют более широкие общественные интересы.*

Честность – *Государственные служащие обязаны объявлять любые частные интересы, относящиеся к их государственным обязанностям, и предпринимать шаги для разрешения любых возникающих конфликтов таким образом, чтобы отстаивать общественные интересы.*

Руководство – *Государственные служащие должны содействовать развитию и поддержанию этих принципов посредством руководства и примера.*

Кодексы поведения – *для министров, законодателей, чиновников государственной службы и службы международных отношений, судебной власти и местных органов управления³ – могут помочь странам использовать эти принципы. Подобным же образом хартии граждан побуждают правительственные учреждения обеспечивать известные уровни услуг гражданам и интересоваться характером жалоб, если эти уровни услуг не обеспечиваются.*

Государственные назначения должны производиться открыто и опираться на реальные достоинства⁴. Также и государственные организации и их советы должны соблюдать высокие стандарты надлежащего поведения, включающие беспристрастность, неподкупность и объективность в отношении управления ими общественных фондов. Они будут стремиться оказать больше услуг, обеспечивая положение, когда эти услу-

ги поставляются самым эффективным и экономичным образом из бюджета при независимой оценке их результатов там, где это целесообразно. Они должны быть подотчетны законодательной власти и широким слоям общества с точки зрения их деятельности, финансового управления и степени, в которой поставленные цели достигнуты.

Правительственные подряды должны определяться через открытый процесс публикации тендеров с тем, чтобы граждане имели полную информацию о коммерческих связях органов управления. Это позволяет сокращать масштабы распространения протекционизма и политического патронажа, финансируемого за счет общества. Контрольный финансовый орган должен в ходе открытых слушаний ставить законодательную власть в известность о результатах, достигнутых правительством в этих областях, и такого рода отчет должен публиковаться незамедлительно. Гражданин, у которого есть претензии, должен иметь доступ к омбудсмену, доклады которого должны публиковаться открыто и который стремится гарантировать своевременное принятие каких-либо мер по исправлению положения.

Во все большей степени, чтобы укреплять национальную безопасность перед возрастающей угрозой терроризма, во всем демократическом мире выдвигается аргумент о том, что такая свобода слова и собраний, а также право на информирование общества должны быть ограничены. Хотя нельзя отрицать реальность существующей угрозы, в действительности же этот аргумент способствует цели, которую ставят себе террористы: уничтожение гражданского общества. Необходимо достичь равновесия.

Коррупция, подобно терроризму, питается за счет недостатка надежной информации. Лауреат Нобелевской премии 1987 года Оскар Ариас Санчес заметил:

«Мы не должны отчаиваться из-за неспособности остановить раковую опухоль коррупции. Хотя мы много говорим о глобализации коррупции, мы также должны приветствовать глобальный прилив общественных требований хорошего управления. Сегодня национальные лидеры начинают принимать утверждение о том, что коррупцию надо обсуждать на внутренней и международной арене.»

Однако, нашим самым важным оружием в борьбе с коррупцией будет растущее число демократий и, следовательно, свободной прессы во всем мире. Без свободы задавать вопросы или производить перемены, люди не имеют полномочий – а, скорее, попадают в некую систему поверхностной демократии. Одной из наиболее важных свобод

*в демократии является свобода прессы. Когда голос одного мужчины или одной женщины подавляется, возникает опасность того, что все голоса будут вынуждены замолчать. Когда скрывается суть, даже малая толика истины, может родиться огромная ложь».*⁵

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Чем больше информации распространяется публично и чем больше точность этой информации, тем больше возможностей для возникновения прозрачных и действительно подотчетных органов управления. Без такого доступа уверенность в государственных институтах будет поставлена под угрозу.

Однако даже в тех случаях, когда общество признает важность свободы информации, без юридической защиты права на информацию граждане часто оказываются брошенными на милость государственных чиновников и политиков, которые могут испытывать нежелание расстаться с какой-либо определенной информацией. Чтобы исправить такого рода практику, Совет Европы твердо высказался в пользу формальной гарантии:

*«Государства-члены должны гарантировать право каждого человека на доступ, на основании просьбы, к официальным документам, находящимся в распоряжении государственных властей. Этот принцип должен применяться без дискриминации на любых основаниях, включая национальное происхождение.»*⁶

Следовательно, разумный закон о свободе информации может рассматриваться как обеспечивающий фундамент для устойчивой демократии».

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ

Статья 19 Всеобщей декларации прав человека обеспечивает начальную точку для этого процесса, однако сферы ее применения ограничены⁷. Статья скорее нацелена на ограничение правительственной цензуры, нежели на развитие прозрачности органов государственного управления⁸. Таким образом, задача реформатора состоит в том, чтобы развить положения Статьи 19.

Можно начать с предположения о том, что вся информация принадлежит обществу. И если нет императивных причин, по которым эту информацию не следует предоставлять обществу, информация содер-

жится под опекой правительства с целью ее использования в интересах общества⁹.

Подход, избранный такими странами, как Бразилия и Новая Зеландия, заключался в создании юридического требования о том, что вся официальная информация должна предоставляться тому, кто ее ищет, если нет адекватной причины не обнародовать эту информацию¹⁰. Если отправная точка говорит о том, что информация принадлежит государству и должна использоваться в интересах правительства, тогда любые возникающие из этого права будут иметь небольшую ценность в развитии демократической среды или прений со знанием сути проблемы. В Разделе 5 Закона Новой Зеландии об информации 1982 года предусматривается:

5. Принцип доступности – Вопрос о предоставлении любой официальной информации... за исключением случаев, когда это недвусмысленно требуется по настоящему закону, решается в соответствии с принципом о том, что информация предоставляется за исключением случаев, когда есть оправданные основания не разглашать ее¹¹.

В любом открытом и демократическом обществе нет оснований для того, чтобы держать государственные доходы в тайне от своих граждан. Почему в демократическом обществе внебюджетные фонды должны оставаться за рамками официального учета и отчетности правительства? В интересах прозрачности и отчетности доходы государства должны быть полностью отражены в его официальном бюджете. Бюджет должен быть объектом аудита со стороны независимого финансового контрольного органа, и все выводы подлежат разглашению. Существует также растущий глобальный консенсус, который признает право граждан знать, сколько получают их правительства в качестве платы за эксплуатацию природных ресурсов. В этом отношении сделки с многонациональными корпорациями не должны держаться в секрете.

НЕКОТОРЫЕ ПРИМЕРЫ ИЗ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

Среди других стран региона ОБСЕ Латвия имеет Конституцию, которая конкретно предусматривает доступ к информации. Конституция гласит:

Статья 100. *Каждый имеет право на свободу слова, что включает право свободно получать, хранить и распространять информацию и излагать свои взгляды. Цензура запрещается.*

Статья 104. *Каждый имеет право обращаться с запросами к государству и институтам местных органов управления и получать ответ по существу.*

Статья 115. *Государство защищает право любого человека жить в подходящей среде путем представления информации относительно условий окружающей среды и путем содействия сохранению и улучшению окружающей среды.*

Подобным же образом в латвийском Законе 1998 года о свободе информации гарантируется доступ общества ко всей информации в «любой технической доступной форме», если это не ограничено конкретно по закону. Организации должны отвечать на запросы по получению информации не позднее 15 дней. Информация может быть ограничена только в соответствии с законом; если информация предназначена лишь для внутреннего пользования учреждения; если речь идет о профессиональной тайне, не связанной с государственными закупками или информацией о частной жизни лица; или если информация касается процедур оценки и сертификации.

С запросами можно обращаться внутри страны – к более высокой правительственной инстанции или же непосредственно в суд. Например, в 1999 году латвийский Конституционный суд постановил, что норматив, изданный Кабинетом министров и ограничивающий доступ к бюджетной информации, является недействительным, ибо нарушает требования Закона о свободе информации.

Такие же условия преобладают в Болгарии, где в Статье 41 болгарской Конституции 1991 года говорится:

(1) *Каждый имеет право искать, получать и распространять информацию. Это право не используется во вред правам и репутации других или во вред национальной безопасности, общественному порядку, общественному здоровью и морали.*

(2) *Граждане имеют право получать информацию от государственных органов и агентств по любому вопросу, представляющему для них законный интерес, если это не государственная тайна или какая-либо иная тайна, которая определена законом и не затрагивает права других.*

В 1996 году Конституционный суд Болгарии постановил, что хотя Конституция наделяет любого человека правом на информацию, требуется дополнительное законодательство с целью определения условий, при которых указанная прерогатива будет ограничена. После того, как целый ряд судов низшей инстанции отверг просьбы граждан и неправительственных орга-

низаций (НПО) о получении информации, в 2000 году был принят Закон о доступе к государственной информации. Он позволяет любому лицу и юридическому лицу требовать доступа к любой информации, которую имеют государственные институты.

Закон «О защите данных личного характера», который вступил в силу в январе 2002 года, дает людям право доступа и возможность исправления информации о них, которая хранится как государственными, так и частными организациями. В 2002 году была создана комиссия по защите данных с тем, чтобы осуществлять надзор за реализацией этого закона. В 2002 году был представлен законопроект о национальных архивах. В настоящее время болгары не имеют права апелляции, если нет доступа к этим записям.

Подобно другим странам региона Болгария в апреле 2002 года приняла Закон «О защите секретной информации» в рамках своей попытки присоединиться к Организации Североатлантического договора (НАТО). По этому законопроекту создавалась Комиссия по секретной информации, члены которой назначались премьер-министром, и были разработаны четыре уровня защиты секретной информации. Закон предусматривает очень широкий диапазон классификации. Тот, кто уполномочен подписать документ, может также присвоить ему гриф секретности. Не существует каких-либо критериев главенствующего общественного интереса, которые могут отменить решение о присвоении документу грифа секретности. Короткое «Руководство гражданина», опубликованное в режиме реального времени, объясняет, как работает болгарское законодательство¹².

Согласно отдельному закону, Акту об администрации Болгарский совет министров обязан публиковать реестр административных структур и «всех нормативных, индивидуальных и общих административных актов». Копия реестра должна быть представлена и в Интернете.

Третьим примером законов о доступе к информации в регионе ОБСЕ является Молдова, где Статья 34 Конституции предусматривает, что:

(1) Доступ к любой информации, представляющей общественный интерес, является правом каждого человека и поэтому не подлежит ограничению.

(2) Государственные власти в пределах своей компетенции обеспечивают гражданам доступ к правдивой информации как о государственных делах, так и по вопросам, представляющим личный интерес.

(3) Право доступа к информации не должно наносить ущерба мерам по защите граждан или по защите национальной безопасности.

(4) Государство и частные средства массовой

информации обязаны обеспечивать общественность достоверной информацией.

В дополнение к этому Статья 37 предусматривает право на информацию по окружающей среде, здравоохранению и потребительским услугам:

(2) Государство гарантирует каждому гражданину право свободного доступа к достоверной информации относительно состояния природной среды, условий жизни и работы, и качества продовольственных товаров и бытовой техники.

По Закону «О доступе к информации», вступившему в силу в августе 2000 года, граждане и резиденты Молдовы могут требовать информацию у государственных учреждений, финансируемых государством организаций, юридических лиц, и лиц, предоставляющих государственные услуги и имеющих доступ к официальной информации. Учреждения должны давать ответ в сроки не позднее 15 рабочих дней.

Могут использоваться ограничения для защиты следующих типов информации: государственные тайны, связанные с военной, экономической, технико-научной деятельностью, внешней политикой, разведкой, контрразведкой, расследовательской деятельностью, если публикация способна поставить под угрозу соблюдение государственной тайны; деловая информация, представленная государственным институтом при условии ее конфиденциальности; персональные данные, обнародование которых может рассматриваться в качестве нарушения неприкосновенности частной жизни; информация, относящаяся к расследовательской деятельности соответствующих органов; и информация, которая представляет конечные или промежуточные результаты научных и технических исследований. Поставщики информации должны доказать, что ограничение налагается по закону и что ущерб, нанесенный публикацией, перевесит общественный интерес, который выражается обнародованием информации.

В Молдове обращения в связи с отказами, задержками, сборами и нанесенным ущербом могут подаваться начальнику департамента, который хранит эту информацию, или более высокому органу. Относительно отказа в удовлетворении запросов можно обращаться напрямую в суды. С апелляциями можно также обращаться напрямую в суды. Могут также иметь место и обращения к омбудсмену. Административный кодекс и уголовные кодексы были пересмотрены в 2001 году с тем, чтобы предусмотреть штрафы и наказания за нарушение Закона «О доступе к информации».

Федерация Боснии-Герцеговины предусматривает 4-й пример. Закон о свободе информации был принят

в октябре 2000 года в Боснии-Герцеговине и в Сербской Республике в мае 2001 года. Закон вступил в силу в феврале 2002 года.

Инициатором этого закона явилось Бюро Верховного представителя по Боснии-Герцеговине, являющееся главным гражданским агентством по установлению мира в стране, которое постановило, что следует разработать законопроект о свободе информации. Высокого уровня группа международных и национальных экспертов подготовила проект закона в июне 2000 года, опирающийся на лучшие практические образцы во всем мире.

Закон применяется к информации в любой форме, хранимой любым государственным органом, включая юридические лица, выполняющие государственные функции. Он предусматривает широкое право доступа для любого физического или юридического лица как внутри, так и за пределами Боснии. Просьба должна представляться в письменном виде. Правительственное агентство должно дать ответ не позднее, чем через 15 дней.

Информацию можно не разглашать, если это способно причинить «существенный ущерб» для интересов обороны и безопасности, защиты безопасности общества, предотвращению преступления и обнаружению преступления. Неразглашение также требуется для защиты совещательного процесса публичной власти, корпоративных секретов и неприкосновенности частной жизни. К любому исключению применяется критерий общественного интереса.

Омбудсмен выслушивает апелляции. Те, кто был лишен информации, также могут апеллировать и оспаривать решения в суде. Омбудсмен Федерации изложил два заключения о реализации Закона «О свободе информации». Первый из них, выпущенный до вступления Закона в силу, призывал министерства распространять руководства, составлять реестр и назначать должностных лиц по информации. Во втором решении омбудсмен рекомендовал не публиковать разведывательные досье, относящиеся к кандидатам на предстоящих выборах.

Если опираться на опыт региона ОБСЕ, а также других регионов, становится очевидно, что требуется время для проведения реформ и для того, чтобы новые подходы закрепились в бюрократических культурах. Несколько стран пришли к выводу о том, что недостаток осведомленности общества о гражданских правах в сочетании с ненадежными системами управления записей и нежеланием некоторых государственных чиновников менять свои подходы означало, что к использованию этого законодательства прибегают в меньшей степени, чем это предполагали те, кто его отстаивал. Возможно, только этого и следовало ожидать. Положительной стороной являются усилия, предпринятые рядом правительств и НПО по повыше-

нию осведомленности общественности и государственных чиновников относительно требований новой открытости. Новые законы следует продвигать вперед энергично для того, чтобы они привели к желаемым результатам¹³.

ОГРАНИЧЕНИЯ

Как мы видели на основе региональных примеров, любой закон о свободе информации сопровождается некоторыми ограничениями. Крупной проблемой является определение того, какие критерии должны устанавливаться для этих пределов. Неизбежно исключения будут составлять государственная безопасность, правоохранительная деятельность, личные данные о других лицах и информация, чувствительная в коммерческом отношении.

Глобальная неправительственная организация «Артикль 19» (Статья 19) разработала образец закона о свободе информации для использования в разработке такого законодательства¹⁴. Этот примерный законопроект включает следующие ограничения:

- ▶ *Неразумное обнародование личной информации*
- ▶ *Информация, которая не может быть использована в судебном разбирательстве в качестве доказательства и т.д.*
- ▶ *Коммерческая или конфиденциальная информация, затрагивающая нарушение доверия, профессиональные тайны, обнародование которых, по всей вероятности, нанесет серьезный ущерб коммерческим или финансовым интересам третьей стороны*
- ▶ *Конфиденциальная информация, полученная от другого государства или от международной организации, которая не может быть обнародована без нанесения серьезного ущерба отношениям с тем государством или организацией*
- ▶ *Публикация информации, которая, по всей вероятности, поставит под угрозу жизнь, здоровье или безопасность любого лица*
- ▶ *Записи о правоохранительной деятельности, которые, по всей вероятности, способны причинить серьезный ущерб правоохранительной деятельности в случае их обнародования*
- ▶ *Информация, которая способна поставить под угрозу национальную безопасность или оборону*
- ▶ *Экономическая информация, могущая подорвать способность правительства управлять экономикой или же могущая причинить серьезный ущерб законным коммерческим или*

финансовым интересам общественной организации

- ▶ *Информация, разглашение которой, по всей вероятности, нанесет серьезный ущерб эффективному формулированию или разработке правительственной политики¹⁵.*

В 2002 году Совет Европы усовершенствовал этот подход, заявив, что «государства-члены могут ограничить право доступа к официальным документам». Однако Совет констатировал, что любое ограничение должно быть определено именно в законе; оно должно быть необходимым в демократическом обществе; и оно должно быть пропорционально информации, находящейся под защитой.

Совет Европы признает, что можно установить известные пределы для общественной информации в следующих областях:

- ▶ *национальная безопасность, оборона и международные отношения;*
- ▶ *общественная безопасность;*
- ▶ *предотвращение, расследование и судебное преследование в отношении преступной деятельности;*
- ▶ *неприкосновенность частной жизни и другие законные личные интересы;*
- ▶ *публичные и частные коммерческие и другие экономические интересы;*
- ▶ *равенство сторон относительно судебных разбирательств;*
- ▶ *окружающая среда;*
- ▶ *инспекция, контроль и надзор со стороны государственных властей;*
- ▶ *государственная экономическая, денежно-кредитная политика и политика в области обменных ставок;*
- ▶ *конфиденциальный характер дискуссии внутри и между государственными органами управления во время внутренней подготовки вопроса¹⁶.*

Однако, в то же самое время необходимо проявлять осторожность при следовании таким ограничениям. Например, карту государственной безопасности можно использовать в игре чрезмерно. Концепции государственной безопасности и безопасности политической элиты могут быстро слиться воедино в тех случаях, когда существует возможность попасть в политически щекотливое положение. Кроме того, дело в том, что Закон «Об официальных секретах» может последовать сразу же за прогрессивным Законом «О доступе к информации» и фактически отобрать большую часть или все права, которые признавались ранее¹⁷. Сингапур возбудил судебное дело против

«Бизнес Таймс» за публикацию официального прогноза о вероятном экономическом росте страны – т.е. о материале открытом и доступном в других промышленно развитых странах – а затем сократил тираж международного еженедельника «Экономист», когда тот попробовал покриковать этот шаг¹⁸.

На первый взгляд представляется, что неприкосновенность частной жизни – это относительно простой вопрос, который возможно решить. Немногие будут выступать против прав на конфиденциальность данных о больном, но могут быть и исключения; например, если человек страдает от весьма заразной, угрожающей жизни болезни, которая передается другим. И все же ценность, придаваемая обществом неприкосновенности частной жизни, бывает различной и часто определяется национальными и культурными традициями. Тот факт, что в Швеции гражданин вполне может ознакомиться с налоговой ведомостью, заполненной его соседом, вряд ли достаточен для того, чтобы убедить другие страны в желательности такого рода открытости.

Государственные деятели часто претендуют на право, чтобы их частная жизнь не была предметом обсуждения в средствах массовой информации. Как правило, суды во всем мире поддерживают аргумент о том, что государственные деятели обязательно должны оказываться в положении, когда их частная жизнь является объектом более пристального внимания со стороны лиц и средств массовой информации¹⁹. Это означает, что во все большем числе государств государственные деятели вынуждены смиряться с более пристальным вниманием к их частной жизни, чем то внимание, которое допустимо в случае с рядовыми гражданами. В частности политики действуют более агрессивно, подавая в суд по таким обвинениям, как диффамация и следовательно им должно обеспечивать гораздо меньшую защиту также и в этой области.

Утверждения о том, что желаемая информация является слишком чувствительной в коммерческом плане, чтобы ее можно было разглашать – встречаются также часто. И все же в принципиальном плане граждане имеют демократическое право знать о подробностях коммерческих договоренностей, достигнутых между их правительством и его поставщиками, тем более в случае приватизации государственных активов. В то время как конфиденциальность может быть характерной для законных транзакций с частным сектором, она не будет выдерживать никакой критики там, где на карту поставлены деньги государства²⁰. Для чиновников слишком просто заключать сделки с частным сектором, а затем заявлять, что сделки носят привилегированный характер и поэтому не могут быть объектом государственного надзора²¹.

Возможно одной из самых проблематичных областей является та степень, в которой граждане должны

иметь доступ к консультациям, которые даются министрам и руководителям консультантами правительства. Те, кто выступает за ограничение доступа к такой информации, утверждают, что политические рекомендации государственных служащих их министрам должны даваться откровенно и бесстрашно. Такие обмены мнениями перед глазами общественности, говорят они, способны существенно подорвать атмосферу доверия и, в конечном счете, эффективный процесс принятия решений. При опоре на такую аргументацию внутренние официальные документы часто освобождаются от выполнения требований свободы информации. Хотя этот аргумент может показаться привлекательным, страны, которые представляют такую информацию, как правило, встречались с небольшим числом проблем в результате этого, а также получали постоянно хорошие баллы в обзорах по международной коррумпции.²¹

В СЛУЧАЯХ ВОЗНИКНОВЕНИЯ СПОРОВ

Как только установлено юридическое право на информацию с надлежащей широтой охвата этого права, как должны разрешаться конфликтные интересы в случаях споров? Сколь легко для политических, в отличие от общественных интересов, взять верх, когда гражданин или журналист обращается с просьбой об информации?

В некоторых странах министры наделены дискреционными полномочиями отказывать в просьбах относительно информации. Ясно, что ни один министр не должен иметь такие полномочия, если их нельзя пересмотреть или обжаловать, ибо данной привилегией можно злоупотреблять, фактически не прилагая к этому никаких усилий. В инструкциях следует дать всеобъемлющую идентификацию случаев, когда доступ может быть заблокирован. Информация никогда не должна утаиваться, если ее разглашение может вызывать неудобство или смущение у какого-либо министра или департамента. Министры также не должны иметь возможности блокировать доступ, прибегая к аргументу о том, что информация не имеет отношения к заявителю просьбы и что это может быть «неправильно понято» просителем, или средствами массовой информации²².

В некоторых странах допускается право апелляции к независимому комиссару по информации, омбудсмену или к апелляционной инстанции. Рекомендации относительно разглашения информации либо принимаются указанным министром, либо передаются на рассмотрение судебной инстанции по апелляции. В других случаях органы по апелляциям могут лишь рекомендовать, чтобы министр пересмотрел свое предыдущее решение отказать в просьбе, причем отсут-

ствует право апелляции к судебной инстанции, если министр этого не сделает. Системы управления могут быть различны, однако всегда существует совершенно неприемлемый конфликт интересов, если чиновник выступает в качестве судьи от своего собственного имени.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ КАМПАНИИ И УПРАВЛЕНИЕ ОТЧЕТНЫМИ МАТЕРИАЛАМИ

Должны ли люди всякий раз запрашивать информацию, на которую они имеют право? Одна точка зрения заключается в том, что органы управления не должны просто ждать пока к ним обратятся с просьбой об информации. Они должны разработать политику, которая передает важную информацию людям, еще до того, когда они ее запросили. Такие позитивные действия могут быть гораздо более эффективными и иметь большую практическую ценность, чем в тех случаях, когда департаменты пассивно ожидают представления запросов²³. Это также означает, что информация может обрабатываться и представляться в форме простых и содержательных сообщений, которые гораздо более полезны для граждан, чем кипы документов, которые просто вбрасываются в веб-сайт, как на свалку. Подготовка содержательных сообщений не должна давать возможность манипуляций и передачи «полуистин».

Такая стратегия может быть особенно выгодной для правительств с ограниченными ресурсами. При наличии информации в офисах и других официальных местах в значительной мере сокращается время в течение которого персонал может отвечать на отдельные вопросы, – и граждане узнают о своих правах, даже и, не осознавая своего права это знать²⁴.

Когда мы боремся за более широкий доступ к информации, мы в то же самое время должны бороться и за улучшение управления отчетами. Представляется, что нет большого смысла в том, чтобы иметь доступ к информации, которая хаотична и ненадежна. Системное, полное и надежное хранение отчетных материалов является обязательным условием. Надежные системы управления отчетными материалами государственного сектора имеют важное значение. Подобным же образом без «следов», оставляемых письменными документами, мы имеем слабую отчетность или вообще никакой, и в этом вакууме может процветать коррупция. Во все большей степени роль главного архивариуса приобретает огромное значение. Чиновник, на которого давно не обращали внимания, во все большей степени воспринимается как хранитель ключа к отчетности. Протоколы архивариуса позволяют иметь «бумажный

след», необходимый для разоблачения плохого управления и коррупции. К сожалению, посты, которые они занимают, как правило, низкого ранга, и существует недостаточно ресурсов для их работы. Должность главного архивариуса должна находиться под защитой Конституции – возможно быть на одном уровне с членом Верховного суда или руководителем независимого контрольного финансового органа.

Однако по мере того, как правительства занимают более открытую позицию, реформаторы должны быть готовы принимать мир таким, каков он есть, старые протоколы могут быть столь хаотичными, что могут превратить право доступа к информации в нечто, требующее массу времени, если не полностью бесплодное занятие. Действительно, в Мексике, где Закон «О свободе информации» был принят в апреле 2002 года, в одном из докладов говорилось о том, что «публичные записи, транскрипты и протоколы важных встреч, преднамеренно скрывались от взглядов общества, и поэтому не осталось каких-либо официальных отчетов о том, как принимаются ключевые решения. Во многих случаях официальные записи были уничтожены или же взяты домой чиновниками, когда они уходили с этой должности»²⁵.

В таких случаях переходные процедуры имеют важное значение для того, чтобы граждане не утратили веру в их новоприобретенные права. Вместо того, чтобы допускать использование плохих систем управления отчетами в качестве повода для блокирования реформ, будет лучше начать все заново. Права доступа не должны иметь обратной силы в областях, где существующая информационная система не способна поставлять документы надежным образом.

Какой бы курс ни был взят в этой связи, следует ввести четкое обязательство, что предоставляемая информация будет полной, связанной и понятной. Неизменно ставится вопрос о факторе затрат в качестве аргумента против реформы. Должны ли те, кто запрашивают информацию, брать на себя расходы по подготовке ответов? Если это так, то не следует ли установить для этого пределы? По всей очевидности, высокие расценки препятствуют представлению просьб и тем самым подрывают саму цель этого требования. К счастью, правительства узнают о том, что блага открытости могут перевесить любые связанные с этим расходы. Более того, там, где принято законодательство, как правило, существует потребность лишь в номинальных расходах на обработку.

ИНФОРМАЦИЯ И ЧАСТНЫЙ СЕКТОР

Частный сектор также имеет свои собственные потребности в доступе к полной и надежной государственной информации; в частности информации, отно-

сящейся к правилам и действиям в области государственных закупок, которые некоторые страны начинают вводить через Интернет²⁶.

Хотя информация, хранящаяся в частном секторе, сама управляется соображениями иного порядка, чем те, что применимы к государственной сфере, некоторые категории информации должны предоставляться потребителям, поставщикам и работникам. Примеры этого находятся в диапазоне от продовольственных товаров с четкими ярлыками до деловых отчетов; от профессионального аудита и финансовых услуг до досье работников.

Общество по праву ожидает большей отчетности всякий раз, когда частные организации осуществляют государственные функции или когда традиционная государственная функция переходит в частные руки. Нельзя позволить, чтобы частные агентства «затуманивали» свою публичную отчетность. Наоборот, граждане имеют право знать гораздо больше о государственно-частных предприятиях, чем о деятельности, которая ограничивается исключительно частным сектором. Ведь в конце концов в таких видах деятельности, финансируемых государством, речь идет о деньгах налогоплательщиков.

Граждане, пенсионные фонды и страховые компании также имеют право ожидать честной финансовой информации от корпораций с публичным листингом. Аудиторы частного сектора должны выполнять свои функции независимо от корпораций – объектов аудита и имея в виду государственные интересы, а не интерес, который предполагает удовлетворение узких целей старших управляющих с бонусами за результат. Финансовые доклады, которые они пишут, имеют жизненно важное значение для благосостояния граждан. Эти профессионалы выполняют общественную функцию тем, что обеспечивают информацию, создающую реальную картину финансового здоровья компаний – объектов аудита²⁷.

Ведущим корпорациям делает честь то обстоятельство, что они начинают соглашаться с законной озабоченностью общества и в некоторых случаях отвечают тем, что содействуют доступу к информационной политике.²⁸ Действительно, отчетность частного сектора перед обществом в целом лежит в самой основе растущего движения по развитию социальной ответственности корпораций.

ИЗМЕНЕНИЕ В КУЛЬТУРЕ

Даже если преимущества открытости будут осознаны, граждане, имеющие право доступа к информации, могут показаться представляющими угрозу для чиновников, привыкших рассматривать свои деловые

досье как конфиденциальные и неподходящие для глаз любопытной публики.

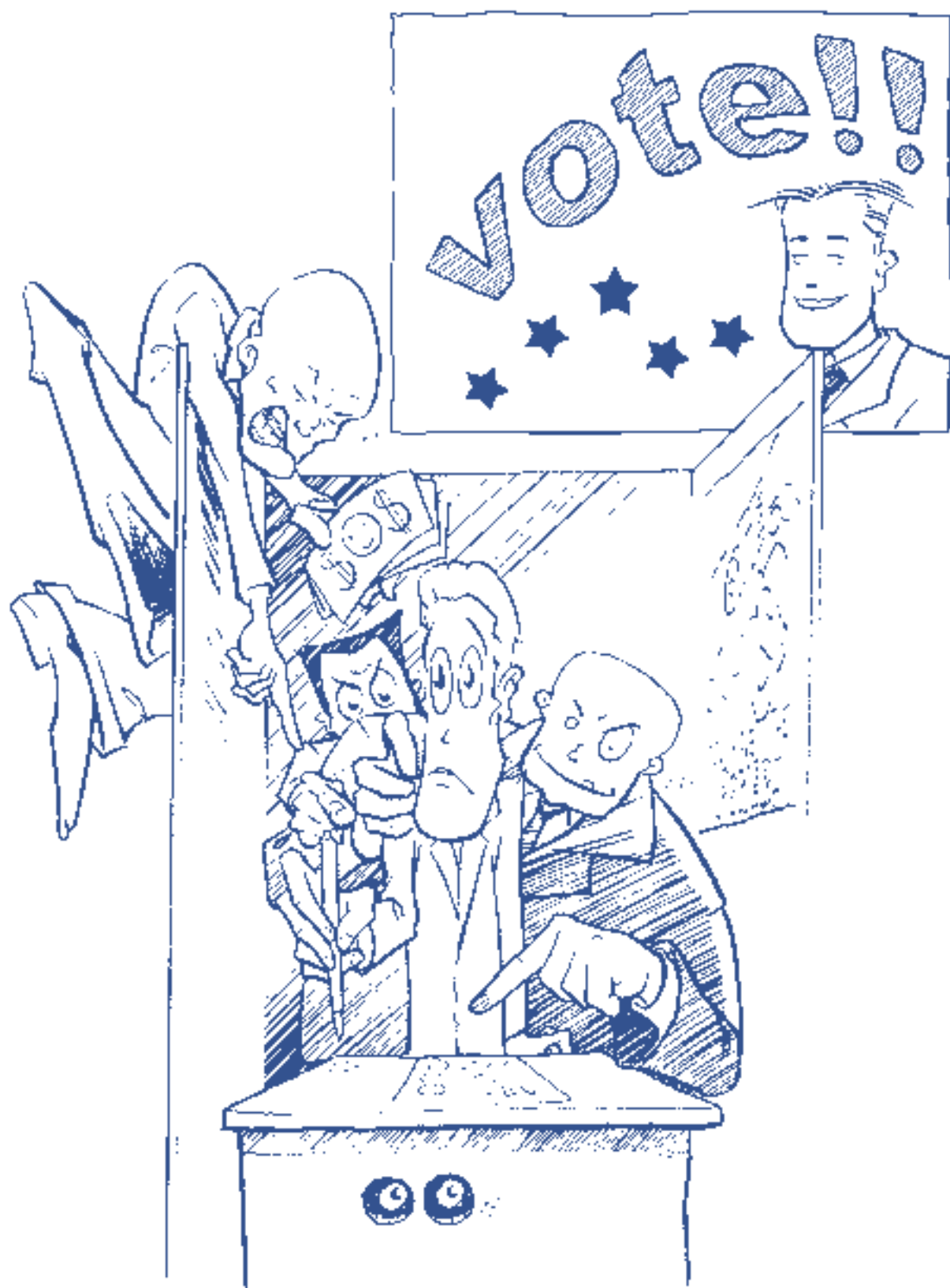
Необходимо изменение в самой культуре – от самого младшего персонала правительства до обремененного ответственностью министра. Посредством подготовки и примеров лидерства на самом высоком уровне, должностные лица придут к пониманию того, что внедрение практики доступа к информационной

политике способно заметно повысить качество администрации. Такая политика формирует этику государственного сектора – сектора служения обществу, повышает чувство удовлетворенности работой и увеличивает степень доверия, которое ощущают в отношении государственных служащих те сообщества людей, которым они служат и в которых они живут.

СНОСКИ

- 1 The World Bank – Governance Policy Research Working Papers: <http://econ.worldbank.org/resource.php?topic=13&type=5> See also Governance Indicators: <http://www.worldbank.org/wbi/governancegovdata2002/>
- 2 UK Public Standards: http://www.public-standards.gov.uk/about%20us/seven_principles.htm
- 3 Соединенное Королевство имеет комиссара, который контролирует процесс открытости и надлежащий характер государственных назначений (см. <http://www.ocpa.gov.uk/index2.htm>). Еще один пример открытости последнего времени на уровне местных органов власти – это проект Соединенного Королевства под названием *Modern Local Government in Touch with the People* (Современные органы местного управления, имеющие контакт с людьми). (http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_locgov_605468.hcsp). В новых этических рамках советы должны брать на вооружение новую культуру открытости и готовность к отчетности, для которой разрабатывается новый Модельный Кодекс поведения членов Совета. Этот кодекс требует, чтобы выборные советники местных властей в Англии вели себя в соответствии с самыми высокими стандартами личного поведения при исполнении своих обязанностей.
- 4 Например, см. эстонский Закон о государственной службе (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007216.pdf>).
- 5 Transparency International Source Book 2000: <http://www.transparency.org/sourcebook/00-foreword.html>
- 6 Рек. (2002)2 Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно доступа к официальным документам: http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/recommendations/2002r2.htm. Относительно обзора позиций стран Содружества см. *Open Sesame: Looking for the Right to Information in the Commonwealth*, доклад, подготовленный группой НПО под названием the Commonwealth Human Rights Initiative (2003): http://www.humanrightsinitiative.org/publications/chogm/chogm_2003/default.htm.
- 7 В Статье 19 предлагается модельный закон о свободе информации: см.: <http://www.article19.by/publications/freedominfo/aw/> Американский Закон о свободе информации представляет собой наиболее открытый пример этого типа законодательства. См.: http://www.epic.org/open_gov/foia/us_foia_act.html; Австралийский Закон Содружества 1982 года о свободе информации по адресу: http://www.comb.gov.au/publications-information/free-dom_information.htm; и Ирландский Закон о свободе информации (1997) по адресу: <http://www.finance.gov.ie/viewdoc.asp?DocID=837>; относительно анализа первого законодательства Японии по этому вопросу см. <http://www.freedominfo.org/analysis/japan1/>.
- 8 See Anne Marie Goetz and Rob Jenkins, “Hybrid Forms of Accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India” («Гибридные формы отчетности. Участие граждан в институтах надзора за государственным сектором в Индии»), *Public Management Review* Vol. 3 Issue 3 2001 pp 363-383. Also Rob Jenkins and Anne Marie Goetz, “Accounts and Accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India”, («Отчеты и отчетность: теоретические последствия движения за право на информацию в Индии»). *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 3, pp 603-622.
- 9 Шведское правительство недавно запустило в действие программу “Open Sweden”, как часть своей программы “A Government in the Service of Democracy”, направленной на обеспечение того, чтобы основные принципы демократии, верховенства права и эффективности сохраняли силу в национальном правительстве и среди 150 шведских органов управления. Необходимость большей открытости имеет одинаково приоритетное значение для 21 совета графств Швеции и 289 муниципалитетов. В результате этого «Открытая Швеция» представляет собой совместную акцию с участием представителей национального уровня, советов графств и муниципального уровня.
- 10 Brazilian Constitution, Article 5, Item 33. Так же обстоят дела и с Официальным информационным актом Новой Зеландии 1982 года. В этом акте пересмотрен принцип секретности, изложенный в Законе об официальных секретах 1951 года, который был им отменен.
- 11 1982 New Zealand Official Information Act See: http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes.
- 12 Доступ к информационной программе (<http://www.aip-bg.org/library/laws/apia.htm>). См. также руководство “How to Get Access to Information: Citizen’s Guide” (<http://www.aip-bg.org/handy.htm>).

- 13 С признательностью отмечается помощь в таких вопросах со стороны Дэвида Банисара из «Прайвеси интернешнл». Также см. веб-сайты относительно «Прайвеси интернешнл» (<http://www.privacyinternational.org/>) и относительно Статьи 19 (<http://www.article19.org/>).
- 14 Статья 19 предлагает модельный закон о свободе информации: См.: <http://www.article19.by/publications/freedominfo/>
- 15 Разделы с 25 по 32
- 16 Документ (2002)2 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о доступе к официальным документам: http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/recommendations/2002r2.htm.
- 17 Государство Зимбабве объединило оба подхода в одном законе, наделив явно «либеральным» названием в высшей степени репрессивный набор положений. В статье, опубликованной 17 июня 2002 года в британской газете «Дейли Телеграф», лицензионные сборы, определяемые на основе закона, характеризуются как «абсолютно возмутительные» и, по всей вероятности, могут побудить целый ряд международных агентств новостей закрыть свои бюро в Зимбабве. Другие агентства, такие как «Би-би-си», уже были вынуждены покинуть Зимбабве.
- 18 Редактор сингапурской «Бизнес Таймс» был подвергнут наряду с другими судебному преследованию по национальному Закону «Об официальных секретах» из-за публикации так называемых «мгновенных» оценок ВВП – ранних попыток подсчитывать самые последние данные по экономическому росту – прежде, чем эти данные разглашаются официально. Когда еженедельник «Экономист», базирующийся в Лондоне, прокомментировал судебное разбирательство, это привело к конфронтации с правительством Сингапура и в конечном счете к сокращению тиража «Экономиста» в Сингапуре. См.: “Newspapers: a ban is not a ban unless restricted” by Francis T. Seow (former Solicitor General of Singapore), presented at an April 1998 conference on “The Limits of Control: Media and Technology in China, Hong Kong and Singapore” at University of California at Berkeley’s Graduate School of Journalism. (www.sfdonline.org/Link%20Pages/Link%20Folders/Press%20Freedom/seow.html).
- 19 “Hollow victory reflected in paltry damages”, («Пустая победа, отраженная в ничтожном ущербе») *The Times* of London (UK), 29 March 2002: *The Mirror* имела право показать, что [супермодель Наоми Кэмпбелл] лгала, когда говорила, что не является наркоманкой и не проходит лечение. Однако газета зашла слишком далеко в публикации чувствительных личных данных... «Прогресс является далеко не универсальным, как это показывают законы Зимбабве, запрещающие критику президента страны»..
- 20 “Public Fraud Initiative,” *The Guardian* (UK), 18 June 2002: «В ложном бухучете частная наличность для общественных нужд выглядит как кража средств у налогоплательщиков».
- 21 Скандинавские страны и Новая Зеландия неизменно фигурируют в международных обзорах коррупции как страны наименее затронутые этой практикой.
- 22 New Zealand State Services Commission, 1995.
- 23 Такое требование в настоящее время налагается на местные органы власти в Соединенном Королевстве. См.: the Standards Board for England at www.standardsboard.co.uk/guidance/guidance_index.htm.
- 24 Например, в Индонезии Всемирный банк поощрял установку на площадке проекта больших рекламных щитов, на которых были изображены детали конкретного осуществляемого проекта. Местное общество сможет следить за этим процессом и контролировать его осуществление. См.: Jenkins and Goetz. Также см.: Anne Marie Goetz and Rob Jenkins, “Hybrid Forms of Accountability” *Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India*, *Public Management Review* Vol. 3 Issue 3 2001 pp 363-383. Также Rob Jenkins and Anne Marie Goetz, “Accounts and Accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India”, *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 3, pp 603-622.
- 25 *The Washington Post* (USA), 1 May 2002.
- 26 Хорошим примером является ОТКРЫТАЯ система южнокорейского города Сеула; www.transparency.org/building_coalitions/public/local_government/projects_topic/procurement.html. Также см.: Columbia’s Government Portal http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/colombiaportal_cs.htm в котором президент дал указания о том, чтобы все правительственные агентства создали веб-сайты, загружали туда конкретную информацию и осуществляли деловые операции в режиме реального времени.
- 27 Представляется, что этическое измерение – особенно вопрос об обязанностях перед людьми, а не только обязанностями перед своими клиентами – не возникло... Питер Мартин в «Бухгалтеры, Моральный долг». *Financial Times* (UK) 17 January 2002. Также см.: *Financial Times* (UK), 5 March 2002.
- 28 Одна такая инициатива предпринята NIREX (www.nirex.co.uk/publicn/guide.htm), корпорацией «которая пытается разработать безопасные и экологически ответственные решения по управлению радиоактивными отходами». Базирующаяся на Интернете «политика прозрачности» требует, чтобы корпорация следовала «политике открытости»; она также придерживается политики реагирования на индивидуальные запросы и предусматривает право апелляции к независимой контрольной группе экспертов.



Ни одно открытое общество не может существовать без свободных и справедливых выборов¹. Однако проблема состоит в том, как гарантировать соответствие выборов международным демократическим стандартам. В этой связи английская неправительственная организация «Институт международной и демократической помощи в подготовке и проведении выборов (МДПВ)» [IDEA],² оказывающая содействие обеспечению устойчивой демократии во всем мире, предлагает несколько общих руководящих указаний:

- ▶ *Добивайтесь того, чтобы институты более эффективно представляли многообразие состава и интересов населения (включая обеспечение равенства полов).*
- ▶ *Передавайте местным институтам более широкие полномочия.*
- ▶ *Признавайте оппозиционные партии необходимыми компонентами политической системы и создавайте механизмы, обеспечивающие сосуществование уважающих друг друга правящих и оппозиционных партий.*
- ▶ *Поощряйте развитие устойчивой партийной системы.*
- ▶ *Признавайте роль гражданского общества в политическом и общем развитии каждой страны и привлекайте к участию в нем это общество; в составе последнего признавайте партнерскую роль таких важнейших лоббистских групп, как группы в защиту прав человека, группы, отстаивающие права меньшинств, группы, представляющие женское движение, и женские политические союзы.*
- ▶ *Вводите законы и процедуры, содействующие созданию демократических условий, в которых могли бы свободно функционировать политические партии, местные институты, неправительственные организации и средства массовой информации.*

ВЫБОРЫ

Правительство приобретает законный характер в результате получения полномочий от народа. Выборы, не имеющие законного характера, могут быстро привести к гражданскому неповиновению и нестабильности. Последние представляют собой условия, в которых очень скоро получают распространение такие явления, как коррупция и нарушения прав человека. Поэтому вопрос о том, каким путем происходит

упомянутое получение полномочий, имеет огромное значение. Выборы должны быть справедливыми. Но этого мало. Необходимо, чтобы их справедливость продемонстрировалась публично и стала очевидной.

НЕЗАВИСИМАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ

Моральный авторитет недавно избранного правительства значительно возрастает, если за ходом избирательного процесса осуществляется разумное и эффективное наблюдение со стороны избирательной комиссии, которая воспринимается как независимая.

В конституциях многих стран содержатся положения об избирательных комиссиях; имеются также страны, в которых наличие подобных комиссий предусматривается в законодательстве.³

Обычно, такая комиссия состоит из группы лиц, привлеченных из всего спектра политических партий, гражданского общества и представителей мужского и женского населения. Степень доверия к той или иной подобной комиссии во многом зависит от порядка назначения ее членов. Если последние просто назначаются правительством без проведения соответствующих консультаций, члены назначенной комиссии рискуют прослыть «марионетками» правительства со всеми вытекающими отсюда последствиями в отношении приемлемости результатов любых выборов. Поэтому оптимальным здесь, как правило, считается проведение консультаций между всеми политическими партиями и, если это представляется возможным, достижение их соглашения по поводу членов комиссии еще до назначения последних. Естественно, если политические партии настаивают на назначении их собственных активных сторонников, подобное обстоятельство лишь способствует подрыву общественного доверия к тому, что подобная комиссия будет беспристрастно выполнять свою работу.

МДПВ придает первостепенную важность независимости той или иной компетентной комиссии. Его представители отмечают, что проводящая выборы администрация может быть крайне политизированной и эмоциональной, а также что контроль над органами управления избирательным процессом и манипулирование последним были и остаются основными орудиями в руках недемократических правительств, стремящихся сохранить свое пребывание у власти. Служебный персонал по проведению выборов также может рассматриваться в качестве доверенных лиц правительства, какой-либо конкретной партии или определенной части общества.

В условиях переходных режимов или новых демократических государств оппозиционные партии часто боятся, что находящиеся у власти партии будут использовать ради собственной выгоды возможное наличие у них контроля над органами управления избирательным процессом.

Не имеющие опыта комиссии также могут вызывать подозрение. Случается, что члены комиссии оказываются неизвестными или непроверенными. Бывалые политики и «закаленные в боях» партии способны воспользоваться этой неопытностью. В качестве примера можно привести выборы в Камбодже, состоявшиеся в 1998 г. Несмотря на то, что закон требовал наличия нейтральных органов управления избирательным процессом, правящей партии все же удалось на многих уровнях внедрить в систему управления по проведению выборов своих сторонников, включая правительственных чиновников.

В мировом масштабе недоверие к выборам является одной из основных причин широкого применения в период проведения выборов дополнительных мер предосторожности и осуществления тщательного контроля, как со стороны политических партий, так и со стороны гражданского общества. Если участники или избиратели считают, что руководство по проведению выборов осуществляется группой, поддерживающей какую-либо одну партию, или отмечено махинациями, направленными на получение политической выгоды, они не примут участия в голосовании или потребуют признания его результатов недействительными.

Для того, чтобы выборы воспринимались как свободные и справедливые, необходимо наличие хорошо организованной, заслуживающей доверия и нейтральной комиссии. Подобная комиссия в состоянии лишить тех, кто настроен против выборов, многих из возможностей манипулирования их проведением. В свою очередь, это повышает доверие к выборам и связанным с ними институтам.

ОБЯЗАННОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ

Упомянутая комиссия обязана нести ответственность за все, что оказывает влияние на выборы, с тем, чтобы ограничить возможность какого-либо правительства манипулировать их результатами. В обязанности избирательных комиссий входит:

- ▶ *Реализация совместно с организациями гражданского общества, придерживающимися такого же мнения, программ гражданского воспитания и просвещения, которые обеспечат понимание избирателями суще-*
- ства проводящихся выборов, своей роли в них в качестве участников голосования и порядка последнего.*
- ▶ *Осуществление контроля за соблюдением политическими партиями и кандидатами правил проведения выборов.*
- ▶ *Регистрация избирателей и подготовка их списка. Этот процесс должен быть открытым с тем, чтобы он мог осуществляться под наблюдением политических партий и общественности. По завершении составления списка избирателей его следует сделать доступным для общественного контроля. В случае необходимости политическим партиям должна предоставляться возможность выдвигать возражения по поводу упомянутого списка.*
- ▶ *Регистрация выставления кандидатов и проверка их права на выдвижение. Этому процессу также следует придавать публичный характер, и кандидатам, которым было отказано комиссией в выставлении их кандидатур, должно предоставляться право обращения в суд с целью пересмотра любого принятого против них решения.*
- ▶ *Наблюдение за составлением избирательных бюллетеней, их печатанием и распространением. Избирательные бюллетени должны быть пронумерованы с тем, чтобы доверенные лица партии могли регистрировать эти бюллетени и осуществлять контроль над их использованием, а также следить за их соответствием избирательным бюллетеням, опущенным в избирательные урны, при вскрытии последних для подсчета голосов.*
- ▶ *Наблюдение за материально-техническим обеспечением выборов, включая избирательные участки, материалы для голосования, избирательные урны, перевозку, найм и обучение служебного персонала избирательных участков и других работников, обслуживающих выборы. Избирательные участки следует конструировать таким образом, чтобы гарантировать избирателям конфиденциальность в то время, когда они делают отметки в своих избирательных бюллетенях. Избиратели должны быть совершенно уверены в том, что их голосование является тайным.*
- ▶ *Наблюдение за административной стороной голосования в день выборов. Сюда входят обеспечение доступа партийных функционеров на избирательные участки; организация отдельного подсчета голосов на каждом избирательном участке; обеспечение удостоверения результатов голосования представителями партий;*

передача экземпляра результатов голосования каждому из присутствующих на избирательном участке представителей партий.

Составление и оглашение результатов выборов

- ▶ *Опубликование полного отчета о выборах. Результаты подсчета голосов по каждому избирательному участку должны быть представлены в виде отдельной таблицы. Следует вносить необходимые рекомендации с целью осуществления необходимых преобразований ко времени проведения следующих выборов.*

ПРОЗРАЧНОСТЬ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

С целью обеспечения большего доверия избирателя к выборам гарантируется их прозрачность. На этапе проведения избирательной кампании тех или иных выборов всегда будет иметь место недовольство характером их проведения; как правило, подобное недовольство сводится к тому, что правящая партия имеет преимущество нахождения у власти и, следовательно, наличие у данной партии доступа к государственным ресурсам. На это упомянутая партия обычно отвечает, что правящая партия еще и несет на своих плечах бремя ответственности за положение дел в своей стране.

Широкое признание получает довод о том, что в общем смысле выборы выигрываются или проигрываются еще до фактического проведения голосования. Однако механика проведения выборов часто бывает подвержена различным проявлениям порочной практики. Существуют разные пути искажения результатов голосования:

- ▶ *Списки избирателей могут быть неточными, причем иногда в них отсутствуют имена противников правительства и внесены имена «призраки».*
- ▶ *Избирателей могут не допускать к голосованию или же запугивать их, когда они направляются на избирательные участки.*
- ▶ *Избирательные урны могут до подсчета голосов подменяться урнами, в которых находятся бюллетени с голосами, отданными какой-либо определенной партии или какому-то конкретному кандидату.*
- ▶ *Во время голосования должностные лица, обслуживающие выборы, могут в порядке оказания помощи избирателям-инвалидам и людям преклонного возраста отметить*

не тех кандидатов, за которых отдают свои голоса эти избиратели.

- ▶ *Может иметь место тайный подсчет голосов.*
- ▶ *Сбор и обработка данных об итогах голосования могут носить мошеннический характер.*
- ▶ *Незначительные нарушения могут использоваться проигравшей правящей партией в качестве повода для предъявления требования о проведении новых выборов.*

Существует простое решение этих разнообразных проблем: обеспечение прозрачности выборов. В условиях, когда голосование должно быть тайным, все же имеется много аспектов выборов и их организации, которые могут и должны быть открытыми для проверки, особенно со стороны соперничающих кандидатов и политических партий, а также международных и местных обозревателей гражданского общества.

Области, на которые распространяется открытость, включают в себя назначение членов независимой избирательной комиссии и должностных лиц, ответственных за проведение голосования. Каждой партии следует заблаговременно обзавестись списком предлагаемых назначений на ту или иную должность с тем, чтобы обеспечить своим конкурентам разумную возможность выдвигать свои возражения в тех случаях, когда отдельные лица, известные своими политически пристрастными планами и намерениями или подозреваемые в наличии у них таковых, предлагаются в качестве членов упомянутой комиссии. Очевидно, что, когда партии предлагают в качестве должностных лиц кандидатов, против которых противники этих партий не в состоянии выдвинуть обоснованных возражений, подобное развитие событий способствует осуществлению всего процесса, о котором идет речь.

Распределение материалов выборов также должно представлять собой совершенно прозрачный процесс. Партиям следует знать, куда, в конечном счете, направляются избирательные бюллетени, и их регистрационные номера. В ходе голосования должностные лица, ответственные за работу отдельных избирательных участков, должны информировать так называемых «наблюдателей на выборах» – представителей партий, назначаемых конкурирующими партиями с тем, чтобы эти представители присутствовали при голосовании на каждом избирательном участке. Эти представители должны знать, какие избирательные бюллетени используются (или не используются) и в каком порядке. Упомянутым представителям должны предоставляться списки избирателей. Представители партий должны иметь возможность ведения своих собственных контрольных списков избирателей, показывающих, кто из них участвует (или не участвует) в голосовании. В случае если не все политические пар-

тии согласны с тем, что ответственные за проведение голосования должностные лица обязаны оказывать избирателям помощь, необходимо установить ограничения на число избирателей, помощь которым может оказываться одним должностным лицом. Может также возникнуть необходимость в том, чтобы до последней минуты держать в секрете фактический образец избирательного бюллетеня в целях сведения к минимуму возможностей его подделки.

По окончании времени, отведенного на голосование, представителям партий надлежит на основе своих наблюдений знать, сколько именно бюллетеней должно находиться в избирательных урнах (с поправкой на то, что некоторые избиратели могли унести свои бюллетени с собой) и регистрационные номера опущенных бюллетеней. Это затрудняет даже попытку подмены урн. Кроме того, представители партий должны иметь право находиться рядом с избирательными урнами со времени окончания голосования до времени начала подсчета бюллетеней. После завершения подсчета голосов, следует потребовать от присутствующих представителей партий удостоверить его точность. Представителю каждой партии должен выдаваться один из экземпляров результатов голосования, заверенный должностными лицами, ответственными за проведение голосования, и представителями других партий. Таким образом, у каждой из партий будут иметься документы, позволяющие ей составить свою собственную, независимую и точную оценку окончательных итогов голосования. Даже если упомянутые документы являются неполными, они все же обеспечивают проведение выборочной проверки официальных результатов выборов, что может быть в высшей степени эффективным в том случае, если эти результаты подверглись серьезному искажению.

Число людей, причастных к механике избирательного процесса, непосредственно связано со степенью прозрачности и подотчетности этого процесса. Чем больше людей причастны к упомянутому процессу, тем труднее становится скрывать информацию и подтасовывать количественные данные. Привлечение к участию в избирательном процессе государственных гражданских служащих, представляющих широкий срез общества, может способствовать росту доверия избирателей к этому процессу.

Предложения о применении оптимальной практики решения проблем в области проведения выборов и финансирования избирательных кампаний включают в себя следующие соображения. Приводимые ниже примеры взяты из широкого диапазона докладов и сообщений наблюдателей на выборах, проводившихся в ряде регионов мира:

- ▶ У политических партий должен действовать взаимоприемлемый кодекс поведения в отноше-

нии того, как они будут вести себя в периоды избирательных кампаний. Это обеспечивает такое положение, при котором избирательный процесс считается свободным и справедливым.

- ▶ Избирательной комиссии следует по возможности устраивать форум с целью проведения обсуждений и консультаций между всеми политическими партиями. Она должна обеспечивать наличие таких условий, в которых все политические партии проявляли бы полное понимание своих прав и обязанностей применительно ко всем аспектам избирательного процесса.
- ▶ Взносы (как в денежной, так и в натуральной форме) со стороны частных лиц и корпораций следует ограничить обоснованными размерами, которые не могли бы восприниматься как подкуп. Эти ограничения не должны распространяться на людей, безвозмездно выполняющих свою работу.
- ▶ Кандидаты, виновные в представлении ложной декларации о полученных ими средствах на проведение своей избирательной кампании или в расходовании на нее больше средств, чем это допускается установленными правилами, должны терять право на пребывание в должности, на которую они были избраны.
- ▶ Всем партиям и кандидатам должно предъявляться требование о заявлении ими своего имущества и обязательствах имущественного характера до начала избирательной кампании и сразу же после выборов. В некоторых странах при регистрации политика в качестве кандидата на выборах ему предъявляется требование о представлении деклараций о подоходном налоге и имуществе.
- ▶ Следует поддерживать на приемлемых уровнях или же вообще запретить платные объявления, заявления и рекламу по радио и телевидению. Кроме того, избирательная комиссия должна определять, сколько бесплатного эфирного времени нужно предоставлять каждой партии на общественном радио и телевидении в период избирательной кампании.
- ▶ Следует запретить предвыборную агитацию со стороны групп, преследующих свои узкие политические интересы, и других групп, не уполномоченных на это отдельными кандидатами или партиями. Подобное запрещение положит конец попыткам обманным путем обходить ограничения на расходование средств. Все должностные лица избирательной комиссии должны заявлять о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера

как до, так и после каждых всеобщих выборов.

- ▶ Сроки избирательной кампании не должны быть слишком продолжительными. Путем их ограничения можно сократить расходы на проведение избирательных кампаний. Однако, если последние будут проводиться в чересчур сжатые сроки, правящая партия получит преимущество над оппозиционными партиями.

В ходе избирательных кампаний следует вводить ограничения на расходы политических партий и кандидатов (как в денежной, так и натуральной форме). Декларации с указанием этих расходов должны носить публичный характер и подаваться в избирательную комиссию за два месяца до даты выборов. К каждой их таких деклараций следует прилагать аудиторское свидетельство, заверенное квалифицированным аудитором. Кроме того, политические партии обязаны ежегодно подавать аудиторский сертификат, в котором приводятся подробные данные о доходе партии на местном, региональном и национальном уровнях.

- ▶ Следует запретить анонимные пожертвования и пожертвования, передаваемые через подставные организации.
- ▶ Гранты из государственных фондов должны предоставляться либо в соответствии с тем, как та или иная партия проявила себя на последних выборах, либо по согласованной формуле, применяемой какой-либо независимой избирательной комиссией. Эти гранты могут иметь отношение не только к неотложным делам, связанным с проведением предвыборной кампании, но и к оказанию партии помощи в период предстоящего парламентского срока.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ ЗА ПРОВЕДЕНИЕМ ГОЛОСОВАНИЯ

Осуществление активного контроля является важнейшим условием обеспечения справедливости и имеет место во всех истинно демократических государствах. Оппозиционным политическим партиям следует самим активно контролировать все аспекты проведения голосования, а также подтверждать документами наличие любых обнаруженных нарушений установленных норм и доводить эти нарушения до всеобщего сведения. Как уже отмечалось выше, активная деятельность этих партий должна с самого начала стать неотъемлемой частью избирательного процесса.

Кроме того, большую роль в этом процессе должно играть гражданское общество путем осуществле-

ния контроля над проведением выборов, не проявляя при этом какого-либо политического пристрастия. В плане проведения политики группам граждан следует предоставлять правовые и физические возможности наблюдения за ходом выборов. Эту роль способны взять на себя международные наблюдатели, и к ним в выполнении функций упомянутого наблюдения по праву присоединяются группы гражданского общества внутри страны.

В большинстве стран, в которых организации гражданского общества берут на себя подобную обязанность, потребуется внесение некоторых изменений в избирательный закон с тем, чтобы дать возможность аккредитованным местным наблюдателям присутствовать на избирательных участках и наблюдать за подсчетом голосов. В тех случаях, когда закон запрещает таким группам официально участвовать в избирательном процессе, они все же могут сделать так, чтобы в нем чувствовалось их присутствие. Можно собирать информацию путем осуществления контроля над предвыборной кампанией и проведения опросов голосовавших. Подобные опросы, если они проводятся аккуратно, могут стать дополнительной проверкой на предмет выявления подтасовки результатов голосования. Имеются ссылки на то, что объявление по радио и телевидению результатов опросов голосовавших являются эффективным средством предупреждения попыток правительства фальсифицировать итоги выборов.

Группы международных наблюдателей играют исключительно важную роль и в новых демократических государствах. Они могут оказывать помощь и давать руководящие указания, а также повышать уровень доверия к избирательному процессу, когда выносят суждение о том, что он является справедливым. Кроме того, эти группы способны обращать внимание на недостатки в ходе проведения голосования в случае, если оно не отвечает международным стандартам. Однако в осуществлении контроля над проведением выборов должны также участвовать группы, составленные из представителей местного гражданского общества. В долгосрочной перспективе целостность системы голосования той или иной страны зависит от суждений ее собственных граждан.

ИНОСТРАННАЯ ДОНОРСКАЯ ПОМОЩЬ

Иностранные доноры могут не только способствовать покрытию издержек проведения выборов, но и выступать в качестве посредников в случае возникновения спора. В Камбодже иностранные доноры предоставили помощь в обмен на создание Конституционного совета, который является своего рода вер-

ховным судом, помогающим решать споры, связанные с проведением выборов.

Однако, когда дело касается покрытия издержек, важно не забывать о необходимости поддержания устойчивости избирательного процесса. Следует вводить механизмы обеспечения справедливого характера голосования с учетом соответствующих затрат. Прозрачность выборов не должна приводить к повышению издержек их проведения⁴. Эффективное планирование и создание подходящих систем в первую очередь зависят от наличия времени и знаний у соответствующих специалистов по осуществлению контроля над проведением выборов.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

В период проведения выборов государственные средства массовой информации почти всегда представляют собой поле битвы. Должны существовать четкие правила в отношении доступа оппозиционных партий к государственным средствам массовой информации. В случае необходимости, предоставляемое эфирное время и порядок появления на радио или телевидении могут определяться по жребию. Точно так же, необходимо наличие четких правил применительно к содержанию информационных передач и трансляции новостей. Подобные сообщения должны быть объективными, основанными на известных фактах сюжета или материала и лишены личного политического мнения репортера.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Общество заинтересовано в том, чтобы политические партии в достаточной мере финансировались и были ему подотчетны; не только путем непосредственного голосования на избирательном участке, но и в контексте их практических действий в период проведения выборов.

Наличие слишком большого числа политических партий, как это часто имеет место в нарождающихся новых демократических государствах, может вызывать замешательство в обществе и скорее разделять, чем сплачивать его. В странах с множеством небольших партий существует большая вероятность того, что политические партии, фактически принадлежащие отдельным лицам или влиятельным государственным кругам, будут занимать господствующее положение в обсуждении политических вопросов и системе политической власти. Установление порогов в отношении регистрации партий или набранных ими голосов для

того, чтобы эти партии считались законными, может предоставить правящей партии благоприятную возможность легкого выведения из борьбы своих конкурентов. Наличие требования о том, что для победы на выборах кандидату необходимо набрать в системе одномандатных округов не менее 50 процентов голосов, приведет к распределению последних между основными кандидатами. Точно так же, предъявление требования о том, чтобы партии делали финансовый взнос для выставления своих кандидатов на выборах, воздвигает значительный барьер на пути партий, представляющих малоимущих и обездоленных⁵. Для того, чтобы избежать подобных сценариев, было бы достаточно установить в отношении партий 4-5-процентный порог, что позволило бы им обеспечить себе места в законодательном органе, избираемом по пропорциональной системе, или получить государственное финансирование на проведение своих избирательных кампаний.

В отсутствие соответствующих сдержек и противовесов правящие партии могут установить значительное и по существу недемократическое господство над общественной жизнью страны и обрести в ней немалую политическую власть. В некоторых странах основное внимание в усилиях по избежанию подобной ситуации уделяется предоставлению дополнительных полномочий избирательным комиссиям, позволяющих им осуществлять контроль над свободными и справедливыми выборами, которые проводятся на партийных съездах. Это делается для того, чтобы отделить функции той или иной политической партии от функций правительства и избежать фактического административного слияния политических партий с государством. Аналогичную роль могут играть специально избранные для данной цели партийные комиссии.

КАК ДОЛЖНЫ ПАРТИИ ФИНАНСИРОВАТЬ СВОИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КАМПАНИИ?

Римский император Веспасиан (9-79 гг. н.э.) однажды заметил, что «деньги не пахнут». Однако, когда речь идет о выборах, деньги, несомненно, могут пахнуть очень дурно. Содержание политических партий обходится дорого. Они нуждаются в соответствующем финансировании своих отделений, служебного персонала и поддержания связей со своими избирателями.

Для тех, кто занимается политической деятельностью, обычно считается законным получать деньги от своих сторонников – по крайней мере, в определенных масштабах. Однако в то же время получение пожертвований от большого числа лиц может быть дорогостоящим делом. Поэтому в большинстве демократических стран основной источник финансирования политических партий относится к частному сектору.

Это имеет особенно большое значение, когда объявляется проведение всеобщих выборов. Отдельные лица или компании часто соглашаются финансировать ту или иную политическую партию в ожидании того, что они извлекут какую-то выгоду, если эту партию изберут в органы власти. Упомянутая выгода может принимать форму назначения на государственную должность или заключения выгодного контракта на осуществление какого-либо проекта, финансируемого государством.

Часто значительная часть денег, попадающих в сейфы политических партий, получается незаконно или не декларируется налоговым органам. В некоторых странах криминальные элементы находят более привлекательным выставлять свои кандидатуры на выборах в органы государственной власти, если после избрания на должность этим лицам будет предоставлен иммунитет от судебного преследования.

Имеются две модели политического финансирования – государственная модель (например, в Японии, Франции и Испании) и частная модель (например, в Соединенных Штатах и Соединенном Королевстве). Однако немногие системы целиком представляют собой одну из двух упомянутых моделей. Классификация систем применительно к упомянутым моделям в основном носит относительный характер. В государственной модели до сих пор применяется частное финансирование, а в частной модели практикуется оказание избирательным кампаниям государственной поддержки. Однако, как это имеет место в Испании, не наблюдается существенного противоречия в том, что в государственной модели финансирования устанавливаются ограничения на расходование средств.

Однако государственное планирование таит в себе опасность, если ведет к образованию слишком большого числа мелких и слабых партий, которые способны мешать развитию политических институтов страны. Безусловно, порог доступа к участию в избирательном процессе не должен быть столь высоким, чтобы стать практически непреодолимым. Однако существует также возможность того, что в результате установления порогов будет поднят вопрос о конституционном характере избирательного процесса. Так, например, в ЮАР выдвигался довод о том, что принятая в стране на 1998 г. программа «Государственное финансирование представленных в парламенте политических партий» носила дискриминационный характер по отношению к партиям, которым не удалось преодолеть установленного порога.

Каким бы ни был процесс сбора финансовых средств, нужно позаботиться о том, чтобы он не привел к образованию перекосов в политической системе, в результате которых в демократических структу-

рах произойдет сдвиг в пользу тех, кто имеет доступ к деньгам. Многие страны ввели у себя в практику механизмы осуществления контроля над этой ситуацией, но они часто оказываются неэффективными. Как уже отмечалось выше, даже государства, имеющие давние и прочные демократические традиции, а также систему щедрого финансирования политических партий, испытывают на себе разрушительное воздействие скандалов, связанных с незаконным получением денег. В одной из стран уходящий в отставку глава правительства упорно отказывался назвать тех, от кого получал деньги, на том основании, что обещал не разглашать имена своих «благодетелей».

Разумеется, требование о раскрытии источника пожертвований может вызвать возражения, сводящиеся к тому, что оно является нарушением права на сохранение тайны. Обычно наличие положения о конфиденциальном характере пожертвований определенных скромных размеров может удовлетворить тех, кто проявляет беспокойство по поводу вышеупомянутого требования. В случаях же раскрытия информации может возникнуть необходимость в утверждении права на свободу объединений. Например, нужно ли требовать от государственных служащих раскрытия того факта, что они жертвуют деньги на оппозиционную партию? Является ли установление ограничений на расходование кандидатами денежных средств нарушением их права на свободу слова?

Если процесс финансирования не является прозрачным и политическим партиям не предъявляются требования о раскрытии источников поступающих к ним значительных пожертвований, то общественности остается делать свои собственные выводы, когда она видит, что те, кого подозревают в финансировании политических партий, открыто извлекают прибыль из присуждаемых правительством выгодных подрядов и другой деловой деятельности последнего.

Избирательный процесс может быстро вырождаться и превратиться в аукцион политической власти. Надеющиеся на успех партии получают денежные средства от своих сторонников, которые верят в победу этих партий. Отдельные лица делают то же самое, когда законодатели обладают «исполнительными» полномочиями в сфере выдачи подрядов. Практически во всех демократических государствах прозрачность в предоставлении пожертвований на политические цели стала одним из основных спорных вопросов.

В ряде стран расходы на проведение политических кампаний стали столь высокими, что намного превышают установленные законом ограничения. Поэтому в некоторых, если не во многих, странах политические партии, не привлекая всеобщего внимания, нарушают законы о проведении избирательных и рекламных кампаний. Политические противники часто жалуются

на эту практику международным наблюдателям на выборах, но очень немногие из этих противников готовы официально поднять этот вопрос.

Пожертвования политическим партиям со стороны иностранных доноров часто могут вызывать у демократически настроенных граждан большее беспокойство, чем предоставление внешней помощи в финансировании выборов. Подобные жертвования можно легко представить как попытку иностранных держав, компаний или отдельных лиц привести к власти партию, которая, по всей вероятности, будет выполнять их распоряжения. От представителей всех политических партий в США, Англии, Германии и Австралии требуют объяснений по поводу того, что зарубежные отдельные лица и корпорации жертвуют этим партиям крупные суммы. В некоторых странах, например, в Польше, полностью исключают возможность возникновения этой проблемы, попросту запрещая политическим партиям получать жертвования и взносы из-за рубежа.

КАК СЛЕДУЕТ РАСПРЕДЕЛЯТЬ ФИНАНСИРОВАНИЕ МЕЖДУ ПАРТИЯМИ?

Разумеется, применение равного подхода ко всем партиям при распределении предназначенного им финансирования не является одним из возможных вариантов. Едва ли демократично – или целесообразно – финансировать небольшую партию в тех же размерах, что и партию, представляющую собой один из основных национальных институтов.

Существует ограничение на объем финансовых инвестиций, которые общество может позволить себе вложить в свои демократические структуры. Так как же с максимальной беспристрастностью разделить эти средства? В некоторых странах государственные средства выделяются партиям пропорционально числу голосов, которое они набрали на предыдущих выборах или получают на текущих выборах. В последнем случае у партий имеется возможность позаимствовать финансовые средства у своих сторонников с учетом разумной вероятности того, сколько каждой из партий удастся вернуть в порядке погашения долга.

«ТОРГОВЛЯ ВЛИЯНИЕМ»

Несмотря на то, что для многих стран это понятие является относительно новым, наличие правонарушения, именуемого «торговлей влиянием», уже давно признается в ряде стран, например, во Франции. «Торговля влиянием» представляет собой такое взаимоотношение, при котором, то или иное лицо, имеющее реальное или предполагаемое влияние «продает» его за

деньги. При этом посредник в качестве должностного лица «не получает взятки», а всего лишь служит связующим звеном. Например, политики и высокопоставленные чиновники могут в обмен на тайное финансирование своей политической деятельности «продавать» свое влияние, тем самым, деформируя надлежащее функционирование демократической системы, нарушая принцип равенства и выхолащивая принципы, лежащие в основе системы заслуг.

Европейская конвенция запрещает это правонарушение. Кроме того, аналогичные ограничения были внесены в первые проекты Конвенции ООН по борьбе с коррупцией.

На практике иногда трудно бывает определить ту грань, которая отделяет «торговлю влиянием» от обычного спонсорства.

БОЛЬШОЕ ЗНАЧЕНИЕ УСТАНОВЛЕНИЯ ЛИЧНОСТИ

В девяностых годах прошлого века правительство Южной Кореи применило уникальный подход к искоренению не только политической коррупции, но и других форм финансовых злоупотреблений. Указом за № 13957 был наложен запрет на использование в финансовых сделках фиктивных и чужих имен. Ранее фиктивные имена часто применялись для сокрытия активов, уклонения от налогов, подкупа чиновников и нелегального внесения взносов на проведение различных кампаний.

Согласно упомянутому указу все финансовые сделки, включая операции с депозитами и сбережениями, а также акциями и облигациями, подлежали регистрации на настоящее имя держателя упомянутых финансовых инструментов. Тем корейцам, которые держали свои активы под вымышленными или чужими именами, предъявлялось требование о переводе в течение двух месяцев своих активов на счета, зарегистрированные под их настоящими именами. Граждане, намеревавшиеся открыть банковские счета – или снять со счетов большие суммы – обязаны были зарегистрировать свои подлинные имена посредством предъявления своих удостоверений личности, выданных их страной. Невыполнение этих требований влекло за собой проведение расследования со стороны налоговых органов и уплату значительных штрафов, налагаемых на финансовые активы вкладчиков-нарушителей.

ОДИН ИЗ ПУТЕЙ ПРОДВИЖЕНИЯ ВПЕРЕД

В апреле 2003 г. Совет Европы рекомендовал следующие «Общие правила борьбы с коррупцией в фи-

нансировании политических партий и избирательных кампаний»⁶:

I. Внешние источники финансирования политических партий

Статья 1. Оказание государственной и частной поддержки политическим партиям

Как государство, так и его граждане имеют право на оказание поддержки политическим партиям.

Государству надлежит оказывать поддержку политическим партиям. Оказание государственной поддержки должно ограничиваться обоснованными взносами. Государственная поддержка может быть финансовой.

Следует применять объективные, справедливые и обоснованные критерии в отношении распределения государственной поддержки. Государства должны обеспечивать такое положение, при котором любая поддержка со стороны государства и/или граждан не ущемляет независимости политических партий.

Статья 2. Определение пожертвования, получаемого политической партией

Пожертвование означает любой сознательный акт с целью предоставления политической партии экономической или иной выгоды.

Статья 3. Общие принципы, применяемые к пожертвованиям

а. *Меры, принимаемые государствами, регулирующие пожертвования политическим партиям, должны обеспечивать конкретные правила с тем, чтобы:*

- *избегать конфликтов интересов;*
- *обеспечивать прозрачность пожертвований и избегать скрытых пожертвований;*
- *избегать нанесения ущерба деятельности политических партий;*
- *обеспечивать независимость политических партий.*

б. *Государствам надлежит:*

- i. обеспечивать обнародование пожертвований политическим партиям; в частности, пожертвований, превышающих установленный потолок*
- ii. рассматривать возможность введения правил, ограничивающих оценочную стоимость/сумму пожертвований политическим партиям*

iii. принимать меры по предотвращению обхода установленных потолков.

Статья 4. Освобождение пожертвований от налогообложения

Налогово-бюджетное законодательство может допускать освобождение пожертвований политическим партиям от налогообложения. Подобное освобождение от налогообложения должно носить ограниченный характер.

Статья 5. Пожертвования со стороны юридических лиц

а. *В дополнение к вышеупомянутым общим принципам, применяемым к пожертвованиям, государства должны обеспечивать:*

- i. регистрацию пожертвований политическим партиям со стороны юридических лиц в бухгалтерских книгах и на счетах этих юридических лиц и*
- ii. информирование акционеров или любых других отдельных представителей юридического лица о пожертвованиях.*

б. *Государствам надлежит принимать меры, направленные на ограничение, запрещение или иное жесткое регулирование пожертвований со стороны юридических лиц, поставляющих товары или услуги любому органу исполнительной власти.*

в. *Государства должны запрещать пожертвования политическим партиям со стороны юридических лиц, находящихся под контролем государства, включая любые органы государственной власти.*

Статья 6. Пожертвования юридическим лицам, связанным с той или иной политической партией

Правила, относящиеся к пожертвованиям политическим партиям, за исключением правил, относящихся к освобождению пожертвований от налогообложения, о которых идет речь в Статье 4, также должны в случае необходимости применяться ко всем юридическим лицам, прямо или косвенно связанным с той или иной политической партией или каким-либо иным образом находящимся под контролем той или иной политической партии.

Статья 7. Пожертвования со стороны иностранных доноров

Государства должны конкретно ограничивать, запрещать или каким-либо иным образом

регулировать пожертвования со стороны иностранных доноров.

II. Источники финансирования кандидатов на выборах и избранных должностных лиц

Статья 8. Применение правил финансирования к кандидатам на выборах и избранным представителям

Правила, относящиеся к финансированию политических партий, должны с соответствующими изменениями применяться к:

- финансированию избирательных кампаний кандидатов на выборах;
- финансированию политической деятельности избранных представителей;

III. Расходы на проведение избирательных кампаний

Статья 9. Ограничения на расходы

Государствам надлежит принимать меры по недопущению наличия у политических партий чрезмерных потребностей в финансировании, такие как установление ограничений на расходы на проведение избирательных кампаний.

Статья 10. Учетные записи расходов

Государствам надлежит требовать ведения конкретных учетных записей всех прямых и косвенных расходов на проведение избирательных кампаний в отношении каждой политической партии, каждого списка кандидатов и каждого кандидата.

IV. Прозрачность

Статья 11. Счета

Государствам надлежит требовать от политических партий и юридических лиц, связанных с упомянутыми в Статье 6 политическими партиями, ведения надлежащих бухгалтерских книг и счетов. Счета политических партий должны быть сводными с тем, чтобы в них в случае необходимости включались счета юридических лиц, упомянутых в Статье 6.

Статья 12. Учетные записи пожертвований

- a. *Государства должны предъявлять требование о том, чтобы в счетах той или иной политической партии указывались все пожертвования, получаемые этой партией, включая характер и оценочную стоимость/сумму каждого пожертвования.*

- b. *В случае получения пожертвований, превышающих определенные размеры оценочной стоимости/определенную сумму, в учетных записях должны указываться доноры этих пожертвований.*

Статья 13. Обязательство о представлении и обнародовании счетов

- a. *Государствам надлежит требовать от политических партий регулярного (не реже одного раза в год) представления счетов, о которых идет речь в Статье 11, независимо от источнику/органу в соответствии с тем, как об этом говорится в Статье 14.*
- b. *Государствам надлежит требовать от политических партий регулярного (не реже одного раза в год) обнародования счетов, о которых идет речь в Статье 11, или, по крайней мере, обнародования сводки этих счетов, включая информацию, требование о представлении которой предъявляется в Статье 10, в случае необходимости, и в Статье 12.*

V. Осуществление надзора

Статья 14. Независимый контроль

- a. *Государства должны обеспечивать независимый контроль над финансированием политических партий и проведением избирательных кампаний.*
- b. *Независимый контроль должен включать в себя осуществление надзора за счетами политических партий и расходами, связанными с проведением избирательных кампаний, а также за представлением и обнародованием этих счетов и расходов.*

Статья 15. Специализация персонала

Государствам надлежит содействовать специализации лиц судебной профессии, сотрудников полиции и другого персонала по борьбе с незаконным финансированием политических партий и избирательных кампаний.

VI. Санкции

Статья 16. Санкции

Государства должны предъявлять требование о том, чтобы нарушение правил, относящихся к финансированию политических партий и проведению избирательных кампаний, влекло за собой применение эффективных санкций, соответствующих характеру нарушения и отбивающих

у провинившихся охоту к повторному нарушению вышеупомянутых правил.

Дальнейшее руководство исходит от 50 глав государств и правительств Содружества наций, которое разработало «Общие принципы Содружества наций по борьбе с коррупцией»⁷. В этот документ включены положения о финансировании политических партий, имеющие своей целью:

- ▶ *Предотвращение конфликтов интересов и использования неподобающего влияния.*
- ▶ *Сохранение целостности демократических политических структур и процессов.*
- ▶ *Объявление вне закона использование для финансирования политических партий денежных средств, полученных путем применения запрещенной практики и с помощью злоупотреблений.*
- ▶ *Признание и неукоснительное соблюдение принципа прозрачности в финансировании политических партий посредством выдвижения требования о декларировании пожертвований, превышающих определенный предел.*

РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ ЗА РАСХОДОВАНИЕМ ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВ НА ПРОВЕДЕНИЕ КАМПАНИЙ

Выше уже говорилось о том, что доверие к выборам возрастает, если контроль за ними осуществляется не только официальными органами государства, но и гражданским обществом. В частности, в Латинской Америке группы гражданского общества не ограничиваются простым наблюдением за ходом голосования.

Они разрабатывают методики осуществления контроля за расходами на проведение избирательных кампаний путем регистрации очевидных расходов (на телевизионную рекламу, оплату аренды рекламных щитов и других рекламных площадей для размещения афиш, объявлений и плакатов, выпуск брошюр и т.д.) и сравнения их с затратами, сообщаемыми самими партиями.

В девяностых годах прошлого века для Аргентины стали характерными утверждения о широком распространении коррупции в государственном секторе этой страны, и коррумпированный характер финансирования предвыборных кампаний не составлял в ней исключения. С целью исправления создавшегося положения одна из организаций гражданского общества «Подер съюдадано» (власть граждан) стала инициатором некоей программы в одном из федеральных округов, где в порядке ее реализации кандидаты на выборах предприняли шаги к раскрытию информации о своем имуществе, официально заверили ее и сделали заявление о своей позиции по спорным вопросам, обсуждавшимся в ходе этой избирательной кампании. Средства массовой информации уделили последней существенное внимание и тем самым способствовали ее проведению; участие в ней кандидатов было подготовленным и активным. Одна из последующих инициатив упомянутой организации включала в себя осуществление ежемесячного контроля за фактическими расходами на избирательную кампанию и их обнародование. В конечном счете, этот пакет инициатив, получивший название «Пакт о достойном поведении», привел к значительному реформированию избирательных кампаний во всей Аргентине⁸. В настоящее время аналогичные инициативы имеют место в некоторых других странах этого региона, и подобный подход вызывает интерес во всем мире.

СНОСКИ

- 1 Основные ресурсы. Проект политических преобразований и избирательный процесс в посткоммунистической Европе, базирующийся в Соединенном Королевстве в Эссекском университете, включает в себя работающую в режиме онлайн базу данных соответствующих избирательных кодексов, а также законов, относящихся к финансированию избирательных кампаний, медийному праву и средствам массовой информации. В число участников этого проекта входят: Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Молдова, Польша, Россия, Румыния, Словакия, Украина, Чешская Республика и Эстония. См.: <http://www.essex.ac.uk/elections/>; «Сравнительное исследование избирательных систем» Мичиганского университета (США) дает пользователям возможность проведения анализа опыта выборов в 50 странах мира. См.: Comparative study of electoral systems: <http://www.umich.edu/~cses/>; IDEA's State of Democracy Project. См.: http://www.idea.int/ideas_work/14_political_state.htm; информацию об административной стороне управления выборами см. по электронному адресу: <http://www.aceproject.org/>; информацию об освещении выборов средствами массовой информации см. по электронному адресу: <http://www.publicintegrity.org/dtaweb/home.asp>; K. D. Ewing (ed.) The Funding of Political Parties: Europe and Beyond (1999) (Bologna; ISBN 88-491-1269-6); Williams, R, Party Finance and Political Corruption (Palgrave, London, 2000)
- 2 IDEA: http://www.idea.int/thematic_b.htm
- 3 Совсем недавно Соединенное Королевство приняло этот шаг, создав избирательную комиссию и предусмотрев осуществление контроля за финансированием политических партий в соответствии с Законом «О политических партиях», выборах и референдумах от 2000 г. после получения соответствующих рекомендаций от Комитета по стандартам и общественной жизни.
- 4 Дополнительную информацию о расходах см. по электронному адресу: <http://www.aceproject.org/main/english/ei/ei40.htm>
- 5 Предъявление требования о том, чтобы партии делали финансовый взнос для выставления своих кандидатов на выборах, представляет собой противоречивую тему. В 2001 г. Офис ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека представил Украине следующую рекомендацию: «Система обязательного финансового взноса позволит справедливым путем устранить очень многие практические проблемы регулирования и проверки сбора подписей в поддержку того или иного кандидата или какой-либо партии». Однако в июне 2003 г. избирательная комиссия Соединенного Королевства рекомендовала отменить требование о внесении взноса в 500 фунтов стерлингов (приблизительно 927 долларов по валютному курсу на 8 марта 2004 г.), необходимого для участия кандидатов во всех всеобщих выборах.
- 6 Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2003)4: http://www.cm.coe.int/stat/E/Public/2003/adopted_texts/recommendations/2003r4.htm
- 7 Commonwealth Heads of Government 1999 meeting, Background paper Fighting Corruption Requires Good Government by Nihal Jayawickrama: <http://www.chogm99.org/bgpapers/f2.htm>
- 8 Keeping Accounts: A Case Study of Civil Initiatives and Campaign Finance Oversight in Argentina (Working Paper 248, Center for Institutional reform and the Informal Sector, University of Maryland, USA): <http://128.8.56.16/docs/docs/wp248.pdf>



© 2004
The McGraw-Hill Companies

Основной задачей правительства и его государственных учреждений является служение общественным интересам. Граждане имеют право ожидать от отдельных должностных лиц честного, справедливого и беспристрастного выполнения своих обязанностей. Государственные чиновники, отстаивающие частные интересы в период пребывания в должности, могут представлять собой угрозу этому основному праву. Подобные конфликты интересов таят в себе потенциальную возможность подрыва доверия граждан к государственным учреждениям.¹

В ряде стран, государственные должностные лица регулярно, а в некоторых случаях открыто, попирают законы о конфликтах интересов. В этих странах помимо пренебрежения упомянутыми законами почти или вовсе ничего не делается для обеспечения их выполнения. Одной из самых неотложных задач в подобных странах является создание государственной службы, руководствующейся общепринятыми моральными нормами.

Даже в условиях признания обыденности в определенных странах такого явления, как наличие конфликтов интересов, обсуждение этого вопроса ведется исходя из предпосылки о том, что в сложившейся ситуации нарушение закона не получает широкого распространения, а наблюдается как раз обратная картина. Скорее, в ходе упомянутого обсуждения некоей построенной на нравственных принципах системы государственного управления дается общее представление о том, как предотвратить возникновение подобных конфликтов интересов. *(Сложная задача создания и обеспечения устойчивого развития системы государственного управления, построенной на высоких моральных принципах, обсуждается в Главе 6).*

Конфликт интересов возникает в тех случаях, когда то или иное лицо, выступающее в качестве рядового служащего или должностного лица государственного сектора, в процессе выполнения своей работы руководствуется личными соображениями. В подобных случаях решения принимаются исходя из дурных побуждений. Более того, кажущиеся, существующие лишь в чьем-то восприятии конфликты интересов даже в условиях принятия правильных решений могут наносить репутации той или иной организации не меньший ущерб, чем какой-либо реально имеющий место конфликт интересов и так же, как и последний подрывать общественное доверие к этой организации.

Большинство стран считают этот вопрос настолько важным и существенным для эффективного управления, что принимают конкретный закон о конфликтах интересов. Этот закон может, например, предусматривать, что «государственное должностное лицо или рядовой государственный служащий не имеет права

в своем должностном положении участвовать в решении любого вопроса, связанного с какими-либо его прямыми или косвенными финансовыми интересами, которые, могли бы отрицательно сказаться на объективности или независимости его суждения».²

Составители принятой в 1997 г. Конституции Таиланда³ сочли конфликты интересов столь серьезной угрозой демократии, что вопрос о подобных конфликтах затрагивается в самой этой конституции. В ее положениях, посвященных конфликтам интересов, правительственным чиновникам предъявляется требование о проявлении ими политической беспристрастности⁴ и запрещается членам Палаты представителей, являющейся нижней палатой таиландского парламента, ставить себя в положение, связанное с конфликтом интересов. В Статье 110⁵ содержится недвусмысленное заявление о том, что член Палаты представителей не имеет права:

- ▶ *занимать любую должность или выполнять любые обязанности в любом государственном органе или на любом государственном предприятии, или занимать какую-либо должность в качестве члена какого-либо местного законодательного собрания, местного административного должностного лица или чиновника местного органа власти или иного государственного должностного лица*
- ▶ *получать любую концессию от государства, какого-либо государственного органа или государственного предприятия, или становиться стороной какого-либо контракта, носящего характер экономической монополии, с государством, каким-либо государственным органом или государственным предприятием, или становиться партнером или акционером партнерства или компании, получающего/получающей такую концессию, или становиться стороной контракта подобного характера*
- ▶ *получать любые дополнительные деньги или льготы от любого государственного органа или государственного предприятия помимо денег и льгот, выплачиваемых этим государственным органом или государственным предприятием другим лицам в процессе обычной коммерческой деятельности*

В Статье 111 предусматривается, что:

Член Палаты представителей не имеет права, используя свой статус или должность члена Палаты представителей, каким-либо образом вмешиваться в найм на работу, назначе-

ние на должность, перевод на новое место или должность, повышение в должности или повышение шкалы заработной платы какого-либо государственного чиновника, находящегося на постоянной должности или получающего зарплату и не являющегося государственным должностным лицом, должностным лицом или рядовым служащим государственного органа, государственного предприятия или организационной структуры местного самоуправления, или служить причиной освобождения подобных лиц от занимаемой должности.

В Статье 128 это положение распространяется и на сенаторов.

КАК ВЫЯВЛЯТЬ НАЛИЧИЕ КОНФЛИКТОВ ИНТЕРЕСОВ

Большинство конфликтов интересов являются очевидными: должностные лица, присуждающие подряды самим себе, членам своей семьи или своим друзьям или политическим покровителям; должностные лица, лично владеющие – или их близкие родственники, владеющие – акциями в компаниях (подлежащих регулированию со стороны этих лиц или их родственников), с которыми они заключают контракты; которым они выдают лицензии и т.д. Эти конфликты не нуждаются в объяснении. Они являются обстоятельствами, представляющими собой угрозу общественным интересам, каким бы честным ни пытался представить себя в подобных условиях государственный чиновник.

Нельзя избежать ситуаций, в которых возникают конфликты интересов. Время от времени личные интересы неизбежно приходят в конфликт с решениями или практическими мерами, принимаемыми на работе. Большое значение для того, чтобы избежать здесь путаницы и недоразумений, имеет выявление подобных ситуаций с самого начала. Следующий контрольный список может помочь отдельным государственным служащим определять ситуации, в которых существует вероятность возникновения конфликта интересов:

- ▶ *Как бы я рассуждал, если бы мы поменялись ролями? Если бы я был одним из тех, кто нанимается на работу или претендует на повышение по службе, а мое место занял бы один из тех, кто принимает решение? Счел бы я этот процесс справедливым?*
- ▶ *Выигрывает или проигрывает в финансовом отношении родственник, друг или коллега, или выигрываю или проигрываю в финансовом отношении я сам от решения, принятого этой орга-*

низацией по данному вопросу, или примененной ею в данном случае практической меры?

- ▶ *Повышается или страдает репутация родственника, друга или коллеги, или повышается или страдает моя/наша репутация от решения, принятого этой организацией по данному вопросу, или примененной ею в данном случае практической меры?*
- ▶ *Способствовал ли я каким-либо образом не в служебном, а личном плане принятию решения или практической меры по данному делу?*
- ▶ *Получал ли я какую-либо выгоду от кого-то, кто выигрывает или проигрывает в результате решения, принятого этой организацией, или примененной ею практической меры, или злоупотреблял ли я его/ее любезностью и гостеприимством?*
- ▶ *Состою ли я членом какой-либо ассоциации, клуба или профессиональной организации, или есть ли у меня конкретные связи и ставящие меня в зависимое положение отношения с организациями или лицами, которые выигрывают или проигрывают от рассмотрения этой организацией данного вопроса?*
- ▶ *Могут ли быть для меня в будущем какие-то личные выгоды, способные поставить под сомнение мою объективность?*
- ▶ *Если я действительно приму участие в составлении оценки или принятии решений, буду ли я обеспокоен, если мои коллеги и общественность узнают о моем общении и связи с этой организацией?*
- ▶ *Сложится ли у честных и разумных людей впечатление, что, выполняя свой общественный долг, я действовал, исходя из личной заинтересованности?*
- ▶ *Уверен ли я в своей способности действовать непредвзято и в интересах общества?*

Когда кто-то считает, что в его/ее подразделении возник конфликт интересов, как ему/ей следует поступать в подобном случае? Первым делом нужно официально объявить о наличии потенциального конфликта и обратиться за руководящими указаниями к начальнику или советнику по вопросам этики, если таковой имеется.

Нет сомнения в том, что некоторые конфликты будут носить настолько ничтожный характер, что дадут основание лишь для фиксации создавшегося положения и информирования о нем других сотрудников, принимающих участие в процессе принятия решений. Например, у того или иного лица может быть столь небольшое число акций в какой-либо компании, что, вероятно, на их стоимость не могут оказывать зна-

чительного воздействия последствия этого рассматриваемого конкретного дела. В подобном случае другим сотрудникам, затронутым созданным положением, не придется беспокоиться по поводу того, что данное лицо продолжает участвовать в процессе принятия решений. Однако, когда все упомянутые сотрудники не могут чувствовать себя спокойно, лицу, о котором идет речь, следует отказаться от дальнейшего участия в принятии решений. Разумеется, что исходной предпосылкой здесь является отсутствие каких-либо ранее существовавших планов или распоряжений для подобной дисквалификации должностного лица по причине его предвзятого отношения или личной заинтересованности в деле.

Может применяться следующий контрольный список для оценки того, могла бы при наличии какого-либо раскрытого конфликта интересов существовать необходимость в предъявлении государственному должностному лицу, о котором идет речь, другими государственными должностными лицами требования не принимать участия в принятии решений:

- ▶ *Была ли предоставлена вся имеющаяся отношение к делу информация с целью обеспечения надлежащего составления оценки?*
- ▶ *Каков характер взаимоотношений или связи, которые могли бы привести к возникновению конфликта?*
- ▶ *Имеется ли необходимость в советах юриста?*
- ▶ *Представляет ли это дело большой общественный интерес? Носит ли оно противоречивый характер?*
- ▶ *Могло бы участие этого лица в данном деле поставить под сомнение его честность?*
- ▶ *Могло бы участие этого лица поставить под сомнение честность данной организации?*
- ▶ *Как могло бы участие этого лица в принятии решения, о котором идет речь, выглядеть в глазах того или иного представителя общественности или одного из потенциальных подрядчиков или поставщиков данной организации?*
- ▶ *Как наилучшим образом обеспечить беспристрастность и справедливость, а также защитить общественные интересы?*

Несмотря на то, что большое значение имеет обсуждение того, как воспринимаются и осознаются конфликты интересов, ни один из этих контрольных списков не следует рассматривать в качестве списков, автоматически признающих негодными взаимоотношения и связи, которые ни один честный и разумный человек не считал бы порождающими тот или иной конфликт интересов.

Другие стратегии, которые организация или правительство могут брать на вооружение с тем, чтобы избежать компрометации своей честности или впечатления о том, что эта честность подвергается риску, включают в себя:

- ▶ *Ведение полного и точного учета своих процессов принятия решений*
- ▶ *Обеспечение открытости путем обнародования точной информации о процессах, решениях и действиях своей организации*
- ▶ *Там, где имеется риск восприятия наличия конфликта интересов, обеспечение того, чтобы окончательное решение всех участников могло быть обоснованным*

ЧТО ТАКОЕ НЕПОТИЗМ?

Непотизм представляет собой особый вид конфликта интересов. Несмотря на наличие тенденции употреблять это выражение в более широком контексте, оно строго применяется к ситуации, в которой то или иное лицо использует имеющуюся у него государственную власть для получения услуги – очень часто работы – для одного из членов своей семьи.

Запрещение nepoтизмa не является абсолютным запретом, распространяющимся на всех родственников. На самом деле, общие запреты на принятие на работу родственников в штат служащих могут рассматриваться как нарушение гарантий прав человека против дискриминации. Эта ситуация отличается от той, в которой один родственник нанимает на работу другого родственника на какую-либо должность и при этом имеет контрольные полномочия над ней, а следовательно и над принятым на работу членом своей семьи. Однако упомянутый запрет на nepoтизм определенно запрещает государственному служащему использование своей государственной должности (или злоупотребление ею) для устройства членов своей семьи на работу в государственные учреждения. Цель здесь состоит не в том, чтобы не допускать такого положения, при котором члены семьи работают вместе, а в том, чтобы предотвращать возможность проявления фаворитизма со стороны того или иного государственного служащего в отношении ближайших родственников при осуществлении им от имени общественности дискреционных полномочий на найм квалифицированных должностных лиц.

Как заявил один из сотрудников Офиса омбудсмена ЮАР:

«Типичным примером может быть случай, когда утверждается, что какой-то человек якобы получил незаконное преимущество, состоящее в предоставлении ему в результате вмешательства одного из членов его семьи, работающего на некое ведомство, подрядов, которые это ведомство отдает на сторону. Можно было бы прийти к заключению о том, что здесь не совершалось никакого преступного деяния, а имело место неэтичное поведение. В нашем законодательстве nepотизм пока не считается преступлением, но в данном случае нарушение столь явно предосудительно и обоснованно, что необходимо непременно требовать действий со стороны омбудсмена. Кроме того, акт nepотизма может быть одним из сигналов тревоги, предупреждающих омбудсмена о возможности наличия у данного должностного лица воспринимаемой им необходимости окружать себя людьми, в отношении которых существует мнение, что они больше обычного преуспели в том, чтобы на них можно было положиться, когда стремишься действовать »по собственному усмотрению«.⁶

Часто nepотизм имеет место в частном секторе, особенно в контексте продвижения по службе членов своих семей в корпорациях, которыми владеют отдельные семьи. В таких корпорациях подобная практика считается приемлемой. В конечном счете, воздействие любого преимущества сказывается на практическом результате (прибыли) корпорации, а этот практический результат представляет собой фамильную «собственность». В частном секторе nepотизм может вызывать вражду на рабочем месте, но нет причин, по которым государству следовало бы вмешиваться с целью исправления создавшегося положения и принимать законы, направленные против этого явления.

Однако в государственном секторе nepотизм наносит ущерб общественным интересам. Наличие nepотизма означает, что наиболее подходящему кандидату на ту или иную должность или какое-то повышение по службе не удастся получить их, а в конечном счете страдает все общество. Или же nepотизм может означать, что какой-либо правительственный подряд получает тот, чье предложение цены и других условий по своей конкурентоспособности уступает предложениям других претендентов, и это делается за счет денег налогоплательщика.

Nepотизм может вызывать конфликты в контексте преданности работе в любой организации, особенно, когда один родственник является непосредственным начальником другого родственника. Следует избегать наличия подобных ситуаций. Типичный правовой запрет не допускал бы отца, мать, брата, сестру,

дядю, тетю, мужа, жену, сына, дочь, зятя, невестку, племянницу или племянника на должность как начальника, так и подчиненного одного из вышеупомянутых родственников.

Еще хуже было бы, если бы судья разбирал/а дело, в котором он или она имел/а финансовую заинтересованность, или которое затрагивало кого-либо из его/ее родственников или хороших друзей. В подобном случае при разборе гражданского дела у сторон могли бы спросить (при наличии сомнения) устраивает ли их судья, слушающий данное дело, после объяснения этим сторонам им или ею потенциального конфликта интересов. В уголовном деле судья должен просто объявить о своем двусмысленном положении и отказаться от участия в разборе дела.

Пожалуй, реже встречается вопрос, возникающий, когда сыновья и дочери судей предстают в суде перед своими родителями в качестве адвокатов. В одних судебных системах это не вызывает осложнений. В других, подобные случаи порождают горячие споры и приводят к серьезным, хотя и недоказанным, утверждениям о наличии сговора и коррупции.

Прежде всего, nepотизм включает в себя один или несколько следующих компонентов:

- ▶ *отстаивание найма на работу, назначения на должность, повторного назначения на должность, классификации, повторной классификации, составления оценки, продвижения по службе, перехода с одной работы на другую или обучения близкого члена семьи или домашнего партнера, занимающего должность в государственном учреждении или органе, над которым он или она имеет власть или осуществляет контроль, или участие в перечисленных компонентах, или побуждение к последним*
- ▶ *участие в определении вознаграждения близкого члена семьи или домашнего партнера*
- ▶ *поручение своему подчиненному выполнения любых задач, относящихся к найму на работу, назначению на должность, повторному назначению на должность, классификации, повторной классификации, составлению оценки, продвижению по службе, переходу с одной работы на другую или обучению близкого члена семьи или домашнего партнера*
- ▶ *лоббирование в пользу близкого родственника, который впоследствии назначается либо на какую-то должность в государственном секторе, либо управляющим высшего ранга в частном секторе (в подобном случае первый не имеет власти и не осуществляет контроля над последним)*

- ▶ осуществление прямого или косвенного надзора над близким членом семьи или домохозяином-партнером или поручение подобного надзора одному из своих подчиненных.⁷

Однако общественные интересы требуют того, чтобы только лучший кандидат на то или иное рабочее место служил государству. Бывают случаи, когда родственник, несомненно, является лучшим подходящим лицом на тот или иной конкретный пост, но здесь должно иметь место уравнивание интересов. По этой причине правила непотизма не должны становиться непреодолимым барьером и означать, что высококвалифицированные кандидаты постоянно признаются негодными для занятия той или иной должности. Эта мысль уже сформулирована в таких выражениях, которые не оставляют никаких возможностей для отклонений от разработанных норм или для действий отдельных лиц по своему усмотрению.⁸

Система правления одного из округов США применяет в своей практике найма на работу следующий подход к предотвращению непотизма:

Этот округ заинтересован в найме квалифицированных кандидатов и обязательно рассматривает любые кандидатуры с целью приема на работу, когда они отвечают предъявляемым требованиям.

Цель упомянутого округа состоит в том, чтобы нанимать на конкретную должность наиболее квалифицированного кандидата, который больше всего подходит для данной должности. Кандидатуры членов вашей семьи, ваших домохозяев из числа ваших ближайших родственников или ваших родственников, не проживающих с вами под одной крышей, обязательно будут рассматриваться с целью приема на работу, за исключением случаев, когда:

- ▶ их положение или ваше положение будет связано с регулированием осуществления надзора, назначения на должности, рассмотрения жалоб, наличием полномочий на увольнение с работы или применение дисциплинарных мер или оказания воздействия дисциплинарного характера;
- ▶ вы или работающий по найму будут ревизовать, проверять, или получать общественные деньги или общественное имущество, или вам или работающему по найму будут вверяться общественные деньги и общественное имущество;
- ▶ возникнут обстоятельства, позволяющие предвидеть, что интересы этого округа и ваши интересы или интересы работающего по найму будут находиться в конфликте или поставлены под сомнение;

- ▶ этот округ должен ограничивать найм на работу с тем, чтобы избежать дискриминации при приеме на работу, конфликтов, связанных с кадровой политикой или связанных с этими проблемами.

Этот округ никогда намеренно не поставит вас в положение, при котором вы будете находиться под контролем одного из членов вашей семьи, ваших домохозяев из числа ваших ближайших родственников или иного вашего родственника, или в положение, при котором могут проявляться фаворитизм, конфликты между людьми, низкая производительность труда, отсутствие эффективности или иные нездоровые условия работы по найму, включая условия, упомянутые в этой политике в области найма на работу. Данная политика не должна иметь обратной силы, если только не имеют места вышеперечисленные неблагоприятные условия работы. В подобном случае, этот округ оставляет за собой право перевести страдающих упомянутыми недостатками работников по найму на другие должностные уровни, шкалы оплаты труда или места работы.⁹

В последующих стратегиях и процедурах основное внимание должно уделяться необходимости и средствам раскрытия и регистрации конфликтов интересов, а также определению соответствующих действий, направленных на сведение к минимуму воздействия этих конфликтов на честность в работе той или иной организации.

ЧТО ТАКОЕ ПРОТЕКЦИОНИЗМ?

Протекционизм представляет собой более широкое понятие, чем непотизм и относится к таким положениям, в которых отдается предпочтение друзьям независимо от того, подходят ли они для работы на определенной должности. Скорее всего, протекция может иметь место при назначениях на должности; однако вероятность ее появления существует и в любом из случаев, связанных с предстоящим осуществлением дискреционных полномочий.

В Англии для обозначения «блата» употребляются такие выражения, как «старый школьный галстук» или «клуб старых школьных друзей». Во всем мире есть страны, в которых с помощью и злоупотреблением связями были сколочены целые состояния. Достаточно привести множество примеров использования блата в Индонезии в те времена, когда она находилась под властью генерала Сухарто. Однако даже там предоставление всех преимуществ не выходило за рамки закона, и создается впечатление, что многие из этих случаев не были связаны с противоправными действиями.

ми. Тем не менее, мало решений о предоставлении упомянутых преимуществ прошли бы проверку в результате судебного рассмотрения процесса и критериев их предоставления.

Большое значение имеет тот факт, что организации четко сформулировали и хорошо поняли установки и методику, а также записанные кодексы поведения, имеющие своей целью решение проблем, связанных с реально существующими, потенциальными и воспринимаемыми конфликтами интересов, включая nepотизм и «блат».

Однако в то время как можно определить nepотизм в контексте кровных родственников или родственников на основе брачных отношений или партнеров, протекционизм не поддается эффективному правовому определению. Борьба с ним может лишь неформально, задаваясь вопросом: сочли бы хорошо осведомленные и разумные люди данное назначение на должность или данное решение подходящим?

Временами этот вопрос может решаться очень просто. Если кто-то подает заявление о занятии должности и один или несколько членов комиссии, проводящих беседу с кандидатами на эту должность, хорошо знает/знают претендента или претендентку на нее, упомянутые члены комиссии могут – и должны – отказаться от участия в ее работе. По существу, с какого момента то или иное лицо становится «блатным» – «другом/подругой или партнером/партнершей», – что позволяет квалифицировать решение в его/ее пользу как принятие на должность по протекции? Для определения того, где следует проводить разграничительную линию между честным претендентом и претендентом, пользующимся связями, члены комиссии, о которой идет речь, могут задать вопросом: что подумали бы другие кандидаты на эту должность, если бы знали о дружеских связях одного из кандидатов с кем-либо из членов вышеупомянутой комиссии? Сочли бы эти другие кандидаты подобный процесс принятия на данную должность несправедливым? Если в данном случае имеются сомнения, этот вопрос могли бы обсудить остальные члены комиссии. Разумеется, здесь необходимо наличие полной прозрачности, в том, что касается характера взаимоотношений претендента с одним или несколькими членами комиссии, и доведения этих взаимоотношений до всеобщего сведения.

С другой стороны, если тот или иной кандидат известен как осмотрительный человек, придерживающийся разумного поведения, можно проявлять больше доверия к его/ее назначению на должность. Все может сводиться к вопросу о доверии. Основной заботой здесь является то, чтобы принимались законные решения как с точки зрения всех других претендентов, так и по мнению широкой общественности.

Закон требует, чтобы назначения на некоторые должности производились тем или иным конкретным государственным должностным лицом. В случае если это должностное лицо почувствует себя скомпрометированным его или ее взаимоотношениями с каким-либо предполагаемым кандидатом на должность, упомянутому должностному лицу необходимо предоставлять возможность действительно не принимать участия в процессе отбора кандидата, назначаемого на должность, о которой идет речь. Он или она может также просить формального независимого совета у другого должностного лица такого же или более высокого служебного положения по поводу того, кого следует назначить на данную должность, и действовать в соответствии с полученным советом.¹⁰

Однако, в конечном счете, акцент делается на способности ответить на обвинение в том, что решение принимается без учета пригодности кандидата для работы на данной должности. Факт наличия у какого-либо кандидата дружеских отношений с теми, кто принимает решение, вполне справедливо положит начало полемике по этому вопросу.

КАК ИЗБЕЖАТЬ НЕПОТИЗМА И ПРОТЕКЦИОНИЗМА ПРИ НАЗНАЧЕНИЯХ НА ДОЛЖНОСТИ

Основными принципами избежания nepотизма и протекционизма применительно как к государственно-му, так и частному секторам являются:¹¹

- ▶ *Беспристрастность во всех процессах найма на работу и отбора кандидатов на должности. Это имеет очень большое значение для того, чтобы работающие по найму в государственном секторе выполняли свой общественный долг, руководствуясь высокими моральными принципами и общественными интересами. С тем, чтобы избежать подозрений в пристрастии и коррупции, потенциальному подателю заявления о занятии должности не следует иметь прямого отношения к любой части процесса найма на ту или иную должность, на которую среди прочих кандидатов могут претендовать он или она. Сюда входит выполнение функций контактного лица для потенциальных кандидатов, составление рекламных объявлений или подготовка общепринятой практики установления контактов с рецензентами, предпочитаемыми подателями заявлений. Каждому рецензенту должны задаваться одни и те же вопросы, относящиеся к крите-*

риям отбора, и все эти вопросы и ответы должны быть задокументированы.

Всем, кого это касается, должно быть ясно, какое лицо несет ответственность за основные решения, принимаемые на протяжении всего этого процесса, а также, что представляют собой критерии оценки, которые будут применяться в нем. Упомянутые сведения должны быть формально зарегистрированы, и все решения и мотивировки их принятия в ходе процесса отбора подлежат оформлению в качестве документов.

Как и во всех других аспектах умело налаженного управления, квалифицированное ведение учетных записей повышает ответственность и расширяет масштабы подотчетности. В странах, где имеет место особое давление со стороны кланов или состоящих из нескольких поколений семей того или иного лица, людям, участвующим в процессах принятия решений, было бы разумным формально заверять тот факт, что ни один из подателей заявлений на занятие должности не является их родственником или известным им человеком, или же в противном случае полностью отказаться от участия в упомянутых процессах.

- ▶ *Следует поощрять конкуренцию. Рекламные объявления должны составляться таким образом, чтобы в достаточной мере отражать предъявляемые к должности требования и максимально увеличивать число потенциальных претендентов. Обычно размещение рекламных объявлений должно преследовать цель привлечения максимального числа кандидатов на должности. Кроме того, прежде чем приступать к практическим мероприятиям по найму на работу, следует подвергать анализу критерии отбора с тем, чтобы обеспечивать такое положение, при котором они соответствующим образом отражали требования, предъявляемые к данной должности, и привлекали бы самый широкий круг претендентов на ее занятие. Лишь в исключительных обстоятельствах следует пренебрегать применением мер, действительно способствующих конкуренции. В случае возникновения подобных обстоятельств, лицо, принимающее решение, должно умело приводить понятные и не вызывающие сомнений причины прямых назначений на должности.*
- ▶ *Следует обеспечивать наличие максимальной открытости. Риск возникновения коррупции сводится к минимуму, если проводятся стратегии и применяются процедуры, содействующие утверждению открытости в тех случаях,*

когда приходится иметь дело с конфликтами интересов. Администрация, придерживающаяся политики открытости всех своих решений по вопросам найма на работу и отбора кандидатов на должности, будет избегать направления служебному персоналу неверных указаний относительно практических методов, которым отдается предпочтение при найме на работу и отборе кандидатов на должности. Кроме того, это будет лишать других основания действовать вопреки заявленным практическим методам и стратегиям без достаточных на то причин. Однако открытость не означает нарушения конфиденциальности.

- ▶ *Основное внимание всегда необходимо уделять честности. Применение методов, требующих наименьших затрат времени и сил, может подорвать честный характер процесса найма на работу. Для обеспечения честного характера практических методов, применяемых при найме на работу и отбора кандидатов на должности, администрация должна иметь четко сформулированные санкции за несоблюдение утвержденных стратегий и практических методов. Нужно следить за тем, чтобы в случае необходимости лица, принимающие решения, применяли эти санкции. Ряд стран обнаружили, что наличие независимых лиц, участвующих в процессе отбора кандидатов на должности, может оказывать весьма заметное содействие обеспечению честного характера этого процесса. Упомянутые независимые члены комиссии по найму на работу не должны быть известны остальным членам комиссии. Если обеспечение этого условия не представляется возможным, степень знакомства и связей независимого члена комиссии по найму на работу с другими членами этой комиссии должна быть письменно зафиксирована до проведения собеседований с кандидатами и стать частью досье о найме на работу.*
- ▶ *Должна предоставляться возможность обжалования принятых решений. Не назначенные на должность податели заявлений на ее занятие, которые считают, что не был соблюден надлежащий порядок найма на работу, должны иметь возможность подачи жалоб в соответствующую инстанцию для проведения независимого анализа упомянутого процесса и его результатов.*

СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ КОНФЛИКТОВ ИНТЕРЕСОВ В СЛУЧАЯХ, УХОДА СЛУЖЕБНОГО ПЕРСОНАЛА ИЗ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА ¹²

При решении проблем конфликтов интересов все большую значимость приобретает вопрос о том, что происходит, когда государственный служащий уходит с государственной службы и поступает на работу в частный сектор.

Это является одним из последствий воздействия нескольких факторов. Реформы, направленные на повышение эффективности приводят к «разукрупнению» и передаче частному сектору некоторых функций государственного сектора. В результате, во многих странах становятся менее заметными различия, традиционно отделявшие профессии в государственном секторе от профессий в частном секторе. Вследствие подобного развития во многих странах государственные чиновники все больше склоняются к тому, чтобы не считать работу по найму в государственном секторе своей долгосрочной карьерой, а рассматривают вопрос о том, чтобы в течение своей трудовой жизни периодически переходить из одного из этих двух секторов в другой.

Для обеспечения того, чтобы государственные руководители, уволившись с государственной службы, не поддавались соблазну использовать свои связи в правительстве, требуется правильный подход к трудоустройству в частном секторе. Наличие подобного подхода, с одной стороны, сокращает масштабы опасности возникновения коррупции, а с другой, делает намного менее секретной любую конфиденциальную информацию, которой может владеть увольняющийся государственный служащий и которую могли бы стремиться заполучить конкурирующие деловые круги частного сектора.

Видом занятости, который может вызывать беспокойство, является вид занятости, имеющий тесную или отмеченную секретностью связь с бывшей должностью человека в качестве государственного должностного лица. Если тот или иной государственный чиновник злоупотребляет своим положением с целью получения для себя преимущества в интересах собственной карьеры, будь то намеренно или неосознанно, это отрицательно сказывается на общественном доверии к системе государственного управления.

Имеются, пожалуй, четыре основных области в сфере занятости в частном секторе, которые приводят к возникновению ситуаций конфликтов интересов и которые заслуживают рассмотрения:

► *Государственные должностные лица, изменяющие свое поведение в период пребывания на*

занимаемой должности с тем, чтобы создать себе более благоприятные перспективы для будущего трудоустройства. Подобное поведение может приводить к предпочтению личных интересов общественному долгу; отдельные государственные чиновники не слишком утруждают себя выполнением своих служебных обязанностей с целью содействия интересам своей личной карьеры; человек, частично занимающийся решением какого-либо конкретного вопроса в связи с намеренным проявлением заботы об интересах работодателей частного сектора; или откровенное взяточничество, когда государственный чиновник просит принять его на работу в обмен на предоставление определенных услуг.

- *Бывшие государственные должностные лица, незаконно использующие конфиденциальную правительственную информацию, полученную в процессе выполнения своих служебных обязанностей, в целях своей личной выгоды или выгоды другого лица или другой организации. К этой ситуации не относится информация, которая стала частью имеющейся у того или иного человека совокупности навыков или эрудиции и может на законных основаниях быть использована для получения другой работы/должности.*
- *Бывшие государственные должностные лица, пытающиеся оказывать влияние на государственных должностных лиц. Сюда входит оказание давления со стороны бывших государственных должностных лиц на своих бывших коллег или подчиненных с тем, чтобы заставить их действовать несправедливо путем стремления к оказанию влияния на их работу или путем предоставления им различных услуг.*
- *Повторный найм на работу или повторное привлечение к работе ушедших со службы или уволенных по сокращению штатов государственных чиновников. Сюда могут относиться:*
 - (а) должностные лица руководящего состава, получающие щедрое выходное пособие и вновь нанимаемые на государственную службу на неотчетственные должности с сохранением их выходного пособия;*
 - (б) государственные должностные лица, уходящие с работы в государственных учреждениях и тут же вновь привлекаемые к работе в качестве консультантов или подрядчиков с более высокими ставками оплаты труда для выполнения в основном той же самой работы;*
 - (в) государственные должностные лица, принимающие решение стать бизнесменами*

и попытаться получить работу у своего бывшего работодателя после достижения комплексного соглашения о своем выходном пособии.

Проблема предотвращения конфликтов интересов в этой области не может быть эффективно решена наличием кодексов поведения. Последние перестают оказывать действие во время ухода людей со своей должности, т.е. в тот самый момент, когда эти положения становятся относящимися к делу и имеющими существенное значение. Здесь можно выделить три общепринятых подхода:

- ▶ *Каждый правительственный орган может разработать конкретные стратегии в отношении работы по найму после того, как то или иное должностное лицо уходит из государственного сектора. В этих стратегиях должны приниматься во внимание степень риска, которому подвергается правительство в случае получения каким-либо государственным чиновником работы в частном секторе, и возможное воздействие упомянутых стратегий на будущие карьеры государственных служащих; например, высококвалифицированных профессионалов узкого профиля.*
- ▶ *В контракты личного найма можно вносить конкретные ограничения (Однако некоторые страны устанавливают пределы юридического права на ограничение будущего найма на работу, и это может приводить к возникновению трудностей).*
- ▶ *Можно принимать соответствующее законодательство: именно по этому пути пошли некоторые страны; однако следует тщательно следить за тем, чтобы в любом из подобных законодательств ограничения сводились к минимуму и не налагались на людей без должной на то необходимости.¹³*

Разумеется, нужно обеспечить такое положение, при котором ограничения на работу по найму после ухода должностных лиц из государственного сектора были соразмерными рискам, принимаемым в данном случае на себя правительством. Исходя из этого соображения, управляющие государственного сектора в австралийском штате Новый Южный Уэльс пришли к заключению о том, что лучшим подходом здесь является решение вопроса на основе каждого отдельного случая. Они не сочли, что уровень опасности, угрожающий целостности государственного сектора, служит оправданием тех масштабов трудностей и неэффективного ведения дел, которые могло бы

привнести в возможности трудоустройства введение ограничений, затрагивающих многочисленные категории бывших государственных служащих.

МИНИСТРЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА: КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ И РАБОТА ПО НАЙМУ В ЧАСТНОМ СЕКТОРЕ

Министры занимают положение, дающее им власть и влияние. Часть сведений, которые получают министры, может носить конфиденциальный/секретный характер или могла бы давать им преимущества, если бы впоследствии в качестве частных лиц им предстояло работать в области, имеющей отношение к их прошлым обязанностям. Наложение ограничений на поведение министров после их ухода со своей должности все больше становится общепринятой практикой.

В США главы федеральных регулирующих органов, непосредственно подчиненных президенту, не являются членами Конгресса, а назначаются президентом. Положение и деятельность этих назначенцев регулируются Статьей 207 18 Титула Свода законов США, в которой они определяются как «руководители высшего звена». Эта система США является многоярусной: существуют ограничения с установленным пределом, которые распространяются на каждого правительственного служащего. По мере роста служебного ранга персонала упомянутые ограничения постепенно становятся все более обременительными.

Руководители высшего звена обязаны соблюдать несколько ограничений:

- ▶ *пожизненное запрещение (распространяющееся на всех служащих органов исполнительной власти) представлять любую организацию по предмету, вопросу или делу, которым они занимались в качестве служащего федеральных регулирующих органов;*
- ▶ *запрещение на два года участвовать в делах, над которыми упомянутые служащие возмозжно и не работали, но за которые несли прямую ответственность;*
- ▶ *запрещение на один год любому представителю исполнительной ветви власти представлять любую организацию;*
- ▶ *запрещение на один год представлять какую-либо иностранную организацию или какое-либо учреждение «в отношении любого ведомства или органа Соединенных Штатов» и оказывать помощь или консультировать любую иностранную организацию или любое иностранное учреждение».¹⁴*

Установленное законом агентство – Управление служебной этики в правительственных органах – рекомендует ответственным работникам обеспечивать соблюдение этого закона.

В июне 1994 г. в Канаде был введен Кодекс поведения государственных служащих в условиях конфликта интересов и после увольнения с работы.¹⁵ Он скорее представляет собой административный инструмент, чем законодательный акт. Однако этот кодекс применяется установленным законом ведомством под названием «Офис советника по вопросам служебной этики». Упомянутый кодекс регламентирует поведение министров. Провозглашенными целями данного кодекса применительно к тому, что в нем определяется как «меры соблюдения правовых норм после увольнения с работы» являются:

сведение к минимуму:

- (а)** допущения перспектив устройства на работу (по найму) на стороне, приводящего к возникновению фактического, потенциального или кажущегося конфликта интересов для государственных служащих, занимающих государственную должность;
- (б)** получения преференциального режима или привилегированного доступа к государственной власти после ухода с государственной должности;
- (в)** использования личного преимущества владения информацией, полученной в процессе выполнения своих служебных обязанностей до того, как она станет широким достоянием общности;
- (г)** извлечения из государственной должности незаслуженной выгоды для получения благоприятных возможностей устройства на работу на стороне (Статья 27).

Меры этого канадского кодекса аналогичны мерам, применяемым в американской системе ярусных ограничений. В канадском кодексе содержится постоянное запрещение государственному чиновнику «переходить на другую сторону» в любых «текущих конкретных практических действиях, сделках, переговорах или делах в тех случаях, когда бывший государственный чиновник работал на правительство или был его консультантом». (Статья 29(1)). Однако основным положением здесь является запрещение министрам в течение двух лет:

- (а)** [принимать] назначение в совет директоров или одно из подразделений любой организации,

с которой у этих министров имелись прямые и значительные официальные сделки в течение периода в один год непосредственно перед окончанием их срока пребывания на государственной должности, или;

- (б)** [делать] представления от имени и по поручению другого лица или организации любому ведомству, с которым у этих министров имелись прямые и значительные официальные сделки в течение периода в один год непосредственно перед окончанием срока их пребывания на государственной должности'. (Статья 30).¹⁶

В отличие от правил, применяемых к министрам в США, премьер-министр Канады обладает дискреционными полномочиями на сокращение этого двухлетнего срока ожидания при условии учета ряда факторов.

Точно так же, как это имеет место в Канаде, в Соединенном Королевстве работа по найму бывших министров правительства регулируется административным инструментом, а не законодательным актом. В Главе 9 Кодекса поведения министров («Частные интересы министров») содержатся руководящие указания относительно работы министров по найму после их ухода с государственной службы.

После ухода со своей должности министры должны обращаться за консультацией в Независимый консультативный комитет по назначениям на должности в сфере предпринимательства относительно любых назначений (за исключением неоплачиваемых должностей), которые они собираются принять в течение двух лет после ухода со своей должности; Поэтому, если, по мнению упомянутого консультативного комитета, какое-либо назначение может вызвать у общественности беспокойство по поводу того, что заявления и решения министра в период его пребывания в правительстве подвергались влиянию, поскольку делались в надежде или ожидании своего будущего трудоустройства в соответствующей фирме или организации, или что тот или иной работодатель мог незаконно использовать официальную информацию, к которой имел доступ какой-либо бывший министр, этот комитет может вынести рекомендации о необходимости отложить на два года назначение, о котором идет речь, и принять его только по истечении данного срока¹⁷.

В то время как в Канаде существует двухлетний запрет на переход бывших министров на работу по найму в частный сектор, если только в том или ином конкретном случае этот запрет не распространяется на премьер-министра, в Соединенном Королевстве на бывших министров лишь налагаются определенные ограничения, когда после их обращения за консультацией в Консультативный комитет, последний выносит

рекомендацию о том, чтобы эти министры отложили свой переход на работу по найму в частный сектор.

Лучший метод организации работы предполагает, что:

- ▶ *вопросы трудоустройства министров и их работы по найму в частном секторе должны включаться в любой кодекс поведения министров;*
- ▶ *тот или иной консультативный орган должен помогать министрам в соблюдении любых руководящих принципов, которые могли бы затрагивать их последующее трудоустройство. Эта характерная черта является общей для всех инструментов правовой и административной этики в международном масштабе, а не только для решения спорных вопросов работы по найму в частном секторе.¹⁸*

НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ

В некоторых странах приняты четкие, подробно разработанные законы о конфликтах интересов. В законодательстве Хорватии предусматривается не только декларирование имущества и дохода, а также запрещение конфликтов интересов, но и наличие комиссии по приему деклараций и предоставлению консультаций и руководящих указаний. Эта комиссия избирается парламентом, но политики не могут быть ее членами.

Кроме того, в этом хорватском примере даются указания о том, как действовать в случае предложения взятка.

Статья 14

(1) Должностным лицам вменяется в обязанность безотлагательно выявлять и сообщать избравшему или назначившему их органу и этой Комиссии о любых случаях оказания давления или незаконного воздействия, которому подвергались эти должностные лица в процессе выполнения своих служебных обязанностей.

(2) Должностным лицам, которым вопреки положениям настоящего Закона предлагается подарок или любая другая выгода, имеющие отношение к выполнению ими своих служебных обязанностей, надлежит:

1. *Отвергнуть подобные предложения.*
2. *Стараться установить личность человека, делающего подобное предложение.*

3. *В случае преподнесения подарка, который в связи с особыми обстоятельствами не представляется возможным вернуть, должностное лицо обязано сохранить его у себя и незамедлительно сообщить о преподнесении и наличии этого подарка.*
4. *Если возможно, перечислить свидетелей этого события.*
5. *В обоснованные сроки представить письменное сообщение об этом событии компетентному лицу или органу.*
6. *Если имеет место наказуемое правонарушение, сообщить о нем в органы, занимающиеся судебными разбирательствами.*

В этом хорватском подходе достигается оптимальное равновесие между необходимостью наличия прочной правовой основы для решения вопросов, связанных с подобными конфликтами интересов, и необходимостью проявления соответствующей гибкости в процессе упомянутого решения. Однако, учитывая все сложности возможных ситуаций, принятие в сфере конфликтов интересов более радикальных и всеобъемлющих законов может оказаться чем-то слишком прямолинейным для того, чтобы стать эффективным правовым инструментом. Поэтому многие страны избрали различные подходы к более детальным аспектам этой проблемы. Часто не налагается никаких санкций на тех, кто отказывается предоставить нужную информацию.

При таком подходе принимаются законы, относящиеся к верхним эшелонам государственной власти (например, как в принятой в 1997 г. Конституции Таиланда, которая цитировалась выше) и к основным принципам. Однако концепции соответствующих стратегий с успехом передаются органам и ведомствам, от каждого из которых ожидается разработка стратегий, подходящих для их собственных ситуаций.

Даже в претворении в жизнь этих стратегий требуется проявление значительной доли здравого смысла. Особенно полезными могут быть услуги управления по этике. (Эти услуги обсуждаются в Главе 6.) Такими же четкими должны быть сведения о конфликте интересов, «блате» и непотизме в соответствующих кодексах поведения.

ЗАКОНЫ ПО БОРЬБЕ С НЕПОТИЗМОМ

Непотизм представляет собой особые проблемы. Пожалуй, не вызывает удивления тот факт, что отнюдь не во всех странах приняты законы по борьбе с непотизмом, несмотря на всю их желательность. Когда этих законов нет, борьба с проявлением фаворитиз-

ма по отношению к родственникам имеет тенденцию принимать форму правовых запретов. Они включают в себя применение запретов на недозволенные привилегии или косвенную личную финансовую заинтересованность, от которой обоснованно можно было бы ожидать отрицательного воздействия на объективность и независимость мнения или появления нарушений общепринятых правил.

Типичным примером подобного закона является следующая формулировка:

IC 4 -15 -7 -1 о непотизме. *Ни одно лицо, состоящее в родстве с любым членом любого совета или комиссии штата, или с главой любого управления, ведомства или учреждения штата как отец, мать, брат, сестра, дядя, тетя, муж или жена, сын или дочь, зять или сноха, племянница или племянник, не имеет права занимать любую должность в любом подобном совете, любой подобной комиссии, любом подобном управлении или ведомстве или учреждении штата в зависимости от обстоятельств; любой из таких родственников также не имеет права получать любую денежную выплату за свои услуги из любых ассигнований, предусмотренных законом. Однако эта статья не подлежит применению, если подобное лицо работает по найму на той же должности в подобном управлении или ведомстве или учреждении не менее 12 (двенадцати) непрерывных месяцев, непосредственно предшествующих назначению его родственника членом совета или главой подобного управления, ведомства или учреждения. Лица, состоящие в родстве как отец, мать, брат, сестра, дядя, тетя, муж, жена, сын, дочь, зять, сноха, племянница или племянник не могут быть поставлены в прямые отношения начальника-подчиненного.¹⁹*

В Соединенных Штатах имеется Управление служебной этики в государственных органах, которое занимается конфликтами интересов на федеральном уровне, а Канада предпочла решать проблему конфликтов интересов путем учреждения должности советников по вопросам этики (эта структура обсуждается в Главе 6).

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ ЗА ДОХОДАМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Во многих регионах мира выдвигается довод о том, что одним из основных инструментов поддержания честности на государственной службе являются

заявления о доходах, в которых также указываются имущество и обязательства имущественного характера всех тех, кто занимает влиятельные должности, а также ближайших родственников этих людей. Это положение завоевывает поддержку у международных органов. По крайней мере, наличие подобных заявлений поддерживает уверенность в борьбе с коррупцией. Некоторые страны требуют от высокопоставленных государственных служащих избавляться от всех своих значительных инвестиций, в то время как другие разрешают создание «слепых трастов».²⁰

Несмотря на то, что раскрытие имущества и доходов со стороны тех, кто берет взятки, конечно, не будет точным и полным, считается, что уже сам факт предъявления им требования о формальной регистрации их финансового положения, создает важную основу для любого последующего судебного преследования. Это требование, например, не позволит взяточникам говорить о том, что любое позднее появившееся у них состояние, которое ранее не было раскрыто, действительно приобретено законным путем.

Хорватский законодательный акт «Закон о предотвращении конфликта интересов при выполнении должностных обязанностей на государственной должности» содержит следующие положения:

- (1)** *В течение 30 дней со дня начала выполнения своих служебных обязанностей должностные лица обязаны представить отчет с указанием своего имущества, постоянного или ожидаемого дохода и имущества своей/своего супруги/супруга и детей с указанием сальдо на вышеуказанный день, а также обязаны предоставить отчет по истечении срока своего пребывания на занимаемой должности и по истечении года, в котором в ходе выполнения ими служебных обязанностей произошли серьезные изменения.*
- (2)** *Должностные лица обязаны в отчете из параграфа 1 настоящей Статьи представить данные о денежных сбережениях, если они превышают чистую сумму годового дохода должностного лица.*
- (3)** *Должностное лицо не имеет права получать свою зарплату до выполнения своих обязательств, указанных в параграфе 1 настоящей Статьи;*
- (6)** *Налоговая карточка должностного лица является публично-правовым документом*

Согласно вышеупомянутому доводу раскрытие имущества и доходов должно также охватывать определенный период после ухода должностного лица с государственной службы, в качестве средства, сдер-

живающего получение противоправных выплат после этого ухода. Исследования дают основания полагать, что существует малая вероятность противоправных выплат по прошествии трех лет после ухода того или иного лица с государственной службы.

Однако дает ли это желаемый результат? В такой стране действующей демократии, как Соединенные Штаты, практика раскрытия имущества является эффективной, поскольку выполнение этого правила обеспечивается третьей стороной. Так, например, в период проведения выборов кандидаты партий-конкурентов с особой тщательностью проверяют бланки деклараций, заполненных своими оппонентами, и делают это предметом спора, если создается впечатление, что кто-либо из оппонентов живет не по средствам. Такому же тщательному изучению подвергаются и заполненные бланки документов, содержащие требование о раскрытии пожертвований и расходов на проведение избирательной кампании. Если какой-либо кандидат утверждает, что получил лишь скромные пожертвования и при этом летает по стране на арендованном реактивном авиалайнере и останавливается в шикарном отеле, его или ее оппонент сделает это предметом спора. Кроме того, имеются группы гражданского общества, проводящие проверку заполненных форм документов, и сообщающие о тех из них, которые вызывают подозрение, а также о донорах, производящих впечатление благотворителей, неплохо подзаработавших на оказании кандидатам финансовой поддержки.²¹

Что касается правительственных чиновников, то здесь этот процесс носит не столь ярко выраженный характер, но тем не менее может быть эффективным. В сфере государственных закупок США декларации должностных лиц, принимающих решения о закупках, изучаются предполагаемыми фирмами, ведущими переговоры о заключении контрактов на поставки, с целью обнаружения возможных конфликтов интересов или необъяснимого богатства.

В общем и целом, опыт стран в отношении деклараций об имуществе отличается неоднородностью. Первоначально, в странах, которые сталкиваются с серьезными проблемами в связи с наличием коррупции, политики издавали законы, предписывающие раскрытие информации об имуществе, а затем всецело пренебрегали этими требованиями. В качестве альтернативы политики учредили орган, который лишь получает декларации, но ни одна из них не попадает в средства массовой информации и не становится достоянием общественности. Более того, у этого органа обычно не бывает ни полномочий, ни ресурсов для проверки точности этих деклараций. Таким образом политикам удалось добиться положения, при котором обеспечение третьими сторонами проверки деклара-

ций теми способами, о которых говорилось выше, не могло иметь места.

Соответствует действительности тот факт, что в последнее время в ряде стран некоторые люди стали жертвами процесса раскрытия информации об имуществе и доходах. Однако остается спорным вопрос о том, произошло ли это в результате небрежности тех, кто заполнял декларацию, или наличия у них противоправного умысла. Чего действительно можно добиться в результате применения процесса раскрытия информации об имуществе и доходах, так это формальной регистрации, по крайней мере, некоторой степени выгоды того или иного лица, что впоследствии может оказаться бесценной информацией, если придется иметь дело с вопросами конфликта интересов.

После признания правильным довода в пользу раскрытия информации об имуществе и доходах, возникают дальнейшие вопросы: Кому следует направлять раскрытую информацию? Какие факты необходимо включать в нее? Насколько широко нужно применять требования о раскрытии информации к членам семьи того или иного должностного лица? Какой доступ должны иметь к этим декларациям средства массовой информации и представители общественности? И, в случае профессиональных государственных служащих, к чиновникам какого ранга должно применяться требование об участии в этом процессе? Не существует простых ответов ни на один из вышеперечисленных вопросов.

Сложной частью этого процесса является не столько принятие решения о том, какие категории имущества подлежат раскрытию и какие категории должностных лиц обязаны раскрывать информацию, сколько принятие решения о масштабах допуска общественности к этим декларациям. «Лакмусовой бумажкой» здесь должно стать то, что необходимо для достижения общественного спокойствия, а не то, что признается правильным самими активными противниками раскрытия информации. Помимо всего прочего, дела не всегда обстоят так просто, как кажется. Приводится, например, высказывание министра финансов Колумбии о том, что публичное заявление каким-либо политиком размеров своего состояния было бы прямым стимулом к похищению его детей или его самого с тем, чтобы затем потребовать обнародованные суммы в качестве выкупа.

Однако, если общественность не имеет доступа к раскрытию информации и не осуществляется активного контроля над соответствующими декларациями, процесс, о котором идет речь, оказывает лишь незначительное воздействие на положение дел.

В Австралии система, посредством которой должностные лица ежегодно в письменной форме раскрывают информацию о своих доходах и имуществе

главе своего ведомства, считается эффективной. Эти декларации не обнародуются. Аналогичные методы раскрытия информации применяются в Канаде советниками по вопросам этики, но в отличие от Австралии, канадская общественность имеет право на доступ к подобной информации. Следует отметить, что Хорватия сделала выбор в пользу доступа общественности к декларациям государственных чиновников, давая тем самым возможность гражданам осуществлять контроль над этой системой раскрытия информации.

В Нигерии с 1979 г. Комиссия по кодексу поведения имеет право требовать от всех государственных чиновников подачи деклараций о доходах. Однако у этой комиссии нет ни ресурсов, ни правовых полномочий на реальную проверку содержания упомянутых деклараций. В результате, после продолжительного периода расхищения государственных средств со стороны должностных лиц, уголовные преследования против государственных чиновников возбуждались за то, что они не подавали ежегодных деклараций, а не за то, что в декларациях чиновников, подававших декларации, содержались ложные сведения.

Тем не менее в современном мире все больше изучают вопрос о том, как организовать более целесообразное раскрытие информации о доходах и имуществе государственных чиновников. Интересную

модель в этом отношении разработали в ЮАР. В этой стране была введена в действие программа осуществления контроля за финансовым статусом всех парламентариев и министров правительства. В упомянутой программе удалось достичь компромисса с тем, чтобы удовлетворить законные требования о сохранении конфиденциальности. Раскрытие определенных выгод носит открытый и публичный характер; другие выгоды также обнародуются, но только в отношении описания самой выгоды, а стоимостное выражение последней раскрывается в частном порядке. Выгоды членов семьи раскрываются, но это делается доверительно. Доводом в пользу подобного раскрытия является то, что члены семьи того или иного парламентария имеют право на сохранение тайны личной жизни, и достаточным является сам факт регистрации, а не обнародования.

Сторонники активных мер по борьбе с коррупцией будут внимательно следить за разработкой и введением в практику эффективных и справедливых методов осуществления контроля за доходами, имуществом и обязательствами высокопоставленных государственных чиновников. Если удастся обеспечить надлежащее функционирование упомянутых процессов – а этому мешает наличие очевидных трудностей – эти методы станут полезным орудием сдерживания злоупотреблений служебным положением.

СНОСКИ

- 1 См. OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service: <http://www.anticorruptionnet.org> На этом веб-сайте представлены превосходные учебные материалы, подготовленные для ОЭСР Хауардом Уиттоном (howard.whitton@oecd.org). OECD – Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (June 2003), <http://www.oecd.org/pdf/M00041000/M00041994.pdf>; канадский вебсайт, Values and Ethics Codes for the Public Service is a further excellent resource, http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/vec-cve1_e.asp#_Toc46202807
- 2 См. Code of Ethics, State of New Jersey USA: http://www.iit.edu/departments/csep/PublicWWW/codes/coe/State_of_New_Jersey_Community_Affairs.html; подробное обсуждение этого вопроса на более высоких уровнях государственной власти см. Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials by Gerard Carney (Transparency International, Berlin) по электронному адресу http://www.transparency.org/working_papers/carney/index.html.
- 3 Constitution of the Kingdom of Thailand: http://www.kpi.ac.th/en/con_th.asp
- 4 Constitution of Thailand, Section 70, Chapter IV
- 5 Constitution of Thailand, Section 70, Chapter VI, Part 2
- 6 Quoted in Report on the Investigation of Allegations of Nepotism in Government: Report No 11 (Special Report) to the Parliament of South Africa by the Public Protector of the Republic of South Africa, 15 April, 1999
- 7 Board of Ethics, King County, State of Washington, USA. За дополнительной информацией просим вас обращаться к Jeremy Pope: jeremy.pope@tiri.org
- 8 Взято и адаптировано из the City of Bristol, Tennessee, Nepotism Policy (US), September 1996
- 9 Board of Ethics, King County, State of Washington, USA. За дополнительной информацией просим вас обращаться к Jeremy Pope: jeremy.pope@tiri.org
- 10 В Новой Зеландии, если бы среди кандидатов на данную должность были друзья министра юстиции, он или она попросил/а генерального прокурора или высшего чиновника министерства юстиции действовать вместо него или нее. Этому министру было бы предложено то или иное решение, которое он или она принял/приняла бы от своего имени.
- 11 В этом разделе используются материалы, подготовленные Независимой комиссией штата Новый Южный Уэльс по борьбе с коррупцией (NSW ICAC), Сидней, Австралия. Выражаем благодарность упомянутой комиссии за помощь в подготовке этих и других материалов. См. анализ конкретных случаев в публикации the NSW ICAC publication “Best Practice, Best Person: Integrity in Public Sector Recruitment and Selection on the Commission’s website”, на котором представлен богатый и полезный информационный материал и даются подходы к предотвращению коррупции: <http://www.icac.nsw.gov.au>
- 12 Обсуждение в этом разделе основывается на диалоге между NSW ICAC и работниками государственного сектора в упомянутом штате. Полный доклад по данной теме озаглавлен “Corruption Prevention Publications: Strategies for Managing Post Separation Employment Issues” и доступ к нему можно получить на веб-сайте ICAC по электронному адресу: <http://www.icac.nsw.gov.au>
- 13 См. канадское законодательство по электронному адресу: <http://strategis.ic.gc.ca/SSG/oe00002e.html>
- 14 US Office of Government Ethics, Memorandum Regarding Revised Post-Employment Restrictions, 26 October 1990.
- 15 Canadian Office of the Ethics Counsellor: <http://strategis.ic.gc.ca/SSG/oe01188e.html>
- 16 Canadian Office of the Ethics Counsellor website: <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home7>
- 17 S.140 Ministerial Code: A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers, Cabinet Office, July 2001. <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1997/mcode/>
- 18 В этом разделе используются материалы Post-Separation Employment of Ministers, научной записки, подготовленной Австралийским департаментом Парламентской библиотеки (Research Note 40, 28 May 2002) <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rn/2001-02/02rn40.pdf>
- 19 Штат Небраска, США.
- 20 См. Bernard Pulle Conflicts of Interest Avoidance: Is There a Role for Blind Trusts? In Current Issues Brief 14, 1996-97. <http://www.aph.gov.au/library/pubs/CIB/1996-97/97cib14.htm>
- 21 Например, the Center for Public Integrity (<http://www.publicintegrity.org>) и Common Cause <http://commoncause.org>



© 1997
The McGraw-Hill Companies

Лоббирование представляет собой неотъемлемую часть многосторонней демократии. Лоббирование является одной из форм защиты, имеющей своей целью изменение законов, затрагивающих жизнь отдельных лиц, а также групп, организованных как политическая, муниципальная или социальная общность. Объединяясь вместе в организации с определенными социальными, экономическими и политическими программами, граждане образуют группы, разделяющие общие интересы и способные оказывать прямое воздействие на процесс разработки и формирования политики правительства.

Лоббисты способны играть весьма значительную роль в подготовке кратких сведений по вопросам, представляющим общественный интерес, и – особенно там, где есть лоббисты, отстаивающие противоположные взгляды по любому данному спорному вопросу – обеспечении гораздо большей осведомленности законодателей, чем это могло иметь место в противоположном случае. Поощрение лоббирования удовлетворяет общую потребность общественности и потенциально обеспечивает меньшинствам наличие важного канала для выражения ими своего мнения. У таких разных групп, как, нефтяные компании и иностранные сельскохозяйственные рабочие имеются лоббисты в столицах всего мира, призванные выражать и отстаивать интересы этих групп.

Однако лоббирование не всегда идет на благо обществу. Негативная сторона этой деятельности состоит в том, что в наш век лоббистов-профессионалов, подобные практические методы могут приводить к наличию нездоровых и противоправных отношений между лоббистами и теми, кто подвергается их воздействию. Возникновению подобной ситуации способствуют предлагаемые лоббистами деньги и преимущества. В Соединенных Штатах одной из вызывающих наибольшее беспокойство особенностей, связанных с деятельностью корпорации «Энрон», было установление того факта, что эта корпорация разработала программное обеспечение, специально предназначенное для слежки за «деятельностью» некоторых членов Конгресса США. «Энрон» избрала этих конгрессменов в качестве объектов слежки, чтобы убедиться в том, что эта энергетическая компания не зря тратит свои деньги.

Влияние лоббистских групп во всем мире во многом зависит от общественно-политической культуры той или иной страны как в контексте управления, так и в контексте силы гражданского общества. В одном из широко известных исследований, посвященных практическим методам лоббирования в Соединенных Штатах, которое проводилось в шестидесятых годах прошлого века, был сделан вывод о том, что лоббирование не оказывало значительного влияния на государствен-

ную политику в Конгрессе. Однако с тех пор практические методы лоббирования повсюду стали намного изощреннее. Несмотря на широкий диапазон применяемых мер предосторожности, в настоящее время Соединенные Штаты часто рассматриваются как страна, наглядно показывающая наличие в ней наихудших примеров деформации открытого общества, которые могут быть вызваны могуществом лоббирования.

В результате, многие теперь считают, что лоббирование зашло слишком далеко и что правительства по существу являются заложниками окопавшихся в различных странах лоббистских организаций в ущерб разработке и формированию политики, а также росту общественного благополучия. Выражается опасение по поводу того, что относительная власть лобби конкретных отраслей промышленности над общим политическим процессом превратила политиков в исполнителей воли финансирующих их и льстящих им промышленных и деловых кругов.¹

ЛОББИРОВАНИЕ И ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ КОРРУПЦИИ

Судя по всему, разочарованные тем, что ими воспринимается как отсутствие у среднестатистического гражданина достаточных путей и средств воздействия на реальное формирование политики, избиратели во многих регионах мира впадают в уныние, и число участвующих в выборах сокращается. У избирателей может возникать такое чувство, что самые важные программные решения принимаются не в результате различных способов выражения гражданами своих взглядов, а в порядке сделки между политиками и организованными группами людей, объединенными общими интересами и руководимыми профессиональными лоббистами.

Создается впечатление, что лоббисты слишком сблизились с законодателями, а законодатели стали слишком податливыми на бесплатные приемы и развлечения, а также другие формы подарков. В этом процессе заключения сделки присутствует значительный риск возникновения ситуаций, отмеченных серьезными конфликтами интересов. Соединенное Королевство является лишь одной из стран, в которых скандалы заставили пойти на создание систем, имеющих своей целью отслеживание случаев бесплатных приемов и развлечений для законодателей и получения ими подарков.

Обеспокоенные граждане в демократических странах все больше требуют информировать их о том, кто оказывает политикам или правительственным чиновникам различные услуги, каков характер этих услуг и кто из политиков и должностных лиц пользуется ими.²

РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ

Можно вводить конкретные правила, утверждающие систему регистрации лоббистов с целью придания формального характера процессу лоббирования, который в противном случае останется в высшей степени неформальным. Это дает рядовым гражданам и журналистам, а также другим лоббистам возможность видеть, кто занимается лоббированием и с какой целью.

В контексте лучшего метода практической организации упомянутого процесса реестр лоббистов должен публиковаться в Интернете с тем, чтобы имелась возможность быстро, тщательно и эффективно просмотреть имеющиеся сведения. Американская неправительственная организация Центр ответственного подхода к политике предоставляет всестороннюю информацию об американских лоббистах и интересах (<http://www.opensecrets.org/lobbyists/>).

ПРОСВЕЩЕНИЕ

Любая система раскрытия регистрации и информации должна способствовать открытому доступу к деятельности органов государственной власти, государственных служащих и парламента. Эта система не должна препятствовать рядовым гражданам оказывать влияние на повестку дня правительства. С другой стороны, обычно считается, что лоббирование представляет собой неотъемлемую часть политического процесса, и он определенно приводит к тому, что в повестку дня страны включаются многие основные нерешенные вопросы. В большей части законодательства признается, что лоббирование – до тех пор, пока оно является открытым – представляет собой законную деятельность, лежащую в самой основе политического процесса.

Общественность – через организации и группы, объединенные общими интересами – должна иметь доступ к надлежащим процедурам лоббирования основных нерешенных вопросов, если она захочет участвовать в этом. Поскольку лоббирование часто считается исключительной сферой деятельности имеющих хорошо налаженные связи лоббистских организаций, которые способны использовать тайные каналы и связи с целью оказания влияния на имеющие отношение к делу политические институты, важно наглядно показать, как могут преуспеть другие группы, объединенные общими интересами.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

В Польше законопроект, подготовленный Министерством внутренних дел и администрации, отмечен стремлением контролировать лоббирование. Он определяет его как любую деятельность, проводимую с использованием законных средств и призванную оказывать влияние на органы государственной власти с целью рассмотрения аргументов в поддержку интересов конкретных общественных и профессиональных групп.

Согласно этому предлагаемому законодательству лоббистам будет предъявляться требование об их регистрации и последующем соблюдении ими предписанных норм поведения. Лоббирование должно носить открытый характер, причем все контакты между лоббистами и должностными лицами, отвечающими за вопросы, представляющие для них интерес, подлежат оформлению в качестве документа. Документальные сведения об этих контактах будут затем публиковаться в государственном информационном бюллетене. Должностным лицам, подвергавшимся лоббированию, также будет предъявляться требование о соответствующем информировании своего начальства.

Соединенные Штаты и их сосед Канада имеют наиболее передовые формы законодательных процедур регистрации лоббистов. В 1995 г. в Канаде была принята пересмотренная версия Закона «О регистрации лоббиста»³ в порядке реагирования на ряд отмеченных конфликтами интересов скандалов, которые запятнали репутацию нескольких сменявших друг друга правительств. Цель данного закона состояла не в том, чтобы затруднить процесс лоббирования и усложнить его чрезмерным регулированием, а, пожалуй, в том, чтобы сделать эту систему более прозрачной.

Упомянутый канадский Закон «О регистрации лоббиста» основывается на четырех ключевых принципах:

- *Обеспечение свободного и открытого доступа к органам государственной власти является важным делом, отвечающим общественным интересам.*
- *Лоббирование государственных должностных лиц представляет собой законную деятельность.*
- *Государственные должностные лица и общественность должны иметь возможность знать, кто пытается оказывать влияние на государственную власть.*
- *Система регистрации платных лоббистов не должна мешать свободному и открытому доступу к органам государственной власти.*

В законе, о котором идет речь, определяются три вида лоббиста:

- *Консультанты – юристы, бухгалтеры и консультанты по отношениям с государственными органами, которым платят за то, что они занимаются лоббированием в интересах своих клиентов.*
- *Лоббисты корпораций – работающие по найму лица, значительная часть служебных обязанностей которых состоит в том, чтобы лоббировать интересы того или иного работодателя, занимающегося коммерческой деятельностью ради финансовой выгоды.*
- *Лоббисты организаций – представители некоммерческих организаций, в которых один или несколько сотрудников занимаются лоббированием определенных интересов, причем на эту деятельность уходит много рабочего времени, и она составляет значительную часть служебных обязанностей таких сотрудников.*

Это подразумевает весьма жесткую классификацию подлежащего регистрации лоббирования, поскольку при этом особо оговаривается, что регистрироваться должны только те лоббисты, которым платят за лоббирование. Подобный порядок имеет то преимущество, что из категории лоббизма автоматически исключаются практически все предпринимаемые рядовыми гражданами усилия по отстаиванию своих взглядов и интересов.

В канадском Законе «О регистрации лоббиста» содержится требование о том, чтобы все лоббисты раскрывали свою политическую деятельность; следовательно, внимательно просмотрев упомянутый реестр, любой человек может выяснить, кто отстаивает интересы того или иного конкретного ведомства, и что лоббисты обсуждают с этими ведомствами. Важным является то обстоятельство, что лоббисты обязаны также раскрывать сведения о своей прошлой работе с правительством. Доступ к данным о регистрации канадских лоббистов и процессу обновления информации о них легко можно получить через Интернет.⁴

Еще одной задачей Федерального советника по вопросам этики стали разработка Кодекса поведения лоббистов⁵ и ответы на любые вопросы об этике и деловой практике, возникающие в отношениях в системе государственных органов. Этот советник, назначаемый премьер-министром, дает руководящие указания как лоббистам, так и их клиентам с тем, чтобы помочь определить, является ли приемлемой предлагаемая ими деятельность. В настоящее время рассматривается законодательство, согласно которому в будущем этот советник будет подотчетен законодательному органу, а не премьер-министру.

Упомянутый Кодекс поведения лоббистов поддерживает Закон «О регистрации лоббистов», устанавливая нормы поведения, которые лоббисты будут обязаны соблюдать в своих деловых отношениях с федеральными государственными служащими. В преамбуле этого кодекса содержится положение о том, что лоббирование представляет собой законную деятельность, если оно носит открытый характер и не мешает свободному и открытому доступу к органам государственной власти. Кроме того, кодекс, о котором идет речь, предоставляет гражданам возможность подавать жалобы Советнику по вопросам этики, а также получать в его офисе сведения об этих жалобах.

Должность Советника по вопросам этики создавалась с целью установления контроля над вопросами, требующими применения принудительных мер. Если возникают подозрения в том, что лоббисты дают государственным чиновникам неуместные подарки или собирают финансовые средства от имени государственных должностных лиц, которых они лоббируют, то жалобу по этому поводу следует направлять именно вышеупомянутому Советнику.

В Соединенных Штатах двумя основными федеральными регламентирующими документами в области лоббирования являются Поправка Бэрда (Статья 31 Свода законов США, §1352⁶ и Закон о раскрытии информации о лоббистской деятельности (Статья 2 Свода законов США, § 1605). Поправка Бэрда запрещает использование федеральных средств в лоббистской деятельности в виде грантов, контрактов или в форме «кооперативных соглашений». В этой поправке также предусматривается осуществление контроля над любыми расходами на лоббирование, имеющимися у получателей федеральных средств. Неправительственным и благотворительным организациям, пользующимся освобождением от налогов, обычно разрешается заниматься лоббированием до тех пор, пока затраты на лоббистскую деятельность этих организаций не составят основной части их общих расходов.

Во втором законодательном акте США под названием Закон «О раскрытии информации о лоббировании» конкретизируются процедуры, относящиеся к регистрации и представлению два раза в год отчетности о лоббистской деятельности в национальных масштабах.

Третий законодательный акт Закон «О борьбе с противоправной лоббистской деятельностью» (Статья 18 Свода законов США § 1913⁷), представляющий собой уголовный закон, запрещает прямое или косвенное использование выделенных (т.е. государственных) средств. В этом законе предусматривается, что:

«Ни одна доля денежных средств, выделенная любым законодательным актом Конгресса, не подлежит, в отсутствие соответствующего

четкого разрешения Конгресса, прямому или косвенному использованию на оплату любой личной услуги, объявления, телеграммы, телефонного разговора, письма, печатного или письменного материала, или иного средства, имеющего своей целью или призванного оказывать любое влияние на члена Конгресса, в поддержку или против, путем голосования или каким-либо иным способом, любого законодательства или ассигнования Конгресса, будь то до или после внесения любого законопроекта или любой резолюции, содержащей предложение о подобном законодательстве или ассигновании; однако это не должно мешать должностным лицам или рядовым служащим Соединенных Штатов или их министерств, ведомств или органов доводить до сведения членов Конгресса по запросу любого члена Конгресса, по соответствующим официальным каналам, требований о принятии законодательства или выделения ассигнований, которые эти должностные лица и рядовые служащие считают необходимыми для эффективного ведения государственных дел.

Нарушители этого положения подвергаются штрафам, тюремному заключению и освобождению от должности».

ЗАКОНЫ «ВРАЩАЮЩИХСЯ ДВЕРЕЙ»

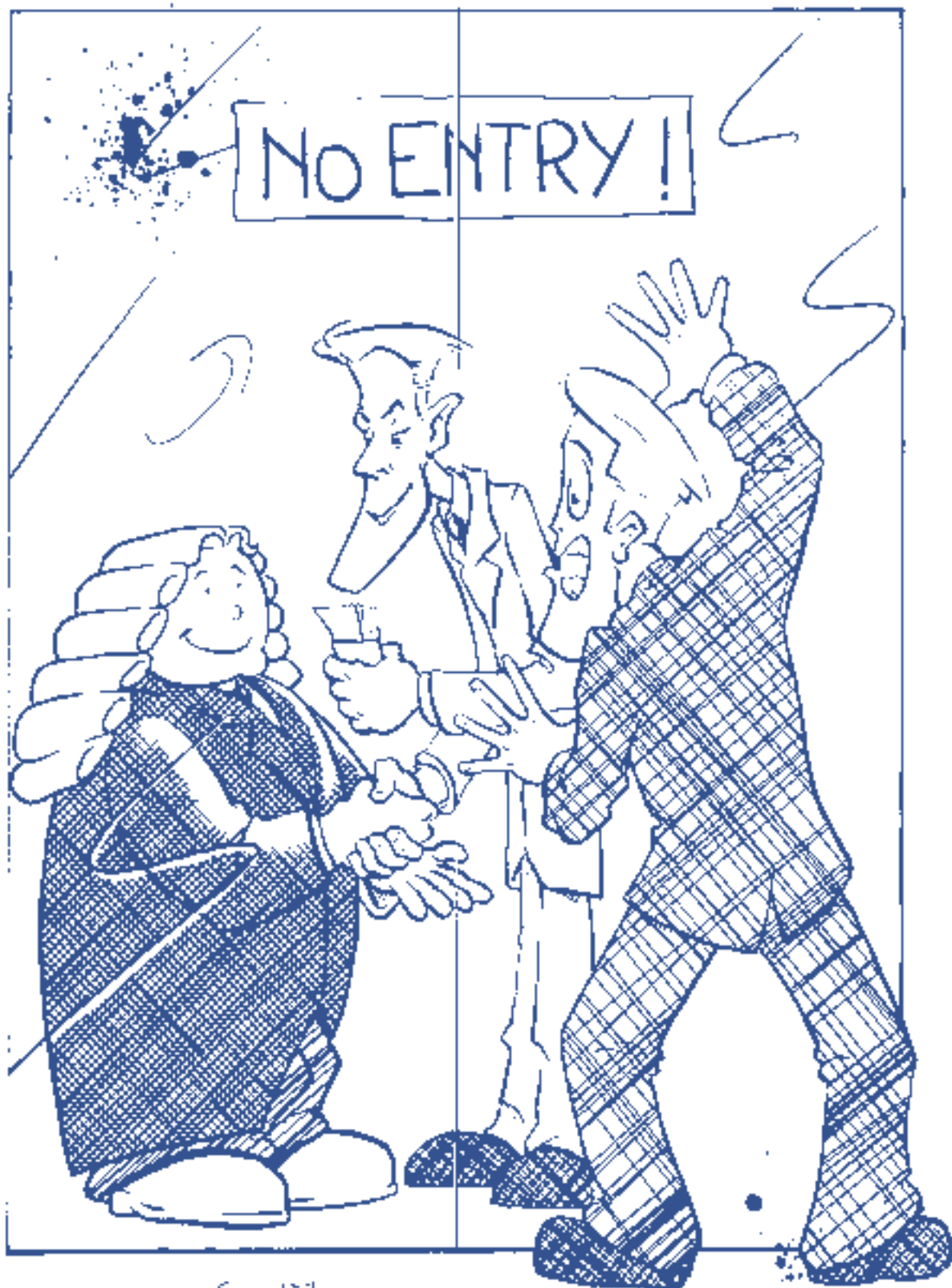
В США положения, относящиеся к регулированию деятельности лоббистов, отличаются друг от друга в разных штатах. Так, например, в двадцати с лишним штатах должен пройти определенный период времени, прежде чем тот или иной бывший законодатель может начать представлять интересы клиентов в законодательном органе в качестве лоббиста.

Известные как законы «вращающихся дверей» или «периодов остывания» эти положения направлены на то, чтобы разорвать всякую связь между профессиональными обязанностями законодателя и интересами лоббистов. Упомянутые положения призваны создать систему, в которой бывшие государственные должностные лица не имеют возможности воспользоваться своими знаниями хорошо осведомленного человека, став платными лоббистами. Эти сроки составляют от одного до двух лет.

Некоторые штаты, например Калифорния, продлевают этот запрет на всех бывших правительственных должностных лиц и запрещают им в течение года контактировать с определенными правительственными органами. Нью-Мексико представляет собой один из штатов, в которых действует постоянный запрет на представление государственными чиновниками (включая законодателей) того или иного лица в ходе ведения дел с правительством по любому вопросу, в котором бывший государственный чиновник принимал личное и значительное участие в период своего пребывания на государственной должности.⁸

СНОСКИ

- 1 (Canadian) Lobbyists' Registration Act, R.S. 1985, c. 44 (4th supp.), An Act Respecting the Registration Of Lobbyists: <http://laws.justice.gc.ca/en/L-12.4/text.html>; (Canadian) Lobbyists' Code of Conduct: <http://strategis.gc.ca/SSG/Ir01044e.html>; Annual Reports Under the (Canadian) Lobbyists Registration Act: <http://strategis.gc.ca/SSG/Ir01066e.html>; {US} Federal lobbying Regulations: http://www.research.uh.edu/downloads/PDF_format/lobby99.pdf; (US) state restrictions http://www.ncsl.org/programs/ethics/e_revolving.htm; (US) Prohibitions against legislators lobbying state government after they leave office: http://www.nesl.org/programs/ethics/c_revolving.htm. Выражаем Густаву Андо благодарность за помощь, оказанную в работе над этой главой
- 2 Weblobbying.com позволяет участникам провести свою кампанию лоббирования или высказаться по наиболее беспокоящим их вопросам в режиме онлайн. Обращайтесь по электронному адресу: <http://www.weblobbying.com>.
- 3 Lobbyists Registration System: <http://strategis.gc.ca/lobbyist>.
- 4 LobbyistsRegistrationSystem,ActandOtherDocuments: http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inlr-el.nsf/en/h_lr20007e.html.
- 5 Lobbyists' Code of Conduct: http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/h_oe01438e.html
- 6 31 U.S. Code, §1352: <http://tinyurl.com/23t5b>
- 7 Anti-Lobbying Act (18 U.S. Code §1913) Lobbying with appropriated moneys:
- 8 Revolving Door Bans: http://www.ncsl.org/programs/ethics/e_revolving.htm.



© 1991
E. J. ...
... ..

Понятие иммунитета для политиков старо как сама политика. Это – общеприемлемая форма защиты для высокопоставленных государственных деятелей и судей¹. Тем не менее, дискуссия по поводу охвата этих иммунитетов оказалась в высшей степени поляризованной. По мнению некоторых, принцип иммунитета сохраняет свободу слова в законодательном органе, самом сердце демократической системы. По мнению других, иммунитет активно подрывает сами основы присущего демократии равенства перед законом.

СРОЧНАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ В РЕФОРМЕ

По мере того, как в мире нарастает разочарование по поводу политических подкупов, коррупции и скандалов, связанных с конфликтами интересов, также нарастает и разочарование по поводу того, что попавшие под подозрение политики часто могут пользоваться фактическим иммунитетом от преследования в связи с такими преступлениями. В недавнем опросе, проведенном институтом «Гэллуп Интернэшнл», 63 процента опрошенных считали, что иммунитет государственных чиновников от преследования является главной причиной усиления коррупции в их стране². Таким образом, во многих районах земного шара сама идея политического иммунитета рассматривается как анахронизм и нарушение самых фундаментальных принципов конституционности и равенства перед законом. Она напоминает о популярном изречении Оруэлла о том, что «все животные равны, однако некоторые из них более равны, чем другие».

Действительно, представляется, что многие расследования случаев коррупции в высоких эшелонах власти в значительной мере блокировались требованиями учитывать политический иммунитет. Охват политического иммунитета может быть расширен в большей мере, чем это входило в первоначальные намерения, и в таких случаях политики пользуются фактическим иммунитетом в отношении даже серьезных преступлений.

Во многих странах высокопоставленные правительственные чиновники защищены иммунитетами в такой степени, что преступники иногда стремятся заполучить выборную государственную должность просто для того, чтобы избежать преследования. В таких случаях существует весьма большая опасность возникновения порочного круга коррупции; парламент, в силу своей привилегии защищенности притягивает к себе неэтических лиц, которые затем увековечивают и усиливают масштабы коррупционного поведения. Некоторые люди, нуждающиеся в юридической защите, путем взяток добывали себе место в предвыборных партийных списках с тем, чтобы заполнить иммунитет.

Даже если коррумпированный предприниматель оказывается неспособным занять государственную должность, он может попытаться связать судьбу с каким-нибудь политическим патроном, который, используя иммунитет в качестве некоего щита, способен его защитить. В таких ситуациях обмен услугами и взятками в высшей степени вероятен. Посредством чрезмерного политического иммунитета политики фактически могут обеспечить себе статус «неприкасаемых».

ЭЛЕМЕНТЫ ИММУНИТЕТА

В любой дискуссии по вопросу об иммунитете возникают следующие четыре вопроса:

- *Кому обеспечивается защита от судебного преследования?*
- *Какие действия прикрываются иммунитетом?*
- *Сколько долго существует иммунитет от судебного преследования официального лица или политика?*
- *Сколько далеко простирается защита (например, только ли в пределах законодательного собрания)?*

Иммуниеты и привилегии касаются случаев, когда отдельные официальные лица конкретно охраняются от публичного обвинения или от судебного преследования на основе гражданского права. Категория официального лица, которому дают этот иммунитет, и уровень иммунитета можно определить в Конституции страны или в ее законодательстве.

Такая защита ставит своей целью не делать личную услугу обладателю должности, а развивать его или ее способность выполнять функции, связанные с указанной должностью. Она не ставит своей целью дать возможность высокопоставленному государственному чиновнику вершить свои частные дела без необходимости платить за аренду помещений или кредиторам, или выполнять договорные обязательства личного характера.

Скорее, иммунитет от судебного преследования ставит своей целью:

- *Обеспечить, чтобы выборные представители народа могли высказываться в законодательной ассамблее, не опасаясь уголовных или гражданских санкций и множества жалоб по поводу диффамации.*
- *Защитить выборных представителей от произвольного задержания и попыток воспрепятствовать ему войти в законодательный орган.*

- *Действовать в качестве щита против злонамеренных и политически мотивированных преследований, которые организуются против них.*

Следовательно, иммунитет для политиков необходимо рассматривать как ставящий своей целью защиту демократического процесса, а не создание класса индивидуумов, которые выше закона и вне пределов его досягаемости.

Хотя **принцип неподотчетности или свободы слова** обычно вызывает поддержку и не вызывает споры, так называемый **«принцип неприкосновенности»** (или свободы от ареста) все больше и больше вызывает споры. В Древнем Риме помешать трибунам выполнять их функции означало немедленную казнь, тогда как в нынешние времена парламентский иммунитет является анахронизмом вопреки фундаментальным принципам современного конституционного права. Такая критика встречала возражения со стороны тех, кто утверждает, что несмотря на существующие аномалии, причины, первоначально оправдывавшие присутствие парламентского иммунитета в современных конституциях, по-прежнему сохраняют силу. Дискуссия привела к тому, что некоторые страны реформировали свои юридические процедуры и изменили практику своих законодательных органов таким образом, что ограничения налагаются на охват понятия неприкосновенности.

ОБЗОРЫ «ГРЕКО»

Иммунитет от ареста был причиной озабоченности, которую Группа государств против коррупции (ГРЕКО), состоящая из государств-членов Совета Европы выражала в их обзорах антикоррупционного законодательства стран на этапе перехода³.

Среди стран, в которых вопрос об иммунитете обсуждается открыто, находится Словения. В своем обзоре ГРЕКО рекомендовала разработать руководящие принципы, которые будут использоваться в качестве критериев для принятия решений о лишении парламентского иммунитета. Цель руководящих принципов состоит в том, что в отношении судей решения по иммунитету свободны от политических соображений и принимаются, исходя из существа просьбы, представленной прокурором⁴.

Руководящие принципы, которые рассматриваются в Словении, гласят следующее:

I. Как правило, иммунитет не предоставляется, если:

- депутат помещается под стражу или начинается уголовное расследование против него/нее*

прежде, чем его/ее мандат получит подтверждение; или

- депутата застали на месте преступления, т.е. когда он совершал преступление, наказуемое тюремным заключением сроком более пяти лет; или*
- депутат не заявил о своем праве ссылаться на иммунитет.*

II. Во всех предыдущих случаях и в любых других, необходимо действовать по следующим процедурам:

- каждое из уголовных преступлений, на которые делается ссылка, рассматривается отдельно на основе уведомления или просьбы со стороны компетентного органа;*
- необходимо определить функции конкретного депутата;*
- необходимо оценить, является ли предоставление иммунитета важным для того, чтобы депутат выполнял свои функции; и*
- как правило, иммунитет не предоставляется и поэтому каждое решение о предоставлении иммунитета должно быть хорошо обосновано.⁵*

В своем обзоре по Румынии команда экспертов ГРЕКО отметила, что румынская Конституция наделяет депутатов и сенаторов иммунитетом от преследования не только в связи с мнениями, высказанными во время осуществления ими своего мандата, но также от ареста, задержания, обыска и судебного преследования за любое уголовное преступление или правонарушение. Такой иммунитет сохраняет силу, если только министр юстиции не представит заявление об отзыве иммунитета и парламент не санкционирует судебное преследование большинством в две трети голосов в Палате депутатов и простым большинством голосов в Сенате. Дело затем заслушивается в Верховном суде. Иммунитет восстанавливается автоматически, если член палаты переизбирается. Как отмечала ГРЕКО: «Эта ситуация имеет несомненный потенциал в смысле перманентной обструкции судебной системы».

Будучи пойманным *in flagrante delicto* (совершая акт противоправного деяния), депутат или сенатор может быть задержан и подвергнут обыску, но судебное преследование против него не возбуждается. Соответствующая палата должна быть оперативно информирована и может распорядиться отменить задержание.⁶ По мнению одного прокурора из румынского отдела по борьбе с коррупцией: «У нас есть проблемы с парламентским иммунитетом. По моему мнению, не нормально, когда член парламента, ограбивший банк

или занимающийся контрабандой, пользуется иммунитетом. Есть известные причины того, что судебная власть часто бессильна». Национальный план борьбы с коррупцией, выдвинутый румынским правительством, включает в себя обязательства в целом ограничить использование иммунитета.

ГЛАВА ГОСУДАРСТВА И ПРАВИТЕЛЬСТВО

В дополнение к законодателям, глава государства, как правило, в целом наделен иммунитетом на период своего пребывания в должности (как подтверждено недавним решением во Франции). Конституции обычно предусматривают импичмент в отношении президента, и серьезные преступные акты создают такие причины. Следовательно, есть средство, но оно больше относится к законодательной, нежели к судебной власти.⁷

ДРУГИЕ ЧИНОВНИКИ ВЫСОКОГО РАНГА

Есть также категории должностных лиц, которые пользуются личным иммунитетом в отношении их официальных акций. Это просто означает, что их нельзя подвергать судебному преследованию лично за те ошибки, которые они могли совершить во время их официальной работы. Средством исправления несправедливости для гражданина, пострадавшего от такого действия, является судебное преследование их работодателя, государства. Однако нет обоснованных причин, по которым любой такой иммунитет должен толковаться расширительно и охватывать личную жизнь и частный бизнес таких лиц.

СУДЬИ

Применение иммунитета в отношении лиц судебных профессий, как правило, характеризуется наибольшей сложностью. Судьи наделены иммунитетом и не могут подвергаться судебному преследованию лично за ошибки, которые они могли совершить в своих суждениях (например, за превышение их юрисдикции) и в целях их защиты от политического давления они, как правило, имеют иммунитет с точки зрения уголовного преследования, если иммунитет не отозван.

В отношении Эстонии в обзоре ГРЕКО содержались рекомендации о том, что любое решение отменить неприкосновенность судей, должно быть свободно от политического влияния. Это должно быть решение, основанное на просьбе со стороны прокурора и поддержанное Верховным судом.⁸

В соответствии с эстонской Конституцией, процедура отмены иммунитета судей, включает президента республики или же Риигикогу (законодательное собрание). Закон «О судах 2002 года» изложил правила для уголовного преследования судей в обоих случаях. Они ставят своей целью гарантировать отсутствие какого-либо политического влияния на любое решение об отмене иммунитета и чтобы это базировалось на просьбе со стороны прокурора, поддержанного Верховным судом. Однако по-прежнему существует необходимость получения согласия парламента с тем, чтобы выдвинуть обвинения против председателя Верховного суда или членов суда или же согласие президента на то, чтобы выдвинуть обвинения против судьи более высокой инстанции.

Положение судей, их независимость и отчетность рассматриваются в Главе 16.

ПРОКУРОРЫ

Следует также обращать внимание на риски иммунитета прокуроров. В ряде стран прокурорский иммунитет определяется слишком широко. Это подрывает способность прокуроров функционировать в качестве защитников интересов государства и в некоторых случаях приводило к коррумпированному партнерству между прокурорами и ведущими деятелями преступного мира.

В некоторых странах, таких как Болгария, до недавнего времени прокуроры были фактически неприкосновенными, что порождало широко распространенную критику со стороны общества и международное давление с целью побудить общество к реформам. Ведущие НПО в этой стране рекомендовали ограничить такой иммунитет посредством структурной реформы, а также путем усиления внутренних рычагов контроля и расширения прозрачности внутри судебной власти в целом (See Corruption Assessment Report 2003, Sofia, 2004, з. 32-33).

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА В ОТНОШЕНИИ ИММУНИТЕТА

Как мы и видели, можно наблюдать некоторые принципы применимые ко всем странам по вопросу о политическом иммунитете. Говоря в общем плане, следует сказать, что есть две отдельные категории иммунитета:

- **Принцип неотчетности или неотвеченности.** Это означает первоначальную, базовую защиту, обеспечиваемую политикам, и в

основном касается свободы слова и свободы высказываний.

- **Принцип неприкосновенности.** *Он касается более широкой, более гибкой защиты, которая обеспечивает политику свободу от ареста.*

Принцип неотвеченности признается во всем мире, и первоначально он опирался на понятие о том, что политиков необходимо защищать от несправедливых обвинений, используемых в их адрес людьми более высокого ранга. Таким образом, члены парламента не считаются ответственными за обвинения или комментарии, которые они высказывают в напряженной и политизированной среде. Отсутствие ответственности также относится к подаче голосов и других схожих официальных деклараций, в которых интересы людей, представляемых парламентарием, должны быть защищены.

Принцип отсутствия ответственности, который, как правило, имеет узкое определение, обычно является абсолютным; во многих случаях не существуют какие-либо временные пределы и нет возможности отозвать иммунитет. Будучи тесно соотношенным с принципом безусловной свободы слова, он, как правило, опирается на молчаливое понимание о том, что обвинения и диффамации будут сведены до абсолютного минимума. Считается, что если защита не гарантируется привилегиями «неотвеченности», тогда члены парламента будут чувствовать себя скованными, находящимися под угрозой и неспособными говорить и свободно голосовать от имени людей, которых они представляют.

Без этого иммунитета сама независимость парламента будет поставлена под сомнение, а также и его способность функционировать в свете потенциальных, политически мотивированных расследований и утверждений о диффамации. Там, где часто злоупотребляют правом высказываться, сам институт, как правило, имеет правила отчетности и в состоянии лишить членства в законодательном собрании какого-либо из парламентариев на конкретный период времени.

Тот же самый принцип применим и в отношении судебной власти, которая также наделяется схожим уровнем иммунитета. Эффективность судебной власти, как института, будет поставлена под угрозу, если судью можно считать лично ответственным за добросовестные ошибки в области права, совершенные им во время судебного разбирательства. Этот принцип не применим в отношении судей, которые при вынесении своих постановлений руководствовались коррупционными соображениями. Представляется гораздо более эффективным говорить об ответственности государства в таких случаях, чтобы судей смещали с должности только если они оказывались некомпетент-

ными или непригодными для выполнения этих функций. Должны существовать специальные процедуры, которые защищают судей от требований ухода в отставку, продиктованных политическими соображениями.

В отличие от этой ситуации **принцип неприкосновенности** является гораздо более спорным и в значительной мере зависящим от определения и политической среды. В Нидерландах политики не имеют никакой парламентаской неприкосновенности вообще. В Соединенном Королевстве члены парламента имеют весьма небольшую защиту в этом отношении. Они наделяются иммунитетом от ареста по гражданским делам, однако, учитывая, что в настоящее время существует очень мало гражданских дел, по которым лицо может быть задержано, эта привилегия обеспечивает небольшую степень реальной защиты. Часто, если требуется парламентаское участие, речь идет лишь о том, чтобы санкционировать расследование.

В Бельгии полиция может расследовать дела членов парламента без политического вмешательства – включая обыски, наложение ареста и допросы – однако требуется разрешение для того, чтобы член парламента предстал перед судом. На том этапе такая санкция встречает мало сопротивления. Обвиняемый по-прежнему имеет какие-то права, как, например, гарантию того, что представитель ассамблеи будет присутствовать во время любого потенциального обыска. Это отличается от положения дел в Никарагуа, где в 2002 году потребовалось общественная петиция с подписями более полумиллиона человек для того, чтобы не расположенное к этому законодательное собрание все-таки расчистило путь для судебного преследования (и осуждения) бывшего президента за похищение свыше 100 млн долларов государственных средств.⁹

По вопросу об отсутствии ответственности охват иммунитета обычно предполагает акты, совершенные при исполнении обязанностей политика либо в парламенте, либо по официальным случаям. Таким образом, он, как правило, не распространяется на заявления, сделанные во время неофициальных выступлений или же в газетных статьях. Здание парламента лишь своими стенами символизирует границы этой формы иммунитета, за пределами которой политик вновь превращается в обычного гражданина.

Некоторые страны имеют конкретные положения, которые позволяют лицам, не являющимся парламентариями, пользоваться привилегией иммунитета абсолютно свободного слова. В Соединенном Королевстве, например, все те, кто участвуют в парламентаских прениях и процедурах – включая государственных служащих и экспертов-свидетелей – охвачены принципом отсутствия ответственности.

Однако считается общеприемлемым, что когда член парламента попадает *in flagrante delicto* – иными словами, если он или она попадают во время совершения или же вскоре после совершения наказуемого преступления – то **неприкосновенность**, вторая категория иммунитета, не обеспечивает никакой защиты. Существуют, однако, различные толкования понятия *in flagrante delicto* и некоторые страны распространяют это понятие на все 24 часа, следующие за совершением преступления.

С точки зрения актов, охваченных понятием неприкосновенности, вряд ли существует большая гармония мнений в международном плане. Некоторые страны определяют преступления, которые не охвачены иммунитетом; другие устанавливают продолжительность потенциального тюремного заключения за указанные преступления. Так шведская Конституция говорит, что принцип неприкосновенности не охватывает уголовные деяния, наказуемые двумя или более годами лишения свободы. В Финляндии подобные положения являются более жесткими: парламентарии получают защиту только в том случае, если потенциальное расследование относится к преступлению, в отношении которого максимальное наказание менее шести месяцев лишения свободы. Как правило, это считается наилучшим практическим примером.

Конечно, со стороны полицейских считается незаконным подкупать кого-либо или принимать взятки, хотя возможность организации судебных преследований по таким деяниям в значительной мере зависит от политической среды и от того, сколь строго следуют принципу неприкосновенности. В то время, как номинально страна может запрещать дачу взяток как среди политиков, так и граждан, политики часто находятся под защитой не только туманно сформулированных положений об иммунитете, но также и государственных служащих, которые должны обеспечивать судебное преследование серьезных правонарушений, но предпочитают защищать своих коллег.

Разные страны имеют различное законодательство по вопросу о том, сколь долго принцип неприкосновенности может применяться в отношении парламентариев и официальных лиц. Временной предел для неприкосновенности – это особо важный вопрос, который надлежит продумать при разработке любого законодательства по вопросу об иммунитете. В некоторых странах принцип применим только на время сессии парламента. В других странах, однако, практика иммунитета разрешает, чтобы его или ее иммунитет восстанавливался автоматически, если он или она опять избирается в эту должность. Политики в других странах получают иммунитет, который предшествует сроку их должности, что представляет собой положение, которое способно иметь опасные последствия в

смысле привлечения преступников, желающих избежать судебного преследования. Такой тип положения может коррумтировать всех политиков и его следует избегать в любом законодательстве о политическом иммунитете.

Конечно же, иммунитеты неприкосновенности, длящиеся всю жизнь, не выдерживают никакой критики. От этой привилегии необходимо отказаться в любом случае при уходе с должности. Следует установить предельный срок, в течение которого президент и/или премьер-министр может занимать свою должность. Должна существовать некая форма регулирования, посредством которой официальные лица и политики являются ответственными за свои дела, даже если у них есть иммунитет от судебного преследования во время или на период пребывания в официальной должности. Естественно, это по-прежнему затрудняет любое расследование, т.к. расследователи могут задавать вопросы о событиях, происшедших несколькими годами ранее. Иммунитет передается не как честь или привилегия, а скорее как священный акт доверия, который позволяет ему или ей эффективно выполнять свои общественные обязанности. По уходе с должности, должностное лицо должно отвечать за любое проявление преступного поведения, которое, возможно, характеризовало его или ее во время его или ее пребывания в должности.¹⁰

ПРОЦЕДУРЫ ЛИШЕНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО ИММУНИТЕТА

Существует широкий диапазон вариантов лишения парламентского иммунитета. Действительно, во многих странах не предусмотрена вообще никакая процедура или потому, что не было дел, позволяющих выработать стандартную процедуру или же потому, что явно отсутствует политическая воля для того, чтобы урегулировать столь тонкие вопросы. В некоторых случаях процедуры отказа от иммунитета преднамеренно усложнены для того, чтобы не поощрять такого рода просьбы.

Тем не менее, особенно важно установить твердый набор принципов для того, чтобы рассматривать просьбы о лишении иммунитета. В качестве общего правила в таких принципах следует учитывать, что:

- *Просьба касается серьезного преступления, в котором поставлена на карту сама репутация парламента.*
- *Эта просьба не представляет собой несправедливое посягательство на свободу слова политика и свободу осуществлять его или ее мандат представлять интересы избирателей.*

- *Цель просьбы не в том, чтобы неоправданно выделить какого-либо политика для цели дискриминации против него.*
- *Факты дела не запутаны явными политическими махинациями.*

Часто при рассмотрении просьбы о лишении парламентского иммунитета создается специальный парламентский комитет для того, чтобы заслушать и обсудить конкретное дело. В зависимости от выводов, к которым придет указанный комитет, парламент проведет голосование с целью определить «иммунитетный статус» указанного члена парламента. Первоначальная просьба отозвать иммунитет в отношении конкретного парламентария обычно представляется государственным прокурором, специальным обвинителем или же министром юстиции. В большинстве случаев соответствующий комитет, спикер парламента и один или два министра уведомляются об этом в указанной просьбе. Как только специальный комитет принял свое решение по данному вопросу, парламента склонен следовать его рекомендациям. Уровень большинства, необходимый для санкционирования отказа от политического иммунитета, часто составляет две трети голосов. Это требование, однако, отличается в зависимости от стран.

Во Франции, Бюро Национального собрания наделено полномочиями лишать члена парламента его или ее прав иммунитета. Первоначально Бюро решает, является ли просьба ограничить свободу депутата настоящей, истинной и сделанной в духе добросовестности. Суть дела не рассматривается вообще. Чтобы лишить иммунитета – обычно по просьбе министра юстиции – назначаются докладчик и комитет *ad hoc* и их выводы обсуждаются Национальным собранием или Сенатом на открытом заседании¹¹.

Вопрос о политическом иммунитете выходит за рамки национальных границ. Многие утверждения о коррупции охватывают и международную торговлю оружием, личное богатство в другой стране и прочие подобные вещи. Кроме того, привилегия политического иммунитета охватывает большой дипломатический корпус в стране. Таким образом, представляется особенно важным, чтобы на избранных государственных чиновников также распространялось требование экстрадиции. Это предполагает существование требования о том, чтобы между соответствующими странами было заключено соглашение, по которому признаются взаимные обвинения уголовного характера.

ПРИМЕР ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

В Нидерландах существует небольшой круг вопросов, охваченных парламентским иммунитетом. С 1884 года голландские законодатели были поставлены на одну доску с обычными гражданами в отношении уголовных и юридических разбирательств. Эта привилегия распространяется только на принцип отсутствия ответственности, и она охватывает лишь акты, которые четко увязаны с парламентским мандатом. Это означает, что голландские парламентарии имеют защиту только в отношении высказанных мнений и голосов, поданных при исполнении ими их официальных обязанностей. Это право абсолютно и неограниченно.

Парламент не играет никакой роли в освобождении членов парламента от иммунитета. Вместо этого в течение свыше 150 лет решения по таким вопросам принимал Верховный суд. Сегодня нет необходимости прибегать к юридическим процедурам, чтобы применить право использовать эту привилегию.¹²

Введение четкого и выполнимого стандарта политического иммунитета является важным компонентом любой национальной антикоррупционной кампании, особенно в странах, где важные расследования не могут быть проведены вследствие существования привилегий и протекций. Сокращение эксцессов и злоупотреблений, связанных с политическим иммунитетом, представляют собой инициативу, которая укрепляет доверие к демократической системе. Оно демонстрирует веру в объективный потенциал институтов и демонстрируют высокую степень политической воли в пользу отчетности. Конечно, важно, чтобы иммунитеты и привилегии были определены в узком плане и не отклонялись чрезмерно от принципа равенства перед законом. Вызывает тревогу то обстоятельство, что тенденция, существующая во многих странах, является как раз противоположной; она заключается в том, чтобы побуждать законодательство к расширению охвата политического иммунитета, чтобы избегать или уклоняться от расследований неприглядных сторон деятельности политических лидеров.

В отличие от этого, заключительная декларация 11-й международной конференции против коррупции в 2003 году провозгласила, что «иммунитеты достаются слишком многим людям и в неоправданно широком и общем плане... Мы считаем, что правительства должны пересмотреть охват некоторых иммунитетов в срочном порядке, а затем принять необходимые меры с тем, чтобы свести их до законных и оправданных пределов».

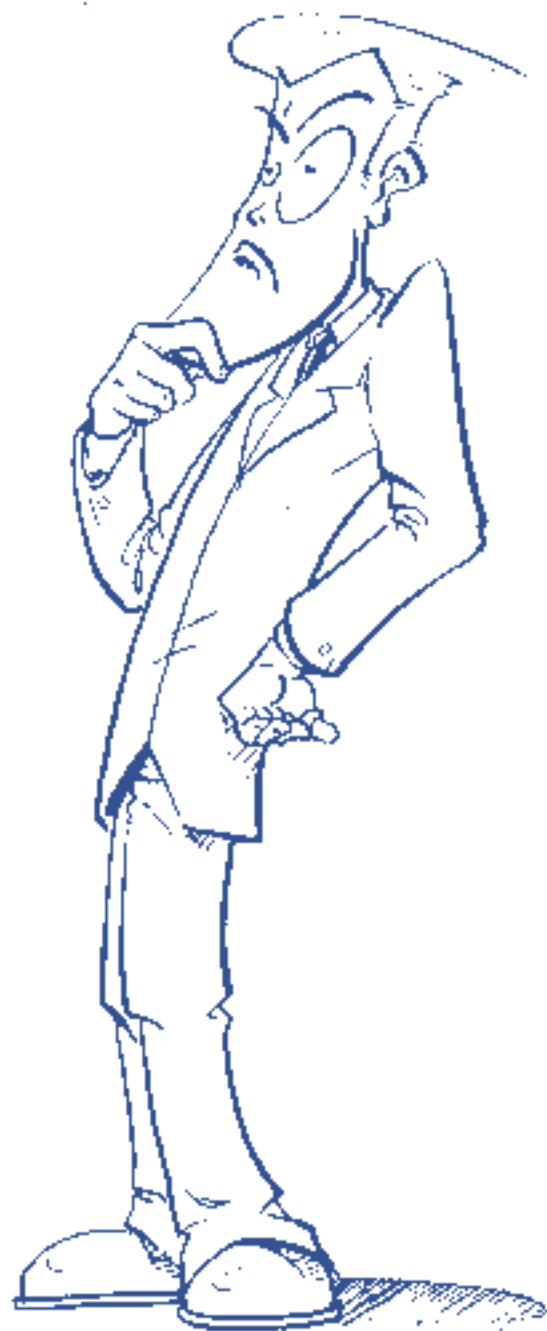
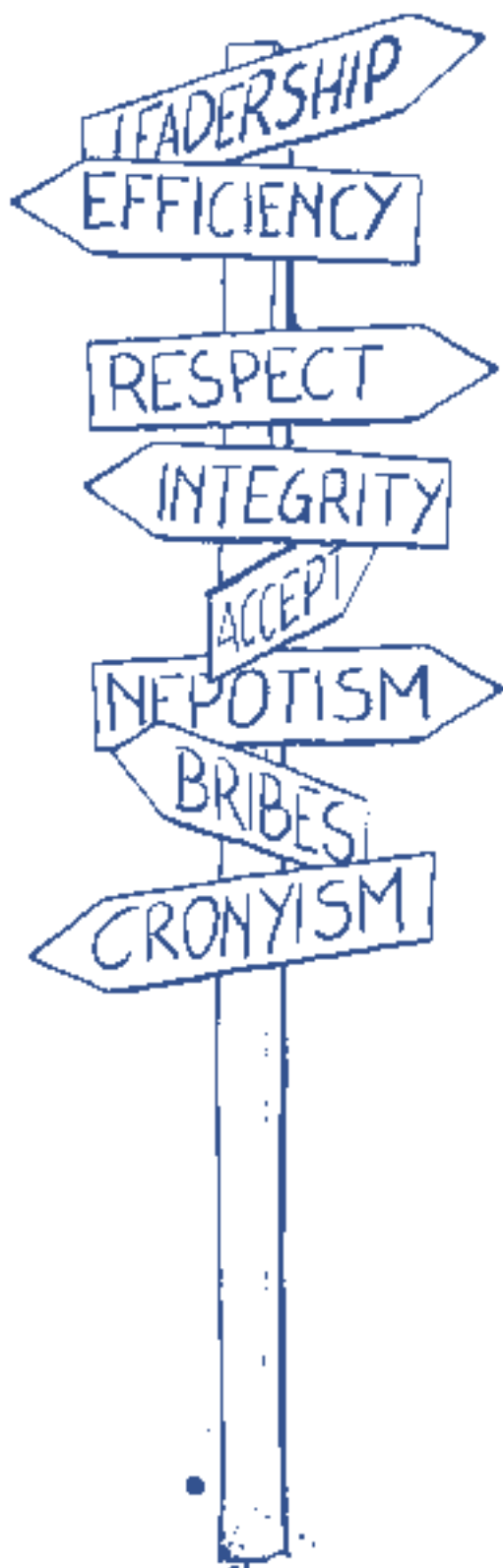
Любой закон о политическом иммунитете должен представлять собой тонкое равновесие между защитой деятельности демократически

избранных официальных лиц от политически мотивированных судебных процедур, с одной стороны. С другой стороны, в любом демократическом обществе, в котором ценят принцип равенства перед законом, будет абсурдно иметь

ситуацию, в которой те, кто принимают законы, являются теми же людьми, которые освобождены от необходимости им следовать. Нельзя позволить, чтобы политический иммунитет когда-либо превратился в полную безнаказанность.

СНОСКИ

- 1 Resources: "Rules On Parliamentary Immunity In The European Parliament And The Member States Of The European Union," European Centre For Parliamentary Research And Documentation (ECPRD): 2001. <http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/RulesParlImmu.pdf>; GRECO reports series (see below)
- 2 Около 48 038 человек были опрошены в 47 странах в рамках опроса под названием «Глас народа», проведенного «Гэллуп Интернэшнл» в июле 2002 года.
- 3 GRECO: <http://www.greco.coe.int/>
- 4 GRECO Evaluation Report on Slovenia, 28 March 2003 <http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm> (scroll down)
- 5 GRECO, Compliance Report on Slovenia: [http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoRC-I\(2003\)1E-Slovenia.pdf](http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoRC-I(2003)1E-Slovenia.pdf)
- 6 GRECO, Evaluation Report on Romania, 8 March 2002 <http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm> (scroll down)
- 7 По сути дела, было очень мало случаев, когда члены румынского парламента лишались своего иммунитета, тогда как иммунитет в случаях коррупции не отзывался вообще. Например, в 1997 году Палата депутатов отказалась отменить иммунитет депутата Габриеля Биволару в связи с подозрениями в отношении случая мошенничества на сумму 2425 млн. долларов. Отдел по борьбе с коррупцией безуспешно пытался побудить министра юстиции к тому, чтобы тот отменил иммунитет другого члена парламента
- 8 В отношении документов, касающихся импичмента американских президентов Эндрю Джонсона, Ричарда Никсона и Билла Клинтона см.: <http://www.lib.auburn.edu/madd/docs/impeach.html>
- 9 GRECO Evaluation Report on Estonia, 9 July 2003 <http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm>
- 10 Transnationale.org, "Nicaraguan ex-leader loses his immunity," («Бывшего лидера Никарагуа лишают иммунитета») December 18, 2002: <http://forums.transnationale.org/viewtopic.php?t=765&view=previous>
- 11 Отсутствие ответственности за официальные акты, конечно же, сохраняется и дальше.
- 12 Статья 26 французской Конституции.
- 13 Статья 71 французской Конституции.



ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА ПОД ДАВЛЕНИЕМ

Административные традиции могут быть различными в зависимости от культуры страны, однако есть некоторые общие, разделяемые людьми взгляды на то, как государственные служащие должны выполнять свои обязанности – справедливо, честно и эффективно. Однако эти ценности могут вступить в конфликт с другими ожиданиями. Например, члены семьи и другие люди могут считать, что им следует найти работу, контракты или просто работу с правительственной собственностью. Огромное давление может быть оказано на члена семьи, работающего на правительство, ожиданием того, что он способен обеспечить различных членов расширенной семьи – даже когда уровень оплаты едва ли достаточен для того, чтобы удовлетворять непосредственные личные потребности государственного служащего.

В довершение к такого рода давлению возникают еще и ситуации, когда не так-то легко принять правильное решение или когда трудно даже определить, в чем заключается этическая дилемма. Это подчеркивает необходимость того, чтобы государственные служащие соблюдали стандарты, которые они знают и понимают и на основе которых они могут принимать этические решения. Когда они чувствуют потребность в конфиденциальном совете, такой совет должен быть им дан.

Большинство людей предпочли бы быть честными и уважаемыми за их личную честность и чтобы люди их таковыми и считали. Это утверждение верно и представляет собой некую отправную точку для системы управления этикой, которая обладает потенциалом осуществлять серьезные вторжения в этически дурное поведение. Достаточно часто такое неправомерное поведение может быть в такой же степени результатом недоразумений и неправильных представлений, сколь и результатом вопиющего беззакония.

В такой среде обычно очень легко определить, что правильно, а что неправильно. Ответ на вопрос: «Должен ли я как государственный служащий отдать вещи, закупленные для моего офиса, в качестве дара благотворительной организации, которую я считаю достойной моей личной поддержки?» нетрудно предугадать.

Однако, когда речь заходит об этике, реальная проблема заключается в том, что вопросы обычно не столь просты. Вместо того, чтобы сделать выбор между черным и белым, здесь требуется отличать некоторые серые оттенки.

Возьмите, например, такие вопросы:

- *Должен ли я добиваться соблюдения закона в этом случае? Даже несмотря на то, что*

это будет стоить местной общине большую сумму денег, если это сделать таким образом?

- *Должен ли я выйти из переговоров по этому контракту? Даже если контрактор является всего лишь весьма дальним родственником?*
- *Должен ли я поступить таким образом, как об этом просил министр? Хотя не совсем ясно, что закон позволяет мне делать то, что меня просят сделать?*
- *Должен ли я предпринять что-либо в отношении некоего случая мелкой коррупции в моем рабочем подразделении? Даже если я могу себе представить, что меня сочтут неloyальным, если я что-либо сделаю?*
- *Должен ли я убедиться в том, что клиенты моей программы получают всю необходимую финансовую помощь, на которую они имеют право?*

Даже когда ответы представляются ясными, все равно может иметь место элемент личного риска, если действовать на их основе, и нежелание так поступить.

В настоящее время как в развитых странах, так и в странах переходного периода, напряжение в государственной службе возникает из различных источников. Среди них: расширение приватизации и заключение договоров за рамками традиционных правительственных функций; делегирование ответственности, включая финансовую ответственность внутри организаций государственной службы; большее давление в пользу открытости и повышенный интерес к деятельности служащих государственного сектора со стороны средств массовой информации; большая и растущая интенсивность лоббирования теми, кто стремится заполучить правительственный бизнес; и растущая готовность со стороны общественности подавать жалобу, когда качество государственной услуги представляется плохим. Все внесли свой вклад в растущее осознание необходимости принятия шагов по укреплению этической основы, на которой зиждется государственная служба. Помимо всего этого многие страны на этапе перехода вынуждены решать острые проблемы наследования деморализованных и дисфункциональных кадров государственного сектора, которым часто платят мало и часто не платят вообще, когда они вынуждены выживать, опираясь только на то, что они могут извлечь из общества за те услуги, которые они предоставляют.

Реформы общественного управления, предполагающие большую степень делегирования ответственности и дискреционных полномочий для государственных служащих, бюджетные ограничения и новые формы поставки государственных услуг ставили под

вопрос традиционные ценности в государственной службе. Этические воззрения, возможно, и не изменились, однако в управлении современной гражданской службы сферы принятия дискреционных решений расширились во многих областях¹. Более того, обзоры по многим странам показали, что враждебность общественности по отношению к правительственным структурам может проявляться весьма остро. Эти проявления озабоченности показали себя и на международном уровне. Государства-члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) приняли участие в проведении сравнительных исследований, чтобы поделиться своим опытом и тем самым укрепить их собственные этические программы.

Существует четко очерченная роль, которую могут играть школы государственной администрации в разработке стандартов своей страны и в включении этих стандартов в этические рамки для государственных служащих, подготовку которых они осуществляют.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ

В 1996 году ООН приняла Международный кодекс поведения для государственных служащих (Резолюция 51/59: Действия против коррупции, принятая Генеральной ассамблеей 12 декабря 1996 года), которая была рекомендована государствам-членам ООН в качестве руководства в их усилиях по борьбе с коррупцией².

Похожим на Кодекс Организации Объединенных Наций является Модельный кодекс поведения Совета Европы для государственных служащих (2000). Кодекс содержит некоторые обязательные позиции, однако сам документ представляет собой рекомендацию и его цель состоит в том, чтобы создать прецедент для стран, разрабатывающих свои собственные обязательные кодексы поведения. Многие из принятых стандартов касаются тематики, схожей с текстом ООН, однако текст Совета Европы выходит за рамки лишь этих аспектов поведения лиц на государственной службе, которые связаны с противокоррупционными мерами и политикой. Например, Статья 6 посвященная произвольным действиям, достаточно широка, чтобы охватить такие проблемы, как общая дискриминация, а также поведение, которое является пристрастным в каких-то конкретных отношениях вследствие коррупционного влияния.

Исследовательская группа в ОЭСР предложила следующие широкие принципы для этического поведения внутри государственных администраций. По мнению ОЭСР, страны могут использовать эти принципы как инструмент для адаптации к национальным условиям и поиска их собственных путей создания эф-

фективных рамок, которые подходят к их собственным обстоятельствам. Конечно, принципы сами по себе недостаточны, однако представляют собой средства интеграции этического управления в более широкой среде государственного управления³.

1. ЭТИЧЕСКИЕ СТАНДАРТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ДОЛЖНЫ БЫТЬ ЯСНЫМИ

Государственным служащим необходимо знать основные принципы и стандарты, которые им надлежит применять в своей работе, и где проходят границы приемлемого поведения.

Это может быть достигнуто четким, широко разрекламированным заявлением, таким как кодекс поведения с изложением основных этических стандартов и принципов, лежащих в основе государственной службы, например, в форме кодекса поведения – путем создания единого понимания во всем правительстве и внутри более широкого сообщества.

[Примечание: Упор здесь делается на широкие заявления принципиального характера. Заявление не должно быть детальным или напоминать законодательство или просто быть перечнем запретов и ограничений. Упор должен быть сделан на основные ценности. Это более высокие ценности, чем минимум, чем минимальные пороговые пределы, предписанные, например, уголовным правом. Здесь есть простор для долгосрочных целей.]

2. ЭТИЧЕСКИЕ СТАНДАРТЫ ДОЛЖНЫ БЫТЬ ОТРАЖЕНЫ В ПРАВОВЫХ РАМКАХ

Правовые рамки представляют собой базу для передачи минимальных обязательных стандартов и принципов поведения для каждого государственного служащего. Законы и нормативы могут констатировать основные ценности государственной службы и должны обеспечивать рамки для руководства, расследования, дисциплинарных действий и судебного преследования.

[Примечание: Это – противоположность принципу, изложенному выше. При разработке законодательства можно констатировать долгосрочные цели кодекса с тем, чтобы укрепить ценности, защищаемые законами и нормативами, которые следуют далее.]

3. ЭТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО ДОЛЖНО БЫТЬ ДОСТУПНО ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Профессиональная социализация должна содействовать развитию способности выносить необходимые суждения и мастерства, чтобы помочь государственным служащим применять этические принципы в конкретных обстоятельствах. Обучение содействует росту осознания этических принципов и способно развивать необходимые навыки для этического анализа и моральных рассуждений. Беспристрастное изложение проблемы может помочь создать среду, в которой государственные служащие более готовы заниматься разрешением этической напряженности и проблем. Механизмы руководства и внутренних консультаций должны иметься в наличии, чтобы помогать государственным служащим применять основные этические стандарты на рабочем месте.

[Примечание: Кодекс без ментора или консультанта – это все равно, что корабль без руля. Государственные служащие должны знать, куда и к кому они могут обращаться, когда сталкиваются с возможными трудностями. Это должны быть лица, которым государственные служащие доверяют и с которыми они могут переговорить в конфиденциальном плане.]

4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЛУЖАЩИЕ ДОЛЖНЫ ЗНАТЬ СВОИ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ, КОГДА ОНИ РАЗОБЛАЧАЮТ ЗЛУПОТРЕБЛЕНИЯ

Государственные служащие должны знать свои права и обязанности с точки зрения разоблачения реальных или подозреваемых злоупотреблений внутри государственной службы. Они должны включать четкие правила и процедуры, которым следуют официальные лица, а также официальную иерархию ответственности. Государственные служащие также должны знать, какая защита обеспечивается им в случаях, если они разоблачают какие-либо злоупотребления.

[Примечание: Ключевая ценность государственной службы состоит в преданности закону и верховенству права. Это более высокая ценность, чем какой-либо долг перед вышестоящими чиновниками, коллегами или подчиненными. Это также преобладает над любой претензией на лояльность со стороны политической партии, которая находится у власти.]

Тема «разоблачения» рассматривается в отдельной главе. Помимо самых исключительных случаев, государственный служащий никогда не должен испытывать необходимость выйти за рамки системы для того, чтобы обратить внимание властей на какие-то злоупотребления. Это также область, которой частный сектор интересуется во все большей степени. Хотя ранее старшие управляющие предпочитали не знать о таких проблемах, более прогрессивные управляющие сегодняшнего дня хотят сделать так, чтобы персонал чувствовал себя комфортно, поднимая вопросы, которые его касаются. Это позволяет высокопоставленным управляющим подходить к вопросам с точки зрения прав или же поправлять ошибочные впечатления. Поэтому важно, чтобы официальные каналы для передачи жалоб были достойны доверия с тем, чтобы персонал мог использовать их, не подвергая себя опасности репрессий со стороны более высокопоставленных чиновников, о которых они докладывают. Они также должны внушать доверие персоналу в том, что их жалобы будут восприняты серьезно и не будут оставлены без внимания.

5. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРИВЕРЖЕННОСТЬ ЭТИКЕ ДОЛЖНА УКРЕПЛЯТЬ ЭТИЧЕСКОЕ ПОВЕДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Политические лидеры ответственны за поддержание высоких нравственных стандартов при исполнении своих официальных обязанностей. Их приверженность делу демонстрируется примером и принятием мер, которые имеются только на политическом уровне; например, путем заключения законодательных и институциональных договоренностей, которые укрепляют этическое поведение и порождают санкции против злоупотреблений; путем обеспечения адекватной поддержки и ресурсов для деятельности, относящейся к этике во всех подразделениях правительства; а также путем избежания эксплуатации этических прав и законов в политических целях.

[Примечание: Если политические лидеры не демонстрируют высоких стандартов, они не имеют никакого морального авторитета, которым они могли бы воспользоваться, когда хотят осудить поведение других, кто выходит за рамки общепринятого поведения. Опыт говорит нам о том, что когда поведение чиновников более высокого ранга рассматривается как ненадлежащее, такие же проступки имеют место и среди подчиненных. Также важна роль политических лидеров в четком выражении их полной поддержки высоких этических стандартов.]

6. ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ДОЛЖЕН БЫТЬ ПРОЗРАЧНЫМ И ОТКРЫТЫМ ДЛЯ ПРОВЕРКИ

Общественность имеет право знать, как государственные институты используют полномочия и ресурсы, вверенные им. Общественный контроль должен производиться с помощью прозрачных и демократических процессов, надзора со стороны законодательной власти и доступа к государственной информации. Прозрачность должна и далее укрепляться принятыми мерами, такими как система раскрытия информации и признания роли активных и независимых средств массовой информации.

[Примечание: *Коррупцированная и/или неэффективная администрация пожелает скрыть свои недостатки, отказывая в доступе к информации. Обеспечение каналов информации и прав доступа – это важные антитоксины против этой болезни. Чем больше прозрачность, тем меньше теней.]*

7. ДОЛЖНЫ БЫТЬ ЧЕТКИЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЛЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ

Четкие правила, определяющие этические стандарты, должны руководить поведением государственных служащих в отношениях с частным сектором; например, в отношении государственных закупок, создания рабочих мест за рубежом или относительно условий занятости в государственном секторе. Растущее взаимодействие между государственным и частным секторами требует уделения большего внимания ценностям государственной службы и чтобы внешние партнеры уважали те же самые ценности.

[Примечание: *Значительная часть крупномасштабной коррупции, которая наносит такой ущерб администрациям во всем мире, происходит на стыке между государственным и частным секторами, в первую очередь в контексте государственных подрядов. Вопрос об уважении к общим ценностям не относится исключительно к государственной службе. Ведущие игроки в частном секторе также во все большей степени пытаются сделать так, чтобы их собственные партнеры в частном секторе уважали и разделяли ключевые деловые принципы, которые они поддерживают.]*

8. УПРАВЛЯЮЩИЕ ДОЛЖНЫ ДЕМОНСТРИРОВАТЬ И РАЗВИВАТЬ ЭТИЧЕСКОЕ ПОВЕДЕНИЕ

Рабочая среда, в которой есть надлежащие стимулы для этического поведения, оказывает прямое воздействие на ежедневную практику ценностей государственной службы и этических стандартов. Такие стимулы могут включать адекватные рабочие условия и эффективную оценку результатов. Менеджеры призваны играть важную роль в этом отношении путем обеспечения последовательного руководства и выступая в качестве «роль-моделей» с точки зрения этики и поведения в их профессиональных отношениях с политическими лидерами, гражданами и другими государственными служащими.

[Примечание: *Этот принцип отражает те же самые озабоченности управляющих, что и те, что отражены в принципе пятом выше. Адекватные рабочие условия предполагают соответствующие уровни оплаты, перспективы профессионального роста и комфортную рабочую среду.]*

9. ПОЛИТИКА УПРАВЛЕНИЯ, ПРОЦЕДУРЫ И ПРАКТИКА ДОЛЖНЫ СОДЕЙСТВОВАТЬ ЭТИЧЕСКОМУ ПОВЕДЕНИЮ

Политика и практика управления должны демонстрировать приверженность организации этическим стандартам. Не достаточно для правительств иметь лишь структуры, опирающиеся на правила и на соблюдение положений. Системы соблюдения обязательств сами по себе могут ненамеренно побудить некоторых государственных служащих просто действовать на грани допустимого поведения, утверждая при этом, что если они не нарушают закон, то они действуют этически. В рамках правительственной политики необходимо не только выделить минимальные стандарты, ниже которых действия правительственных чиновников станут неприемлемыми, однако также изложить и набор ценностей государственной службы, к выполнению которых должны стремиться служащие.

[Примечание: *В этом принципе подчеркивается важность долгосрочных целей в стандартах этического поведения, а также необходимость избегать минималистского, привязанного к правилам подхода, согласно которому все, что не запрещено считается разрешенным.]*

10. УСЛОВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И УПРАВЛЕНИЕ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ ДОЛЖНЫ СОДЕЙСТВОВАТЬ РАЗВИТИЮ ЭТИЧЕСКОГО ПОВЕДЕНИЯ

Условия занятости для государственных служащих, такие как перспективы карьеры, развитие личности, должное вознаграждение, а также политика управления людскими ресурсами – должны содействовать созданию среды, способствующей этическому поведению. Использование базовых принципов, такие как личные заслуги, постоянно в ходе ежедневного процесса набора работников и их продвижения помогает использовать понятие честности в государственной службе.

[Примечание: Неэтическое поведение может передаваться другим, а этическое поведение можно сформировать с нуля. Если же семейственность, фаворитизм и селективное применение, отказ от выполнения правил имеют место, стандарты этического поведения будут оказываться под давлением.]

11. НАДЛЕЖАЩИЕ МЕХАНИЗМЫ ОТЧЕТНОСТИ ДОЛЖНЫ ДЕЙСТВОВАТЬ ВНУТРИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Государственные служащие должны отчитываться за свои действия перед своими вышестоящими начальниками и – в более широком плане – перед обществом. Отчетность должна касаться как соблюдения правил, этических принципов, так и достижения результатов. Механизмы отчетности могут быть внутренними по отношению к учреждению или же в широких рамках правительства, или же могут обеспечиваться гражданским обществом. Механизмы содействия развитию отчетности могут быть построены таким образом, чтобы обеспечивать адекватный контроль и одновременно допускать соответствующее гибкое управление.

[Примечание: Коррупция и неэффективность процветают в среде, где отсутствует отчетность. В этом отношении омбудсмен может играть особенно влиятельную роль.]

12. ДОЛЖНЫ СУЩЕСТВОВАТЬ НАДЛЕЖАЩИЕ ПРОЦЕДУРЫ И САНКЦИИ ДЛЯ БОРЬБЫ С НЕНАДЛЕЖАЩИМ ПОВЕДЕНИЕМ

Механизмы для обнаружения и независимого расследования ненадлежащего поведения, такого как

коррупция, является необходимой частью этической инфраструктуры. Необходимо иметь надежные процедуры и ресурсы для мониторинга, отчетности и расследования нарушений правил государственной службы, а также соизмеримые административные и дисциплинарные санкции с тем, чтобы не поощрять ненадлежащее поведение. Управляющие должны выносить надлежащие суждения при использовании этих механизмов, когда существует потребность в принятии мер.

[Примечание: Механизмы должны быть справедливыми и достойными доверия. Они должны защищать невинных и наивных, а также помогать обнаруживать и наказывать виновных. Наказания, там, где это целесообразно, должны быть пропорциональными и должны применяться на последовательной основе. Режим санкций, который вызывает идиосинкразию и рассматривается как недостойный доверия со стороны персонала, может серьезно подорвать усилия по совершенствованию и защите этических стандартов.]

СУЩЕСТВЕННЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ ЭТИЧЕСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Требования в отношении создания и поддержания этической государственной службы включают:

- *Лидерство со стороны старших должностных лиц, которое внушает уважение.*
- *Опора на ценности по принципу «снизу вверх», а не по принципу «сверху вниз».*
- *Ясные правила и руководящие принципы, которые базируются на общих понимаемых и разделяемых ценностях и принципах. Эти ценности должны быть политически нейтральными и применимыми за рамками любого изменения правительства.*
- *Широкое участие в дискуссии о правительственном кодексе этики и озабоченностях тех, кто может быть затронут этим процессом.*
- *Эффективные механизмы отчетности.*
- *Широкое распространение кодексов поведения и других документов, относящихся к этике и к ожидаемым стандартам среди правительственных учреждений и тех лиц и организаций, которые работают внутри правительственных агентств.*
- *Обучение работников государственного сектора использованию кодекса поведения для принятия этических решений.*

- *Позитивные стимулы для соблюдения норм.*
- *Советники для обеспечения руководства и этического поведения.*

Непартийные рамки для реализации кодекса поведения. Кодекс должен содержать стандарты, которые служащий, каковы бы ни были его или ее политические убеждения, может поддержать.

КОДЕКСЫ ПОВЕДЕНИЯ

Подчиненные подстраивают свое поведение под поведение более высокопоставленных лиц, поэтому представляется важным, чтобы любая кампания по борьбе с коррупцией возглавлялась самыми старшими государственными служащими и чтобы они открыто заявляли о своей поддержке кампании.

Один из путей достижения этого лежит через разработку кодекса или заявления о поведении, которое относится ко всем в конкретном учреждении или в правительственном департаменте.

После этого официальные лица высокого ранга в департаменте должны не только подать примеры поведения, рекомендуемого в кодексе, но также и продемонстрировать понимание тех ценностей, которые кодекс стремится отразить.

Так же, как и в частном секторе, кодексы поведения в государственной службе играют все большую роль в развитии национальных систем честного поведения⁴. Они открывают путь, следуя по которому можно разрабатывать стратегии предотвращения скандалов в связи с коррупцией или иными противоправными деяниями. Представляется очевидным, что если с самого начала официальные лица действуют надлежащим образом и с пониманием принципов, которые они должны отстаивать, острота многих проблем будет ослаблена.

Однако кодексы государственного сектора, как правило, разрабатываются «наверху», старшими государственными официальными лицами или управляющими и затем передаются на более низкий уровень. Слишком редко персонал на всех уровнях активно участвует в подготовке кодекса. В результате этого такие кодексы часто не отражают ситуации и чаяний государственного сектора в целом. Государственные служащие часто слабо осознают личную заинтересованность в кодексе, потому что их не просили участвовать в его создании.

В некоторых отношениях способ подготовки кодекса столь же важен, сколь и кодекс сам по себе. Также важно, что кодекс должен включать по крайней мере некоторое признание долгосрочных целей, нежели просто служить длинным перечислением запрещенных действий. Это придаст кодексу некий позитивный тон,

а не какую-то пугающую «внешность» уголовного статута. Также по этой причине «самогенерирующиеся» кодексы поведения представляются гораздо более предпочтительными, чем некий «безразмерный» кусок законодательства, навязанный законодательным органам без участия всех работников.

Как описано выше, законодательное собрание в склонный считать процесс австралийском штате Квинсленд признало важность избежания навязывания кодекса, который был разработан при неполном участии правительства. Одним из примеров хорошо сформулированного кодекса государственной службы является Кодекс этики государственной администрации Чешской Республики⁵.

Как только создание кодекса завершено, многие склонны считать процесс завершенным. Однако, чтобы быть эффективными, кодексы должны рекламироваться через какую-то организацию и перед всеми теми, к кому он имеет отношение, включая общественность в целом с тем, чтобы все были осведомлены о его содержании. Более того, служащие должны получать регулярную подготовку, позволяющую официальным лицам применять кодекс в их работе и обсуждать этические дилеммы, взятые из реальной жизни.

Толкование кодекса тоже имеет значение. Он должен защитить персонал, который следует его стандартам. И по этой причине эффективный кодекс обычно определяет кого-нибудь, чтобы давать консультации и руководство для персонала, испытывающего затруднения в определении собственной позиции по конкретному вопросу. Даже если предложенный совет оказывается неправильно задуманным, если имело место полное обнародование соответствующих фактов и если совету последовали, то лицо, которое стремится получить руководство, должно рассматриваться в качестве невиновного. Однако такая защита применима лишь тогда, когда соответствующее лицо произвело полное оглашение информации.

Интересно отметить, что австралийский штат Квинсленд создал законодательные рамки, в которых департаменты должны развивать их собственные кодексы поведения.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНО УТВЕРЖДЕННЫЙ КОДЕКС ПОВЕДЕНИЯ: ПОДХОД КВИНСЛЕНДА

Квинсленд представляет собой единственную юрисдикцию в Австралии и одну из немногих юрисдикций в мире, которая приняла конкретное законодательство для этического поведения в государственном управлении⁶. Закон «Об этике государственного сектора» 1994 года⁷, и сопровождающее его допол-

нение, Закон по защите информаторов 1994 года⁸, представляет собой первые австралийские примеры конкретного этического законодательства, ставящего своей целью обеспечить высокие профессиональные стандарты в государственном секторе. Согласно этим актам, главы департаментов должны разрабатывать кодексы поведения и делать их доступными для персонала и для общественности, обеспечивать подготовку и описывать осуществление кодекса в ежегодном докладе департамента.

Оба закона исходили из четкого требования служащих и управляющих относительно необходимости большей определенности в том, что требуется от них на рабочем месте. Спрос подкреплялся каждодневной озабоченностью по поводу справедливости, честности, ответственности, целостности и ожиданий общины относительно того, что нарушения правил, допускаемые официальными лицами, будут эффективно остановлены самой системой.

ЗАКОН ОБ ЭТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА КВИНСЛЕНДА

Закон в его принятом виде провозглашает пять принципов, которые должны лежать в основе «этических обязательств», определенных в Законе. Требуется, чтобы эти принципы явились основой конкретных кодексов поведения агентств, которые отдельные агентства государственного сектора должны разрабатывать при консультациях с штатными работниками и соответствующими представителями общественности.

Рамочные ценности следующие:

- *Уважение к закону и парламентской системе правления*
- *Уважение к личности*
- *Честность*
- *Прилежание*

ЭКОНОМИКА И ЭФФЕКТИВНОСТЬ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ РЕСУРСАМИ

Закон излагает эти обязательства следующим образом:⁹

Честность – *в признании того, что государственная должность предполагает доверие общественности, государственный чиновник стремится:*

- (а) *сохранять и укреплять доверие общества к честности государственной администрации; и*
- (б) *развивать общественное благо той общины,*

которой служит указанное официальное лицо.

Учитывая [это обязательство] государственный чиновник –

- (а) *не должен использовать ненадлежащим образом свои официальные полномочия или положение, или разрешать их ненадлежащее использование; и*
- (б) *должен обеспечить, чтобы любой конфликт, могущий возникнуть между личными интересами должностного лица и официальными обязанностями, был разрешен в пользу государственного интереса; и*
- (в) *должен раскрывать мошенничество, коррупцию и ненадлежащее управление, о котором узнает официальное лицо.*

На практике это обязательство требует, чтобы официальные лица, например, не разглашали официальную информацию ненадлежащим образом, не злоупотребляли полномочиями и ресурсами, имеющимися у них как у официальных лиц, и избегали любых конфликтов между личными интересами и официальными обязанностями или же разрешали такой конфликт в интересах государственного.

Прилежание – *в выполнении своих официальных обязанностей чиновник должен проявлять надлежащую старательность, заботливость и внимание и должен стремиться достичь высоких стандартов государственной администрации.*

Настоящее обязательство требует, чтобы официальные лица, например, представляли «работу обычного дня», соблюдали требования процедурной справедливости обоснованного административного процесса принятия решений, предпринимали все возможные усилия по обеспечению высоких стандартов обслуживания клиентов, действовали в соответствии с надлежащими «предусмотрительными» требованиями по охране здоровья и безопасности других лиц на рабочем месте, избегали небрежного поведения, давали министрам всеобъемлющие экспертные консультации и стремились обеспечивать высокие стандарты государственной администрации.

Экономия и эффективность – *при выполнении своих официальных обязанностей государственный чиновник должен избегать перерасходов государственных средств, злоупотребления ими или ненадлежащего или расточительного их использования.*

На практике это обязательство означает, что чиновники должны управлять всеми формами государственных ресурсов (например, людскими, материальными и финансовыми ресурсами, интеллектуальной собственностью и информацией) в интересах сохранения государственных активов и доходов, а также обеспечения эффективной реализации программ и поставки услуг.

«Обязанности главных исполнительных лиц – Закон об этике требует, чтобы главные исполнительные лица учреждений государственного сектора обеспечивали осуществление Закона в их учреждениях, чтобы осуществлялась подготовка в области этики и, что наиболее важно, чтобы административная практика и процедуры учреждения соответствовали Закону и Кодексу поведения учреждения».

Невыполнение этих условий может привести к санкциям в соответствии с договором о занятости главного исполнительного лица или (в потенциальном плане) к частному юридическому иску о компенсации в связи с нарушением статутарной обязанности. Такое судебное разбирательство может возникнуть, когда интересы гражданина или клиента учреждения понесли ущерб от неэтичного поведения служащего, которое возможно было предвидеть и предотвратить; например, при переговорах по контракту или же в процессе тендерных предложений, разрабатываемых с участием учреждения главного исполнительного лица.

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЧИНОВНИКА

В 1995 году авторы руководящих принципов, предложенных учреждениям государственного сектора Квинсленда, пошли еще дальше в укреплении традиционного взгляда на ответственность и отчетность назначенных должностных лиц и их отношение к власти, делегированной парламентом и обществом в целом. В руководящих принципах содержится следующее заявление:

«Занятие государственной должности предполагает должность, облеченную доверием.»

Стандарты поведения, которые можно ожидать от государственных служащих на всех уровнях, следовательно, вызывают законную и постоянную озабоченность со стороны конкретного правительства, организаций государственного сектора и общины.

Государственные чиновники контролируют различными путями использование финансовых и других

ценных ресурсов, предоставляемых общиной. Использование и злоупотребление этими ресурсами поднимает важные вопросы профессиональной этики администраторов.

В равной степени ожидается, что государственные служащие, которые контролируют финансовые и другие ресурсы, предоставленные общиной, несут на себе этическое обязательство обеспечить, чтобы эти ресурсы использовались эффективно и надлежащим образом.

Вместо того, чтобы сглаживать различия, существующие между государственным и частным секторами, законодательство Квинсленда дает образец честного поведения в государственном секторе.

ПРИМЕР ИЗ ЛИТВЫ

В Литве Закон «О государственной службе» 1995 года предусматривает права, обязанности и основные принципы государственной службы, а также положения по предотвращению коррупции. Закон дисквалифицирует тех, кто осужден за крупные преступления или преступления против государственной службы и тех, кто был уволен с государственной службы за ненадлежащее поведение на службе за последние 10 лет.

Чиновник не имеет права работать в ситуации, когда он находится в близком родстве со своим непосредственным начальником или же связан с ним брачными узами. Он/она также не может состоять в родстве с чиновником, который является непосредственным подчиненным, или же с чиновником, осуществляющим надзорные полномочия в отношении его или ее должности. Чиновник не может иметь вторую работу в государственной службе.

В законе дается подробное описание тех видов деятельности, которые объявлены как несовместимые с государственной службой. Государственные служащие не могут быть управляющими частных компаний или некоммерческих организаций или вступать в контракты от имени учреждения или агентства, где государственный служащий имеет личный интерес. Чиновник также не может представлять интересы страны или иностранных предприятий.

Чиновник обязан незамедлительно уведомить своего непосредственного начальника о задачах или инструкциях, которые он или она рассматривает как незаконные. Чиновник также имеет право отказаться выполнять какое-либо задание или инструкцию, если он или она считает, что цель инструкции противоречит закону или решению правительства. Чиновник должен изложить суть вопроса в письменном виде своему непосредственному начальнику и выполнить задачу или инструкцию только в том случае, если им (ей) получе-

но на то указание в письменном виде. В этом случае ответственность за последствия этого действия ложится не на чиновника, который выполнил просьбу, а на вышестоящего начальника, который приказал чиновнику поступить таким образом. Однако, никакая задача или инструкция не может быть выполнена, если это будет означать уголовное или административное правонарушение. Ответственность за последствия выполнения такой задачи или инструкции ложится не только на чиновника, но также и на вышестоящего начальника, который поставил задачу или отдал распоряжение. Подобным же образом нельзя выполнять задачу или инструкцию, если это представляет собой посягательство на человеческое достоинство¹⁰.

НАДЗОР: ОМБУДСМЕН И ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ИНСПЕКТОР

Правительственный омбудсмен, генеральный инспектор и комиссия по государственной службе – все кровно заинтересованы в том, чтобы государственная служба достигла высоких этических стандартов¹¹. Чем выше стандарты, тем легче жизнь для всех. Некоторые правительственные органы, которые осуществляют аудит государственных финансов, начали разрабатывать «этические аудиты» с целью определить, на чем они должны сосредоточить их ограниченные ресурсы и в отношении чего они не должны этого делать.

Каждый из этих чиновников и институтов может играть полезную роль в осуществлении надзора за внутренними управленческими процессами правительственных учреждений и в работе со старшими управляющими с тем, чтобы разрабатывать эффективные и некоррупционные внутренние процессы. Такая профилактическая роль может приносить большие дивиденды. Предотвращение коррупции может означать, что потерь удалось избежать и дорогостоящие расследования стали ненужными. (Роль омбудсмана рассматривается в Главе 7.)

СОЗДАНИЕ ОТДЕЛА ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ЭТИКИ

Для достижения эффективности общая ответственность за развитие и обучение государственной этике должна быть возложена на конкретное учреждение правительства¹². Часто такая служба находится внутри Министерства правительственной администрации. Это учреждение также может предоставлять консультативные услуги государственным служащим, которые столкнулись со сложными проблемами конфликта интересов и которым необходимо обговорить это по-

ложение с достойным доверия профессионалом, на совет которого они могут надежно положиться.

После Уотергейтского скандала Соединенные Штаты Америки в 1978 году¹³ создали Отдел правительственной этики (ОПЭ). ОПЭ обеспечивает политическое лидерство и направление для этической программы исполнительной ветви власти. Эта система децентрализована, и каждый департамент или агентство отвечает за управление своей собственной этической программой.

ОПЭ выпустил однородный комплекс Стандартов этического поведения для служащих исполнительной ветви власти, который применим ко всем должностным лицам и служащим агентств и управлений исполнительной ветви власти. Эти нормативы содержат изложение 14 общих принципов, которые должны определять поведение федеральных служащих. Центральным элементом этих принципов является концепция, согласно которой государственная служба – есть долг человека, облеченного доверием. Федеральные служащие должны быть беспристрастными в их деятельности и не использовать государственную должность для личной выгоды. Эти нормативы также содержат конкретные стандарты, обеспечивающие детальное руководство в ряде областей: подарки из внешних источников, подарки между служащими, конфликты финансовых интересов, беспристрастность, обеспечение занятости, злоупотребление должностью и внешней деятельностью. Осуществление правил обеспечивается путем обычного дисциплинарного процесса правительства.

Отдел также создал единообразные системы открытия финансовых данных. Эти системы, государственные и конфиденциальные, реализуются во всех агентствах и подлежат периодическим ревизиям со стороны ОПЭ. Отдел регулярно осуществляет ревизии этических программ агентств, вносит рекомендации и ведет семинары по подготовке официальных лиц в области этики как в Вашингтоне, округ Колумбия, так и в городах Соединенных Штатов.

В последние годы ряд других стран последовал примеру Соединенных Штатов, включая Аргентину и Южную Африку.

КАНАДСКИЙ ПОДХОД

В Канаде ряд провинций, а также и федеральное правительство¹⁴ создали должности с целью обеспечения руководства для парламентариев и старших государственных чиновников по этическим вопросам. Такие должности называются по-разному – «комиссар по этике» (Альберта), «комиссар по вопросам честности» (Онтарио); «комиссар по конфликтам интересов» (Британская Колумбия, Саскачеван, Нова

Скотия, Нью-Брунсуик, Северо-Западные территории и Юкон), «комиссар по охране интересов участников» (Нью-Фаундленд) или «советник по этике» (федеральное правительство).

Все эти отделы свидетельствуют о признании того факта, что в области этики есть два крупных риска, когда вы полагаетесь полностью на легалистическую систему.

Прежде всего, государственные служащие могут легко позабыть, что из себя представляет действительно этическое поведение, и вместо этого защищать себя ссылками на юридические тонкости формулировок и концепций.

Во-вторых, подчас имеет место чрезвычайная детализация вопросов, которые должны быть самоочевидными для любого человека с разумным и моральным суждением. Когда такое происходит, это скорее может вызвать большую эрозию общественного доверия, нежели укрепить это доверие. Федеральное правительство Канады избрало подход, в рамках которого те, кто занимает государственные должности, действительно желают принимать меры этического порядка. Этот подход исходит из того, что они действительно хотят иметь более высокий уровень уважения со стороны сограждан. По этой причине было принято решение не кодифицировать этическое поведение посредством составления исчерпывающего перечня случаев запрещенного поведения.

Канадский подход к созданию этической структуры и управлению ею опирается на избежание возможностей для конфликта интересов задолго до возникновения самого факта. Этот подход опирается на работу с людьми и базируется на предположении о том, что они хотят делать то, что является правильным.

Управление канадского советника по вопросам федеральной этики занимается проблемами потенциальных конфликтов интересов и другими этическими вопросами для тех, кто с большей степенью вероятности будет влиять на ключевые решения федерального правительства, включая тех официальных лиц, кто отвечает за управление «слепыми трастами». Слепые трасты создаются для того, чтобы инвестиции принимающего решение хранились отдельно (и в тайне) независимыми опекунами с тем, чтобы избежать какого-либо конфликта интересов. Лицо, принимающее решение, совершенно не осведомлено о том, где находятся сделанные им или ею инвестиции, и поэтому пока что не может находиться под каким-либо их влиянием.

Управление советника по этике охватывает всех членов федерального кабинета, включая премьер-министра. Под внимание этого управления попадают супруги членов кабинета и иждивенцы, члены политического штаба министров правительства и старшие

по рангу чиновники федеральной государственной службы. Это управление занимается мониторингом активов, доходов и обязательств тех, над кем оно осуществляет надзор.

Когда есть подозрения относительно нарушения уголовного законодательства, советник по этике не подменяет роль полиции, прокуроров и судей. Он занимается ситуациями, которые могут показаться неэтичными для граждан, но при этом они ни в какой мере не являются сколько-нибудь незаконными. На практике его/ее управление тесно сотрудничает с теми, кто охвачен канадским кодексом по конфликтам интересов¹⁵. Эти чиновники приходят с вопросами о том, как обойтись с конкретным активом или интересом, и управление дает свои советы. Премьер-министр также просит его проводить расследования и комментировать конкретные вопросы по мере их возникновения.

Управление также несет ответственность за применение Закона «О регистрации лоббистов» и Кодекса поведения лоббистов. Эти законы предназначены для того, чтобы внести известный уровень открытости в деятельность по лоббированию и обеспечить высокие профессиональные стандарты для людей, занятых этой работой. Оба закона рассматриваются в Главе 4.

Нынешний канадский советник по этике полагает, что управление добивается успеха в достижении своих целей: «Люди, с которыми я имею дело, признают, что принятие правильных решений помогает обеспечить их долгосрочное политическое здоровье. Они признают, что канадцы ожидают высоких стандартов поведения и по праву. Они сделали все возможное, чтобы удовлетворять этим стандартам».

Независимо от этого, недавние скандалы в Канаде побудили премьер-министра ввести так называемый «этический пакет», принятие которого существенно укрепит позиции Управления по этике¹⁶.

УПРАВЛЕНИЕ РИСКОМ И ШТАТ РАБОТНИКОВ

Управление риском предполагает выявление проблем до их возникновения, а затем принятие мер по предотвращению их возникновения.

Здесь есть некоторые явные предупредительные знаки:

- *Персонал, который не берет выходных. Эти люди могут быть полностью поглощены работой, но они также, возможно, стремятся сделать так, чтобы те, кто приходят сменить их, не видели их записей.*

- *Работники, которые берут выходные дни, которые не могут себе позволить с учетом только их заработной платы.*
- *Работники на «уязвимых» должностях, которые пристрастились к азартным играм.*

Никакие из этих данных не свидетельствуют о предосудительном поведении, однако каждый из этих случаев требует пристального внимания со стороны руководителей.

Процедуры раскрытия активов и пассивов носят более формальный характер, и они предусматривают периодическую ротацию персонала, занимающего «уязвимые» должности.¹⁷

Управляющие должны знать о существовании областей, где есть риск коррупции. Эти области должны подвергаться проверке на регулярной основе и должна осуществляться современная организационная стратегия риска, в которой вопрос о коррупции получает надлежащее решение.

Должны быть выявлены и продокументированы функции высокого риска и должны быть подготовлены чрезвычайные планы еще до возникновения каких-либо проблем. Эти функции включают такие вопросы, как:

- *инспекция, регулирование и мониторинг стандартов помещений, предприятий, оборудования и товаров;*
- *вручение квалификационных документов или лицензий лицам, чтобы подтвердить их мастерство в конкретной профессии и дать им возможность заниматься конкретными видами деятельности;*
- *получение платежей наличными*
- *ассигнование грантов из государственных фондов;*
- *оказание помощи или забота об уязвимых или инвалидах.*

Полезные инструменты управления риском включают:

- *Кодексы поведения; их соответствие своему назначению должно проверяться через каждые два года или около этого.*
- *Обучение в области кодекса поведения; это должно иметь место в регулярные промежутки времени не реже, чем раз в два года*
- *Подарки, блага и перечни даров.*
- *Управление информацией и технология.*
- *Повышение осведомленности персонала относительно его роли и обязанностей в управлении безопасностью информации.*
- *Набор кадров; стратегия подрядов и закупок.*

- *Предоставление информации по практике этической работы для персонала.*
- *Процедуры аудита.*
- *Регулярное информирование персонала о внутренней политике организации в области отчетности, ее внутренних и внешних каналов отчетности, и как они работают.*
- *Регулярное информирование персонала о внутреннем расследовательском потенциале организации; должны быть разработаны конкретные детальные планы, чтобы эффективно реагировать на утверждения о коррумпированном поведении, если такие вещи возникают.*

СОЗДАНИЕ И ПОДДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ, ОЦЕНИВАЕМОЙ НА ОСНОВЕ ЗАСЛУГ

Никакое учреждение не может работать профессионально в отсутствие квалифицированного персонала с мотивацией. Одной из наиболее разрушительных черт коррупции является назначение на работу в государственную службу, основанное на связях, а не на способностях назначаемых лиц.¹⁸

Институциональные мероприятия по отбору, набору, продвижению и увольнению государственных служащих имеют центральное значение для надлежащего функционирования государственного сектора и могут наилучшим образом быть обеспечены посредством законодательства.¹⁹ На необходимые должности следует привлекать достойных людей. Это, в свою очередь, означает, что сами должности должны быть достаточно привлекательными для квалифицированных граждан и представлять собой оправданную альтернативу частному сектору.

Государственная служба, работники которой назначаются и продвигаются на основе заслуг, будет в гораздо меньшей степени подвержена коррупции, чем служба, базирующаяся в основном на политических и личных связях. В «меритократии» персонал продвигается по службе на основе своих заслуг, и ее представители обязаны своими должностями, по крайней мере частично, тому обществу, которому они служат. Там, где должности получают на основе могущественных связей, лояльность имеет место по отношению к связям, а не по отношению к институту, в который лицо было назначено. Часто бенефициар такого назначения ждет, что его или ее патрон обеспечит защиту, если он встретится с какими-либо затруднениями. Назначенцы политических партий могут создавать особо сложные проблемы для управляющих, связи которых не столь влиятельны.

Государственная служба, базирующаяся на заслугах имеет ряд преимуществ:

- *О кандидатах судят на основе поддающихся проверке критериев, которые действительно можно проверить, если существуют подозрения относительно нарушений.*
- *Лица, занимающие должности, имеют стимул к тому, чтобы показывать хорошие результаты. Политизирование государственной службы приносит заурядные результаты. Когда политики имеют возможность непосредственно влиять на набор, продвижение, увольнение или перемещение государственных служащих по каким-либо иным основаниям, нежели по заслугам, трудно обеспечить профессиональную дисциплину, также трудно использовать стимулы к достижению лучших результатов, если лица назначаются на короткий срок.*
- *Государственные служащие, назначенные по политическим соображениям, могут быть более склонными нарушать правила с целью максимального увеличения их личных выгод в то короткое время, в течение которого они надеются находиться на этой службе.*
- *Государственные служащие, которые получили свои должности по своим способностям, а также на основе четких и поддающихся проверке критериев, будут ощущать свою подотчетность по отношению к нанимающему их государству, нежели по отношению к правительству, которое у власти на сегодняшний день.*
- *Государственная служба, основанная на заслугах, избегает относительно краткосрочного характера политических назначений и соответствующей потери квалификации с каждой сменой правительства.*

Однако государственная служба, основанная исключительно на заслугах, возможно, будет подвергаться изменениям с тем, чтобы учитывать программы практических действий, соответствующих демократической практике. Например, такие программы могут обеспечить, чтобы меньшинства были справедливо представлены в государственной службе и чтобы были исправлены гендерные и географические дисбалансы. Более того, государственная служба, основанная на заслугах, не дает гарантии против коррупции.

Условия некоррупционного набора кадров на должности в государственном секторе включают:

- *В основном набор кадров на основе заслуг и программу продвижения с объективными и конкурентными критериями и четко очерченной карьерой.*
- *Сведение к минимуму политического вмешательства и в деятельность, и в набор кадров для государственного сектора.*
- *Строгое ограничение политических назначений на некоторые посты высокого уровня.*
- *Подходящая зарплата и другие преимущества, обеспечивающие соответствующие стимулы.*
- *Защита государственных служащих через внутреннее применение механизмов права.*

Многие люди интуитивно склонны полагать, что повышение заработной платы устранил коррупцию среди гражданских служащих, получающих мизерное жалование. На практике ситуация несколько более сложна. Реформа оплаты труда, хотя она и имеет значение, представляет собой лишь один из целого ряда стимулов, проблему которых необходимо решать.²⁰

Тем не менее, реформирование структуры заработной платы может быть важным средством предотвращения коррупции. Такие реформы изменяют структуру стимулов для государственных служащих, делают вознаграждение за труд более прозрачным, повышают ранее мизерную зарплату и приглашают более опытный персонал работать в государственном секторе:

- *Стимулы, побуждающие государственных служащих отказываться от коррумпирующей практики и работать эффективно, действуют гораздо надежнее, если система вознаграждения опирается на принцип меритократии. Когда заработная плата и продвижение по службе явно зависят от того уважения, которое государственные служащие проявляют по отношению к правилам поведения, и от хороших результатов, то стимулы будут реализованы с большей степенью вероятности. Сама работа рассматривается как нечто более ценное. Поэтому увольнение с работы или понижение в должности становится гораздо более серьезным вопросом. В свою очередь, это означает, что должны существовать надлежащие и эффективные дисциплинарные механизмы.*
- *Если государственным служащим не платит прожиточный минимум, то стимулы к тому, чтобы требовать взятки значительно увеличатся. Следовательно, реформа заработной платы, которая обеспечивает прожиточный минимум для государственных служащих,*

может обуздать мелкомасштабную коррупцию. Этот подход отстаивается Всемирным банком в ряде стран, которым он оказывает помощь.

- *Реформы заработной платы также могут сделать оплату труда в государственном секторе конкурентоспособной по отношению к зарплате в частном секторе с тем, чтобы привлечь служащих с более высокой квалификацией. Человеческий потенциал более высокого качества повышает эффективность государственного сектора и может побуждать к более четкому соблюдению кодексов поведения. Примерами этого являются Сингапур и Гонконг.*
- *Среди мер создания стимулов для бескоррупционного поведения также следует рассматривать и так называемые «социальные блага». Например, ушедшие на пенсию государственные служащие должны получать ежемесячные пособия. Подобным же образом государственные служащие, которые «попались на месте преступления» при получении взяток или других коррупционных благ, должны автоматически утратить свои социальные преимущества.*

ПРОВЕДЕНИЕ РАЗЛИЧИЯ МЕЖДУ ПОЛИТИКАМИ И ГОСУДАРСТВЕННЫМИ СЛУЖАЩИМИ ВЫСОКОГО РАНГА

Профессиональная государственная служба имеет большое значение для плавной работы правительственной администрации. Когда происходит смена правительства, значительная часть государственных служащих остается на своих местах. Вчерашние политики и их назначенцы уходят, однако управление делами продолжается при новом правительстве.

Как и в отношении всех граждан долг государственных служащих состоит в том, чтобы подчиняться закону. Однако государственные служащие также несут на себе профессиональное обязательство обеспечить, чтобы принимаемые ими меры – включая и те, принятие которых желают политики и министры более высокого ранга – соответствовали требованиям права.

Это означает, что государственные служащие могут быть обязаны информировать своих политических руководителей о том, что некоторые действия, которые им было приказано провести в жизнь, являются незаконными. От них можно потребовать отказаться от соблюдения таких указаний. Однако такую вещь легче сказать, чем проделать на практике, и нет каких-либо четких решений в такой ситуации.

Необходимо, чтобы государственные служащие высокого ранга имели возможность передавать спорные вопросы на рассмотрение юридических консультантов правительства. Имея дело с министром, который просит их действовать коррупционным образом, они должны понимать, что в рамках уголовного дела вряд ли они обеспечат себе защиту, если скажут, что действовать так, как они действительно действовали, им было приказано их министром. Правительство является субъектом права. Министры не стоят над законом. Временами государственные служащие говорили своим министрам, что они хотели бы выполнить их пожелания, однако если они это сделают, то в отношении обоих может быть возбуждено уголовное преследование.

Проблема достигает своей максимальной остроты, когда министры выходят за рамки своей роли и принимают участие в управлении и реализации политики. Роль министров заключается в выработке политики, однако практическая реализация этой политики остается на усмотрение государственных служащих. Когда такое различие в ролях размыто и когда государственные чиновники высокого ранга чувствуют себя запуганными министром, не желающим принимать ту истину, что закон применим к его/ее действиям точно так же, как он применим и к действиям другим, коррупция процветает.

Важно, чтобы в подготовке чиновников высокого ранга подчеркивалось то обстоятельство, что сам по себе факт, что от них требовалось совершить противоправное деяние по указанию министра не обеспечивает им какую-либо защиту от обвинений уголовного характера.

КОГДА ПОДАРОК ЯВЛЯЕТСЯ ВЗЯТКОЙ? ДАРЫ И РЕЕСТРЫ ДАРОВ

Важно иметь четкие правила и нормативы относительно того, что служащие имеют право принимать во время их работы и как фиксируются эти подарки.

В частном контексте подарки обычно не порождаются просьбой, а скорее ставят своей целью передать чувство, например, чувство благодарности, которое испытывает дарящий. При этом, никто не ожидает оплаты. В рамках настоящей публикации мы не рассматриваем подарки, вручаемые в сугубо приватном контексте. Однако подарки также вручаются лицам на протяжении деловых отношений. Такие подарки обычно ставят своей целью породить у получателя ощущение обязательства.

Когда государственный служащий в рамках коррупционной процедуры получает дар или благо, это считается уголовным преступлением во всех странах.

Тогда, каким же образом чиновник проводит различие между подарком и взяткой?

Подарок может быть вручен с невинными намерениями, добросовестно или же он может ставить своей целью оказать влияние на чиновника. Дарящий может руководствоваться любым количеством мотивов от дружеского расположения, гостеприимства и благодарности до подкупа и вымогательства.

В деловом контексте подарки редко вручаются лицу по филантропическим соображениям или соображениям гостеприимства. Дело может обстоять таким образом, если подарок или благо почти не имеет какой-либо коммерческой ценности, как, например, памятный сувенир или безделушка. Однако в тех случаях когда подарок или благо наделены чем-то большим, нежели номинальной ценностью, возможно, что этот подарок предлагается с целью породить чувство обязательства и даже ожидания, что что-то будет вручено в ответ.

Чувства обязательства могут возникать если вы соглашаетесь на предложение бесплатно пообедать, принять билеты на спортивное состязание или скидки при коммерческих закупках. Как только такой дар принят, государственный чиновник может быть скомпрометирован. Если позднее вручивший подарок выскажет просьбу предоставить ему благоприятный режим, для чиновника будет затруднительным ему в этом отказать. Вручивший подарок может даже угрожать публичными заявлениями о том, что чиновник сам первым попросил сделать ему такой подарок.

Лица, пытающиеся коррумпировать государственных служащих, часто начинают с мелких знаков внимания, за которыми не угадываются какие-либо предосудительные мотивы.

Среди прочего, чиновники могут стать объектами коррупции своими попытками «обосновывать» их принятие подарка или блага. Часто используются следующие обоснования:

- *Все так делают.*
- *Дарящий руководствуется сугубо побуждениями щедрости, доброты или дружбы.*
- *Обмен подарками и благами не наносит никому вреда.*
- *Подарки и блага «взрачивают» благотворные деловые отношения, которые способствуют эффективности управления тем, что препятствуют бюрократии.*
- *Подарки и блага всего лишь часть культурных ритуалов и практики. Если отказаться им следовать, это может вызвать обиду.*
- *Государственным служащим платят не достаточно. Они заслуживают маленькое дополнительное вознаграждение.*

В этих аргументах отсутствует понятие общественного долга. Будучи государственными должностными лицами, чиновники обязаны обеспечить, чтобы правительственные дела осуществлялись беспристрастно и честно. Если чиновники принимают подарки и предложенные им блага во время их работы, то у них может возникнуть чувство обязанности по отношению к лицу, сделавшему подарок или иное благо. Ощущение, что они взяли на себя какое-то обязательство подрывает их беспристрастность и в целом будет подрывать доверие к государственной службе.

Модельный кодекс поведения для учреждений государственного сектора нового Южного Уэльса (Австралия)²¹ говорит о том, что служащие не должны принимать подарки или блага, ставящие своей целью или могущие побудить их действовать пристрастно в пользу дарителя при исполнении своих обязанностей. Если подарок или благо имеет, скорее, номинальную ценность, то служащие должны представить своему непосредственному начальнику записку с описанием инцидента (как это описано ниже).

Бремя принятия решения о том, принимать или не принимать подарок или благо, не должно быть оставлено на усмотрение отдельного служащего. Это, скорее, ответственность самих учреждений – устанавливать пределы и обеспечивать руководство относительно типов подарков и благ, которые служащие могут принимать. Это может быть достигнуто путем разработки критериев и политики в отношении подарков и благ.

1. В КАЧЕСТВЕ ОБЩЕГО ПРАВИЛА ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ НЕ ДОЛЖНЫ ПРОСИТЬ ИЛИ ПРИНИМАТЬ ПОДАРКИ И БЛАГА ЦЕНОЙ ВЫШЕ НОМИНАЛЬНОЙ СТОИМОСТИ. ПРЕДЛОЖЕНИЯ О ДАРЕНИИ ДЕНЕГ В ЛЮБОЙ ФОРМЕ НИКОГДА НЕ ДОЛЖНЫ ПРИНИМАТЬСЯ.

Отказываясь принимать подарки или блага, государственные служащие могут тем самым избежать ощущения компрометации и развития у общества ощущения предубеждения. Организация, которая берет на вооружение политику, запрещающую принятие подарков и благ, защищает своих служащих от компрометации. Действительно, работодатели берут на себя позитивное юридическое обязательство в отношении своих служащих обеспечить безопасную рабочую среду. Учреждения потенциально могут нарушать это обязательство, если они не уведомляют служащих о том, как вести себя в ситуациях компрометации, что может вызывать значительный стресс и беспокойство. Одно из преимуществ запрещения принимать подарки

и блага состоит в том, что люди, предлагающие подарки, имеют меньшую вероятность быть обиженными отказом. Служащие могут отказаться от предложений о подарках, объяснив, что если они согласятся, то это пойдет вразрез с политикой учреждения и, следовательно, у них нет полномочий поступать по своему усмотрению в этой области. В этом случае служащие не попадают в трудное положение, когда они пытаются определить, является ли подарок попыткой подкупа.

2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ, КОТОРЫМ ПРЕДЛОЖЕН ПОДАРОК ИЛИ БЛАГО ИЛИ КОТОРЫМ СДЕЛАН ПОДАРОК ИЛИ БЛАГО ВОПРОТИВ ИХ ВОЛЕ, ДОЛЖНЫ СООБЩАТЬ ОБ ЭТОМ ИНЦИДЕНТЕ СВОИМ НЕПОСРЕДСТВЕННЫМ НАЧАЛЬНИКАМ В ПИСЬМЕННОМ ВИДЕ

Все предложения о подарках или благах, имеющих более чем номинальную ценность, даже те, принять которые служащие отказались, должны быть незамедлительно сообщены непосредственному начальнику. Вслед за первоначальным устным сообщением, которое должно быть сделано незамедлительно, должна последовать служебная записка от служащего по этому вопросу. Записка должна содержать:

- *Дату, время и место инцидента*
- *Кому были предложены подарок или благо*
- *Кто предложил подарок или благо и подробности контакта (если они известны)*
- *Ответ на предложение*
- *Любые другие, относящиеся к делу, подробности предложения*
- *Подпись автора записки и дата*

Служащий должен оставить у себя копию записки и еще одну копию передать своему непосредственному начальнику, который также должен подписать записку, поставить дату и приобщить ее к соответствующему файлу.

Готовя записку, служащий, которому был предложен «ненадлежащий» подарок или благо, может сохранить контроль над ситуацией. Большинство государственных служащих чувствует себя неудобно, когда они поставили себя в компрометирующую ситуацию. Письменное заявление позволяет лицу отразить его версию событий, что обеспечивает ему определенную степень спокойствия. Сообщение об инциденте также побуждает организацию этого служащего к принятию соответствующих действий.

3. ЕСЛИ ОТКАЗ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО ИГНОРИРУЕТСЯ ИЛИ ПО ИНЫМ ПРИЧИНАМ ПОДАРОК ЦЕНОЙ ПРЕВЫШАЮЩЕЙ НОМИНАЛЬНУЮ СТОИМОСТЬ, НЕ МОЖЕТ БЫТЬ ВОЗВРАЩЕН РАЗУМНЫМ СПОСОБОМ, ТО ПОДАРОК СЛЕДУЕТ РАССМАТРИВАТЬ КАК СОБСТВЕННОСТЬ СООТВЕТСТВУЮЩЕГО УЧРЕЖДЕНИЯ

В некоторых ситуациях трудно отказаться принять подарок; например, если даритель не обращает внимания на отказ и настаивает на своем предложении. Кроме того, может также возникнуть чувство неловкости при отказе от подарка в обстоятельствах, когда подарок был предложен публично; например, докладчику, приглашенному на конференцию со стороны. Как только подарок или благо становятся собственностью учреждения, его использование и окончательная судьба являются ответственностью организации, а не указанного лица. «Реализация» может принимать многие формы, включая публичные аукционы.

4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ С НОМИНАЛЬНОЙ СТОИМОСТЬЮ МОГУТ БЫТЬ ПРИНЯТЫ

Подарки и блага с номинальной стоимостью обычно не порождают чувства обязательства у получателя, что может повлиять или, по всей вероятности, повлияет на осуществление его/ее официальных функций. По этой причине разрешение государственным служащим принимать изредка предлагаемые подарки номинальной ценности создает небольшую угрозу коррупции. Примеры подарков и благ, могущих рассматриваться в качестве имеющих номинальную стоимость, включают дешевые рыночные безделушки или корпоративные сувениры, которые не привязаны конкретно к деятельности учреждения. Однако решение вопроса о том, является ли подарок вещью номинальной стоимости, не должен оставляться на усмотрение служащих. Руководство в этом вопросе должно обеспечиваться учреждениями.

5. В НЕКОТОРЫХ СЛУЧАЯХ ПОДАРОК ИЛИ БЛАГО МОГУТ БЫТЬ ПРИНЯТЫ, ЕСЛИ ОНИ ПОЛУЧЕНЫ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ЧИНОВНИКОМ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ ЕГО ОБЯЗАННОСТЕЙ И ОТНОСЯТСЯ К РАБОТЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО ИЛИ ОСУЩЕСТВЛЯЮТ ПОЛЕЗНУЮ ГОСУДАРСТВЕННУЮ ФУНКЦИЮ

ВСЕ ТАКИЕ ВЕЩИ ДОЛЖНЫ СТАНОВИТЬСЯ СОБСТВЕННОСТЬЮ УЧРЕЖДЕНИЯ

Учреждения должны ясно информировать своих служащих о том, когда считается целесообразным принять подарок или благо по этой категории. Примером подарка или блага, относящегося к работе учреждения, является книга на соответствующую тему. Такие подарки должны становиться собственностью соответствующего учреждения.

Также может быть целесообразным для учреждения (но не отдельных членов персонала) оставить у себя подарок или благо, полученные в рамках плана развития покупок. Например, компания сможет предложить бесплатные автомобили всем своим клиентам после того, как они закупят соответствующее количество ее продукции. Автомобиль не должен служить частным благом для кого-либо в учреждении. Надлежащим способом достижения этого для учреждения, сохраняя при этом благо использования автомобиля, будет в том, чтобы получить компенсацию за автомобиль, продать автомобиль на публичном аукционе или же сделать так, чтобы автомобиль использовался только для официальных целей. Также важно, чтобы учреждения не компрометировали свою беспристрастность в попытке заполнить премии.

6. В НЕКОТОРЫХ СЛУЧАЯХ МОЖЕТ БЫТЬ ЦЕЛЕСООБРАЗНЫМ ПРИНЯТЬ СКРОМНЫЕ ЗНАКИ ГОСТЕПРИИМСТВА, ТАКЖЕ ОКАЗАННОГО КОЛЛЕГАМ ИЛИ СОСЛУЖИВЦАМ, КОТОРЫЕ ПРЕСЛЕДУЮТ ЕДИНУЮ ЦЕЛЬ ИЛИ ВЫПОЛНЯЮТ ОБЩУЮ ЗАДАЧУ

Такие знаки гостеприимства, как чай или кофе, представляют собой проявление вежливости в отличие от подарка или блага и предлагаются посетителям многими организациями. Скромный обед, предложенный рабочей группе, также подпадает под эту категорию.

7. ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ МОЖЕТ БЫТЬ УДОБНЫМ ПРИНИМАТЬ СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ, НЕ СВЯЗАННЫЕ С ИХ ОФИЦИАЛЬНЫМИ ОБЯЗАННОСТЯМИ

В некоторых странах новые продукты запускаются на рынке по специальным ценам или же цена товаров значительно сокращена в течение ограниченного периода времени. Это положение означает, что для

государственных случаев удобно принять эти предложения, когда они не связаны с их официальными должностями.

8. УЧРЕЖДЕНИЯ ДОЛЖНЫ ВЕСТИ РЕЕСТР ПОДАРКОВ И БЛАГ

Если организация решает, что для служащих приемлемо получать подарки или блага в некоторых обстоятельствах, все же необходимо установить лимиты с тем, чтобы регулировать и контролировать поведение. Например, должно существовать требование, согласно которому все подарки и блага ценой выше номинальной стоимости должны объявляться и заноситься в публичный реестр подарков на имя получателя. Имя лица, предложившего подарок и его учреждение или организация также должны быть включены. Также должна иметь место запись о решении, принятом в отношении подарка, и реестр должен быть подписан и датирован вышестоящим начальником служащего (или соответствующим старшим должностным лицом). Если вопрос возникает позднее, то можно доказать, что учреждение действовало открыто и прозрачно в отношении подарка.

Одним из наиболее важных определяющих моментов принятия неэтических решений является поведение управляющих. Иными словами, служащие с большей вероятностью будут делать то, что делают их управляющие, нежели следовать нормам этического поведения. Если руководство организации рассматривается ее служащими как говорящее одно, а делающее другое, служащие вскоре испытают разочарование.

Руководство может содействовать этическому развитию их организаций путем личного примера. Конкретные виды стратегии, которые могут быть приняты в отношении подарков и благ, включают информирование служащих о случаях, когда управление организации отказывалось принимать неуместные дары и блага и предпринимало шаги с тем, чтобы активно вознаграждать тех служащих, которые демонстрируют понимание этического поведения.

Также существует ряд соответствующих подходов, которые может избрать учреждение по вопросу о подарках и благах. Учреждение может написать письмо своим крупным и потенциальным поставщикам, информируя их о том, что предпочтительная практика состоит в том, чтобы не предлагать никаких подарков любой ценности своим работникам. Этот подход имеет то преимущество, что убеждает потенциальных поставщиков, что они соревнуются на равном игровом поле и что процессы приобретения тендеров на соответствующие работы являются беспристрастными, открытыми и подотчетными.²²

СНОСКИ

1. См. An Ethics Framework for the State Sector, August 1999, (Этическиерамкидлягосударственногосектора, август 1999 год). State Services Commission, Wellington, New Zealand: <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=82&DocID=2822>; How to Develop an Effective Code of New South Wales Independent Commission Against Corruption, Sydney, Australia http://www.icac.nsw.gov.au/pub/summary_pub.cfm?ID=306
2. Относительно информации по реализации см. the Report of the UN Secretary General E/CN.15/2002/6/Add.1. http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_commission_session_11.html?print=yes
3. Эти записки не принадлежат ОЭСР, а были внесены самим автором
4. См. Best Practice Codes of Conduct for Public Officials <http://www.ti-bangladesh.org/cgi-bin/cgiwrap/Wtiban/bpvodocs.cgi>; Centre for Applied Ethics – Government, Policy and Public Sector Ethics Page: www.ethics.ubc.ca/resources/govt; International Institute for Public Ethics: <http://www.iipe.org>; OECD / PUMA Ethics and Corruption Page (in particular the “Principles for managing ethics in the public sector”, 1998): www1.oecd.org/puma/ethics/index.htm; Office of the Ethics Counsellor, Canada: <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoecbce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>; Jeremy Pope, Transparency International Source Book, Chapter 20 “Public Service Ethics, Monitoring Assets and Integrity Testing” (2000) <http://www.transparency.org/sourcebook/20.html>; U.S. Office of Government Ethics: <http://www.usoge.gov>; János Bertók, Building Trust in Government: Lessons from OECD Countries: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/43/1899427.pdf>; Values and Ethics Codes for the Public Service (Canada)
5. See: Guidelines on Official Conduct of Public Servants (Australia), www.apsc.gov.au/publications96/conduct.pdf; Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch, (US) ethics.od.nih.gov/LawReg/soc0999.pdf; Ethics Code of Public Servants (Georgia): <http://www.una.org.ge/transparency/code.html>; Code of Ethics for Public Officials (Hungary): http://www.b-mhu/kozszolgalat/etika/angol/aetika_21.htm
6. Czech Code of Conduct: <http://www1.oecd.org/puma/ethics/pubs/czechcode.pdf>.
7. Taken from Whitton, above.
8. Australian Public Sector Ethics Act: <http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/ACTS/1994/94AC067.pdf>
9. Australian Whistleblower Protection Act: http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/W/WhistleblowA94_03E_030509.pdf
10. The Queensland Public Sector Ethics Act: www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/PublicSecEthA94.pdf
11. Anti-Corruption Network for Transition Economies, Baltic Anti-Corruption Initiative: http://www.anticorruptionnet.org/acncgi/user_side/projects.cgi?lang=en&site_type=graphics&come_from=projects&search=1&country_id=14. 2 Camerer, Lala, (10/2001): Prerequisites for Effective Anti-corruption Ombudsman’s Offices and Anti-corruption Agencies, 10th IACC, Workshop Papers, Prague, IACC, Transparency International (<http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>); J. Pope, Transparency International Source Book 2000. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, Chapter 10 – Ombudsman, Berlin, Transparency International (<http://www.transparency.org/sourcebook/10.html>); Citizen Ombuds-men – Local Government Disclosure Systems – Japan, (http://www.transparency.org/toolkits/monitor_ombudsman-japan.html) UN Global Programme against Corruption, CICP, Draft Anti-Corruption Tool Kit, Version 3, (last edited 01/2002); Institution Building: Ombudsmen, Vienna, UN (<http://www.undcp.org/adhoc/crime/toolkit/f2.pdf>) Link to the Office of the Inspector General of Government, Uganda (<http://www.igg.go.ug>)
12. The description is taken from Stuart Gillian, The United States Federal Government: The Management of Ethics and Conduct in the Public service, OECD, December 1995.
13. US Office of Government Ethics: <http://www.usoge.gov/>
14. Office of the Ethics Counsellor (Canada): <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>
15. Office of the Ethics Counsellor (Canada): <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>
16. For a discussion, see The Ethics Package by Gregory J. Levine, 2002: http://www3.telus.net/GovtEthicsLaw/EthPacPaper2002.htm#_edn1
17. Job rotation is recommended as a preventive measure by the Transparency International Source Book (2000): <http://www.transparency.org/sourcebook/03.html>; Independent Commission Against Corruption checklist: http://www.icac.org.hk/eng/prev/prev_dept_22.html.
18. J. Pope, Transparency International Source Book 2000, Chapter 12 “Public Service to Serve the Public” (2000): <http://www.transparency.org/sourcebook12.html>; World Bank Administrative and Civil Service Reform: Recruitment and Promotion Page <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm>
19. For an example, see the Estonian Public Service Act: 64.49.225.236/Documents/estonia.pdf.
20. J. Pope, Transparency International Source Book, Chapter 1 “The Challenge of Renovation” (2000): <http://www.transparency.org/sourcebook/01.html>; C. Van Rijckeghem, B. Weder, Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption? IMF Working Paper 1997: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf; D. Shand, S. Sohail, The Role of Civil Service Reform in Combating Corruption, in: D. Kaufmann, M.G. de Asis, P. Dininio, Improving Governance and Controlling Corruption, 2001: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.html>; V. Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures, IMF Staff Papers Vol. 45, No. 4, December 1998. <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>; R. Di Tella, E. Schargrodsky, The Role of

Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires. www.hbs.edu/dor/papers/9900/00-047.pdf; R. Di Tella, The Honest Reformer's Guide to Fighting Corruption, HBS paper 2001. http://www.people.hbs.edu/rditella/papers/honest_reformer.pdf; W. Wane, Tax Evasion, Corruption, and the Remuneration of Heterogeneous Inspectors <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2394.pdf>; World Bank on civil service issues (including cross-country data on government employment and pay): <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/sitemap.htm>; World Bank on the importance of adequate pay: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/publicsectormanagement.htm#1>; (UK) House of Commons, Select Committee on International Devel-

opment, 4th Report: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200001/cmselect/cmintdev/39/3907.htm>; World Bank on Public Service Pay Policy in AnglophoneAfrica: http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/public_africa.htm

21. Model Code of Conduct for New South Wales Public Agencies (Australia): http://www.premiers.nsw.gov.au/pubs_dload_part4/prem_circs_memos/prem_memos/1997/m97-10.html

22. Независимая комиссия против коррупции Нового Южного Уэльса: «Подарки, блага или же просто взятки? Руководящие принципы для учреждений и чиновников государственного сектора»: http://www.icac.nsw.gov.au/pub/public/pub2_37cp.pdf



Организации, будь они государственные или частные, нуждаются в той или иной надежной системе подачи и рассмотрения жалоб. Тем, кто обеспокоен потенциальной возможностью коррупции, необходимо иметь какой-то способ доведения своей озабоченности по этому поводу до сведения ответственных руководителей. Если же причиной возникновения данной проблемы являются сами руководители, должен существовать определенный механизм подачи работниками жалоб в тот или иной орган, которому доверяется рассмотрение этого вопроса и который наделяется соответствующими полномочиями.

В отсутствие надежных механизмов подачи жалоб честные руководители могут сравнительно мало знать о том, что происходит в их организации. Коррупцированные руководители имеют свободу действий, если знают, что им нечего бояться того, что их подчиненные лишены возможности жаловаться на нарушения и злоупотребления. Наличие несогласия с действиями руководителей или рядовых работников может приобретать устойчивый характер и приводить к ухудшению морального климата. Наличие надежного механизма подачи жалоб способно исправить любое из этих положений.

Однако во многих странах имеет место нежелание сообщать о предосудительном поведении коллег по работе. Представление подобных сведений считается антиобщественным и рассматривается как своего рода «шпионство» за соседями и «доносительство» на сограждан. Однако растет число стран, где утверждается противоположное мнение. Граждане начинают понимать, что интересам общества больше отвечает положение, при котором люди, отдающие себе отчет в наличии какого-либо серьезного предосудительного явления, например коррупции, сообщают об этом в ответствующие инстанции.

Хотя иногда и требуется некоторое время для изменения в обществе подходов к определенным явлениям, наличие какой-либо программы реформ, в которой подчеркивается важность предоставления государственным служащим возможности подавать жалобы, повышает способность каждого работника следить за тем, чтобы должностные лица не совершали противозаконных или безответственных действий.¹

ВНУТРЕННИЕ МЕХАНИЗМЫ ПОДАЧИ ЖАЛОБ

В каждом государственном ведомстве (а также в каждой организации частного сектора независимо от ее размеров) должны быть четко определенные процедуры подачи внутренних жалоб. Часто эти процедуры понимаются неправильно. Обычно они предназначены

для тех, кто проявляет ту или иную личную заинтересованность; каждая из упомянутых процедур носит состязательный характер, и в поданной жалобе необходимо доказать, что изложенные в ней сведения являются достоверными. С целью обеспечения большей эффективности процесса эти механизмы должны давать работникам возможность выражать свое беспокойство лицам, облеченным соответствующей властью, которые в состоянии проводить расследования.

РАЗОБЛАЧЕНИЕ: КАК ОБЕСПЕЧИТЬ РАБОТНИКОВ НАДЕЖНЫМИ КАНАЛАМИ ПОДАЧИ ЖАЛОБ

Важная роль, которую могут играть работники в предотвращении скандалов и катастроф, а также в сдерживании порочной практики, получила признание в Соединенном Королевстве после целого ряда гибельных событий, имевших место в восьмидесятих годах прошлого века.

В результате почти каждого общественного расследования этих событий обнаруживалось, что работники знали об этих опасностях еще до того, как они привели к упомянутым скандалам и катастрофам, но либо слишком боялись забить тревогу, либо сообщали об этих опасностях не тем, кому следует, или не туда, куда следует обращаться в подобных случаях. Среди имеющихся примеров можно привести следующие:

- *Когда в декабре 1988 г. недалеко от Лондона на самой перегруженной железнодорожной станции произошло крушение поезда, в результате катастрофы погибло 35 человек, в ходе проведенного расследования было установлено, что смотритель заметил наличие незакрепленной проводки, которая и явилась причиной катастрофы, но промолчал, не решившись потревожить начальство по столь «незначительному» поводу.*
- *После того, как в июле 1991 г. лопнул Банк международного кредита и коммерции, в процессе проведенного расследования, выяснилось, что в результате деспотических условий работы служебный персонал этого банка не имел возможности выразить какие-либо опасения по поводу характера деятельности последнего.*
- *Расследование причин, по которым в марте 1987 г. в бельгийском городе Зеебрюгге затонул паром «Херальд оф Фри Энтерпрайз», показало, что представители служебного персонала, по крайней мере, в пяти случаях предупредили, что паромы выходили в море*

с открытыми носовыми воротами, но на опасения этих представителей так и не обратили внимания.

- *В ходе проводившегося в 1996 г. расследования отгрузок вооружения в Ирак, было обнаружено, что один из работников направил в Министерство иностранных дел Англии письмо о том, что ведется подготовка к отправке военного снаряжения в Ирак, но на это письмо никто не отреагировал.*

Можно было избежать каждого из этих скандалов. Вероятно, первыми замечают какие-либо признаки недобросовестного выполнения служебных обязанностей в той или иной организации люди, которые в ней работают. Однако часто преобладающая культура поведения на месте работы удерживает людей от того, чтобы сообщать о замеченных ими нарушениях соответствующих норм поведения. Работники могут и должны первыми «забить тревогу» и выступить в качестве разоблачителей. Однако при этом их часто не покидает чувство, что, если они поднимут тревогу, им грозят наибольшие потери. Подобные разоблачители могут потерять работу и друзей-сослуживцев.² В первую очередь это относится к работникам низового уровня, которым становится известно о противоправном поведении их начальства.

У таких работников есть четыре варианта выбора:

- *Промолчать*
- *Выразить беспокойство по поводу противоправного поведения начальства посредством какой-либо внутренней процедуры*
- *Выразить беспокойство по поводу противоправного поведения начальства, обратившись в какой-либо внешний орган, например, регулятивный орган*
- *Раскрыть информацию о противоправном поведении начальства в средствах массовой информации*

Каждый из этих вариантов в той или иной степени является неудовлетворительным. За исключением случаев, когда культура на рабочем месте носит характер, позволяющий работникам высказывать свое мнение, не боясь последствий, каждый из вышеперечисленных вариантов может рассматриваться как выбор, имеющий неблагоприятные последствия – либо для работодателя и работника, либо для широкой общественности (будь ее представители акционерами, налогоплательщиками, пассажирами или потребителями).

Столкнувшись со столь неудобными вариантами выбора, работники предпочитают закрывать глаза на

сомнительное поведение своих коллег или начальства и промолчат. Для каждого отдельного человека это – самый безопасный выбор. Однако в результате подобного выбора, риски не предотвращаются, опасности не устраняются, и коррупция не пресекается. Ответственный работодатель лишается возможности защищать интересы своей организации, а его неразборчивый конкурент или руководитель может начать действовать, исходя из предположения, что все позволено.

ВИДЫ МЕХАНИЗМОВ ПОДАЧИ ЖАЛОБ

Закон должен предусматривать, по крайней мере, два вида институтов, которым разоблачители могут сообщать о своих подозрениях относительно противоправного поведения или представлять доказательства последнего. Первому виду упомянутых институтов надлежит включать в себя отдельные структурные единицы в рамках самой данной организации, такие как контролеры, руководители этой организации или внутреннее (или внешние) надзорные органы, созданные специально для того, чтобы заниматься вопросами неэффективного управления. Если разоблачитель является государственным служащим, ему или ей следует предоставлять возможность доведения информации до таких структур, как тот или иной омбудсмен, один из органов по борьбе с коррупцией или какой-либо генеральный аудитор.

Разоблачители должны иметь возможность обращаться в какой-либо второй вид институтов, если раскрытие этими разоблачителями информации вышеупомянутым первым структурам не дало соответствующих результатов, и, в частности, если лицо или учреждение, которому была раскрыта эта информация:

- *Приняло решение не проводить расследования*
- *Не довело расследование до конца в обоснованные сроки*
- *Не предприняло никаких действий, невзирая на позитивные результаты расследования*
- *В течение определенного срока не сообщило разоблачителю о каком-либо реагировании на раскрытую им информацию.*

Разоблачителям следует также предоставлять возможность напрямую обращаться в упомянутые вторые институты, если эти разоблачители:

- *Имеют основания полагать, что подвергнутся преследованиям, если поднимут этот вопрос внутри своей организации или обратятся в подписываемый внешний орган*

- *Обоснованно опасаются, что в первых институтах замнут противоправное поведение нарушителей*

В число этих вторых групп могут входить члены законодательного органа, члены правительства или представители средств массовой информации. Опыт показывает, что наличие Закона «О разоблачителях», предусматривающего предоставление правовой защиты работникам, раскрывающим случаи противоправного поведения, само по себе не побудит людей становиться разоблачителями. В одном из обследований государственных должностных лиц в штате Новый Южный Уэльс, Австралия, с целью выяснения степени эффективности защиты, предоставляемой принятым в этой стране в 1992 г. Законом «О разоблачителе», 85 процентов опрошенных не были уверены ни в готовности, ни в желании своих работодателей защищать их, если они будут проливать свет на проблемы коррупции или другие вопросы. Пятьдесят процентов опрошенных заявили, что страх перед ответными мерами побудил бы их отказаться от раскрытия информации.

Независимая комиссия по борьбе с коррупцией штата Новый Южный Уэльс пришла к выводу о том, что для содействия обеспечению эффективности упомянутого Закона «О разоблачителе»:

- *В каждой организации действительно должна на деле проявляться приверженность раскрытию информации и защите тех, кто ее раскрывает;*
- *В организациях должна быть создана и подвергнута широкой популяризации эффективная внутренняя система предоставления сведений о противоправном поведении.*

Работник, чувствующий, что надо что-то делать, по всей вероятности, будет одинаково активно поднимать этот вопрос как за пределами своей организации, так и внутри нее. Когда отсутствуют четкие указания о том, какие из примеров внешнего раскрытия информации следует считать надлежащими, а также в каких обстоятельствах нужно считать эти примеры таковыми, работник, действительно принимающий решение о раскрытии той или иной информации на стороне, скорее всего, обратится к средствам массовой информации. Этот вариант выбора обычно применяется в крайнем случае и, конечно, не является выбором, которому отдает предпочтение преданный работник. Обычно раскрывать сведения в средствах массовой информации склонны представители служебного персонала, пребывающие в раздраженном состоянии или действительно чувствующие, что нет иного пути добиться того, чтобы данный вопрос разбирался в

условиях, когда не приходится для этого ставить под удар свою карьеру.

Случаи раскрытия сведений в средствах массовой информации почти неизменно вызовут ответную реакцию затронутой организации. Если ответственные лица не имеют представления о данном вопросе, их инстинктивной реакцией будет отрицание его существования. Если же им скажут, что имеются доказательства в поддержку выдвинутого обвинения, упомянутые лица будут склонны занять позицию, которая лучше всего выражается лозунгом «убей глашатая!». Например, разоблачителя станут часто подвергать словесным оскорблениям, и будут распространять о нем или о ней злонамеренные небылицы; или же его или ее будут характеризовать как неуравновешенного и ожесточившегося человека, которому нельзя доверять, поскольку он или она никогда не говорит правду.

Подобные действия мало способствуют завоеванию этими организациями доверия со стороны общественности. Аналогичным образом, организациям, возводящим стену молчания вокруг якобы голословных заявлений, с тем, чтобы успешно противостоять им, также не удастся убедить общественность в своей правоте. Молчание воспринимается как подразумеваемое признание вины.

Если можно обеспечить наличие безопасных и приемлемых путей, дающих работникам возможность завести с работодателем разговор о том, что их беспокоит, существует вероятность того, что противоправные действия будут остановлены. Кроме того, существует еще большая вероятность того, что там, где действительно имеют место противоправные действия, они будут обнаружены и пресечены на ранней стадии – с минимальными трудностями для данной организации. Некоторые организации дают своим внешним аудиторам задание провести ревизию эффективности каналов подачи жалоб в этих организациях.

ЗАКОНЫ О РАЗОБЛАЧИТЕЛЯХ

Любая попытка поощрения усилий разоблачителей должна сопровождаться наличием подотчетности.

Действующий в Соединенном Королевстве Закон «О раскрытии информации в интересах общества» (ЗРИО) имеет своей целью содействие подотчетности и здоровому управлению в организациях путем убеждения их работников в том, что для них является как безопасным, так и приемлемым поднимать вопросы, связанные с их истинной обеспокоенностью нарушениями общепринятых норм поведения на том или ином предприятии или в той или иной организации. В упомянутом законе это делается посредством обеспечения полной и незамедлительной защиты от уволь-

нения или преследований тем работникам, которые поднимают беспокоящие их вопросы в соответствии с существующим законодательством.³

ЗРИИО применяется к проблемам, связанным с истинной обеспокоенностью преступлениями, гражданскими правонарушениями (включая халатность, нарушение контракта и нарушение административного права), ошибками в отправлении правосудия, опасностями для здоровья, безопасностью или окружающей средой и замалчиванием любых из этих проблем. Этот закон применяется ко всему частному сектору, всему государственному сектору и всему благотворительному сектору, а также распространяется на подрядчиков, практикантов и стажеров, а также лиц, проходящих отдельные виды подготовки, служебный персонал организаций-посредников, лиц, работающих на дому, и каждого специалиста Государственной службы здравоохранения (ГСЗ). В настоящее время ЗРИИО не распространяется на всех лиц, действительно работающих не по найму (за исключением подобных лиц, работающих в ГСЗ), лиц, безвозмездно выполняющих ту или иную работу, сотрудников разведывательных служб, офицеров сухопутных сил и констеблей.⁴

Самая полная – а также наиболее доступная без всякой задержки – защита в рамках ЗРИИО предоставляется в тех случаях, когда тот или иной работник выражает беспокойство по поводу наличия нарушений в работе какой-либо организации или в отношении того или иного лица, несущего юридическую ответственность за устранение любых проблем. Для предоставления защиты упомянутому работнику здесь достаточно обоснованного и подлинного подозрения. Логическое обоснование этого положения состоит в том, что те, кто отвечают за данную организацию, имеют наиболее благоприятные возможности для получения сведений о вызывающих сомнение практических методах и исправления последних.⁵ Кроме того, подобный подход содействует утверждению и более эффективному применению принципа подотчетности. Если впоследствии это беспокойство окажется обоснованным, по данному закону можно легко привлечь людей к ответственности за их действия, когда можно наглядно показать, что эти люди действительно знали о совершении упомянутых предосудительных действий или замечали их.

Однако в вышеупомянутом законе Соединенного Королевства излагаются и обстоятельства, в которых может подпадать под защиту раскрытие информации за пределами организации. Согласно закону, о котором идет речь, правительство отводит некоторым регулятивным органам определенную роль в подобных случаях раскрытия информации. Раскрытие информации любому из упомянутых органов пользуется защитой до тех пор, пока данный работник обоснованно верит в

правдивость этой информации и содержащихся в ней недоказанных утверждений. На практике у работника должны быть некоторые веские доказательства, позволяющие наглядно показать, на чем основана в данном случае его убежденность в наличии нарушений – даже если на самом деле эта убежденность впоследствии окажется ошибочной.

Что касается случаев более широкого раскрытия информации – сюда входит раскрытие информации полиции, средствам массовой информации или члену парламента, – то здесь для того, чтобы получить право на защиту, работник должен отвечать ряду проверочных условий. Для предоставления работнику защиты ему необходимо поднять беспокоящий его вопрос, обратившись с ним к своему работодателю или ответственному сотруднику регулятивного органа. Исключения из этого правила имеют место только в условиях, когда работник обоснованно боится преследования; если существует вероятность того, что данный вопрос замнут и при этом нет конкретного регулятивного органа, занимающегося подобным случаем, или, если этот вопрос считается исключительно серьезным.

Законодательство, о котором идет речь, не защищает нарушителей спокойствия. Для того, чтобы работнику предоставили защиту, он должен действовать добросовестно. Это требование не применяется в одном, единственном случае, когда работник раскрывает информацию в порядке получения совета у юриста.

Подобное законодательство может иметь большое значение для того, чтобы обеспечить такое положение, при котором работники перестали бы закрывать глаза на случаи нарушения правовых норм на рабочем месте и были убеждены в том, что они, не боясь последствий, могут поднимать у своего работодателя беспокоящие их вопросы. От работодателей, пытающихся заставить замолчать тех, кто ставит подобные вопросы, могли бы в порядке судебного преследования потребовать возмещения нанесенного ущерба.

Аналогичное законодательство существует в Австралии как на федеральном уровне, так и на уровне штата.⁶

ЛОЖНЫЕ ЗАЯВЛЕНИЯ

Права и репутация отдельных людей должны подлежать защите от несерьезных, неприятных и злонамеренных заявлений. Наличие в авторитарных государствах такого страшного явления, как «осведомители» подчеркивает эту опасность. Поэтому в законодательство о разоблачителях следует включить четкие правила по возмещению ущерба, нанесенного ложными заявлениями.

В частности, в законе должны содержаться минимальные меры по восстановлению репутации, которой был нанесен ущерб. Подобные меры могли бы, помимо всего прочего, включать в себя публикацию извинений и исправление личных дел. Обычно уголовные кодексы действительно содержат положения, в которых предусматривается наказание тех, кто выступает с заведомо ложными заявлениями. Следует ясно и четко довести до сознания разоблачителей, что эти правила могут применяться и к ним, если их неподтвержденные заявления носят недобросовестный характер.

ГОРЯЧИЕ ТЕЛЕФОННЫЕ ЛИНИИ

Когда чешское правительство открыло в Министерстве внутренних дел свою первую горячую линию по борьбе с коррупцией (направленную на борьбу с коррупцией в полиции), многие люди задумывались над тем, насколько рядовой гражданин будет доверять телефонной линии, укомплектованной кадрами, состоящими из государственных служащих.⁷

В Чешской Республике, по крайней мере, создается впечатление, что неправительственные организации пользуются более высоким доверием, и от них в большей степени можно ожидать рассмотрения полученных жалоб и реагирования на них. Это наводит на мысль о том, что неправительственные организации могут иметь благоприятные возможности поддерживать службы, которые дают гражданам возможность высказаться, позвонив по горячей линии – анонимно или иным образом – и поднять беспокоящие их вопросы.

Когда НПО в таких масштабах принимают участие в борьбе с коррупцией, большое значение имеет обеспечение того, чтобы:

- *Тщательно определялись роль центров горячей линии и личности людей, которые звонят по телефону и полагаются на услуги этих центров.*
- *Горячие линии вводились в строй как часть более широкой стратегии.*
- *Телефонные линии не терпели неудачу в связи с чрезмерным количеством звонков граждан, откликнувшихся на предложение высказаться по наиболее важным вопросам.*
- *Проводилась строго целенаправленная рекламная кампания, в ходе которой разъяснялось бы, какую цель преследует эта служба и кто ее поддерживает.*
- *Исключалась возможность любого прослушивания этих телефонных линий.*

- *Принималось четкое решение относительно приемлемости или неприемлемости анонимных звонков.*
- *Давались четкие руководящие указания о том, как пользоваться конкретной горячей линией.*
- *Конкретная горячая линия нанимала на работу опытных и квалифицированных операторов, способных объяснять тем, кто звонит по телефону, их права и предлагать этим людям основные решения их проблем.*
- *Была налажена обратная связь, и тем абонентам, которые называют свое имя, отчество и фамилию, сообщалось, как поступили с данной конкретной жалобой.*

Все это отнюдь не означает, что государственным ведомствам вовсе не следует создавать у себя горячих линий. В различных странах имеются ведомства – включая полицейское, налоговое и таможенное – в которых действуют подобные горячие линии, вполне отвечающие своему назначению. Однако в условиях, когда уровень общественного доверия к государству невысок, та или иная правительственная организация может объединить усилия с какой-либо уважаемой неправительственной организацией, пользующейся доверием общественности. Действуя сообща, эти две организации способны обеспечить работу службы горячей линии от имени государственного ведомства. Например, для тех, кто обеспокоен наличием коррупции в проектах Всемирного банка, последний сам создает во многих странах службы горячей линии с бесплатной телефонной связью.⁸

Два вида горячих линий по борьбе с коррупцией действуют на Украине. Правительственная горячая линия позволяет лицам наемного труда передавать по телефону жалобы на налоговые нарушения. Однако, к сожалению, эти горячие линии пока еще не завоевали общественного доверия; отчасти это происходит потому, что ими управляет правительство. Большей популярностью пользуется горячая линия, созданная организацией гражданского общества под названием «Бюро защиты интересов граждан». Эта горячая линия круглосуточно принимает звонки, и на них отвечают оператор или автоответчик. Анонимные жалобы документируются, и, когда создается определенная модель подобных звонков, предпринимаются соответствующие действия.

БОЛЕЕ МАСШТАБНАЯ РОЛЬ ДЛЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В некоторых странах имеются НПО, оказывающие помощь, дающие советы и предоставляющие консульта-

тивные услуги разоблачителям. Обеспокоенных работников побуждают связаться с НПО с тем, чтобы эти работники надлежащим образом поднимали волнующие их вопросы, а также с тем, чтобы обеспечить данным разоблачителям полное понимание всех последствий тех действий, которые они собираются предпринять. Некоторые из НПО также дают экспертные советы по системам внутренних жалоб как государственному, так и частному сектору, и могут служить официальным каналом подачи жалоб.

НПО Соединенного Королевства «Паблик консерн эт уорк [Общественная забота на рабочем месте]» (PCAW) раньше фактически несла ответственность за принятие законодательства, а в настоящее время работает со всеми заинтересованными сторонами (работодателями, профсоюзами и регулятивными органами) с целью обеспечения надлежащего действия закона. Она также работает в общественной сфере с тем, чтобы показывать, как действия отдельных лиц могут информировать общество и влиять на общественные интересы, а также с тем, чтобы оказывать содействие деятельности разоблачителей не только как права частного лица, но и как общественного блага, основанного на заботе о других людях.⁹ PCAW сотрудничает с аналогичной НПО в ЮАР «Общедоступный консультационный центр по вопросам демократии».¹⁰

В Соединенных Штатах «Проект подотчетности правительства (ППП)» представляет собой одну из ведущих организаций разоблачителей в этой стране. ППП также оказывает содействие подотчетности правительственных и корпоративных структур, выступая в защиту профессиональной свободы слова, участвуя в качестве тяжущейся стороны в судебных процессах, связанных с деятельностью разоблачителей, широко освещая проблемы, вызывающие у них озабоченность, занимаясь разработкой политики в области законотворчества, связанного с деятельностью разоблачителей, и участвуя в подготовке реформирования регулирующего ее законодательства.¹¹

ДОЛЖНОСТЬ ОМБУДСМЕНА

Что может сделать рядовой гражданин, когда дела идут не так, как нужно? Когда возникает недовольство тем или иным развитием событий, а жалоб на правительственную бюрократию никто и слушать не хочет? Один из вариантов выбора здесь состоит в том, чтобы обратиться к судебной системе. Однако даже в тех случаях, когда судебная система той или иной страны действует в соответствии с законом, суды имеют тенденцию медленно разбирать дела, обходиться дорого и недружелюбно относиться к тем, кто прибегает к их помощи. Кроме того, суды могут сами быть коррумпиро-

ванными, а соблюдение ими законности порой вызывает сомнение.

В подобных ситуациях граждане должны иметь возможность обратиться к омбудсмену.¹² В Испании омбудсмена называют «защитником народа», а в ЮАР – «общественным защитником». Располагающий к себе по манере общения и обходящийся без излишней формальностей омбудсмен может стать идеальным партнером организаций гражданского общества, работа которых состоит в рассмотрении жалоб и просвещении общественности в отношении имеющихся у нее прав. Так обстоит дело, прежде всего, в тех странах, где введению должности омбудсмена предшествовала работа неформальных общественных посредников, которые не раз помогали ликвидировать разногласия между гражданами и муниципальными властями. В Каталонии (Испания) законодательно ввели должности местных омбудсменов, независимых от национального Защитника народа.

Идея создания должности общественного омбудсмена впервые появилась в Китае более 2000 лет назад и через Турцию перекочевала в Скандинавию. Скандинавы придали этой должности ее современную форму. В последние годы многие страны переняли упомянутую идею, считая ее полезной для граждан, когда им приходится иметь дело с мощными механизмами власти. В 1962 г. Новая Зеландия стала первой за пределами Скандинавии страной, которая ввела у себя эту должность. В том же году ее примеру последовала и Норвегия.¹³

Несмотря на то, что исторически основное внимание на данной должности уделяется должностным преступлениям в области государственного управления, в последние годы во многих странах расширили традиционные полномочия, предоставляемые этой должностью, и добавили к ним борьбу с нарушением прав человека, а также с коррупцией. Омбудсмены были введены во многих странах, переживающих переходный период, правда, под разными другими названиями: Парламентский уполномоченный по гражданским правам в Венгрии; Защитник гражданских прав в Словении; Уполномоченный по правам человека в России; Национальное управление по правам человека в Латвии и Общественный защитник в Грузии и Румынии.¹⁴

В Литве в соответствии с ее Конституцией и последующим законодательством имеется совет пяти парламентских омбудсменов, основной обязанностью которых является рассмотрение петиций, относящихся к злоупотреблениям властью и бюрократизмом. Два омбудсмена разбирают дела, связанные с государственными гражданскими служащими; один – дела военных офицеров, и остальные два – дела должностных лиц местных органов власти.

Для того, чтобы быть эффективной, должность омбудсмена должна отвечать четырем критериям:

- *Омбудсмен не зависит от организаций, на расследование деятельности которых он имеет полномочия.*
- *Действия омбудсмена оказывают большое влияние на укрепление общественного доверия к правительству. По рекомендациям омбудсмена, как правило, должны приниматься соответствующие им практические меры.*
- *Омбудсмен является воплощением честности и справедливости.*
- *Омбудсмен обязан отчитываться публично.*

Омбудсмен независимо получает и расследует заявления о неэффективном управлении. Он не конкурирует с судами и не выполняет функций последующей инстанции, в которой те, кто проиграл дело в суде, могут обжаловать его решение. Большинство омбудсменов не имеют полномочий на расследование деятельности судов.

Определения роли омбудсменов могут быть разными. Законодательство Пакистана определяет в качестве основной функции на этой должности расследование:

- (i) решения, процесса, совета, носящего характер рекомендации, упущения или действия, противоречащего закону, правилам или предписаниям, или являющегося отступлением от принятой практики или процедуры, если только это решение, этот процесс, этот совет, это упущение или действие не является добросовестным и обоснованным; являющегося неправильным, произвольным или необоснованным, несправедливым, предвзятым, жестоким или дискриминационным; основанного на неверных причинах; или связанного с осуществлением полномочий или с неумением или отказом от осуществления полномочий в связи с наличием порочных или негодных побуждений, таких как взяточничество, использование служебного положения в корыстных целях, фаворитизм, nepотизм и чрезмерное административное рвение, и*
- (ii) небрежность, невнимательность, проволочка, проявление некомпетентности и неумения в ведении дел или исполнении своих служебных обязанностей и обязательств.¹⁵*

По существу, как было установлено в Канаде при разборе одного из судебных дел, ставшего поворотным пунктом в судопроизводстве этой страны, «омбудсмен способен нести свет тщательного исследования

туда, где в противном случае все осталось бы погруженным в темноту, преодолевая при этом сопротивление тех, кто упорно спускает на окна шторы».¹⁶

Введение должности омбудсмена дает отдельным людям возможность подавать жалобы на практические методы работы правительства в независимый и квалифицированный орган. Жалобы могут иметь своим результатом соответствующие действия, принимаемые с целью решения в конкретных случаях вызывающих беспокойство спорных вопросов, и в более широком контексте, содействуют восстановлению доверия в честность государственных учреждений.

В качестве обычно играющего важную роль конституционного института эта должность имеет более широкие потенциальные возможности для оказания сопротивления незаконному давлению со стороны исполнительной ветви государственной власти, чем любые другие институты, такие как комиссия государственной службы, полицейская комиссия или комиссия военного ведомства. На этой должности можно проводить аудиторские проверки, которые приводят к получению информации, позволяющей выявлять коррупцию в системе государственной власти. Следовательно, наличие данной должности позволяет сдерживать коррупцию.

Конфиденциальный характер этих процедур придает должности, о которой идет речь, дополнительное преимущество обеспечения своего рода защитного средства против запугивания разоблачителей и тех, кто подает жалобы.

Во многих странах полномочия омбудсмена также распространяются на проведение расследований и инспекций систем административного управления с тем, чтобы обеспечить такое положение, при котором они сводили бы коррупцию к минимуму. Омбудсмен может вносить рекомендации по введению правовых процедур и практических методов, а также стимулировать государственных должностных лиц всегда правильно вести отчетность.

Было установлено, что этой должности в высшей степени присуща способность легко приспосабливаться к обстоятельствам. Кроме того, данная должность оказалась эффективной в странах с парламентской демократией и в обществе с резко отличающимися друг от друга этническими и религиозными условиями, в государствах, имеющих однопартийную систему, а также в государствах с военными режимами.

Польша создала должность омбудсмена в 1987 г. для получения сведений о соблюдении закона и принципов общественной жизни и социальной справедливости. Успех этой должности побудил другие нарождающиеся демократические государства сделать то же самое.¹⁷ Однако, несмотря на то, что в ряде стран, переживающих переходный период, была учреждена

должность омбудсмена, процессы отбора – будучи надлежащими на бумаге – не всегда обеспечивали назначение на упомянутую должность людей, обладающих соответствующими качествами. Кроме того, те, кто занимают должности омбудсменов, обычно не получают достаточных ресурсов для осуществления своих полномочий.

ОМБУДСМЕН В ПОЛЬШЕ

В Польше должность омбудсмена действительно стала уважаемой и широко известной. Ее учреждение в 1987 г. ознаменовало собой создание в Польше одного из первых демократических институтов. Этот уполномоченный по защите гражданских прав избирается нижней палатой парламента и назначается с одобрения сената на пятилетний срок. Каждый человек, включая иностранцев, имеет право обращаться к этому уполномоченному за помощью с целью защиты любых прав и свобод, которые, по мнению обратившегося лица, были нарушены государственными органами. К упомянутому уполномоченному имеется свободный доступ без каких-либо формальностей, и этот уполномоченный также имеет право действовать по своей собственной инициативе.¹⁸

Уполномоченный, о котором идет речь, должен быть гражданином Польши, пользующимся уважением в обществе, сохранять политический и идеологический нейтралитет и хорошо знать законы. Лицо, занимающее эту должность, не может занимать других постов и должностей.

КАКИЕ КРИТЕРИИ ПРИМЕНЯЕТ ОМБУДСМЕН, КОГДА ВЫНОСИТ СУЖДЕНИЕ О ДЕЙСТВИЯХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ?

Когда поведение является правильным, и когда оно считается противоправным? Если то или иное конкретное действие правительства противоречит законодательным актам и положениям и, судя по всему, не может быть оправдано другими соображениями, это действие, в принципе, не может считаться правильным поведением. В идеальном случае омбудсмен подходит к упомянутому действию широко и анализирует его как в свете положений писаного права, так и в свете неписаных правовых принципов, а также применительно к стандартам эффективного управления. Сюда входят принципы:

- *Одинакового подхода к рассмотрению одинаковых случаев.*

- *Обоснованности.*
- *Наличия пропорциональности между средствами и результатом при вынесении суждения о действиях должностных лиц.*
- *Правовой определенности ожиданий того или иного гражданина относительно получения им того или иного права в тех случаях, когда он действует добросовестно в соответствии с упомянутыми ожиданиями.*
- *Приведения причин, по которым принимались конкретные решения.*
- *Защиты того или иного гражданина от официальных действий, оказывающих на него неоправданно негативное воздействие.*

Кроме того, в процессе анализа какого-либо действия правительства омбудсмен применяет относящиеся к эффективному управлению стандарты или руководящие указания, которые способствуют правомерности действий исполнительной ветви власти.

Эти руководящие указания проявляются в определенных принятых стандартах, применяемых к административным процессам и поведению государственных служащих в отношении общественности. Упомянутые руководящие указания включают в себя требование действовать без неоправданных проволочек; предоставлять заинтересованному лицу информацию, имеющую отношение к делу; обращаться с людьми справедливо и уважительно, а также не проявлять к ним предвзятого отношения и быть им полезным.

Наконец, омбудсмен устанавливает для правительственной организации стандарты, относящиеся к согласованию действий между министерствами и ведомствами, которые являются поставщиками той или иной услуги. Омбудсмен осуществляет контроль над тем, какого прогресса удастся достичь в соблюдении стандартов поставки услуг, а также стандартов профессиональной деятельности. Омбудсмен защищает неприкосновенность частной жизни того или иного человека и доступ общественности к государственным органам.

ДОЛЖЕН ЛИ ОМБУДСМЕН ИГРАТЬ ЗАМЕТНУЮ РОЛЬ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ?

Классический омбудсмен заботится об искоренении неэффективного управления; иначе говоря, плохого управления государственными делами. Обычно неэффективное управление может возникать в результате наличия в сфере государственного управления той или иной степени коррупции. Поэтому омбудсмену необходимо будет бороться с коррупцией, когда она

становится причиной неэффективности управления. Вопрос состоит в том, как он должен делать это.

Для того, чтобы выполнять функцию улучшения государственного управления, омбудсмену необходимо установить отношения доверия среди тех, за стандартами поведения которых ему положено осуществлять надзор. Для омбудсмента обычно считается нецелесообразным – если этого можно избежать – выступать в качестве своего рода следователя или судебного обвинителя. Подобная роль превращает «дружески настроенного омбудсмента» в «вызывающего страх полицейского» и могла бы в определенных условиях сделать более широкие функции на этой должности менее эффективными.

Однако в нескольких странах придерживаются той точки зрения, что омбудсмен, если принять во внимание его право доступа к правительственным документам, находится в гораздо лучшем положении для расследования деятельности той или иной правительственной администрации и наведения в ней порядка, чем менее квалифицированные и традиционно настроенные полицейские следователи.¹⁹

РОЛЬ ОМБУДСМЕНА В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ НАД ФИНАНСОВЫМИ ОТЧЕТАМИ

Папуа Новая Гвинея и Тайвань представляют собой две страны, в которых омбудсмен может проводить анализ и проверку деклараций о доходах и имуществе, представляемых высокопоставленными государственными чиновниками.²⁰ В качестве обладателя должности, независимой от органов государственной власти и предоставляющей возможность проведения расследований с целью изучения содержания финансовых деклараций, омбудсмен поможет избежать необходимости создания других независимых механизмов специально для проверки финансовых активов.²¹ В качестве альтернативы, когда существует вероятность того, что большое число заявлений о предоставлении информации может быть оспорено, на уровне местного самоуправления может быть создана должность омбудсмента с тем, чтобы заниматься этими запросами.²²

ПРОЦЕСС НАЗНАЧЕНИЯ НА ДОЛЖНОСТЬ

Как это происходит со многими другими компонентами в системе сдержек и противовесов, применяемых к органам государственной власти, процесс назначения на должность омбудсмента имеет очень большое значение для завоевания и поддержания общественного доверия к этому институту. Если эту до-

лжность занимают приверженцы того или иного политического курса или вышедшие на пенсию должностные лица, шансы на успех резко уменьшаются. В одних странах законодательный орган самостоятельно отбирает кандидатуры на эту должность, а глава государства лишь формально объявляет об их назначении. В других – глава государства назначает на должность то или иное лицо после проведения консультации с лидером оппозиции и премьер-министром (если таковой имеется). В некоторых случаях, назначение просто производится исполнительной ветвью власти без предъявления ей какого-либо формального требования о проведении предварительных консультаций.

Фактический механизм этого процесса имеет второстепенное значение для конечного результата. Данная должность должна рассматриваться общественностью как независимая, справедливая, компетентная и наилучшим образом отвечающая практической заинтересованности народа, а не как бюрократический придаток, служащий целям правящей политической партии.

Один видный омбудсмен заметил, что:

*«Какая бы процедура назначений на эту должность ни устанавливалась, институциональные гарантии независимости окажутся подорванными, если будет существовать любая возможность того, что политические соображения какой-либо партии поведут к предвзятости – или появлению предвзятости – в лице человека, назначенного на упомянутую должность. В равной степени важно не допускать того или иного назначения, при котором происходит отказ от необходимых профессиональных требований или имеет место их выхолащивание. В этом смысле, все, что можно делать после того, как в законе будет надежно сохранена та или иная здоровая процедура отбора, так это надеяться на мудрые действия ответственного органа управления. Сам омбудсмен, разумеется, должен стараться направлять свою деятельность так, чтобы избегать любого поведения, которое могло бы подорвать его беспристрастность или доверие к нему со стороны общественности в этом отношении. Он никогда не должен использовать свою должность для преследования своих собственных интересов, например, в связи со своей будущей карьерой».*²³

СУДЫ КАК МЕХАНИЗМЫ ПОДАЧИ ЖАЛОБ

Попросту говоря, законность требует того, чтобы органы власти действовали в рамках закона. Обыкновенные граждане, интересы которых подверглись

неблагоприятному влиянию, имеют право обратиться в независимый суд с целью принятия им решения по поводу того, отвечает ли требованиям закона какое-либо конкретное действие, совершенное государством или от его имени. Это право может быть записано в Конституции той или иной страны или же предоставлено законодательством. В одних странах имеются специальные административные суды; в других, подобные полномочия даются обычным судам.²⁴

В этом контексте суды рассматривают то или иное конкретное решение, принятое каким-либо должностным лицом или официальным органом с тем, чтобы определить, подпадает ли данное решение под полномочия, предоставленные законом лицу, принявшему упомянутое решение.

Иными словами, эти суды постановляют на основе права, имеет ли это решение законную силу. Поступая подобным образом, судьи не подменяют своим усмотрением и суждением мнения правительства. Они просто решают, на основе права действовали ли правительственные структуры или их должностные лица в пределах предоставленных им законом полномочий. Следовательно, когда правительственные решения оспариваются в судах, судьи не правят страной и не «вытесняют» правительства.

По мере того, как во многих странах возрастает роль частного сектора, и акцент в деятельности государственных органов все больше переносится на регулирование, роль судов, пожалуй, становится еще более важной. В условиях, когда приватизируются общественные функции, суды, а не парламенты, начинают играть ведущую роль в принудительном обеспечении подотчетности.

Решения сотрудников правительственных регулятивных органов оказывают прямое воздействие на интересы частного сектора, которые они регулируют, и частный сектор все больше и чаще будет полагаться на суды в расчете на то, что последние защитят этот сектор от чрезмерных регулирующих полномочий и злоупотребления ими. Порой от судов будут ожидать, что они пойдут дальше и фактически станут пересматривать законность решений, принимаемых в самом частном секторе. От судов будут ожидать применения принципов административного права (ранее применявшихся только к официальным институтам), когда эти решения оказывают значительное влияние на общественные интересы.

Принятая в 1996 г. Конституция ЮАР заходит так далеко, что превращает «справедливую административную акцию» в конституционно охраняемое право:

33.

- (1) *Каждый человек имеет право на административную акцию, которая является законной, обоснованной и справедливой с процессуальной точки зрения.*
- (2) *Каждый человек, права которого подверглись неблагоприятному воздействию административной акции, имеет право на получение письменного объяснения причин подобной акции.*
- (3) *С целью осуществления этих прав должно быть принято национальное законодательство, которое должно:*
 - a. *Предусматривать пересмотр административной акции тем или иным судом или там, где это уместно, тем или иным независимым и беспристрастным трибуналом;*
 - b. *Вменить в обязанность государству осуществление прав, перечисленных в подстатьях (1) и (2), и*
 - v. *Оказывать содействие той или иной эффективной администрации.*

Закон ЮАР «О содействии административной юстиции 20» устанавливает право на административную акцию, которая является «законной, обоснованной и справедливой с процессуальной точки зрения», а также право на получение письменных причин административной акции, как это предусматривается в конституции.

Статья 6 (1) и (2) предусматривают, что:

- 1) *Любое лицо может возбуждать дело в том или ином суде или том или ином трибунале с целью судебного пересмотра той или иной административной акции.*
- 2) *Тот или иной суд или трибунал имеет полномочия на судебный пересмотр той или иной административной акции, если*
 - a) *Предпринявший ее администратор*
 - i) *не имел полномочий, предусмотренных в разрешающем положении закона или постановления, предпринимать ее;*
 - ii) *действовал в результате передачи полномочий, разрешение на которую не предусмотрено в разрешающем положении закона или постановления; или*
 - iii) *был пристрастен или обоснованно подозревался в пристрастии;*
 - b) *Не было соблюдено то или иное процедурное правило или условие, предписываемое тем или иным разрешающим положением;*
 - v) *Эта акция была несправедливой с процессуальной точки зрения;*

- г) Эта акция подверглась существенному влиянию той или иной ошибки в праве;
- д) Акция была предпринята -
- i) по причине, не предусмотренной в разрешающем положении закона или постановления;
 - ii) со скрытой целью или по скрытому мотиву;
 - iii) поскольку принимались во внимание не относящиеся к делу соображения или не рассматривались относящиеся к делу соображения;
 - iv) по неправомочным или запрещенным безопасностным требованиям другого лица или органа;
 - v) по недобросовестности; или
 - vi) произвольно или по собственной прихоти;
- е) Акция как таковая -
- i) противоречит тому или иному закону или не предусмотрена разрешающим положением; или
 - ii) обоснованно не связана с:
 - аа) целью, с которой она была предпринята;
 - бб) целью разрешающего положения;
 - вв) информацией, имевшейся у администратора; или
- гг) с причинами, по которым она была предпринята, приведенными администратором;
- ж) Акция, о которой идет речь, заключается в неприятии того или иного решения;
- з) Осуществление этого полномочия или выполнение этой функции, предусмотренное разрешающим положением, во исполнение чего была предпринята эта административная акция, является столь необходимым, что ни один разумный человек не стал бы осуществлять упомянутое полномочие или выполнять упомянутую функцию; или
- и) Эта акция в противном случае является неконституционной или незаконной.

ПУТЬ ПРОДВИЖЕНИЯ ВПЕРЕД

Ни одна страна не может рассчитывать на успех в борьбе с коррупцией, если у ее граждан нет ни желания, ни возможностей подавать жалобы на проявления коррупции, свидетелями которых они являются. Надежные и безопасные механизмы подачи жалоб, играющие жизненно важную роль в частном секторе, точно также должны составлять основу любой государственной стратегии борьбы с коррупцией.

СНОСКИ

1. Примеры законодательства включают в себя Закон «О защите разоблачителей» от 1994 г. (Квинсленд, Австралия); Закон «О раскрытии информации в интересах общества» от 1998 г. (Соединенное Королевство); Закон «Об усилении деятельности разоблачителей» от 1998 г. (федеральный округ Колумбия, Соединенные Штаты Америки) и Всеобъемлющий Закон системы правления федерального округа Колумбия «О служебном персонале, на который распространяется система заслуг», от 1978 г. (Соединенные Штаты Америки).
2. Выражение «whistleblower» (разоблачитель, а в буквальном переводе «свистун» или «человек, свистящий в свисток» [как это делает судья во время футбольного матча]) американского происхождения. Эквивалентом этого оборота речи в Голландии является «звонарь» (человек, звонящий в колокол в знак тревоги). Дискуссии в странах Восточной и Центральной Европы по поводу деятельности разоблачителей порождают споры, когда участники обсуждения смешивают законный характер действий с неблагоприятным занятием тех, кто доносил на своих соседей при бывших тоталитарных режимах.
- 2 Закон (Соединенного Королевства) «О раскрытии информации в интересах общества» от 1998 г. вступил в силу в 1999 г. Текст этого закона можно получить по электронному адресу: www.hms.o.gov.uk/acts/acts1998/19980023.htm.
- 3 Правительство Соединенного Королевства обещало, что констеблям будет предоставлена защита, равноценная той, которая предоставляется по этому закону.
- 4 Применяя этот подход к принципу парламентской подотчетности, данный закон предоставляет аналогичную значительную защиту в тех случаях, когда люди в общественных органах поднимают вопросы непосредственно в государственном ведомстве, которое является спонсором этих органов.
- 5 1999 Постановление штата Квинсленд о предоставлении защиты разоблачителям (http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/W/WhistleblowProR99_01_.pdf); Австралийская комиссия по реформированию законодательства решительно выступила в защиту разоблачителей. См.: <http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/82/ALRC82Scopeofcomplaintssys.html#Ch14Protectionandencouragementofwhistleblowers> «Острейлиа инкорпорейтед» является НПО, оказывающей поддержку тем, кто стал свидетелем коррупции или имеет подозрение о ее наличии на месте своей работы. См.: <http://www.whistleblowers.org.au/>.
- 6 Это обсуждение взято из круглого стола под названием «Работа центров по установлению контактов с жертвами коррупции и поддержание горячих линий по борьбе с коррупцией», проводившегося «Транспаренси Интернэшнл – Чешская Республика» 2 ноября 1999 г. в Праге, Чешская Республика
- 7 Детали контактных номеров имеются на веб-сайте Всемирного банка: <http://www.worldbank.org>.
- 8 Public Concern at Work: <http://www.whistleblowing.org.uk>.
- 9 Open Democracy Advice Centre (South Africa): <http://www.opendemocracy.org.za>.
- 10 Government Accountability Project (US): <http://www.whistleblower.org>.
- 11 John Hatchard, “The Office of the Ombudsman”, in National Human Rights Institutions in the Commonwealth, Commonwealth Secretariat, London (1992)
- 12 Законодательство Новой Зеландии можно получить по электронному адресу: <http://www.ombudsmen.govt.nz/ombudsme.htm>. Информацию о должности омбудсмена в Новой Зеландии см. по электронному адресу: <http://www.ombudsmen.govt.nz/>
- 13 См. доклад «Возможности создания института омбудсмена в Республике Болгария, подготовленном Центром по изучению демократии: http://64.49.225.236/russian/ni_National_Docs_ru.htm.
- 14 Это определение взято из пакистанского законодательства, учреждающего данную должность.
- 15 Эта цитата взята из материалов одного из судебных дел, разбиравшегося в Канаде и ставшего поворотным пунктом в истории судопроизводства этой страны. За дополнительной информацией обращайтесь к Джереми Поупу по электронному адресу: jeremy.pope@tiri.org
- 16 Using an Ombudsman to Oversee Public Officials, Nick Manning and D. J. Galligan (PREMNotes, The World Bank, Washington DC 1999). За дополнительной информацией обращайтесь к Джереми Поупу по электронному адресу jeremy.pope@tiri.org
- 17 Полномочия этого должностного лица даются в докладе Польши Комиссии ООН по правам человека, октябрь 2003. Текст этого документа можно получить по электронному адресу: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a6e8802acbd8d5b4802567a80053e0d4?Opendocument>
- 18 Например, должность генерального инспектора в правительстве Уганды
- 19 Одним из примеров здесь может служить Финляндия.
- 20 Выступление президента Международного института омбудсмена и национального омбудсмена Нидерландов д-ра Мартена Устинга «Независимый омбудсмен в демократическом государстве, руководствующемся нормами права» 4 мая 1998 г. в Макао на церемонии открытия Третьей конференции омбудсменов стран Азии.
- 21 Многие считают, что модель Папуа Новой Гвинеи носит позитивный характер. Однако для того, чтобы на Тайване справится с имплементацией Закона о раскрытии информации об имуществе», «Контроль юань», орган, осуществляющий контроль над государственными структурами, в августе 1993 г. создал

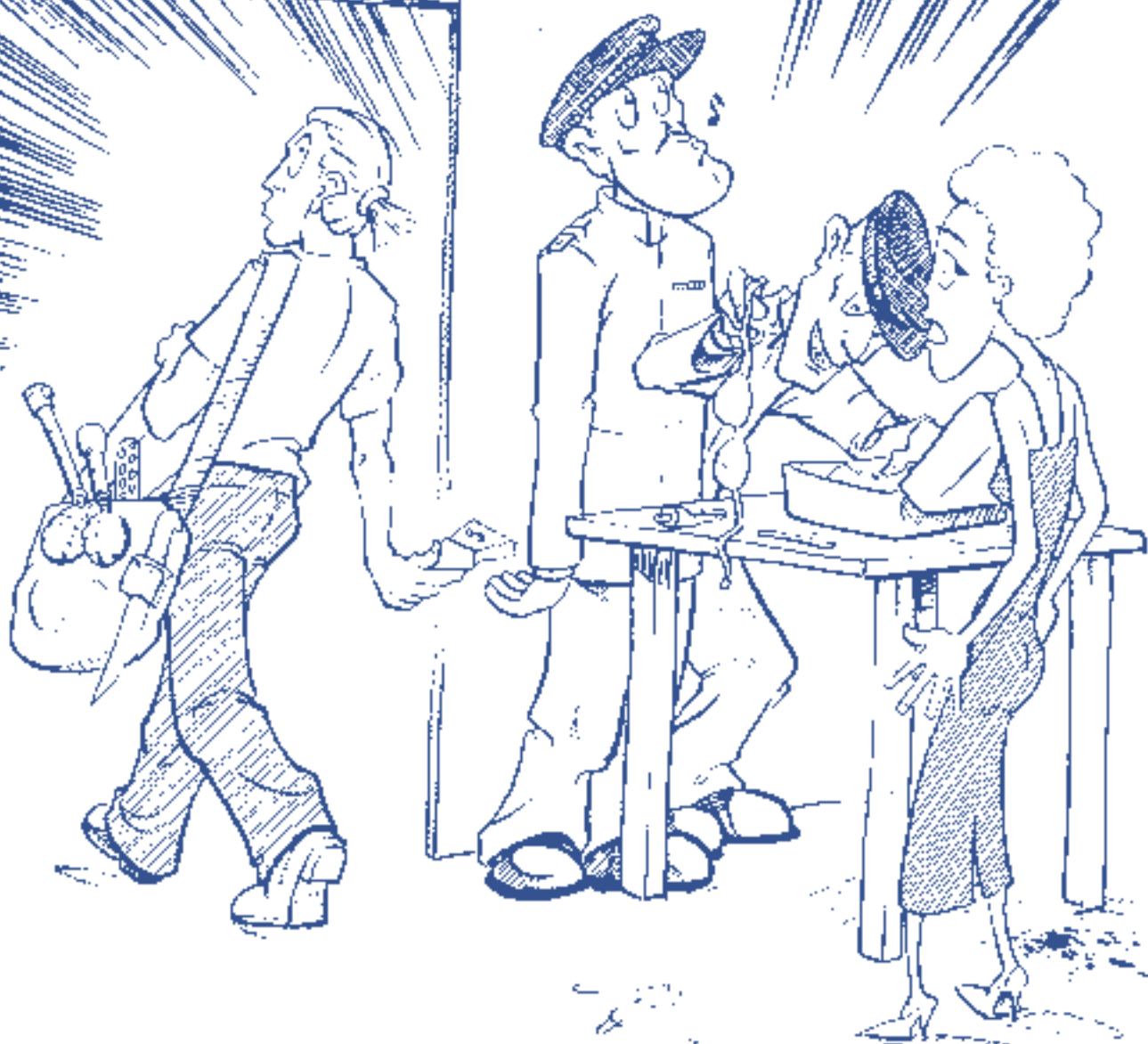
Департамент раскрытия информации об имуществе государственных должностных лиц.

22 Декларации об имуществе обсуждаются в Главе 3.

23 Более общее обсуждение судов см. в Главе 16.

24 Полный текст Закона о содействии административной юстиции см. по электронному адресу: http://www.acts.co.za/prom_admin_justice/Index.htm. Also, Jeffrey Jowell, Andrew Le Sueur, Woolf Judicial Review of Administrative Action, 5th edition: Sweet & Maxwell (UK) SBN: 0-421-60790-4 (Soft cover).

NOTHING TO DECLARE



ПОЛУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ

Пожалуй, нет области, снискавшей себе более дурную славу в плане коррупции, чем получение государственных доходов. Нет, пожалуй, и другой области, в которой коррупция могла бы иметь столь серьезные последствия.¹

В некоторых странах (например, в Перу и Уганде) коррупция, связанная с государственными доходами, стала столь эндемической, что их правительства решили закрыть имеющиеся там налоговые ведомства и заменить их новыми. В ряде стран люди стараются устроиться на низкооплачиваемые должности в налоговых и таможенных ведомствах, поскольку прекрасно знают, что работа на этих должностях открывает широкие возможности для получения значительного дополнительного дохода. На самом деле, в некоторых странах эти должности стали столь популярными и престижными, что сделались предметом купли и продажи.²

Наличие коррумпированных таможенных чиновников означает также, что границы становятся «дырявыми», и их могут пересекать не только потоки товаров, с которых не взимаются налоги, но и вооружения, наркотики и запрещенные лекарственные препараты, незаконные иммигранты, товары, недобросовестно конкурирующие с товарами, производимыми защищаемыми государством местными отраслями промышленности, а также растения и животные, находящиеся под защитой национального и международного права, или органы подобных животных, такие как слоновьи бивни, или изготовленные из них товары, например, изделия из слоновой кости. Ущерб, нанесенный той или иной стране, может выходить далеко за рамки налогово-бюджетных издержек. В наш век, когда в мире действуют сети международного терроризма, коррумпированные должностные лица (таможенные чиновники, пограничная полиция и т.д.), фактически выступающие в качестве членов транснациональных организованных преступных группировок, могут представлять серьезную угрозу национальной и международной безопасности.

Общество может нести огромные финансовые потери. Пригоршня долларов, отданных таможенному чиновнику, означает, что, возможно, удастся беспешинно провести целый контейнер сигарет, и таким образом государственная казна потеряет тысячи долларов в результате неуплаты таможенной пошлины. Недавно в Шанхае обнаружилось, что один из таможенных чиновников сумел обмануть государство на 145 миллионов долларов США. Он просто покупал фальшивые квитанции уплаты налога с оборота и продавал их местным компаниям. В результате было конфисковано 3194 фальшивых счетов-фактур.

Всемирная таможенная организация (ВТО) считает, что, наибольшая вероятность возникновения коррупции существует там, где таможенные чиновники:

- *Обладают монополией власти над клиентами.*
- *Имеют дискреционные полномочия в отношении поставок товаров или услуг.*
- *Пользуются тем, что имеет место низкий уровень контроля или подотчетности.*

ВТО добавляет, что необходимо учитывать ряд дополнительных факторов, влияющих на степень проявления административной коррупции. Эти факторы включают в себя:

- *Уровень зарплаты таможенных чиновников.*
- *Масштабы, в которых организационная культура и нормы поведения поощряют противоправное поведение или активно препятствуют ему. Сюда входят наказания за нарушение закона.*
- *Сила сдерживающего воздействия, заложенная в применяющиеся меры административного контроля.*
- *Масштабы непосредственного контакта таможенных чиновников с клиентами.*

Кроме того, не имеет большого значения, какие стратегии применяются в борьбе с коррупцией, если низок риск ее обнаружения.³

Другие нерешенные вопросы также могут способствовать созданию благоприятных условий для возникновения коррупции:

- *Существующие законы трудны для понимания и поэтому могут иметь различные толкования.*
- *Уплата налогов требует частых контактов между налогоплательщиками и представителями налогового ведомства.*
- *Никто не занимается выявлением действий администраторов, квалифицируемых как коррупция, или обнаружение подобных действий дается с трудом, и в случае их обнаружения применяются слишком мягкие меры наказания или вообще не применяется никаких мер.*
- *В более широком смысле, меры контроля, применяемые государством в отношении должностных лиц, которым вменяется в обязанность выполнение его функций, являются недостаточными.*

Обследования показывают, что именно неэффективное и дискреционное применение налоговых и

регулирующих режимов, а также наличие коррупции приводят к росту масштабов неофициальной экономики в той или иной стране. Это тормозит развитие экономики в целом. Страны с крупномасштабной неофициальной, или теневой, экономикой имеют тенденцию к замедлению темпов роста.⁴ Коррупция, с одной стороны, сокращает государственные доходы, а с другой, отрицательно сказывается на экономическом росте. В то же время, коррумпированные чиновники из всех сил стремятся увеличить государственные расходы – а потом расширить свои возможности получения прибыли. Подобное стремление способствует образованию бюджетного дефицита.⁵

Согласно заявлениям Совета ООН по торговле и развитию, во многих странах издержки соблюдения таможенных формальностей могут превышать расходы на пошлины, уплачиваемые при отгрузке товаров. Это указывает на существование одной из основных проблем, связанных с запутанным характером таможенных процедур. Вот уже многие годы импортеры и экспортеры жалуются на то, что эти процедуры создают сложности и приводят к ситуациям, способствующим появлению коррупции.

С другой стороны, некоторые страны на практике проводят демпинговую политику и открыто поощряют торговлю «коробейников». Стимулируя эту нелегальную торговлю, они могут наносить серьезный ущерб отраслям промышленности соседних стран и способствовать созданию «партнерств» между таможенными чиновниками и импортерами.⁶

Сведение к минимуму масштабов коррупции в системах получения государственных доходов имеет большое значение по нескольким причинам:

- Оно приносит государству доходы, необходимые для финансирования расходов, предоставления населению общественных благ, поддержания системы обеспечения экономической безопасности и ассигнования денежных средств на создание и развитие инфраструктуры.
- Оно способствует достижению эффективности экономики путем сокращения масштабов ее деформации, вызванной уклонением предприятий от уплаты налогов.
- Оно стимулирует справедливую конкуренцию (среди тех, кто платит налоги, и тех, кто уклоняется от их уплаты).
- Оно содействует экономическому росту и развитию посредством улучшения инвестиционного климата как для отечественных, так и для иностранных предприятий.
- Оно сокращает внешний дефицит и масштабы заимствования, а также стабилизирует валютный курс. Коррупция часто

ассоциируется с высокими уровнями бегства капитала.

- Оно защищает рядового гражданина, которому приходится расплачиваться за негативные последствия коррупции.

ПРИМЕРЫ РЕФОРМ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ

Среди прочих примеров реформирования этой сферы, приводимых Всемирным банком, фигурируют Латвия и Гватемала.⁷

Применяемая в Латвии стратегия борьбы с коррупцией в области управления сферой государственных доходов явилась частью более широкой стратегии. Была усовершенствована организационная структура Службы государственных доходов этой страны с тем, чтобы объединить в ее рамках взимание налогов, таможенных пошлин и сборов и получение средств на социальное обеспечение, а также создать здоровую систему функций внутреннего контроля и борьбы с коррупцией. Кроме того, было учреждено Подразделение по осуществлению надзора, действующее независимо от налоговой полиции, в обязанности которого входят:

- *Осуществление контроля и просвещение служебного персонала, руководящегося тем или иным кодексом служебной этики.*
- *Проведение расследований случаев незаконного обогащения.*
- *Рассмотрение случаев нарушения дисциплины.*
- *Разработка директив для руководителей, имеющих дело с проявлением коррупции.*
- *Реорганизация работы с целью ограничения возможностей безнадзорного принятия решений.*
- *Стимулирование честности и хорошего поведения.*
- *Осуществление контроля над декларациями о доходах и имуществе, подаваемыми парламентариями, министрами и государственными служащими.*

В этом косвенно заложена необходимость добиться того, чтобы легко было подсчитывать сумму налогообложения, а также чтобы его ставки носили реалистический характер. В течение шести месяцев был разработан кодекс поведения, основой для которого послужил соответствующий образец ВТО. В упомянутом кодексе дается четкое объяснение внешних законов, правовых норм и постановлений, а также показывается, как они связаны с повседневной рабо-

той служебного персонала таможен. Вышеуказанные директивы включают в себя инструкции о надлежащем реагировании служебного персонала на предложение взятки.⁸

Гватемала приняла решение о слиянии своих налогового и таможенного ведомств в единый автономный орган. Весь служебный персонал был либо заменен, либо каждый служащий для того, чтобы остаться на своей должности, обязан был заново подать заявление с просьбой о принятии его на прежнее рабочее место. Проведение этого процесса найма на работу было по контракту отдано частным фирмам, занимающимся набором кадров, и одному из местных университетов. Кроме того, имело место введение единой системы управления финансами⁹, а также подверглись пересмотру и упрощению имевшиеся процедуры. Затем началось проведение кампании по информированию общественности с целью популяризации успехов достигнутых этим новым органом в повышении качества обслуживания клиентов и выполнении контрольных показателей в сфере государственных доходов.¹⁰

В Польше Центральное таможенное управление приступило к проведению крупномасштабных реформ в сфере сбора государственных доходов. Эти реформы направлены на обеспечение честности служебного персонала упомянутого управления, а также имеют своей целью принятие целого ряда мер по борьбе с коррупцией. Применяется более тщательный подход к найму таможенных чиновников. В течение испытательного срока каждые шесть месяцев проводится аттестация нового служебного персонала с целью проверки не только его компетентности, но и подверженности этого персонала коррупции. Те, кого принимают на постоянную работу в таможенные органы, проходят аналогичную аттестацию. Введена подача ежегодных деклараций о финансовых активах; директор может в любое время потребовать представления дополнительных деклараций. Усилены меры внутреннего контроля, и вступил в силу новый кодекс поведения на таможенной службе. Кроме того, одна из независимых научно-исследовательских компаний проводит обследования клиентов и населения с целью получения обратной связи для выяснения вопроса о том, насколько успешными являются нынешние реформы.

Три африканских страны (Гана, Танзания и Уганда) также входят в число государств, которые приступили к проведению всеобъемлющих реформ своих налоговых ведомств с целью увеличения государственных доходов и обуздания коррупции. В процессе этого реформирования в упомянутых странах были созданы специальные налоговые органы вне системы обычной государственной службы, где основным стимулом был выбран путь повышения зарплаты служебному персоналу выше уровня их коллег на государственной

службе. Кроме того, Танзания ввела у себя горячую телефонную линию и систему вознаграждений информаторам, сообщающим о случаях уклонения от уплаты налогов. Однако после быстрого достижения первоначального успеха во всех этих трех странах стали возникать проблемы. Во-первых, более высокие ставки заработной платы не поддерживались в отношении остальной части гражданской службы, что привело к потере «элитного» статуса. Во-вторых, не было эффективной внутренней стратегии для создания и поддержания здоровой этической основы.¹¹

Отсутствие эффективного управления служебной этикой даже при наличии сравнительно высоких зарплат и хороших условий работы коррупция по-прежнему процветает в Танзании и Уганде. Как показывает практика, повышение заработной платы привело к созданию высокооплачиваемого, но, тем не менее, все еще весьма коррумпированного налогового ведомства. Когда выявили и уволили коррумпированных должностных лиц, они имели тенденцию переходить на работу в частный сектор в качестве консультантов по налогам и могли использовать имеющиеся у них внутренние связи для продолжения своей противоправной деятельности. Однако налоговые поступления все же возросли.

Имеющийся опыт позволяет сделать предположение о том, что одним из способов увеличения налоговых поступлений могло бы стать расширение – а не сужение – возможностей инспекторов по сбору налогов. Это предположение основано на допущении того, что налоговые инспекторы будут собирать больше для государства, даже в условиях, когда они больше собирают для себя. Этот тезис едва ли разумен. Какое правительство могло бы оправдать ситуацию, в которой оно само побуждает коррумпированных должностных лиц наживаться подобным образом за счет граждан его страны? И что при этом такое правительство пыталось бы довести до сознания остальной части своей государственной службы?¹²

ОДНА ИЗ ПРОГРАММ РЕФОРМ

Программы борьбы с коррупцией могут включать в себя следующие меры:

- **Упрощение налоговых и таможенных правил:** *Эти законы и кодексы часто бывают очень сложными и трудными для понимания и дают должностным лицам дискреционные полномочия. Если мы хотим свести коррупцию к минимуму, правила, за редким исключением, должны быть простыми и ясными; кроме того, эти правила должны стать общеизвест-*

ными. Требования, предъявляемые к информации и документации, следует сводить к минимуму. Орган управления государственными доходами, может определять свои потребности в информации и документации таким образом, чтобы сводить к минимуму административные требования. Нужно держать в курсе дела клиентов этого органа и широкую общественность относительно новых сообщений и важных объявлений. Если таможенные пошлины и налоговая система воспринимаются как справедливые, имеющиеся у граждан стимулы к коррупции уменьшаются.

- **Стандартизация процедур и толкований:** Руководства по процедурам и электронные формы придадут службам получения государственных доходов более высокую степень прозрачности, сужают возможности безнадзорного принятия решений должностными лицами и укрепляют подотчетность. Стандартизированные процедуры должны ограничивать контакты с глазу на глаз между должностными лицами и клиентами и сокращать число форм и/или необходимых утверждений и санкций (обеспечение «получения всех разрешений и санкций в одном месте»¹³). Толкование таможенных правил должно носить последовательный характер. От импортеров и налогоплательщиков можно ожидать указания в таможенной декларации своих обязательств только в условиях, когда толкование законов является последовательным, а процедуры носят стандартизированный характер, причем к каждой сделке применяется тот же режим, что и к предыдущей сделке.
- **Профессиональные стандарты:** Следует нанимать на работу опытных, хорошо подготовленных руководителей, а не глав органов управления, назначаемых по политическим мотивам. При найме и продвижении по службе других представителей служебного персонала необходимо основываться на системе заслуг, платить зарплату, обеспечивающую прожиточный минимум, и постоянно повышать квалификацию этих работников. Кроме того, обязанности должны распределяться в соответствии с имеющимися функциями и механизмами рассмотрения жалоб. Следует совершенствовать процедуры найма на работу, давать денежные вознаграждения за образцовую работу и применять дисциплинарные меры к тем, кто нарушает таможенные правила.
- **Средства контроля:** Как налоговые, так и таможенные службы должны регулярно под-

вергаться воздействию средств внутреннего и внешнего контроля. Для того, чтобы сделать эти средства контроля эффективными, должны быть введены стандарты степени эффективности функционирования (относящиеся к контрольным показателям получения государственных доходов и требованиям, предъявляемым к обслуживанию), а также кодексы поведения. Эти кодексы должны подкрепляться применением эффективных санкций, в которые следует включать применение внутренних дисциплинарных мер за мелкие правонарушения и вмешательство правоохранительных органов в более серьезных случаях, когда совершаются такие противоправные действия, как подлог и коррупция. В поддержку внутренних средств контроля можно создавать специальные подразделения по осуществлению надзора.

- **Компьютеризация:** Пожалуй, более чем любое другое изменение, введение той или иной компьютерной системы в поддержку обработки таможенных документов обеспечивает наличие благоприятной возможности для практического применения процедур, сводящих к минимуму дискреционные действия должностных лиц. Кроме того, подобная система способна предоставлять такую информацию, как выявление операций, выходящих за рамки установленных сроков оформления, или отдельных работников, совершающих неординарные действия (например, физическое инспектирование слишком большого числа отгружаемых партий товара).
- **Проведение обследований клиентов и консультаций с пользователями:** Проведение обследований клиентов представляют собой полезные средства определения характера проблем и осуществления контроля над текущими результатами реформ. Наконец, следует проводить регулярные консультации с группами частного сектора, гражданским обществом, средствами массовой информации и государственными органами.¹⁴

В контрольном списке самооценки Всемирной таможенной¹⁵ организации затрагиваются вопросы, о которых говорится в Арушской декларации (о ней речь пойдет ниже). Среди вопросов, на которые предлагается ответить органам управления, имеются следующие:

- Разрешается ли служебному персоналу занимать должности, на которых он может в

течение длительного срока подвергаться воздействию коррумпированных лиц и фирм?

- *Ожидается ли переход служебного персонала на другую работу или его ротация через регулярные промежутки времени?*
- *Является ли ротация или мобильность служебного персонала хорошо усвоенным условием работы?*
- *Имеются ли налаженные механизмы осуществления надзора за назначением служебного персонала на различные должности через регулярные промежутки времени? Свободен ли этот процесс от предвзятости или фаворитизма?*
- *Способствуют ли условия работы установлению неподобающих отношений между служебным персоналом и клиентами? Если способствуют, какие механизмы введены для обеспечения соответствующего контроля и надзора за служебным персоналом, работающим в подобных условиях, а также за его подотчетностью?*
- *Имеются ли в пунктах взаимодействия с общественностью механизмы, не допускающие того, чтобы заранее становилось известно, какие именно должностные лица займут определенные должности в определенное время?*
- *Имеет ли место разделение функций в областях, наиболее подверженных возникновению коррупции? Например, имеются ли возможности у того или иного отдельного должностного лица становиться инициатором платежей или проверять и санкционировать их?*

ИНСПЕКЦИЯ ДО ОТГРУЗКИ ТОВАРА

Инспекция до отгрузки товара (ИДОТ) имеет место в том случае, когда ту или иную компанию нанимают для проведения инспекции товара до его транспортировки и ввоза в какую-либо страну. Обычно экспортер направляет соответствующую декларацию компании, которой предстоит провести ИДОТ, после чего эта компания проверяет товар и правильность выписанного счета-фактуры, а затем представляет свои собственные сведения таможенной службе страны-импортера. Когда товар, о котором идет речь, ввозится в страну, упомянутые сведения, представленные экспортером и компанией, сверяются с отгруженной партией товара. Идея здесь состоит в том, чтобы выявлять фактурирование по завышенным или по заниженным ценам и неправильную классификацию товара.

Некоторые специалисты оспаривают концепцию ИДОТ на том основании, что реальная потребность

состоит в пресечении коррупции и устранении неэффективности в таможенной администрации страны-импортера. Имеется мало надежных свидетельств того, что ИДОТ является эффективной в том случае, если страна-импортер увязла в коррупции. Наличие сговора между проводящими ИДОТ инспекторами и экспортерами до сих пор представляется возможным, несмотря на то, что у инспектирующей компании имеются явные стимулы защищать свою репутацию честного делового партнера. Имел место случай, когда одна их специализирующихся на ИДОТ компаний в Европе была признана виновной в подкупе пакистанского министра с целью получения контракта на проведение ИДОТ. Кроме того, ИДОТ представляет собой дорогостоящую процедуру, несмотря на то, что экспортеры обычно вносят 1 процент платы от общей стоимости декларируемого груза за эту услугу.

Создается впечатление, что одной из причин провала этой стратегии осуществления контроля над отгрузкой товара является часто встречающаяся неспособность таможенных органов той или иной страны контролировать ее границы. При таком положении можно легко избежать на границе таможенной очистки товара. Однако чем эффективней получение государственных доходов, тем больше заинтересованность в контрабандном ввозе товара с целью уклонения от уплаты таможенных пошлин. Основная причина провала ИДОТ состоит в том, что коррумпированные и неэффективные таможи не сопоставляют один комплект документов с другим в качестве перекрестной проверки. Подобная перепроверка по другим источникам известна как **согласование счетов** и имеет большое значение для эффективного функционирования системы ИДОТ. В противном случае может быть подорвана ее основа.

Однако в настоящее время появляется точка зрения, сводящаяся к тому, что, если организация таможенного дела в стране-импортере носит обоснованно надежный характер, ИДОТ действительно может применяться в качестве дополнительного средства борьбы с коррупцией.¹⁶

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

В случае если не будет значительного уровня сотрудничества по обеим сторонам границ, проходящих между странами, в международных операциях может процветать коррупция. Обычно подобное сотрудничество является предметом двусторонних соглашений между государствами. На эту область часто не обращают внимания, и необходимо проведение периодических проверок нынешнего диапазона и подходящего характера соглашений и других дого-

воренностей, имеющих в данной области у той или иной страны.

Осуществляя контроль над событиями в своей собственной стране, группы гражданского общества в Болгарии разработали и ввели в практику средство, с помощью которого можно измерять масштабы контрабандного импорта и экспорта. Это делается посредством применения так называемой «зеркальной статистики». Путем сравнения болгарских официальных данных об экспорте и импорте с данными соседних стран, оцениваются общие масштабы теневой экономики, и выявляются основные рынки контрабандных товаров в Болгарии.¹⁷

АРУШСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ВСЕМИРНОЙ ТАМОЖЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ (ВТО)

В 1993 г. Совет по таможенному сотрудничеству (теперь Всемирная таможенная организация – ВТО) обнародовал декларацию, посвященную эффективно-му управлению и честности на таможах.¹⁸ С тех пор Арушская декларация, берущая свое название от танзанийского города Аруша, где проходила вышеупомянутая встреча ВТО, была дополнена Руководством по самооценке, в котором разъясняется, как нужно проводить в жизнь принципы данной декларации.¹⁹

В Арушской декларации ВТО²⁰, о которой идет речь, подчеркивается, что проблема честности имеет первостепенное значение, если таможенные органы управления собираются завоевать и поддерживать доверие и доверительное отношение к себе со стороны общественности. В этой декларации признается отрицательное воздействие, которое может оказывать коррупция на эффективное функционирование того или иного органа управления и устанавливается десять основных принципов, подлежащих применению таможенными органами управления при разработке своих национальных программ по обеспечению честности на таможах.

1. Руководящая роль и преданность делу

Основную ответственность за предотвращение коррупции должен нести руководитель таможни и ее группа исполнительного руководства. Следует подчеркивать необходимость проявления безукоризненной честности и искренней преданности в борьбе с коррупцией на долгосрочную перспективу.

2. Регулятивная основа

Таможенные законы, правила и процедуры должны отличаться максимально возможной согласованностью и простотой. Выполнение

таможенных формальностей не должно носить необоснованно обременительный характер. Следует проводить пересмотр и реформирование применяемых на таможне практических методов с тем, чтобы искоренять бюрократизм и сокращать масштабы ненужного дублирования функций. Пошлины на импортные и экспортные товары должны быть умеренными там, где это возможно. Кроме того, следует сводить к минимуму исключения из стандартных правил.

3. Прозрачность

Таможенные законы, правила, процедуры и административные руководящие указания должны быть общеизвестными и легко доступными; применять их следует единообразно и так, чтобы они не противоречили друг другу. Следует четко определить основу, на которой должны осуществляться дискреционные полномочия. Необходимо ввести механизмы обжалования и административного пересмотра с тем, чтобы предоставить клиентам систему опротестования или поиска пересмотра решений таможни. Следует ввести обязательные руководства по обслуживанию клиентов или стандарты работы, определяющие уровень обслуживания, который клиенты могли бы ожидать от таможни.

4. Автоматизация

Автоматизация или компьютеризация таможенных функций может повысить производительность и эффективность, а также устранить многие благоприятные возможности для возникновения коррупции.

5. Реформирование и модернизация

Руководящие таможенные органы должны реформировать и модернизировать свои системы и процедуры с тем, чтобы устранить любые воспринимаемые преимущества, которые можно было бы получить в обход официальных требований.

6. Аудит и проведение расследований

Помощь в предотвращении и сдерживании коррупции может оказывать наличие целого ряда механизмов проведения мониторинга и осуществления контроля, таких как программы внутренней проверки, проведение внутреннего и внешнего аудита и расследований и применение режимов судебного преследования.

7. Кодекс поведения

Одним из ключевых элементов любой эффек-

тивной программы обеспечения честности на таможене является разработка, обнародование и принятие того или иного всеобъемлющего кодекса поведения, в котором прямо и недвусмысленно излагается поведение, которого ожидают от всего служебного персонала таможен.

8. Управление людскими ресурсами

Практические методы управления людскими ресурсами, доказавшие свою полезность в сдерживании или искоренении коррупции на таможенных службах, включают в себя:

- Предоставление того или иного достаточного пакета заработной платы с целью обеспечения того, чтобы служебный персонал таможен был в состоянии поддерживать для себя и своей семьи приличный жизненный уровень.
- Найм на работу и удержание на ней служебного персонала, который поддерживает или, вероятно, будет поддерживать высокие стандарты честности и добросовестности.
- Обеспечение такого положения, при котором отбор служебного персонала и наличие процедур его продвижения по службе лишены пристрастия и фаворитизма и основываются на системе заслуг.
- Обеспечение того, чтобы в решениях о распределении, ротации и переводе на новое место работы служебного персонала учитывалась необходимость устранения благоприятных возможностей для служебного персонала таможен в течение длительного периода времени занимать должности, располагающие к коррупции.
- Обеспечение надлежащего обучения и профессионального развития служебного персонала таможен при найме на работу и в течение всей карьеры этого персонала; оказание ему постоянного содействия в поддержании им высоких этических норм и стандартов профессиональной деятельности, а также в содействии пониманию служебным персоналом все большого значения указанных норм и стандартов.
- Введение в практику систем управления и надлежащей оценки результатов деятельности, которые укрепляют применение правильных практических методов и содействуют утверждению высоких образцов личной и профессиональной честности.

9. Моральное состояние и организационная культура

Существует более высокая вероятность того, что работники таможен будут вести себя честно, когда они находятся в хорошем моральном состоянии, когда применяются справедливые практические методы управления людскими ресурсами и когда имеются обоснованные благоприятные возможности для продолжения карьеры и продвижения по служебной лестнице.

10. Взаимоотношения с частным сектором

Таможенным органам управления следует оказывать содействие установлению и развитию открытых, прозрачных и плодотворных взаимоотношений с частным сектором. Следует побуждать клиентов частного сектора к тому, чтобы они брали на себя соответствующий уровень ответственности и подотчетности в отношении любой возникающей на таможене проблемы, а также в отношении нахождения и проведения в жизнь практических решений.

РОЛЬ ЧАСТНОГО СЕКТОРА

Частный сектор играет вполне определенную роль в усилиях по сокращению масштабов коррупции на таможенных службах. Во все большем числе стран таможенные органы управления через постоянные комитеты регулярно проводят консультации по этой теме с импортерами и экспортерами как для того, чтобы выявить, в чем состоят проблемы, так и для того, чтобы определить степень прогресса, достигнутого в процессе их решения.

Международная торговая палата разработала свои собственные «Таможенные руководящие указания», направленные на создание современных, эффективных и действенных таможенных органов управления. Состоящий из 54 пунктов план, содержащийся в упомянутом документе, затрагивает такие вопросы, как обработка груза и необходимость прозрачности и простоты административного управления и регулирования, а также автоматизация; классификация и систематизация товаров; решение споров; применение санкций и прохождение пассажирами таможенного досмотра.²¹

НАЛОГОВЫЕ ИНСПЕКТОРЫ И КОНВЕНЦИЯ ОЭСР

Налоговые инспекторы также играют определенную роль в борьбе с взяточничеством. Страны, подпи-

савшие Конвенцию ОЭСР по борьбе с взяточничеством иностранных государственных должностных лиц в международных деловых операциях (1997 г.), признают подкуп иностранных государственных чиновников уголовным преступлением. Важно, чтобы налоговые инспекторы были в курсе этих положений и их роли в практическом применении этой конвенции, имеющей, в частности, своей целью защиту целостности их стран. В этом контексте ОЭСР издала «Справочник ОЭСР для налоговых инспекторов: что нужно знать о взяточничестве».²²

ПРОЗРАЧНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ

Широкое распространение получила точка зрения о том, что прозрачность государственных доходов является одним из основных условий достижения эффективного управления. Как у ОЭСР, так и у Международного валютного фонда (МВФ) есть кодексы, имеющие отношение к достижению этой цели.

ЛУЧШИЕ МЕТОДЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТА, ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ОЭСР

Бюджет представляет собой основной программный документ государства. Он должен быть всеобъемлющим и включать в себя все государственные доходы и расходы с тем, чтобы можно было дать оценку необходимым попеременно используемым различным вариантам политики.

«Лучшие методы» организации работы по обеспечению прозрачности бюджета, предлагаемые ОЭСР, включают в себя наличие высокой степени подотчетности и прозрачности. Все документы, ссылки на которые даются ниже, следует опубликовать в срочном порядке:

- *Проект государственного бюджета подлежит представлению в парламент достаточно заблаговременно для того, чтобы можно было провести тщательный анализ этого документа. Данный бюджет должен быть утвержден парламентом до начала финансового года. В упомянутый бюджет в обязательном порядке включается комментарий по каждой программе доходов и расходов. Там, где это целесообразно, следует представлять для программ расходов данные нефинансового характера, включая контрольные цифры исполнения бюджета, о котором идет речь.*

- *Этот бюджет должен включать в себя среднесрочную перспективу, наглядно показывающую, как будут формироваться доходы и расходы, а также как они будут соотноситься с прогнозами, содержащимися в более ранних налогово-бюджетных отчетах за тот же период. В обязательном порядке следует давать объяснения значительных отклонений, если таковые имеются.*
- *Для каждой программы должна предоставляться сравнительная информация о фактических суммах доходов и расходов за прошлый год. Следует также предоставлять обновленный прогноз на текущий год. Должна быть показана аналогичная сравнительная информация в отношении любых данных о нефинансовом исполнении.*
- *Если законодательство санкционирует определенные величины доходов и расходов, в информационных целях эти суммы должны быть показаны в данном бюджете.*
- *Экономические предположения, лежащие в основе этого доклада, следует обнародовать, а бюджет, о котором идет речь, должен включать в себя всестороннее исследование расходов по налоговым поступлениям. Оба упомянутых документа следует составлять в соответствии с предлагаемыми ОЭСР «Лучшими методами организации работы».*

В целях стимулирования обсуждения бюджета и того, какое влияние он окажет на национальную экономику, должен составляться предварительный доклад о бюджете. Как таковой он служит и цели появления соответствующих ожиданий самого бюджета. Этот предварительный доклад должен быть обнародован, по крайней мере, за месяц до внесения бюджетного предложения.

В упомянутом докладе должны быть точно изложены долгосрочные цели экономической и налогово-бюджетной политики правительства и его намерения в сфере экономической и налогово-бюджетной политики применительно к предстоящему бюджету и, по крайней мере, на следующие два финансовых года. Основное место в этом предварительном докладе о бюджете должно отводиться общему уровню доходов, расходов, дефицита или профицита и долга.

Годовой отчет является основным документом правительства, касающимся подотчетности. Он должен подвергаться аудиторской проверке со стороны одного из независимых наблюдательных учреждений и обнародоваться за шесть месяцев до конца финансового года.

В этом годовом отчете показывается степень соответствия фактического уровня доходов и расходов в бюджете их уровню, утвержденному парламентом. Любые корректировки первоначального бюджета должны показываться отдельно. В упомянутом отчете должно содержаться всестороннее обсуждение финансовых активов и финансовых пассивов государства и его нефинансовых активов, обязательств по пенсионному обеспечению работников по найму и потенциальных обязательств.

Тот или иной предвыборный доклад имеет своей целью разъяснение общего состояния государственных финансов непосредственно перед выборами. Это способствует большей информированности контингента избирателей и помогает стимулировать широкое обсуждение финансовых вопросов. Осуществимость составления упомянутого доклада может зависеть от конституционных положений и практики проведения выборов. В лучшем случае его следует обнародовать не позднее, чем за две недели до выборов и включать в него ту же информацию, которая содержится в отчете за первое полугодие. Необходимо проявлять особую заботу о том, чтобы убедить общественность в честном характере подобных докладов и отчетов, и делать это надо, руководствуясь предлагаемыми ОЭСР «Лучшими методами организации работы».

В том или ином докладе на долгосрочную перспективу дается оценка долгосрочной устойчивости текущей политики правительства. Этот доклад следует обнародовать, по крайней мере, каждые пять лет или в тех случаях, когда имеют место серьезные изменения в самостоятельных программах доходов и расходов. В упомянутом докладе должна даваться оценка того, какие возможные последствия для бюджета могут иметь демографические изменения, включая старение населения, а также другие потенциальные события в долгосрочной перспективе (от 10 до 40 лет). Все ключевые предположения, на которых строятся прогнозы, содержащиеся в этом докладе, должны быть четкими и ясными. Кроме того, в нем необходимо представить ряд правдоподобных сценариев динамики доходов и расходов.

Конкретными областями, к которым предъявляется требование о раскрытии информации, являются:

- *Экономические предположения: Отклонения от прогноза основных экономических предположений, лежащих в основе бюджета, являются главным налогово-бюджетным риском государства.*
- *Расходы по налоговым поступлениям: Эти расходы представляют собой ориентировочные издержки налоговых поступлений в результате применения преференциального*

режима к конкретным видам деятельности. В бюджете информацию об ориентировочной стоимости основных расходов по налоговым поступлениям следует раскрывать в качестве дополнительной информации. В целесообразных масштабах обсуждение расходов по налоговым поступлениям применительно к определенным областям должно быть частью обсуждения общих расходов с тем, чтобы передавать конкретное содержание решений об упомянутом бюджете.

- *Финансовые пассивы и финансовые активы: Информацию обо всех финансовых пассивах и финансовых активах следует раскрывать в бюджете, отчете за первое полугодие и годовом отчете.*
- *Нефинансовые активы: Следует раскрывать информацию обо всех подобных активах, включая недвижимое имущество и оборудование.*
- *Пенсии работникам по найму: Информация об этих обязательствах должна раскрываться в бюджете, отчете за первое полугодие и годовом отчете.*
- *Потенциальные обязательства: Они представляют собой обязательства, воздействие которых на бюджет зависит от будущего развития событий. Распространенными примерами подобных обязательств являются гарантии государственного займа, программы государственного страхования и права требования к государству. Информация обо всех значительных потенциальных обязательствах должна раскрываться в бюджете, отчете за первое полугодие и годовых финансовых отчетах.*

Один из разделов документа о предлагаемых ОЭСР «Лучших методах организации работы», посвящен честности, контролю и подотчетности:

- *Все отчеты должны сопровождаться кратким изложением имеющих отношение к делу установок бухгалтерского учета, и ко всем налогово-бюджетным отчетам следует применять одни и те же установки бухгалтерского учета.*
- *Должна раскрываться информация о любых изменениях установок бухгалтерского учета, а в сведения о предыдущих отчетных периодах следует по мере целесообразности вносить соответствующие коррективы с тем, чтобы обеспечить возможность проведения сравнений отчетных периодов.*

- *Следует вводить динамичные системы средств внутреннего финансового контроля, включая внутренние аудиторские проверки, в целях обеспечения правдивости приводящейся в отчетах информации. В каждом отчете должна иметься подпись министра финансов и высокопоставленного должностного лица, отвечающего за составление данного отчета, о несении ими ответственности за его содержание. Этот министр удостоверяет, что все решения правительства, которые могут оказывать налогово-бюджетное воздействие на национальную экономику, включены в отчет, о котором идет речь. Упомянутое высокопоставленное должностное лицо удостоверяет, что при составлении этого отчета министр финансов использовал свое авторитетное профессиональное мнение.*
- *Годовой отчет следует подвергать аудиторской проверке со стороны одного из независимых наблюдательных финансовых учреждений в соответствии с общепринятой аудиторской практикой. Аудиторские заключения, подготовленные этим учреждением, должны внимательно изучаться парламентом.*
- *Парламент должен иметь возможности и ресурсы для изучения любого налогово-бюджетного доклада/отчета, который он сочтет нужным подвергнуть внимательному рассмотрению.*

ПОДГОТОВЛЕННЫЙ МВФ КОДЕКС ЭФФЕКТИВНЫХ МЕТОДОВ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПРОЗРАЧНОСТИ

В 2001 г. МВФ пересмотрел свой Кодекс эффективных методов организации работы по обеспечению налогово-бюджетной прозрачности. Несмотря на то, что основные принципы этого документа остаются такими же, как в его первоначальном варианте, в пересмотренной версии делается дополнительный акцент на гарантии качества налогово-бюджетных данных.²³

МВФ разделяет точку зрения о том, что наличие налогово-бюджетной прозрачности может внести серьезный вклад в дело налаживания эффективного управления. Эта прозрачность должна приводить к такому обсуждению вопросов разработки налогово-бюджетной политики и ее результатов, в котором общественность проявляет наиболее глубокое понимание существа дела. Кроме того, достижение прозрачности в данной области повышает степень подотчетности и ответственности правительств в претворении в жизнь

налогово-бюджетной политики и тем самым укрепляет доверие к макроэкономическим установкам и вариантам выбора, а также обеспечивает общественности их более глубокое понимание.

В условиях глобализации налогово-бюджетная прозрачность играет значительную роль в достижении макроэкономической стабильности и впечатляющего экономического роста. Однако наличие прозрачности представляет собой только один аспект эффективного руководства и управления в налогово-бюджетной области. Необходимо также уделять внимание повышению эффективности деятельности государства и созданию стабильных государственных финансов.

Страны-члены МВФ получают поддержку в их стремлении на практике соблюдать упомянутый Кодекс эффективных методов организации работы по обеспечению налогово-бюджетной прозрачности (его изложение приводится ниже), который выкристаллизовался из накопленных МВФ знаний о методах управления, применяемых в налогово-бюджетной сфере стран-членов этой организации.

В этом кодексе отстаивается точка зрения о том, что в правительстве должно быть четкое распределение ролей и сфер ответственности; что информация о деятельности правительства должна становиться достоянием общественности; что подготовка и исполнение бюджета, а также отчетность по нему должны носить открытый характер; что налогово-бюджетная информация должна соответствовать общепринятым стандартам качества данных и что необходимо давать объективные гарантии ее достоверности. Имеется наставление, помогающее практически применять кодекс, о котором идет речь.

В пересмотренном варианте разработанного МВФ Кодекса эффективных методов организации работы по обеспечению налогово-бюджетной прозрачности предусматривается:

I. Четкое распределение ролей и сфер ответственности

1.1 Правительствоный сектор должен занимать особое место в государственном секторе и в остальной экономике; роли в определении политики и осуществлении руководства в государственном секторе должны быть четко определены, а информация о них должна становиться достоянием общественности.

1.1.1 Должны быть четко и конкретно определены структуры и функции правительства.

1.1.2 Должны быть строго определены сферы ответственности на различных уровнях государ-

ственной власти, а также в исполнительной ветви власти, законодательной ветви власти и судебной власти.

1.1.3 Должны быть созданы хорошо отлаженные механизмы координации бюджетной и внебюджетной деятельности и управления ею.²⁴

1.1.4 Отношения между органами правительственного и неправительственного государственного сектора (например, центральный банк, государственные финансовые учреждения и государственные нефинансовые предприятия) должны строиться на четких организационных принципах и конкретных распоряжениях.

1.1.5 Участие государства в частном секторе (например, посредством регулирования и владения акционерным капиталом) должно быть открытым, становиться достоянием общественности и строиться на основе четких правил и процедур, применяющихся в условиях отсутствия дискриминации.

1.2 Должна быть создана четкая правовая и административная основа управления налогово-бюджетной деятельностью.

1.2.1 Любая передача или любое расходование государственных средств должно регулироваться всеобъемлющими бюджетными законами и обнародованными административными правилами.

1.2.2 Налоги, пошлины, сборы и взносы должны иметь определенную правовую базу. Налоговое законодательство и налоговые положения должны быть легко доступными и понятными, и при вынесении решения о любом административном дискреционном действии в процессе их применения следует руководствоваться четкими критериями.

1.2.3 Этические нормы служебного поведения государственных служащих должны быть четкими, и следует широко популяризировать эти нормы.

II. Наличие информации у общественности

2.1 Общественности должна предоставляться полная информация о прошлой, текущей и планируемой налогово-бюджетной деятельности государственной власти.

2.1.1 Бюджетная документация, окончательные отчеты и другие налогово-бюджетные отчеты, предназначенные для общественности, должны включать в себя все виды бюджетной и внебюджетной деятельности центрального правительства, а состояние консолидированного бюджета центрального правительства подлежит обнародованию посредством публикации.

2.1.2 Должна предоставляться информация о фактических результатах деятельности за два предыдущих финансовых года, сравнимая с той, которая содержится в годовом бюджете, вместе с прогнозами главных итоговых показателей бюджета на два года с момента его принятия.

2.1.3 Заявления с описанием характера и налогово-бюджетного значения потенциальных обязательств центрального правительства и его расходов по налоговым поступлениям, а также квазибюджетной деятельности должны быть частью бюджетной документации.

2.1.4 Центральное правительство должно в полном объеме публиковать информацию об уровне и составе его долга и финансовых активов.

2.1.5 Там, где имеют большое значение региональные и местные органы власти, должна публиковаться информация о состоянии их совместного бюджета и консолидированного бюджета общего правительства.

2.2 Должно браться обязательство о своевременном опубликовании налогово-бюджетной информации.

2.2.1 Опубликование налогово-бюджетной информации должно быть одним из правовых обязательств государственной власти.

2.2.2 Следует объявлять информацию о датах досрочной публикации налогово-бюджетной информации.

III. Открытость подготовки и исполнения бюджета и отчетность по нему

3.1 В бюджетной документации должны конкретно указываться цели налогово-бюджетной политики, макроэкономическая структура, программная основа бюджета и поддающиеся определению основные налогово-бюджетные риски.

3.1.1 Основу годового бюджета должны составлять изложение целей налогово-бюджетной политики и оценка налогово-бюджетной устойчивости.

3.1.2 Должны четко указываться любые принятые налогово-бюджетные правила (например, то или иное сбалансированное бюджетное требование или лимиты заимствования для территориальных и местных уровней государственной власти).

3.1.3 Подготовка и представление годового бюджета должны проводиться во всеобъемлющих и устойчивых количественных макроэкономических рамках; должны также предоставляться основные предположения, лежащие в основе этого бюджета.

3.1.4 Должно даваться четкое описание вводимых в годовой бюджет новых установок.

3.1.5 По возможности, должны определяться и измеряться основные налогово-бюджетные риски, включая изменения в экономических предположениях и неопределенные издержки конкретных обязательств по расходам (например, расходам на финансовое реструктурирование).

3.2 Информация о бюджете должна представляться таким образом, чтобы облегчать проведение анализа с целью выбора экономической политики и содействовать подотчетности.

3.2.1 Бюджетные данные должны представляться в отчетности на валовой основе. При этом необходимо различать доходы, расходы и финансирование, а также разделять расходы на экономические, функциональные и административные. Данные о внебюджетной деятельности должны представляться в отчетности на той же основе.

3.2.2 Должно быть представлено изложение целей, которые предстоит достичь в результате реализации основных бюджетных программ (например, получение более благоприятных соответствующих показателей в социальной области).

3.2.3 Балансу, покрывающему все виды денежных отношений общего правительства, надлежит быть стандартным суммарным показателем налогово-бюджетного положения правитель-

ства. В случае необходимости, он должен дополняться другими налогово-бюджетными показателями, применяемыми к общему правительству (например, операционным балансом, структурным балансом или первичным балансом).

3.2.4. Баланс государственного сектора должен представляться в отчетности в тех случаях, когда неправительственные органы государственного сектора занимаются важными видами квазибюджетной деятельности.

3.3 Должны быть четко и конкретно определены процедуры выполнения расходной части бюджета и мониторинга утвержденных расходов, а также процедуры получения государственных доходов.

3.3.1 Должна быть всеобъемлющая единая система бухгалтерского учета, обеспечивающая надежную основу для оценки задолженности по платежам.

3.3.2 Положения, регулирующие закупки и занятость должны быть стандартизованы и доступны всем заинтересованным сторонам.

3.3.3 Исполнение бюджета должно подвергаться внутренней аудиторской проверке, и процедуры аудита должны быть открытыми для их анализа.

3.3.4 Национальное налоговое ведомство должно быть юридически защищено от политического руководства; этому ведомству надлежит регулярно отчитываться перед общественностью о своей деятельности.

3.4 Регулярно должна иметь место налогово-бюджетная отчетность законодательному органу и общественности.

3.4.1 Законодательному органу должен представляться отчет обо всем, что произошло с бюджетом за первое полугодие. Кроме того, чаще (по крайней мере, ежеквартально) должны публиковаться отчеты о состоянии бюджета.

3.4.2 В течение года после истечения финансового года законодательному органу должен представляться окончательный отчет.

3.4.3 Ежегодно законодательному органу должны представляться результаты, достиг-

нутые в отношении целей основных бюджетных программ.

IV. Гарантии достоверности

4.1 Налогово-бюджетные данные должны отвечать общепринятым стандартам качества данных.

4.1.1 Показатели бюджета должны отражать последние сведения о тенденции доходов и расходов, влияющей на макроэкономическое развитие событий, и четко определенные программные обязательства.

4.1.2 В годовом бюджете и окончательном отчете должна указываться основа бухгалтерского учета (например, наличные или накопление) и стандарты, применяемые при составлении и представлении бюджетных данных.

4.1.3 Должны даваться конкретные гарантии в отношении качества налогово-бюджетных данных. В частности, следует указывать, являются ли данные в налогово-бюджетных отчетах внутренне совместимыми и приводились ли эти данные в соответствии с имеющими отношение к делу данными из других источников.

4.2 Налогово-бюджетная информация должна подвергаться независимо исследованию.

4.2.1 Тот или иной национальный аудиторский орган или какая-либо эквивалентная организация, независимый/независимая от исполнительной власти должен/должна своевременно предоставлять законодательному органу и общественности доклады/отчеты о финансовой достоверности государственных счетов.

4.2.2 Следует приглашать независимых экспертов для оценки налогово-бюджетных прогнозов, макроэкономических прогнозов, на которых они основаны, и всех лежащих в основе этих прогнозов предположений.

4.2.3 Тому или иному национальному статистическому органу следует обеспечивать институциональную независимость в целях проведения им проверки качества налогово-бюджетных данных.

ФОРУМ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И 12 ОСНОВНЫХ СТАНДАРТОВ УСТОЙЧИВЫХ ФИНАНСОВЫХ СИСТЕМ

Двенадцать стандартов были указаны Форумом финансовой стабильности (ФФС) в качестве одной из основ устойчивых финансовых систем, заслуживающих приоритетного проведения в жизнь в зависимости от обстановки в той или иной стране.²⁵

Этот Форум финансовой стабильности сводит вместе высокопоставленных представителей национальных финансовых органов (например, центральных банков, надзорных органов и министерств финансов), международных финансовых учреждений, международных регулятивных и надзорных объединений, комитетов экспертов центральных банков и Европейского центрального банка.

ФФС играет одну из главных ролей в многосторонних усилиях по достижению устойчивых финансовых систем. Он впервые собрался в 1999 г. с целью оказания содействия международной финансовой стабильности и способствует утверждению честности посредством обмена информацией, международного сотрудничества и осуществления финансового надзора и наблюдения.

Упомянутый форум собирает вместе национальные администрации, ответственные за финансовую стабильность на важных международных финансовых рынках, международные финансовые институты, международные регулятивные и надзорные объединения и комитеты экспертов центральных банков. С самого начала ФФС признал большое значение развития и популяризации международных стандартов как для укрепления финансовых систем отдельных стран, так и для оказания содействия международной финансовой стабильности и честности.

Несмотря на то, что эти основные стандарты разнятся по степени их международного одобрения, они широко признаются как стандарты, предъявляющие минимальные требования к эффективным методам организации работы.

Некоторые из основных стандартов имеют отношение к нескольким областям финансовой политики. Так, например, разделы подготовленного МВФ Кодекса эффективных методов организации работы по обеспечению прозрачности денежно-кредитной и финансовой политики имеют отношение к аспектам платежей и расчетов, а также к регулированию финансовой деятельности и осуществлению надзора за ней. Управление аудита в Чешской Республике представляет собой одну из структур, работающих над введением этих стандартов в практику.²⁶

Упомянутыми двенадцатью стандартами являются:

Макроэкономическая политика и прозрачность данных

1. *Прозрачность денежно-кредитной и финансовой политики: Кодекс эффективных методов организации работы по обеспечению прозрачности в области денежно-кредитной и финансовой политики (МВФ)*²⁷
2. *Прозрачность налогово-бюджетной политики: Кодекс эффективных методов организации работы по обеспечению налогово-бюджетной прозрачности (МВФ)*²⁸
3. *Распространение данных: Стандарт распространения специальных данных²⁹/Система распространения данных общего характера³⁰ (МВФ)*

Институциональная и рыночная инфраструктура

4. *Несостоятельность (в настоящее время готовится Всемирным банком)*
5. *Корпоративное управление: принципы корпоративного управления (ОЭСР)*³¹
6. *Бухгалтерский учет: Международные стандарты бухгалтерского учета (IAS) (IASB-Совет по международным стандартам бухгалтерского учета)*³²
7. *Ревизование: Международные стандарты ревизования (ISA) (IFAC – Совет международной федерации бухгалтеров)*³³
8. *Платежи и расчеты: основные принципы систем платежа, имеющих большое системное значение (CPSS)³⁴ и рекомендации систем расчетов по ценным бумагам (CPSS/IOSCO-Международная ассоциация комиссий по ценным бумагам)*³⁵
9. *Честность на рынке: сорок рекомендаций Оперативной группы по финансовым мероприятиям и документам (FATF)³⁶ и восемь специальных рекомендаций по борьбе с финансированием террористов (FATF)*³⁷

Регулирование финансовой деятельности и осуществление надзора за ней

10. *Осуществление банковского надзора: основные принципы эффективного банковского надзора (BCBS-Базельский комитет по банковскому надзору)*³⁸
11. *Регулирование ценных бумаг: цели и принципы регулирования ценных бумаг (IOSCO-Международная ассоциация комиссий по ценным бумагам)*³⁹

12. *Осуществление надзора за страховой деятельностью: основные принципы страхования (IAIS-Международная ассоциация органов надзора за страховой деятельностью)*⁴⁰

РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Несмотря на все старания парламентариев, учреждений финансового аудита и, порой, исполнительной ветви власти, переход от полезных рекомендаций по аудиту к эффективной политике и изменению поведения обычно дается нелегко. Сотрудничество с организациями гражданского общества предоставляет благоприятную возможность для того, чтобы изменить создавшееся положение. В этом контексте Международный бюджетный проект привлекает к сотрудничеству группы гражданского общества во многих регионах мира, включая ряд стран, переживающих переходный период.⁴¹ Международный бюджетный проект помогает неправительственным организациям и исследователям в их усилиях по проведению анализа бюджетной политики и совершенствованию бюджетных процессов и институтов. Этот проект особенно заинтересован в оказании помощи проведению прикладных исследований, оказывающихся полезными в текущих обсуждениях политики, а также исследований последствий бюджетной политики для неимущих слоев населения. Упомянутый проект в основном работает с исследователями и НПО в развивающихся странах или новых демократических государствах. Кроме того, в Санкт-Петербурге создается аналогичный проект под названием «Открытый бюджет».⁴²

Деятельность в этой области имеет тенденцию уделять основное внимание правовому этапу упомянутого процесса, несмотря на то, что там, где это возможно, бюджетные группы также проявляют активность в разработке проектов законодательства и практическом осуществлении контроля над выполнением законов. На сегодняшний день, группы гражданского общества принимают наименьшее участие в бюджетном процессе, когда он находится на этапе аудиторских проверок. Однако имеются определенные признаки того, что и здесь положение меняется к лучшему. Сотрудничество с организациями гражданского общества открывает возможности для применения передовых подходов к совершенствованию аудиторской функции и надзора со стороны общественности.

Одна из причин, по которой результаты аудиторских проверок не всегда находят должный отклик у общественности, заключается в том, что люди часто не представляют себе, какую роль играют в их стране финансовые институты, предостерегая отдельные государственные структуры и отдельных должностных лиц

от совершения противоправных или безответственных действий, а также, какое потенциальное воздействие оказывают эти институты на жизнь рядовых граждан.

Для того, чтобы воспитать сознательных граждан, активно участвующих в жизни общества и заинтересованных в том, чтобы заставить правительство отвечать за свои действия, необходимо снять покров тайны с роли этих институтов и поднимать уровень грамотности населения в области составления бюджета и проведения аудита.

Подобные институты могут самостоятельно выполнять свои функции путем проведения кампаний по охвату населения и разъяснения ему существующего положения дел или же в состоянии сотрудничать с группами гражданского общества и средствами массовой информации и оказывать им помощь в работе. Бюджетные группы обладают соответствующими экспертными знаниями, позволяющими этим группам своевременно превращать сложные материалы в доступные для понимания рядового гражданина документы, а также организовывать и проводить курсы обучения, специально ориентированные на аудиторию, не имеющую представления о технической стороне бюджетной деятельности. Кроме того, упомянутые группы издаю соответствующие учебные пособия. Примерами здесь могут служить такие брошюры, как «Справочник гражданина по налогообложению» или «Справочник гражданина по бюджету», подготовленные в Хорватии Институтом государственных финансов.⁴³

Гражданское общество может оказывать самую разную помощь:

- *Группы гражданского общества могут оказывать помощь в повышении уровня знаний граждан о надзорных функциях специализированных финансовых институтов, а также обеспечивать населению более высокий уровень грамотности в вопросах управления финансовой деятельностью и надзора за ней.*
 - *Основываясь на своих тесных контактах с гражданами, группы гражданского общества и средства массовой информации могут поднимать перед финансовыми наблюдательными органами различные вопросы с целью их тщательного изучения.*
 - *Группы гражданского общества и средства массовой информации могут проводить первоначальные расследования случаев неправильного управления финансовой деятельностью или же продолжать расследование спорных вопросов, возникающих в результате аудиторских проверок.*
 - *Группы гражданского общества могут помогать в осуществлении контроля над доведением до конца тех или иных мер или решений органов государственной власти, принятых на основе аудиторского заключения или парламентских слушаний. Вместе с проявлением внимания к подобным мерам и решениям со стороны средств массовой информации, это могло бы оказывать давление на исполнительную ветвь государственной власти с целью принятия решений по исправлению положения.*
 - *Группы гражданского общества могут оказывать непосредственную помощь работе финансовых наблюдательных органов посредством участия в отслеживании расходов, содействия проведению аудиторских проверок на местах и составления оценки выполнения программ.*
- Рост числа бюджетных групп может служить признаком наличия важной перемены в практике государственных финансов. В большинстве стран составление государственного бюджета уже давно рассматривается политиками как их собственная вотчина. Лишь в последнее время в некоторых странах стали считать желательной ту пользу, которую приносит открытие бюджетных процессов для внесения в них вклада со стороны неправительственных организаций и других неправительственных структур. Во многих развивающихся странах и странах, переживающих переходный период, воздействие целого ряда стойких и вредных мифов по-прежнему сдерживает независимую работу гражданского общества, законодательных органов и средств массовой информации по составлению и исполнению бюджета. Эти мифы могут включать в себя следующие заблуждения:
- *Бюджеты должны составляться тайно; в противном случае они могут нарушить нормальную работу финансовых рынков.*
 - *Неправительственное вмешательство способно разрушить беспристрастность составления бюджета.*
 - *Законодатели и гражданское общество больше заинтересованы в продвижении интересов своих избирателей в противоположность интересам страны в целом.*
 - *У правительства есть мандат на составление бюджета в рамках своих структур в порядке закрытого процесса, а также на то, чтобы законодательный орган ограничивался лишь механическим утверждением готового бюджета.*

Секретность бюджета может содействовать рыночной спекуляции, а обеспечение большей степени прозрачности способно на практике смягчить процесс приспособления рынка к известным вариантам выбора политики. Более того, наличие полезной, доступной и своевременной информации о бюджете облегчает планирование и капиталовложения иностранному и отечественному частным секторам.

Работа групп гражданского общества в этой области обещает быть одной из самых новаторских и самых полезных из всех задач, решение которых берет на себя гражданское общество в поисках эффективного управления.

СНОСКИ

- 1 Public Expenditure Management Handbook (The World Bank) (1998): <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>; J. Crotty, Practical Measures to Promote Integrity in Customs Administrations: http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/crotty.html; LINK A. Das-Gupta, An Anticorruption Strategy for Revenue Administration, World Bank PREMnote October 33, 1999: <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/documents/PREMnote33.pdf>; Sheetal K. Chand & Karl O. Moene, "Controlling Fiscal Corruption," International Monetary Fund, August 1997; World Bank, "E-Government: Philippine Customs Reform," Governance & Public Sector Reform. J. Gill, Customs: Developing an Integrated Anticorruption Strategy, in: D. Kaufmann, M.G. de Asis, P. Dininio (2001), Improving Governance and Controlling Corruption: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.htm>; World Bank: Helping countries reform economic and sector policies: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor05.htm>; OECD website on taxation: http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37427_1_11_37427,00.html
- 2 Vito Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures: <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/tanzi.htm>
- 3 World Customs Organization: <http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>. У ВТО имеется стратегия и программа обеспечения честности в таможенных организациях. Примерный кодекс поведения для таможенных должностных лиц распространяется на: личную ответственность; соблюдение закона; связи с общественностью; принятие подарков и вознаграждений; участие в бесплатных приемах и развлечениях и принятие прочих проявлений гостеприимства и скидок; избежание конфликта интересов; политическую деятельность; поведение в денежных вопросах; конфиденциальность и использование служебной информации; использование служебного имущества и служебных услуг; частные закупки служебным персоналом государственного имущества; окружающую обстановку на работе.
- 4 Simon Johnson, Daniel Kaufmann & Pablo Zoido-Lobaton Corruption, Public Finances, and the unofficial Economy, World Bank Working Paper. 2169.
- 5 Tanzi, Vito (1997) Corruption in the Public Finances, научный доклад, представленный на Восьмой международной встрече по борьбе с коррупцией, которая проходила в Лиме, Перу: http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/vtanzi.html
- 6 Страны «большой восьмерки» стремятся облегчить международную торговлю, сократить издержки предприятий и правительств и оказывать содействие экономическому росту. Для достижения этих целей Таможенная группа стран «большой восьмерки» пытается таким образом максимально упростить требования, предъявляемые к таможенным данным, чтобы они отвечали условиям эффективного выполнения таможенных обязанностей, стандартизировать предъявляемые к данным требования и сделать стандартным формат представления этих данных в порядке отчетности. См.: the G7 Initiative on Customs Standardization and Simplification Plain Language Description (KYOTO Customs Data Principles): http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/DataModelG7Initiative.html
- 7 Описание реформ в Марокко см. BestPractices in Customs Reform – Lessons from Morocco PREM notes No. 67 April 2002: <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/documents/PREMnote67.pdf>;
- 8 Latvian Customs Code of Conduct: <http://www.vid.gov.lv/eng/user/show.asp?ID=208&CID=30>
- 9 См. Transparency International Source Book 2000, Chapter 23 – Good Financial Management: <http://www.transparency.org/sourcebook/23.html>
- 10 См. World Bank PREM note 33 (см. выше): <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/documents/PREMnote33.pdf>;
- 11 Michael Waller, Review of Integrity Management of Staff in the Ghana, Tanzania and Uganda Revenue Authorities (TI-CIR, London): http://www.transparency.org/working_papers/mwaller/integrity_management_review.html#summary
- 12 Fjeldstad, Odd-Helge (2003) Fighting fiscal corruption: Lessons from the Tanzania Revenue Authority in Public Administration and Development 23/2, p.165-175; and Fjeldstad, Odd-Helge & Bertil Tungodden (2003) Fiscal corruption: A vice or a virtue?, World Development, vol. 31 no. 8 pp. 1473-1475
- 13 В случае проведения таможенной реформы может иметь место одношаговый процесс. Таможенную декларацию можно представлять в таможенное управление, а оформление документов производится администрацией управления, в результате

чего отпадает необходимость в дальнейших контактах. .

- 14 Адаптировано из Practical Measures to Promote Integrity in Customs Administrations (above): http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/crotty.html; and the Utstein Anti-Corruption Resource Centre FAQ: <http://u4.no/document/faqs1.cfm>
- 15 World Customs Organization: <http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>
- 16 José Anson, Olivier Cadot and Marcelo Olarreaga, Tariff Evasion and Customs Corruption: Does Pre-shipment Inspection Help? http://www.econ.worldbank.org/files/30442_wps3156.PDF and Noel Johnson, Committing to Civil Service Reform: The Performance of Pre-shipment Inspection under Different Institutional Regimes http://www.econ.worldbank.org/files/1714_wps2594.PDF
- 17 Corruption and Trafficking: Monitoring and Prevention: http://www.csd.bg/news/law/CorTREP_E.html
- 18 The 1996 Arusha Declaration on Burundi and the 1999 Arusha Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.
- 19 World Customs Organization: <http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>
- 20 Полный текст см. по электронному адресу: www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Revised%20Arusha%20E-Print%20version.PDF
- 21 International Chamber of Commerce Customs Guidelines: http://www.iccwbo.org/home/statements_rules/statements/2003/customs_guidelines.asp
- 22 Second Evaluation Round: Training Seminar for GRECO Expert-Evaluators: Information and Working Documents: <http://www.greco.coe.int/evaluations/seminar/DocsE.htm>. Имеется также на русском языке.
- 23 IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm#code>
- 24 Внебюджетные счета являются общепринятыми во многих странах. Одни из этих счетов соответствуют законам и правилам и открываются для конкретных целей (пенсий, дорожных пошлин и т.д.). Другие – имеют своей целью сокращение масштабов политического и административного контроля, которые, по всей вероятности, будут сопровождать расходы, проходящие через бюджет. В некоторых странах иностранная помощь и доходы от продаж природных ресурсов также помещаются на специальные счета, которые имеют тенденцию быть менее прозрачными и в меньшей степени подверженными контролю, чем деньги, проходящие через бюджет, и используются в незаконных целях или попадают в карманы должностных лиц Vito Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures: <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/tanzi.htm>
- 25 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/key_standards_for_sound_financial_system.html
- 26 Tenth International Anti-Corruption Conference: <http://www.10iacc.org/content.phtml?documents=102&art=177>
- 27 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_9.html
- 28 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_10.html
- 29 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_12.html
- 30 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_11.html
- 31 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_17.html
- 32 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_18.html
- 33 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_19.html
- 34 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_7.html
- 35 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_24.html
- 36 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_30.html
- 37 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_28.html
- 38 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_4.html
- 39 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_52.html
- 40 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_72.html
- 41 Warren Krafchik, What Role Can Civil Society and Parliament Play in Strengthening the External Auditing Function?: <http://www.internationalbudget.org/auditor-general.htm>
- 42 Open Budget Project: <http://www.pskov.org.ru/budget/>
- 43 The International Budget Project: <http://www.internationalbudget.org/groups/croatia.htm>



Мало в каких областях деятельности существует больше соблазна или возможностей для коррупции, чем в сфере государственных закупок.¹

Закупки товаров и услуг государственными организациями, в среднем, составляют от 15 до 25% валового национального продукта, а в некоторых странах даже больше. В числовом выражении эти суммы составляют ежегодно миллиарды долларов. Неудивительно, что многие участники испытывают большой соблазн манипулировать процессами для собственной выгоды путем вымогания денег или других услуг личного характера от участников торгов, подкупа агентов по закупкам и присуждения контрактов друзьям и знакомым. Недавно рассмотренное дело в Лесото пролило свет на практику объединения индустриальных компаний для подкупа высокопоставленных чиновников сектора закупок в развивающейся стране. Результатом разрешения этого дела стал ряд приговоров, крупные штрафы и перспектива для некоторых многонациональных компаний на некоторый срок лишиться доступа к финансируемым Всемирным банком проектам во всем мире.²

Хотя вопрос о том, является ли коррупция в государственных контрактах наиболее частот встречающимся видом коррупции, спорный, распространенность этой практики, без сомнения, пугает. Это наверняка наиболее освещаемая и, возможно, самая вредоносная для государственного благосостояния форма коррупции. Она уже послужила причиной бесчисленного количества увольнений среди высокопоставленных чиновников и даже падения целых правительств. Это источник огромных растрат в государственных расходах, которые в некоторых случаях могут достигать тридцати или более процентов общей стоимости закупок. Это питательная среда для коррупции в финансировании политических партий. Однако, к сожалению, вокруг нее больше разговоров, чем дела.

Для неспециалиста процедуры закупок представляются сложными или даже таинственными. Ими часто манипулируют различными способами, не подвергаясь большому риску быть обнаруженными. Охотников поучаствовать в процессе легко найти у каждой стороны, участвующей в сделке. Здесь требуется особая бдительность, поскольку закупщики (те, кто проводит процесс закупки, или те, кто утверждает решения) тратят государственные, а не собственные, деньги.

Государственные закупки настолько важны, что Южная Африка особо выделила их в своей Конституции 1994 года. Согласно разделу 187:

1. Закупку товаров и услуг для правительственных организаций любого уровня следует регулировать актами парламента и законами провинций, которые должны обеспечивать

назначение независимых и беспристрастных комиссий по торгам, ответственных за такие закупки.

- 2. Система торгов, упомянутая в пункте 1, должна быть честной, общественной и конкурентной, а комиссии по торгам должны обосновывать свои решения по требованию любой заинтересованной стороны.*
- 3. Ни один государственный орган и ни один член государственных органов, а также никто иной не может несанкционированно вмешиваться в решения и работу комиссий по торгам.*
- 4. Все решения каждой из комиссий по торгам должны быть задокументированы.*

Иногда считается, что коррупция в секторе государственных закупок свойственна только странам со слабым правительством и низкооплачиваемыми работниками. Однако в последние годы высокоразвитые страны с давно утвердившимися демократическими режимами широко продемонстрировали, что продажные практики закупок также могут быть неотъемлемой частью их работы. Коррупция в закупках также не ограничивается стороной покупателя, который контролирует расходы. Поставщик или подрядчик может столь же легко ее инициировать, сделав собственное предложение.

ПРИНЦИПЫ ЧЕСТНЫХ И ЭФФЕКТИВНЫХ ЗАКУПОК

Закупки должны быть экономичными. В результате заказчик должен получать лучшее качество товара и услуг за уплаченную цену. В принятии решений о закупках следует принимать в расчет и цену, и качество; окончательное решение не должно быть продиктовано только одним из этих факторов.

Стоимость товаров и услуг должна рассматриваться как оценочная стоимость, то есть должны учитываться такие дополнительные факторы, как эксплуатационные расходы, доступность запасных и сменных деталей и оборудования для технического обслуживания.

Решения о присуждении контракта должны быть честными и беспристрастными. Государственные средства не должны использоваться для оказания личных услуг. Стандарты и условия должны быть равными для всех участвующих в конкурсе компаний. Поставщики и подрядчики должны выбираться на основании их опыта и достоинств их предложений. Всем возможным поставщикам должны быть предоставлены равные условия в плане сроков и конфиденциальности.

Следует помнить о нескольких требованиях:

- *Процесс закупок должен быть понятным. Требования, правила и критерии принятия решений должны быть легкодоступны для всех потенциальных поставщиков и подрядчиков и предпочтительно, чтобы они были оглашены во время объявления о торгах. Открытие ставок должно быть публичным, и все решения должны быть полностью записаны.*
- *Процесс закупок должен быть эффективным. Порядок закупок должен отражать стоимость и уровень сложности закупаемых товаров. Порядок закупок с невысокой стоимостью должен быть простым и быстрым, но с возрастанием стоимости и уровня сложности для соблюдения принципов потребуется больше времени и более сложные правила. Для более крупных контрактов решения о закупках, возможно, должна пересматривать комиссия; однако следует свести к минимуму бюрократические вмешательства.*
- *Совершенно необходима отчетность. Процедуры должны быть систематическими и надежными, и следует вести записи, которые объясняют и обосновывают все решения и действия.*
- *Следует поощрять компетентность и честность. Это побудит поставщиков и подрядчиков предлагать наиболее выгодную цену, что, в свою очередь, приведет к еще более эффективным закупкам. Закупщики, которые не соответствуют высшим стандартам ответственности и честности, вскоре начинают представляться нежелательными партнерами в сотрудничестве.*

Обычно когда проект финансируется международной финансовой организацией, возникают дополнительные требования:

- *Поставщикам, подрядчикам и консультантам разных стран должны быть предоставлены равные возможности для участия в торгах, особенно это касается участников из стран-членов финансирующей организации.*
- *Поставщики/участники торгов или подрядчики из страны-устроительницы иногда могут иметь преимущество, выражаемое в процентах от стоимости контракта (так, Всемирный банк определяет это как 15% для контрактов на товары и 7,5% для контрактов на услуги). О таком преимуществе обычно уведомляют при открытии торгов.*

- *Подрядчикам часто необходимо продемонстрировать соответствие определенным требованиям к участникам торгов до предоставления заявок. (Поясняется ниже.)*
- *Для консультантов обычно составляется краткий список приглашенных к подаче заявок. Такой список должен быть подготовлен закупщиком, а не финансирующей организацией. Это помогает избежать дорогостоящих подготовительных усилий от слишком многих консультантов, в то время как контракт может получить только один. Включенные в краткий список участники должны представлять разнообразные страны (обычно не более двух подрядчиков от одной страны).*
- *Иностранных консультантов могут побуждать к привлечению консультантов из страны-устроительницы для выполнения, по крайней мере, части работ, а также к созданию совместных предприятий с участием иностранных и местных консультационных фирм.*

В проектах, финансируемых Организацией Объединенных Наций, покупателем, чаще всего, выступает сама ООН. Хотя ООН, в общем, применяет закупочные практики похожие на те, что были описаны выше, она прилагает особые усилия для совершения закупок у стран, предоставляющих кредиты, но получавших в прошлом непропорционально малую долю контрактов на закупки от ООН. ООН также старается совершать закупки в странах, где у нее большие запасы неконвертируемых средств.

Очевидно, что в деловых отношениях необязательно должны присутствовать подкуп и коррупция. Опыт показывает, что многое может быть сделано для обуздания коррупции, если на то есть желание и стремление. Для того, чтобы понять, как лучше всего бороться с коррупцией в государственных закупках, необходимо сначала понять, как она происходит.

КАК КОРРУПЦИЯ ВЛИЯЕТ НА ЗАКУПКИ

В контрактах участвуют покупатель и продавец. У каждого участника есть множество возможностей для злоупотреблений на любом этапе процесса закупки.

До присуждения контракта покупатель может:

- *Переписать детали требований под конкретных поставщиков.*
- *Ограничить информацию о контрактных возможностях.*

- *Объявить проект срочным с тем, чтобы присудить контракт единственному подрядчику без конкурса.*
- *Нарушить конфиденциальность заявок поставщиков.*
- *Дисквалифицировать потенциальных поставщиков путем введения непропорциональных к поставщикам до подачи заявок.*
- *Брать взятки.*

В то же время поставщики могут:

- *Договориться о фиксированных предлагаемых ценах.*
- *Поддерживать дискриминирующие технические стандарты.*
- *Неадекватным образом вмешиваться в работу экспертов.*
- *Давать взятки.*

Наиболее простой способ привнести коррупцию в процесс закупок – это устроить так, чтобы контракт был присужден желаемому участнику в непосредственных переговорах без конкуренции. Даже в системах закупок, которые основываются на конкурсных процедурах, есть исключения, допускающие прямые переговоры. Например:

- *В крайне срочных случаях, вызванных катастрофами.*
- *В случаях угрозы национальной безопасности.*
- *Когда возникают дополнительные требования при существующем контракте.*
- *Когда конкретную необходимость может удовлетворить только один поставщик.*

Конечно, не все контракты с одним источником подкупные. В некоторых случаях прямые переговоры могут быть как раз наиболее подходящим образом действий. Однако, если обстоятельства, заявленные как причина, на самом деле не существуют, то такой обман часто нужен для упрощения коррупции.

Но даже в условиях конкурса есть возможность создать условия для того, чтобы желаемый поставщик получил контракт. Если мало кто осведомлен о торгах, количество конкурентов снижается, и желаемая сторона имеет больше шансов выиграть. Одним из способов является публикация объявления о торгах в мелком, безвестном источнике, что удовлетворяет требованию о рекламе, но может пройти незамеченным для потенциальных кандидатов. Участвующие в афере кандидаты, конечно, получают информацию из первых рук.

Конкуренция среди кандидатов может быть дополнительно снижена, если устанавливаются ложные или

излишние требования к участникам до подачи заявок, а потом до торгов допускаются только избранные фирмы. Опять же, отбор, выполненный согласно правомерным требованиям к участникам до подачи заявок – это полностью приемлемая процедура, которая позволяет удостовериться, что кандидаты обладают необходимым опытом и возможностями для выполнения условий контракта. Но если стандарты и критерии отбора необоснованны или недостоверны, то они могут послужить механизмом для отсеивания компетентных, но нежелательных кандидатов.

Если требуется действительно исключить настойчивых, но нежелательных кандидатов, которым удалось пройти через все эти препятствия, то требования контракта могут быть подогнаны под конкретного поставщика. Было бы слишком очевидно использовать как требование марку и модель оборудования желаемого поставщика, но того же результата можно достигнуть, затребовав конкретные размеры, объемы и незначительные детали конструкции, которым может соответствовать только желательный поставщик. Несоответствие конкурентов этим требованиям, которые обычно не имеют отношения к важнейшим факторам деятельности, используется как повод для отвержения их заявок как «непропорциональных».

Конкурсные торги действительны только в том случае, если соблюдается конфиденциальность заявок вплоть до времени, назначенного для определения результатов. Нарушение конфиденциальности заявок покупателем – это простой способ предопределить исход торгов, если желательный поставщик узнает цены конкурентов и сможет предложить низшую цену. Технические детали этого способа просты, особенно, если кандидаты не допускаются на вскрытие заявок.

Этот процесс может стать более прозрачным, если на вскрытии заявок присутствует наблюдатель из негосударственной организации.

Стадия оценки и сравнения предложений – это последняя возможность исказить результаты конкурсных торгов. При ответственном выполнении эта стадия представляет собой объективный анализ предложений на соответствие требованиям заказа и выбор лучшего предложения. Процесс оценки предоставляет практически неограниченные возможности, если есть намерение стимулировать выбор желательного кандидата. При необходимости комиссия по оценке, если ей в этом не помешать, может изобрести совершенно новые критерии для определения «лучшего» предложения и, исходя из них, получить «правильные» результаты. Этому процессу часто способствует нарочитая неопределенность и невразумительность документов о торгах в отношении выполнения требований и порядка принятия решения о выборе.

Перечисленные выше техники представляют собой только краткое описание некоторых способов, с помощью которых покупатель может повлиять на процесс закупок.

Было бы ошибкой считать, что виновным всегда бывает заказчик. Не реже продавцы подкупают заказчиков, хотя, возможно, и без особого сопротивления со стороны последних.

Посредством взяток и других стимулов поставщики могут подтолкнуть заказчиков к совершению каких-либо из вышеописанных действий. Помимо этого, они могут договориться с другими поставщиками о том, кто должен получить контракт, и после соответственно установить свои цены (эта практика известна как махинации с заявками), предоставив оговоренную выплату проигравшим. Этот процесс может происходить без ведома покупателя и, если все сделано с умом, то может никогда не навлечь никаких подозрений, если это не повторяется. Но даже в таком случае, это очень сложно доказать, и уж тем более наказать.

Но история не заканчивается с присуждением контракта, хотя многие считают, что именно на этой стадии заканчивается обсуждение коррупции в секторе государственных закупок. На самом деле, после присуждения контракта, на стадии исполнения могут проявиться самые серьезные и дорогостоящие формы коррупции. Именно тогда покупатель товаров или услуг может:

- *Не проконтролировать стандарты качества, количества или другие стандарты эффективности контракта.*
- *Перенаправить полученные товары на перепродажу или для личного пользования.*
- *Потребовать других личных услуг (поездок, оплаты обучения детей, подарков).*

Со своей стороны продажный подрядчик или поставщик может:

- *Фальсифицировать сертификаты качества или соответствия стандартам.*
- *Завышать или занижать цены в счетах.*
- *Давать взятки руководителям контракта.*

Если продавцы давали взятки или предложили невероятно низкие цены для того, чтобы выиграть контракт, во время выполнения контракта для них возникают возможности возместить эти потери. Опять же, инициатива может исходить с любой стороны, но для успешного процесса коррупции требуется либо активное сотрудничество, либо небрежность в исполнении обязанностей с другой стороны.

Наконец, коррумпированные продавцы могут поменять товар на товар низшего качества, нежели требовалось изначально или было заявлено в предложении. Они могут фальсифицировать объемы поставленных товаров или услуг при подаче заявлений на выплату и дать дополнительные взятки руководителю контракта, чтобы нестыковки оставались незамеченными. Помимо того, что покупатели могут брать взятки и не контролировать соблюдение стандартов качества и производительности, они могут также перенаправить полученные товары на перепродажу или для личного пользования.

ПРИНЯТИЕ ПОДАРКОВ

Некоторые подарки государственным чиновникам приемлемы, другие, которые могут показаться обязывающими – нет. Подарки, преподносимые как взятки, могут иметь разнообразные формы: обед, билеты на спортивное выступление, часы «Ролекс», акции компании, отдых за границей, оплата обучения ребенка.

Такие порядки могут расцениваться как «корпоративные развлечения» в зависимости от того, в состоянии ли руководители контролировать последствия поведения своих чиновников по закупкам. Важно также, не дисквалифицирует ли себя этот конкретный чиновник по закупкам в будущих ситуациях, связанных с этой фирмой. А также имеет значение, аналогичным ли образом ведут себя другие компании, могущие получить контракт, чтобы не возникало обязанности предпочесть одного кандидата другому. Более того, в разных обществах могут значительно различаться уровни представительских расходов, которые ожидаются и считаются обычными и не дадут повода почувствовать себя обязанным.

Явно неприемлемы чрезмерные расходы, как, например, включающий все расходы отпуск для чиновника по закупкам с супругой или супругом. Подарки в форме обеда или праздничных мероприятий более спорны, но даже в этом случае, принимая незначительные на вид подарки и радушие, чиновник со временем может бессознательно оказаться обольщен дарителем.

Граница, как правило, проходит на том уровне, где подарок создает у принимающего некоторую обязанность перед дарителем. Этот уровень различается в разных обществах, но обычно определяется суммой (или радушием), которые превышают определенное значение. Попытки провести различие между частным и общественным гостеприимством обычно порождают споры, так что лучше этого избегать.

Идея в том, что чиновники по закупкам всегда представляют собой группу риска, и поэтому за ни-

ми необходимо тщательно наблюдать. Любой признак того, что они живут не по средствам, это явный повод для тревоги.

Государству следует установить четкие правила относительно поведения чиновников, которые определяют следующее:

- *Чиновники (и члены их семей) не имеют права принимать ценных подарков ни от частного лица, ни от компании, состоящих в деловых отношениях с министерством или отделом, где работает чиновник.*
- *Следует ввести и соблюдать правила обнаружения состояния, задолженностей и доходов чиновников высшего ранга; необъяснимое богатство чиновников должно повлечь за собой расследование.*
- *Следует сообщать о любом подозрении на правонарушения со стороны других чиновников, и чиновники, выполняющие эту обязанность, должны находиться под защитой.*
- *Чиновники, состоящие на службе, связанной с закупками и другой контрактной деятельностью, должны подписывать обязательство не требовать и не принимать ничего ценного, что может на деле или с виду повлиять на свободу выбора правительства.*
- *Чиновники будут поставлены в известность о правилах и обучены тому, как их применять на практике.*

РАБОТА ПОСЛЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Все больше беспокойства причиняет практика предложения работы по окончании государственной службы корпорациями государственному чиновнику, с которым корпорация вела дела, что является очень опасной формой коррупции. Очевидно, что очень важны правила, касающиеся работы государственных чиновников по окончании государственной службы. Непрактично и неразумно требовать, чтобы бывшие государственные чиновники не участвовали в коммерческой деятельности по окончании государственной службы. Однако внешние поставщики могут устраивать целые коррупционные сети не только с помощью денежных взяток и дорогостоящего отдыха за границей, но и обещаниями выгодного трудоустройства чиновников после их ухода с государственной службы.

Для чиновника, обладающего богатым опытом работы, но более, чем скромной пенсией, очень соблазнительно принять предложение о работе от бывшего поставщика. Часто в таких ситуациях нет ничего пре-

досудительного. В самом деле, это дает возможность конструктивным и полезным образом использовать ценный опыт, который иначе пропадет вовсе.

Но этой практикой можно злоупотребить. Например, уходящий со службы чиновник может унести с собой подробные сведения о государственной стратегии ведения торгов для грядущего контракта и информацию с конфиденциальных встреч, которые, возможно, состоялись с конкурентами нового работодателя чиновника. В таких случаях, вред наносится и государственным интересам, и интересам частного сектора.

Продажные компании также могут использовать обещания трудоустройства после ухода с государственной службы как «благодарность» за получение контракта, и это нельзя обнаружить наблюдением за состоянием и доходами. Хотя полностью запретить трудоустройство после ухода на пенсию с государственной службы было бы несправедливо и нежелательно, есть виды трудоустройства, которые явно противоречат государственным интересам. Например, министр или высокопоставленный чиновник уходит с государственной службы в то время, когда проходят обсуждения крупного проекта по общественным работам. Очевидно, что такому человеку не следует немедленно начинать работу в компании, которая подала заявку на этот проект или ведет активные переговоры с государством. (Ограничения на трудоустройство после государственной службы обсуждаются в третьей главе.)

ЧТО МОЖНО СДЕЛАТЬ ДЛЯ ПРОТИВОСТОЯНИЯ КОРРУПЦИИ В СЕКТОРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК?

В противостоянии коррупции в секторе государственных закупок ясность играет сразу две роли. Во-первых, есть возможность сделать процесс как можно более открытым. Под этим подразумевается своевременная публикация всех объявлений о торгах и в газетах, и в торговых изданиях, которые потенциальные кандидаты могут читать, и в Интернете.

Во-вторых, можно использовать общественное внимание, как мощное орудие. Средства массовой информации могут сыграть важную роль в уведомлении общественности о существовании коррупции в секторе государственных закупок и стимулировать поддержку действий, направленных на борьбу. Если общественности предоставляются малоприятные детали коррупции: кто был замешан, сколько было выплачено, во что это обошлось налогоплательщикам – и если новые и новые случаи продолжают освещаться, то трудно себе представить, чтобы народ не потребо-

вал проведения реформы. На самом деле, в давно утвердившихся режимах демократии общественное мнение о «нечистоте» правительств приводило к их отставке. В молодых демократиях, нередко кандидаты от оппозиции приходили к власти, когда свергнутое правительство оказывалось запятанным коррупцией. Это чаще всего происходит в секторе государственных контрактов.

Во всем мире государственные чиновники замечают, что налогоплательщики продолжают считать, что государственные средства это их деньги, и им не нравится видеть эти средства растраченными. Конечно, меньше всего народ хочет видеть, как их деньги переходят в карманы других людей в награду за злоупотребления. Как только реформа методов осуществления закупок наберет достаточно поддержки, с проблемой можно будет бороться со всех сторон. Для начала обычно следует укрепить правовую базу, начиная с закона против коррупции, имеющего реальную силу и предусматривающего эффективные санкции.

Одной из крупнейших аномалий в законах против коррупции является то, что большинство стран четко запрещают взяточничество внутри страны, но многие отмалчиваются, когда их экспортеры подкупают чиновников за границей, или даже поощряют это списанием налогов.

В лучшем случае, это объясняется неверным представлением о том, что необходимо для ведения успешного международного бизнеса; в худшем случае – отражает циничный и патерналистский взгляд на то, что хорошо для других. В Соединенных Штатах с 1977 года действует Акт о запрете подкупа⁴ иностранцев, согласно которому по законам страны подкуп иностранных чиновников с целью получить или сохранить контракт является преступлением, даже если это происходит за границей. В недавнее время целью Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных государственных служащих, участвующих в международных коммерческих сделках⁵, направленной на создание законов, запрещающих коррупцию в международном бизнесе, стало, по существу, повсеместное внедрение американского подхода.

Следующим требованием из области законов является внедрение хорошо продуманной и единой базы, определяющей основополагающие принципы и порядки для сектора государственных закупок.

Это может быть сделано различными способами, но преимущества объединенного положения о закупках, четкого определения основных принципов и дополнения их более подробными правилами и законами внутри реализовывающих организаций становятся все более явными. Некоторые страны создают такой кодекс из существующих законов, которые часто беспорядочно возникали на протяжении многих лет.

В последнее время некоторые из крупнейших многосторонних агентств по развитию оказали поддержку в разработке государственных кодексов по закупкам в странах, которым они дают займы, и поддержали развитие организаций, которые эти кодексы внедряют. В каждом из этих заведений на протяжении многих лет существовали собственные правила относительно закупок, которым должны были следовать заемщики при присуждении контрактов, финансируемых из займов. Эти правила, на самом деле, сыграли значительную роль в формировании того, что мы сегодня считаем стандартом правильного ведения международных закупок.

К сожалению, применяемые многосторонними агентствами по развитию правила не влияют непосредственно на коррупцию в закупках, финансируемых из других источников. Однако недавно банки развития осознали, что интересам их стран-членов отвечает наличие государственных законов и процедур, применяющих эти стандарты к другим видам закупок. Поддержка со стороны банков выражается в финансовой и технической поддержке странам, желающим провести реформы сектора закупок и связанное с ним развитие учреждений.

ТРАНСПАРЕНТНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

Следующий уровень защиты против коррупции после создания правовой базы это открытые и транспарентные порядки и процедуры для проведения собственно процесса закупок. Еще никто не придумал лучшего способа, чем выбор поставщика или подрядчика в условиях настоящего конкурса.

Сложность или простота процедур зависит от стоимости и типа приобретаемых товаров или услуг, хотя правила во всех случаях сходные:

- *Ясно и честно описать, что следует приобрести.*
- *Опубликовать извещение о возможности участия в торгах.*
- *Установить справедливые критерии для отбора поставщиков и/или подрядчиков.*
- *Принять заявки от ответственных поставщиков.*
- *Сравнить предложения и выбрать лучшее, исходя из ранее установленных правил выбора.*
- *Присудить контракт выбранному кандидату, не требуя снижения цены или иных изменений выигравшего предложения.*

Для небольших контрактов для выбора поставщиков достаточно очень простых процедур, основанных

на этих принципах. Однако крупные контракты должны присуждаться после проведения формальных конкурсных торгов, включающих тщательно подготовленные спецификации, инструкции для кандидатов и предлагаемые контрактные условия, объединенные в наборы конкурсных документов, которые обычно продаются заинтересованным сторонам.

На подготовку таких документов может уйти много месяцев, и еще больше может потребоваться поставщикам на подготовку заявок и покупателю на рассмотрение и отбор победителя. Каждый из этих этапов с начала до конца обычно занимает шесть или больше месяцев. Планировщикам закупок следует учитывать эти временные рамки и начинать процесс заранее, чтобы товары и услуги были готовы к нужному времени. Следует избегать любого давления к принятию «срочных» решений.

ВСКРЫТИЕ ЗАЯВОК

Ключевым моментом для соблюдения прозрачности и честности является вскрытие покупателем заявок в определенное время и в определенном месте в присутствии всех желающих кандидатов или их представителей. Практика публичного вскрытия заявок, при котором все слышат, кто подал заявки, и заявленные цены, снижает риск раскрытия конфиденциальных заявок конкурентам, пропуска или подмены заявок и манипулирования ими.

Некоторые власти сопротивляются такой форме публичных торгов и возражают, что того же результата можно достигнуть, если заявки будут вскрываться официальной комиссией от закупщика без присутствия кандидатов. Очевидно, что такой подход уступает в видимой прозрачности и открытости, особенно потому, что принято считать – и часто небезосновательно – что закупщик участвует в коррупции.

ОЦЕНКА ЗАЯВОК

В закупочном процессе одной из самых тяжелых задач в отношении корректного и справедливого выполнения является оценка заявок. В то же время на этом этапе проще всего манипулировать процессом, если требуется подтолкнуть присуждение в сторону желаемого поставщика.

Эксперты могут отвергнуть нежелательную заявку на основании незначительных формальностей – что-то стерто или не помечена страница – или за отклонения от требований, которые они сочтут важными. После рассмотрения заявок эксперты, если им не помешать, могут придумать совершенно новые параметры, кото-

рые следует учитывать при выборе победителя. Либо критерии оценки заявок настолько субъективны и лишены объективного значения, что эксперты могут на них обосновать любой желаемый результат.

Все эти доводы говорят в пользу требования четко описывать критерии оценки предложений в документах о торгах и подвергать решения экспертов рассмотрению беспристрастной комиссией на предмет разумности. Первое позволяет кандидатам высказать свои возражения заранее, если они считают критерии неадекватными, а второе дает больше уверенности в том, что оценка была проведена должным образом.

ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ВЛАСТИ

Принцип независимых проверок и аудита занимает важное место в государственных закупках и широко принят как способ выявления и исправления ошибок или намеренных манипуляций. К сожалению, некоторые и его использовали для создания новых возможностей для коррупции. В частности, некоторого обсуждения заслуживает вопрос назначения власти для утверждения контрактов.

На поверхностный взгляд, обоснование назначения выглядит убедительно. Власти низшего уровня могут принимать решения об очень мелких закупках, а более крупные контракты должны утверждаться старшими чиновниками. Чем больше стоимость контракта, тем более высокопоставленным должно быть утверждающее его лицо. Агент по закупкам утверждает покупку рабочего стола, директор утверждает покупку компьютера, министр утверждает решения о закупках для постройки дороги, а решения, относящиеся к постройке дамбы, возможно, должен будет одобрить президент.

Эта система хорошо работает в некоторых странах и организациях. В других же, где присуждение контрактов это основной путь к богатству, это означает, что на каждом этапе потребуются постепенные выплаты: чем выше путь к утверждению, тем больший процент потребует заплатить. Кстати это также значит, что чем крупнее контракт, тем больше времени займет принятие решения. Все это указывает на необходимость еще одного элемента для снижения коррупции – хорошо обученного, компетентного и честного состава государственных служащих, ответственных за закупки.

Создание такой группы это длительное занятие, которое никогда не может быть полностью завершено. Для этого требуются регулярные программы обучения и повторного обучения, уверенность в том, что никто не потеряет работу, если контракт получит негодный министру подрядчик, и уровень зарплаты

достаточный, по крайней мере, для того, чтобы у служащих не возникало соблазна брать взятки для удовлетворения основных потребностей своих семей. После того, как сформируются компетентные закупочные кадры – а в некоторых местах этого уже достигли – цепочка утверждающих властей с соответствующими задержками и другими опасностями может быть сведена к минимуму.

НЕЗАВИСИМЫЕ ПРОВЕРКИ И АУДИТ

Но все это совершенно не значит, что можно отказаться от всех независимых проверок и аудитов; они имеют большое значение. Однако системы некоторых стран оказались практически парализованы огромным количеством проверок и этапов утверждения, включенных в процесс. В некоторых из них присуждение крупного контракта занимает не менее двух лет с момента подачи заявок.

ОТКРЫТЫЕ СЛУШАНИЯ

Опыт постоянно растущего числа стран показывает, что для распространения информации и получения помощи общественности в поддержку крупного проекта особенно эффективен ряд хорошо освещенных открытых торгов. Например, для строительства новой линии метро в Буэнос-Айресе было проведено три открытых слушания, во время которых сам мэр Буэнос-Айреса изложил планы и предложил внести комментарии и предложения по таким вопросам, как направление линий, расположение и конструкция станций и процесс по выбору строительных компаний. Слушания прошли с большим успехом; их передавали по телевидению в прямой трансляции и записали на пленку для более детального ознакомления.

ПАКТ О ПРИНЦИПАХ ЧЕСТНОСТИ И ДОБРОСОВЕСТНОСТИ

Пакты о принципах честности и добросовестности являются соглашениями между будущими кандидатами и заказчиком, согласно которым каждая сторона соглашается соблюдать правила определенного поведения и не давать взятки.⁶ Они обсуждаются с заинтересованными участниками торгов на каждый конкретный государственный контракт. Процесс объясняется всем заинтересованным участникам после открытия торгов и назначается встреча, на которой все участники приглашаются к обсуждению возможного пакта. Представители заказчика присутствуют на встрече,

если только их присутствие не мешает участникам свободно высказываться.

Пакты о принципах честности и добросовестности предполагают назначение независимого посредника для рассмотрения всех возникающих жалоб на участвующие в процессе стороны. Посредник должен принимать решения о необходимости применения санкций в случаях вероятных неправомерных действий (функции посредника и санкции предписываются пактом).

Если потенциальные участники торгов выражают достаточную поддержку в отношении процесса, то текст пакта о принципах честности и добросовестности подписывается высшим должностным лицом от заказчика и старшими представителями от соответствующих компаний-участников.

ОБЩЕСТВЕННОЕ НАБЛЮДЕНИЕ

В некоторых странах успешно используется активное участие общественности в лице советников для наблюдения за проведением процесса крупных государственных закупок и предоставления обществу уверенности в том, что все прошло надлежащим образом.

В таких случаях следует применять следующие критерии:

- *Советниками должны быть уважаемые люди неоспоримой честности.*
- *Советники должны обладать знаниями или иметь возможность получать консультации специалистов-профессионалов.*
- *Если представители местного гражданского сообщества не обладают необходимой специализацией, им следует как можно скорее нанять таких специалистов со стороны, в том числе, при необходимости, из заграницы. Не обладая специальными знаниями, можно не обнаружить проблемы, невозможно внести профессиональные предложения о поправках, а чиновники не будут уважать советников.*
- *Государство не должно иметь полномочий по запрету деятельности отдельных советников.*
- *Советникам должен быть предоставлен бесплатный и неограниченный доступ ко всем относящимся к делу государственным бумагам, на все относящиеся к делу встречи и ко всем участвующим чиновникам.*
- *Советники обязаны сначала обсуждать все вопросы и жалобы с властями, а публичные заявления делать только в том случае, если в течение разумного периода времени не было принято никаких мер к исправлению ситуации.*

- *Советники должны быть готовы взять на себя ограниченные обязательства неразглашения определенных видов конфиденциальной деловой информации.*
- *Советники должны пересматривать и иметь свободный доступ ко всем тендерным документам, отчетам об оценке, решениям о присуждении контракта и как техническим, так и финансовым отчетам руководства по реализации. Они должны принимать участие на встречах и иметь право задавать вопросы.*

Стоит однако заметить, что представители гражданского общества не всегда обладают необходимым уровнем специализации, и может потребоваться привлечение таких специалистов из стороннего независимого источника.

Также стоит отметить, что чаще всего гражданское общество не располагает возможностями для наблюдения за событиями, следующими за присуждением контракта, когда часто случаются изменения в цене или требованиях, что в первую очередь, по сути, может скомпрометировать видимую честность присуждения контракта.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНТЕРНЕТА

Еще одним действенным средством в борьбе с злоупотреблениями является Интернет. Некоторые страны (Мексика, Чили, Колумбия и с недавнего времени Австрия) и некоторые крупные муниципалитеты (к примеру, Сеул, Корея) целиком разместили в свободном доступе в сети Интернет свои информационные системы по закупкам. Однако возникли возражения, что предоставление такого доступа к некоторой информации о закупках правительства может скомпрометировать качество и поставить под угрозу целые проекты.

Система города Сеула, Улучшение процедур для гражданских приложений в режиме онлайн (Online Procedures Enhancement for Civil Applications, OPEN), была разработана для достижения транспарентности в городской администрации путем предотвращения излишних задержек и злоупотреблений в гражданских делах со стороны правительственных чиновников. Интернет-система позволяет гражданам следить за заявлениями на получение разрешений или утверждений, где с большой вероятностью происходит коррупция, и ставить под вопрос случаи, где проявилось что-либо необычное. Этот портал посещает более 2000 человек в день.⁷

Постепенно возрастая, вся связь между администрацией города и сотрудничающими с ней компаниями или компаниями, желающими получить контракты,

и гражданами, в общем, будет происходить по этим каналам. Если каждый может в реальном времени просмотреть, какие контракты на данный момент предлагаются городом, на каких условиях и по именам и предлагаемым ценам определить конкурентов, то этим значительно снижаются возможности манипулировать процессом, а, значит, и снижается искушение взяточничества.

ЧЕРНЫЙ СПИСОК

В случаях нарушений этических стандартов или стандартов качества работы со стороны подрядных партнеров государство должно быть вправе применить санкцию занесения в черный список (или «отстранения»). Компании, замеченные за взяточничеством, фиксированием цен или махинациями с заявками, или предоставлявшие некондиционные или несоответствующие договору товары или услуги и действующие самостоятельно или в сговоре с государственным чиновником, должны быть лишены права на заключение государственных контрактов. Эта мера может действовать либо неограниченно, либо на надлежащий срок. Эти компании также должны:

- *Быть лишены договорных прав.*
- *Понести наказание в форме снятия заявки с торгов или предоставить гарантии от состоятельного учреждения в том, что работы будут выполнены или товар будет поставлен (гарантия исполнения).*
- *Нести финансовую ответственность за понесенный ущерб перед государственным заказчиком, равно как и перед конкурирующими компаниями за потери в связи с проигравшей заявкой.*

Лишенные прав компании могут быть вновь допущены до торгов при условии выполнения некоторых требований, таких как выплата неустоек, увольнение сотрудников, которые подкупали государственных чиновников, утверждение эффективной политики против взяточничества и систематического проведения этой политики посредством программы, обеспечивающей соблюдение законодательных и нормативных актов.

В Соединенных Штатах отстранение широко применяется как на федеральном уровне, так и на уровне штатов, в следующих случаях:

- *Осуждение или судебное решение по гражданскому делу о нарушениях положений антитрестовского законодательства в части мошенничества, растратах, хищениях государ-*

ственного имущества, подделке документов, взяточничестве, лжесвидетельстве и других нарушениях, свидетельствующих об отсутствии добропорядочности в делах.

- *Нарушение условий государственного контракта, как, например, преднамеренное невыполнение условий контракта или повторяющееся несоответствие условиям.*
- *Любое другое действие, которое влияет на обязательств подрядчика, достаточно серьезное и вынуждающее к отстранению или лишению прав.*

Подрядчики, подпадающие под одну из этих категорий, не допускаются до получения подрядов. Агентства не имеют права вносить предложения от таких компаний, присуждать им контракты, возобновлять или иным образом продлевать им действующие контракты или заключать с ними договоры субподряда. Исключением являются случаи, когда глава организации-заказчика или назначаемое должностное лицо определяет, что есть неопровержимые доводы в пользу подобных действий. Отстранения действуют на ограниченный срок, который определяется лишающей прав организацией, как указано выше в списке.⁸

Немного другой подход принят в Южной Африке. На данный момент парламент Южной Африки рассматривает законопроект⁹ о том, чтобы такой черный список был общедоступным документом. Таким образом, другие представители как правительственных, так и частных организаций смогут узнать, к кому были применены подобные санкции и почему.

Подобная практика черных списков (или лишения прав) существует во Всемирном банке и в таких странах, как Сингапур. В деталях процесс обсуждается в докладе о черном списке комиссии по вопросам государственной службы Южной Африки (2002).¹⁰

ПОКРЫТИЕ КОРРУПЦИИ С ПОМОЩЬЮ КОМИССИОННЫХ

Комиссионные, выплачиваемые местному агенту, являются самым широко используемым прикрытием для коррупции в международных закупках. Задача агента – получить государственный контракт. Ей или ему выплачивается достаточная сумма для выполнения задачи без вовлечения компании из развитой страны-экспортера более, чем в абсолютно необходимые детали. За счет этого возникает удобная отстраненность компании от акта коррупции, так что в случае раскрытия неприятного дела можно разыграть удивление, смятение и отречение. По завершении такого процесса местные агенты также могут забрать себе

весь остаток щедрых комиссионных после выплаты взяток. Возможно, большая часть этой суммы изначально предназначалась на взятки лицам, принимающим решения, но, конечно же, этому никто не ведет учет. Это порождает волну взяточничества внутри компаний на всех уровнях, а сотрудники отделов продаж, по сути, присваивают деньги своего работодателя.

Очевидно, что если можно было бы обеспечить прозрачность комиссионных, то это бы существенно повлияло на этот источник коррупции.

Вне сомнений многое было достигнуто за годы работы некоторых международных кредитных организаций, в том числе сопротивляющиеся правительства были убеждены принять практику публичного открытия торгов. Конечно же, их участие в реформах по борьбе с коррупцией было бы еще более значительным, если бы они присоединились к борьбе за прозрачность комиссионных сборов.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ КОНТРАКТОВ ДЛЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ – ИСТОРИЯ СИТУАЦИИ В НЬЮ-ЙОРКЕ

На протяжении лет Нью-Йорк страдал от характерной коррупции и рэкета в строительной индустрии. В 1980-е годы ряд успешных уголовных преследований против мафии выявил, что мафия спекулировала на строительной индустрии города при помощи вымогательства, взяточничества, махинаций с заявками, рэкета с использованием профсоюзов, мошенничеств и нелегальных картелей. И все же, несмотря на успех этих уголовных дел и заключение десятков предводителей мафии в тюрьму, коррупция, казалось, ничуть не уменьшилась.

Проблема стояла настолько остро, что законодательное собрание штата Нью-Йорк отказалось выделить миллиарды долларов совету по вопросам образования города Нью-Йорка на проведение капитального ремонта разваливающейся инфраструктуры школ города, которая является крупнейшей в стране с 1100 школами и более, чем миллионом учеников. Чиновники штата были уверены, что большая часть выделенных совету по образованию средств окажется в руках мафии или уйдет на взятки и мошенничества. Для преодоления этой проблемы в 1988 году власти города согласились создать новое учреждение, дирекцию школьного строительства, в котором весьма активное и хорошо финансируемое управление генерального инспектора встало на борьбу с влиянием мафии и действовало в защиту важных инвестиций в систему образования. В 1989 году дирекции школьного строительства было выделено 5 миллиардов долларов на новое строительство и капитальный ремонт; годо-

вой бюджет генерального инспектора на тот момент составлял 2 миллиона долларов, то есть менее 0,05% бюджета дирекции.

Генеральный инспектор дирекции школьного строительства взялся за коррупцию и рэкет, характерные для сферы школьного строительства. Знаменательно то, что достигнуто это было без введения нового законодательства и без многомиллионных затрат за счет налогоплательщиков на дорогостоящие профилактические меры. Для достижения своих целей генеральный инспектор воспользовался существующим законом штата и концепцией гражданского договора в сочетании с обычным надзором и контролем за их соблюдением. Эта мера имела превышающий все ожидания успех.

Например, генеральный инспектор переписал стандартные формы заявок и договоров, включив в них требования по:

- *Предоставлению всех сведений о владельце и истории исполнения работ каждым участником торгов (работников субподряда наряду с подрядчиками).*
- *Предоставлению информации о предыдущих арестах и осуждениях и о даче взяток, участии в мошенничестве или махинациях с заявками и связях с какими-либо представителями организованной преступности.*
- *Предоставлению каждым участником обязательств о соблюдении кодекса делового этикета.*
- *Засвидетельствованию того, что вся предоставленная информация является точной и правдивой, и уведомлению о том, что она была предоставлена с целью получения договора от дирекции школьного строительства.*

Типовой договор дирекции включал в себя пункт о расторжении, согласно которому договор разрывался на суровых условиях, если было выявлено, что подрядчик предоставил ложные сведения в тендерных документах. На деле, если обнаруживалось, что подрядчик сообщил ложные сведения в тендерных документах или участвовал в мошенничестве или взяточничестве во время действия договора, подрядчику грозило не только прекращение действия договора, но и выполнение гарантированного законом требования об изъятии всех полученных денег. В дополнение к этому как подрядчик, так и его компания на будущее будут лишены права получения контракта с дирекцией школьного строительства.

Управление генерального инспектора проводило доскональную проверку информации, предоставленной каждым участником торгов, и тщательно изучало

прошлую деятельность каждого подрядчика. В сомнительных случаях участник торгов или подрядчик вызывался в управление генерального инспектора для ответов на вопросы под присягой. Если подрядчик отказывался сотрудничать в этом процессе, договоры с ним разрывались и он был лишен права на дальнейшее сотрудничество. Подрядчик, давший ложные показания под присягой, конечно же, подлежал преследованию за лжесвидетельство согласно действующему законодательству.

Подрядчики были обязаны создавать и в течение трех лет по завершении любого договора хранить записи о выполненной для управления по строительству в образовании работе. Эти записи подлежали аудиту и проверке со стороны управления. Если аудит выявлял любое завышение цены или переоценку, сумма которых превышала половину процента от общей суммы счета по договору, то помимо возмещения переплаченной суммы, подрядчик также должен был оплатить разумную стоимость аудита.

Несколько сот подрядчиков были лишены права участия в торгах управления только за первые пять лет его существования. Было разорвано несколько десятков договоров, в результате чего подрядчики лишились возможности заработать миллионы долларов. Все это было достигнуто с помощью обычных гражданских процессов и очень небольшого числа судебных исков. Помимо этого, более чем десятку подрядчиков были предъявлены обвинения в лжесвидетельстве на основании ложной информации, предоставленной генеральному инспектору.

Но что было еще важнее, представители правоохранительных органов перехватили разговор между членами мафии, в котором они сетовали на то, что этот процесс, по сути, лишает их доступа к контрактам дирекции. Лучше всего было то, что число потенциальных строительных компаний заметно увеличилось за счет прибавления к ним законопослушных и компетентных компаний, которые ранее отказывались от участия в торгах из-за засилья коррупции и рэкета. В результате такого повышения конкуренции расходы были еще более снижены, а качество работы, в целом, улучшилось.

Наконец, в некоторых случаях, когда подрядчик оказывался неподходящим для участия в торгах дирекции или мог лишиться действующих договоров по причинам недобропорядочности, подрядчику предлагалось два варианта на выбор: он мог выбыть из рядов участвующих в торгах на работу с дирекцией или мог согласиться продолжать участие в торгах и продолжать работу с дирекцией на условии тщательного надзора и контроля со стороны независимого генерального инспектора частного сектора. Генеральный инспектор дирекции школьного строительства выбира-

ет и управляет работой независимого генерального инспектора частного сектора – одной из нескольких квалифицированных компаний, специализирующихся в судебно-бухгалтерской экспертизе, праве и расследованиях. Однако стоимость услуг и расходы на работу независимого главного инспектора частного сектора оплачивает подрядчик.

Преимущества такого подхода значительны, а сам факт того, что эти реформы эффективно сработали на практике, достаточно убедителен для того, чтобы другие поближе присмотрелись к этой «контрактной модели» и подумали о применении ее в своей ситуации.

ВОПРОСЫ ВРЕМЕНИ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ СТОРОННИХ УЧАСТНИКОВ

Влияние нормального законодательства, направленного на борьбу с коррупцией, обычно можно усилить введением двух дополнительных элементов: планированием действий во времени и привлечением сторонних участников.

Удачное планирование по времени жизненно важно. Большинство государственных служащих не могут сказать «да», а могут сказать «нет», «может быть» или промолчать. Необоснованное откладывание важных решений обычно наиболее наглядно сигнализирует о существовании нечистой сделки. Поэтому процедуры должны быть строго регламентированы по времени (хотя даже строгий регламент должен учитывать, что в процессе закупок нередко случаются частые, но правомерные задержки). Для случаев несоблюдения сроков следует предусмотреть альтернативный процесс принятия решений, что сделает невозможным шантаж посредством затягивания сроков.

Поскольку закон не защищает партнеров по бесчестным сделкам, такие сделки занимают больше времени, чем обычные. Время уходит на создание подставных компаний и каналов для отмывания денег. Созданные прикрытия должны быть незаметны и от них должно быть возможно легко отказаться. Поскольку взаимное доверие обычно отсутствует, выплата взятки и обещанная помощь должны быть тесно связаны. В некоторых случаях чиновники хотят включить оговорки о разделении доходов. Иногда для снижения риска раскрытия участников сделки используются два-три уровня «посредников». Переговоры – это весьма тонкое дело, поскольку одна из сторон в любой момент может выбыть из игры и раскрыть всю схему. Все это занимает время – время, которого не предусматривает эффективная нормативная база.

Задачей независимых участников, по сути, является затруднение создания внутренних отношений в

процессах принятия решений и реализации. Работа должна быть организована таким образом, чтобы избежать вовлечения независимых участников во внутренние процессы. Как и независимые аудиторы, независимые участники должны располагать специальными знаниями и обладать честностью и добросовестностью.

Здесь следует упомянуть о нескольких мерах:

- *Независимые участники, особенно независимые консультанты, которым необходимо поддерживать свою репутацию в обществе, могут содействовать в подготовке тендерных документов.*
- *Независимые участники могут содействовать в оценке (привнося дополнительное независимое мнение, подтверждающее данные оценки или противоречащее им).*
- *В комиссию, присуждающую контракты, должны входить люди общепризнанной добропорядочности, не обязательно специалисты. Участие в комиссии должно рассматриваться как проявление общественного доверия, которым следует гордиться. Частное состояние участников комиссии должно доводиться до внимания общественности.*
- *Присуждающая контракты комиссия не должна заранее знать о конкретных проектах, в которых могут потребоваться их услуги. В списке должно быть больше людей, чем может потребоваться на любой отдельный момент. На время принятия решений у комиссии физически не должно быть возможности связаться с участниками торгов лично, для чего может потребоваться их пребывание в контролируемой среде, например, гостинице. Если комиссия не может принять решение в назначенные сроки, следует устроить новую сессию с другим составом комиссии.*
- *Организации, выполняющие работы, не должны иметь права голоса в комиссии по оценке предложений, но, скорее, должны быть в распоряжении комиссии для ответов на вопросы. Те же правила относятся к любому международному советнику, подготовляющему тендерные документы.*
- *Советник, отвечающий за подготовку тендерных документов, не должен руководить реализацией проекта.*
- *Существующие лазейки, позволяющие покрывать искусственно созданный перерасход из государственного бюджета, а не из международных займов, должны быть закрыты посредством специальных процедур.*

- *Перерасходы должны допускаться только при наличии докладов органов надзора, указывающих на причины завышенной стоимости в момент ее выявления. Не должны приниматься отчеты о надзоре, поданные «задним числом». Эта процедура обязует подрядчика своевременно сообщать о возникших затруднениях.*

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ДЕЙСТВИЯ

Программы общественной информации о закупках должны относиться ко всем сторонам: чиновникам, ответственным за закупки, поставщикам и подрядчикам, заинтересованным в участии в торгах на получение контракта, и общественности в целом. Следует донести следующие идеи:

- *конкретный субъект права, государство или одно из его учреждений, располагает четко определенным набором правил о закупках, за исполнением которых он намеревается тщательно следить;*
- *нарушители правил будут наказаны по закону;*
- *чиновники, участвующие в актах коррупции, будут уволены;*

- *участники торгов, нарушающие правила, будут оштрафованы, могут быть заключены в тюрьму и не будут допускаться к участию в торгах в будущем посредством занесения в черный список.*

Конечно, важно, чтобы занесенные в черный список имели право подавать апелляцию в независимый и компетентный трибунал. Эта мера защищает от злоупотреблений со стороны коррумпированных чиновников, добивающихся своих целей через административный процесс занесения в черный список. Такое право обычно существует во всех странах, где суды наделены необходимыми полномочиями для наблюдения за правомерностью административных действий.

Должно быть понятно, что никакого из вышеприведенных действий в отдельности недостаточно для полного искоренения коррупции в секторе закупок, и уж тем более, не сразу. Однако координированные всесторонние действия могут принести заметную пользу. Если утвердить и обнародовать законы, направленные на борьбу с коррупцией, если ввести надежные и проверенные процедуры, если компетентность в закупках повышается обучением и карьерным ростом и если все знают, что правительство серьезно намерено проводить в жизнь честные и справедливые практики, то перемены наступят.

СНОСКИ

- 1 На протяжении ряда лет несколько межправительственных организаций работали над вопросом закупок. У комиссии Организации Объединённых Наций по праву международной торговли есть типовая закон о закупке товаров, работ и услуг: <http://www.undp.org.fj/gold/docs/UNICITRA.PDF>; см. «Принципы и законодательство о закупках Европейского Союза» на сайте www.bisinfonet.ac.uk/InfoKits/contract-negotiation/InfoKits/infokit-related-files/ec-procurement-issues; см. руководство по основам политики и т.д. на сайте <http://www.ogc.gov.uk/index.asp?id=1000084>; см. «эффективную модель закупок» на сайте <http://www.ogc.gov.uk/index.asp?id=417>; см. рекомендацию ОЭСР по предотвращению коррупции в ходе закупок в целях гуманитарной помощи http://www.oecd.org/document/30/0,2340,en_2649_201185_2394526_119672_1_1_1,00.html; см. дополнительную информацию по предотвращению коррупции в проектах Всемирного банка <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/preventing.htm>; см. the World Bank's Panel of Procurement Experts: Fiduciary Risk Management, Capacity Building and Anti Corruption на сайте <http://www.worldbank.org/html/extdr/business/dfid.htm>; см. the OECD Anti-Corruption Instruments and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises на сайте <http://www.greco.coe.int/web/Default.orgE.htm>.
- 2 Southern African Documentation and Cooperation Centre, "Heavy Fine in Lesotho Corruption Trial," October 30, 2002: <http://www.sadocc.at/news2002/2002-323.shtml>
- 3 Многие вопросы о принятии решений в этой главе частично затрагиваются в различных положениях о закупках. Среди них Генеральное соглашение о закупках Организации международной торговли, типовой закон о закупке товаров, работ и услуг комиссии ООН по праву международной торговли, руководство Всемирного банка по выбору советников и совершению закупок товаров и услуг и Руководство по принятой деятельности (UNCITRAL) Европейской комиссии. Во всех этих документах предлагаются способы борьбы с коррупцией. Но ни в одном из них не предлагается и не требуется достаточно широкой структуры транспарентности и отчетности. На деле необходима полная транспарентность и надежная гарантия соблюдения правил посредством эффективного надзора и интенсивных внутренних и общественных наблюдения и проверок.
- 4 Foreign Corrupt Practices Act: <http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa.html>
- 5 OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions: <http://www.imf.org/external/np/gov/2001/eng/091801.htm>
- 6 Transparency International, The Corruption Fighters' Toolkit: http://www.transparency.org/toolkits/2001/ccinp_ip-columbia.html
- 7 Online Procedures Enhancement for Civil Applications: <http://open.metro.seoul.kr/>
- 8 В Интернете размещаются названия отстраненных компаний. Система списка отстраненных сторон – это электронная версия Списка сторон, не допускающихся к участию в федеральных программах закупок и других программ, в который включены компании, не допускающиеся к получению государственных договоров или определенных договоров субподряда ни с каким подразделением правительства (если не указано иначе) и определенных видов государственной финансовой и другой помощи и привилегий. См. Excluded Parties List System: <http://epls.arnet.gov/>
- 9 Постановление было представлено в южноафриканский парламент в ноябре 2003 года.
- 10 Public Service Commission Report on Blacklisting (апрель 2002): <http://www.polity.org.za/pdf/blacklisting.pdf>

LICENCES



Во многих странах слово «государство» воспринимается как синоним таких слов как «правила», «нормы» и «бюрократия». Для занятий любым видом деятельности, от вождения автомобиля до торговли, требуются лицензии, свидетельства и согласования, а зачастую и разрешения самых разных органов.

Как однажды заметил высокопоставленный сотрудник МВФ, «существование этих правил и согласований наделяет чем-то вроде монопольной власти чиновников, обязанных выдавать разрешения или проводить контроль деятельности; ... [Они] могут отказать в разрешении или просто не выносить никакого решения месяцами и даже годами. Именно так они используют государственные полномочия для вымогательства взяток у тех, кому необходимы такие разрешения или согласования».¹

Кроме того, во многих странах государство предоставляет товары и услуги по ценам ниже рыночных. В число таких товаров и услуг входят водоснабжение, государственное жилье, образование, здравоохранение, доступ к государственным земельным ресурсам, некоторые виды пенсионного обеспечения (например, по нетрудоспособности) и т.д. Ограниченность ресурсов неизбежно вызывает появление различных распределительных систем и очередей, создается избыточный спрос, и возникает необходимость принимать решения по распределению ограниченных ресурсов. Неудивительно, что те, кто нуждается в таких товарах и услугах, готовы платить взятки, чтобы получить их вне очереди или обеспечить себе легкий доступ к предоставляемым государством ресурсам.

В дополнение к этим обстоятельствам имеет место и практика принятия решений «по усмотрению должностного лица», в рамках которой существенную роль может играть коррупция, в том числе в высших эшелонах власти или на политическом уровне:

- *Предоставление налоговых льгот, которые могут принести их получателям миллионные прибыли.*
- *Зонирование земель и пересмотр зонирования, в результате чего стоимость земли может возрасти от минимальной до весьма значительной величины.*
- *Лицензии на использование государственных земель, например, в целях лесозаготовок или добычи полезных ископаемых, могут оказаться весьма выгодными.*
- *Решения по утверждению крупных зарубежных инвестиций, которые нередко наделяют инвесторов монопольными полномочиями.*
- *Продажа крупных объектов государственной собственности.*

- *Решения о приватизации и формах ее проведения.*
- *Решения, предоставляющие монополию в отношении отдельных видов экспортных или импортных операций или деятельности на внутреннем рынке.²*

Низкооплачиваемые коррумпированные чиновники обожают бюрократические порядки, поскольку они вынуждают бизнесменов, томящихся в ожидании выдачи разрешений или предоставления каких-либо государственных услуг, предлагать взятки; таким образом чиновники используют потребности сограждан в своих собственных интересах. Принимая во внимание тот факт, что в ряде стран мелким чиновникам могут не платить зарплату месяцами, было бы не совсем справедливо характеризовать их как «коррумпированных». Первоочередной задачей любой администрации должна быть своевременная выплата зарплат своим служащим.

В Индонезии учреждения, в которых существуют возможности «левого» обогащения, называют «мокрыми», а «сухие» министерства – это те, в которых такие возможности ограничены. «Мокрыми» государственными должностями считается работа в полиции, налоговых органах, а также любой пост государственного министра. «В рамках государственной бюрократической машины должность сборщика налогов являлась верной дорогой к богатству, – рассказал один из людей, которых опрашивали в ходе работы над книгой Кейта Лаварда «Сухарто: последний султан Индонезии».³» Назначение на «сухую» должность – наверно, самая страшная судьба, которая может выпасть на долю чиновника», – добавил другой.

По некоторым сообщениям, Управление иммиграции Филиппин погрязло в взяточничестве и коррупции, «и все, от комиссаров до последнего клерка и уборщика, говорят только о деньгах, деньгах, грязных деньгах».⁴

Вот как охарактеризовал эту ситуацию полковник Сальвадор Родольфо, бывший консультант Управления иммиграции по вопросам разведки:

«Коррупция пронизывает Управление иммиграции снизу доверху, охватывая все ступени иерархической лестницы. Многочисленные возможности для получения взяток процветают благодаря предоставленным иммиграционным чиновникам полномочиям в вопросах, определяющих жизни и судьбы как живущих на Филиппинах иностранцев, так и уезжающих за рубеж филиппинцев. Многие сотрудники недостаточно квалифицированы [и]; получили работу только благодаря родственным или политическим связям».⁵

В соседней Малайзии оказалось, что не менее 100 000 человек получили водительские права, не сдавая необходимых экзаменов.

На другом конце света канадский журналист описал следующую печальную картину жизни в одной из стран, находящихся в процессе перехода к рыночной экономике:

«Согласно данным последних исследований, на взятки, «крышевание» и иные «незаконные выплаты» частные предприятия расходуют в среднем около 37 000 долларов в год. Руководящие сотрудники компаний тратят до 40 процентов своего рабочего времени на встречи с чиновниками для переговоров о предоставлении лицензий и уровне налогообложения. Для сравнения, у предпринимателей в Литве на это уходит лишь 15 процентов времени, в Пакистане – 12 процентов, а в Сальвадоре – 8 процентов».

В стране лицензированию подлежат около 100 видов хозяйственной деятельности, которые, по мнению Всемирного банка, представляют собой «практически полный список» всех возможных видов деятельности. Лишь в приблизительно одной трети случаев это оправдано в силу соображений охраны здоровья, безопасности, защиты окружающей среды или государственной безопасности. На получение лицензии нередко уходят месяцы; кроме того, для этого могут потребоваться многочисленные документы и немалые расходы.⁶

Согласно данным обследования 150 предприятий в пяти городах одной из европейских стран, гражданам приходится платить в среднем 1250 долл. за установку телефона, 390 долл. за получение лицензии на импортную деятельность, 295 долл. за возможность выезда за границу, 125 долл. за каждое посещение налогового инспектора и 60 долл. за каждое посещение инспектора санэпидстанции или противопожарной службы. В соседнем государстве, как показал опрос 50 предприятий, взятки, выплачиваемые за аналогичные услуги, в среднем находятся на том же уровне.⁷

После выдачи лицензий штрафы за любое нарушение условий, на которых они были предоставлены, должны быть сопоставимы с тяжестью таких нарушений. Согласно утверждениям одного из течений юридической мысли, компании должны сопоставлять сумму штрафа с выгодой, которую можно получить, пойдя на сознательное нарушение. Для того, чтобы лицензионная система выполняла свои функции должным образом, никогда не должна возникать такая ситуация, в которой обладателю лицензии выгоднее нарушить ее условия, чем соблюдать их.

Коррупция может проявляться в различных формах, от мелкой продажности низкооплачиваемых клерков, которые придерживают какие-либо документы до тех пор, пока просители не заплатят определенную сумму для «смазывания колес» государственной машины, до коррупции на высшем уровне, когда ответственные руководители изменяют, применяют произвольно или откровенно нарушают какие-либо правила к выгоде тех, кто платит им взятки.

Такое случается не только в развивающемся мире. Совершенно чрезвычайные случаи коррупции стали достоянием гласности в США. В штате Иллинойс желающие получить права на управление грузовиком должны пройти долгие и сложные экзамены на знание правил безопасности и технических вопросов. Иммигранты, стремящиеся получить высокооплачиваемую работу водителя грузовика, но не знающие английского языка или плохо говорящие на нем, практически лишены возможности сдать эти экзамены. По утверждениям представителей федеральной прокуратуры, сотни желающих получить водительские права иммигрантов платили взятки государственным служащим штата, которые за это натаскивали этих людей перед экзаменами или просто заполняли за них экзаменационные документы. Часть полученных таким образом денег эти госслужащие вносили в избирательный фонд губернатора штата. По этому делу обвинялся 31 человек, и 26 из них признали себя виновными.⁸ Аналогичные махинации были вскрыты и в Западной Европе.

Как же такое становится возможным? Двусмысленные или непонятные инструкции. Решения, оставленные на усмотрение чиновников. Возможности заставлять людей ждать того, что по закону им должно быть предоставлено или выдано, например, водительские права. Отсутствие независимых механизмов подачи жалоб и апелляций, которыми могли бы воспользоваться граждане.

Каковы последствия всего этого для бизнеса? Исследования показывают, что в некоторых странах высшим руководителям компаний приходится тратить до четверти своего рабочего времени на общение с государственными чиновниками.⁹

УСКОРЯЮТ ЛИ ВЗЯТКИ РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ?

Иногда говорят, что мелкие взятки платят для «ускорения процесса» – они якобы «смазывают колеса», и дела делаются быстрее. Так ли это?

Опираясь на данные трех исследований, которые проводились в международных масштабах и охватили тысячи предприятий, экономисты Всемирного банка Дэниел Кауфман и Шан-инь Вей рассмотрели вза-

имосвязь между выплатой взяток, потерями времени управленцев на общение с бюрократами и величиной затраченных средств. Оказалось, что компании, выплачивающие более значительные средства в виде взяток, как правило тратят больше, а не меньше времени на согласование с бюрократами различных правил и положений. Практикующие взятки компании также сталкиваются с более высокой стоимостью капитала.¹⁰

Согласно выводам авторов, было бы неправильно утверждать, что взятки способны упростить бюрократические процедуры для бизнесменов в тех случаях, когда бюрократы применяют правила и нормативы по своему усмотрению и, вымогая взятки, могут затягивать дело. Проведенный исследователями эмпирический тест показал, что в компаниях, которые дают взятки, менеджеры тратят на общение с чиновниками больше времени.

Деловые круги могут лишь выиграть от законов и коллективных инициатив, которые укрепят их возможности сказать взяточничеству «нет».

ПОСЛЕДСТВИЯ ВЗЯТОЧНИЧЕСТВА ДЛЯ ЗАТРОНУТЫХ ИМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ

Появляется все больше свидетельств того, что коррупция на низшем уровне, издавна характеризующаяся как «мелкая», на самом деле гораздо более опасна, чем считают многие. Во многих странах должности, на которых государственные чиновники могут вымогать особенно значительные взятки, стали самыми желанными. В результате появился рынок, на котором такие должности либо попросту продаются теми, кто отвечает за соответствующие назначения, либо «сдаются в аренду» на условии, что занимающий эту должность чиновник будет регулярно выплачивать определенные суммы вышестоящему начальнику. При этом деньги могут проходить по цепочке снизу до самого верха, что делает коррупцию в таком учреждении и системной, и систематической.

Необходимо внимательно проанализировать механизмы назначения на должности в государственной службе. Во всех случаях, когда это возможно, назначение на должность должно зависеть от квалификации и заслуг кандидата, происходить открыто, на конкурсной основе и независимо от соответствующего департамента или учреждения.

БЕЗДНА ЛИЦЕНЗИЙ

Во многих серьезно пораженных коррупцией странах существуют требования получения как отдельны-

ми гражданами, так и предприятиями огромного количества лицензий на самые разные виды деятельности. Кроме того, частный сектор подлежит самым разным проверкам своей деятельности ежегодно, а во многих случаях и чаще, и любая проверка может закончиться закрытием предприятия.

Многие лицензии и льготы не подлежат автоматическому продлению. Получение лицензии означает не конец, а лишь начало взаимоотношений, в основе которых лежит вымогательство.

В ряде стран на ведение хозяйственной деятельности необходимо получить столько разрешений, что не существует даже их исчерпывающего списка. Каждый департамент и каждое учреждение выдвигают свои собственные требования и устанавливают собственные правила. К ним добавляется огромное число законных нормативов, многие из которых носят общий характер и могут толковаться самым различным образом. Условия выдачи лицензий формулируются туманно и широко, что создает питательную почву для коррупции. Кроме того, жалобы и апелляции в конце концов приходят на тот же стол, за которым принимались изначальные решения, являющиеся предметом жалобы.

Одной из таких стран является Словакия. Центральным элементом национальной программы борьбы с коррупцией этой страны является требование к высшим государственным должностным лицам отдельных учреждений вести подробные списки всех лицензий, льгот, разрешений, займов и субсидий, которые они выдают или предоставляют. Кроме того, от них требуется прилагать к каждому такому решению подробный перечень департаментов, которые за них отвечают, имен ответственных чиновников, применимых критериев и копий всех процедурных правил и положений по вынесению соответствующих решений. Затем разрабатывается план действий в целях ликвидации всех ненужных разрешений, введения автоматически возобновляемых разрешений и льгот и установления четких и обязательных правил выдачи любых разрешений и льгот, сохранение которых считается необходимым.

В первом докладе ГРЕКО 2003 г. об этом плане говорилось с одобрением, однако при этом подчеркивалось, что правительство до сих пор не определило точное количество лицензий, подлежащих ликвидации, и не дало обоснования сохранения тех лицензий, которые остаются в силе.

Даже в Швейцарии несколько лет назад обнаружилась удивительная вещь: оказалось, что инспектор ресторанов, разрешение которого требовалось для открытия новых ресторанов в Женеве, вымогал взятки у хозяев существующих ресторанов и благодаря этому приобрел в Италии значительные объекты собствен-

ности. После того, как инспектор оказался в тюрьме, городской совет Женевы начал подбирать его преемника и занимался этим до тех пор, пока один из членов совета не задался вопросом о целесообразности этой должности. Действительно, вопросы санитарии или безопасности инспектором даже не рассматривались: ему только предстояло решить, будет ли новый ресторан экономически эффективным. Как только это стало ясно, совет тут же упразднил эту должность.

Однако ликвидация и (или) совершенствование процесса предоставления лицензий и разрешений – непростое дело. Насколько бы ненужным не представлялось какое-либо разрешение, вполне логично предположить, что чем оно абсурднее и неоправданнее, тем выше вероятность того, что его придумали попросту в целях вымогательства взяток у тех, кому необходимо такое разрешение получить. Повышение эффективности управления означает избавление от целых когортов коррумпированных чиновников.

УСТРАНЕНИЕ ЛИЧНЫХ СВЯЗЕЙ

В трех случаях, когда государственные чиновники обслуживают одних и тех же клиентов в течение длительного периода времени, могут возникнуть, даже неосознанно, отношения, выходящие за рамки исключительно делового характера. Люди становятся друзьями, приглашают друг друга в гости или встречаются в неофициальной обстановке, и даже самый честный государственный служащий может почувствовать себя обязанным отблагодарить за проявленные знаки внимания. Эту проблему можно решить двумя способами.

Во-первых, деловые отношения можно обезличить: заявители не будут знать, кто конкретно занимается их делами. В Сингапуре прохождение таможи значительно ускорило в результате компьютеризации, которая также дает возможность установить сроки таможенной очистки товаров; такой же подход был принят в ряде других стран. Если товары не прошли таможенный досмотр к определенному сроку, надзирающие органы требуют объяснения причин их задержки. Поскольку все общение между должностными лицами и гражданами происходит посредством компьютера, а не через стойку, личный контакт исключается. Ведение дел посредством почты, а не лично также создает дополнительные возможности обезличить соответствующие процедуры.

Во-вторых, штат сотрудников можно регулярно менять с тем, чтобы они не оставались на «уязвимых» должностях слишком долгое время. В этом случае возникают определенные издержки, поскольку люди будут перемещаться с должностей, на которых они

уже успели приобрести определенный опыт работы, но тем не менее это как раз те издержки, которые необходимо закладывать в расчет управления рисками. Издержки сохранения одних и тех же сотрудников на таких должностях, скорее всего, будут значительно выше.

Наконец, можно привлечь третьи стороны. В одной из стран уровень коррупции в налоговой службе удалось значительно сократить благодаря введению требования уплаты всех налоговых платежей через уполномоченный банк: таким образом сотрудники налоговой службы были полностью отстранены от приема налоговых платежей.

ГРАЖДАНСКИЕ ХАРТИИ

Гражданские хартии впервые появились в Великобритании и быстро распространились по всему миру. В Великобритании национальными хартиями охвачены такие важнейшие сферы государственных услуг, как суды, национальная служба здравоохранения и управление льгот и привилегий. В хартиях определяются стандарты предоставления услуг и порядок подачи жалоб в тех случаях, когда указанные стандарты не соблюдаются.

Существуют специальные хартии, касающиеся услуг местного уровня, в том числе практики конкретных врачей, местных больниц, школ и социальных служб. Если граждане осведомлены о стандартах предоставления услуг, на которые они имеют право, и о том, кому и как подать жалобу, если эти стандарты не выполняются, соответствующим чиновникам становится более опасно заниматься мелкой коррупцией.¹¹

Указанные хартии являются актами прямого действия: предполагается, что граждане будут сами отстаивать свои права, гарантированные хартиями, и использовать имеющиеся предусмотренные процедуры подачи жалоб в тех случаях, когда услуги не соответствуют установленным стандартам. Таким образом, на должностных лиц оказывается скорее психологическое, чем юридическое давление в целях добиться от них должного выполнения своих функций. Однако тот факт, что гарантии уровня предоставления услуг вывешены на стене государственного учреждения, означает, что граждане всегда имеют возможность с ними ознакомиться.

Стимулируя граждан требовать предоставления услуг на должном уровне, надзирающие органы получают возможность отслеживать количество подаваемых жалоб и принимать должные меры в отношении тех учреждений, на работу которых поступает много нареканий.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНТЕРНЕТА

Вполне очевидно, что Интернет потенциально сокращает возможности злоупотреблений в процессе выдачи лицензий и разрешений. Однако опыт Индии, например, показывает, что недостаточно просто перевести существующую систему, в рамках которой процветает коррупция, в онлайн-режим и назвать ее «электронное правительство». Для того, чтобы воспользоваться всеми преимуществами Интернета, необходимо реформировать и реорганизовать всю работу и порядок деятельности.

В Сеуле Онлайн-порядок эффективной обработки заявлений граждан (OPEN) была создан в целях обеспечения прозрачности системы городского управления путем предотвращения неоправданных задержек и нарушений в рассмотрении дел граждан со стороны муниципальных служащих. Эта основанная на использовании Интернета система дает гражданам возможность контролировать ход рассмотрения их обращений за разрешениями и согласованиями в тех случаях, когда проявления коррупции наиболее вероятны, и подать жалобу на любое нарушение установленных порядков. В день соответствующий веб-сайт посещают более 2000 человек.¹²

«ПОЗИТИВНОЕ МОЛЧАНИЕ»

В результате недавних реформ в Боливии, в частности, была опубликована подробная информация о порядке работы государственных учреждений и всех взимаемых пошлинах и сборах. Теперь во всех государственных учреждениях должны быть вывешены информационные бюллетени с перечислением требуемых документов и процедур и указанием точной суммы взимаемых за соответствующие действия сборов. Такой порядок имеет своей целью предотвратить вымогательство взяток государственными служащими и избавиться от «посредников», помогающих гражданам в прохождении необходимых процедур.

Кроме того, внедрена практика «позитивного молчания». Она состоит в том, что граждане, обращающиеся за лицензиями на профессиональную деятельность, регистрационными документами на автотранспорт или иными государственными удостоверениями и справками считаются автоматически их получившими в том случае, если в течение 15 дней с момента подачи заявления они не получают отказ. Всем в Боливии известно выражение «Приходите завтра» – на самом деле оно означает «Приходите с деньгами». После проведения реформ, услышав предложение «прийти завтра», человек может просто выждать 15 дней, а после этого воспользоваться правилом «позитивного

молчания» в том случае, если он не получил отказ до истечения установленного срока.

Конечно, сохраняется возможность того, что кто-либо, обращающийся за разрешением или лицензией, на получение которых он не имеет прав, даст взятку чиновнику за то, чтобы соответствующее заявление было утеряно, и таким образом получит желаемое. При таком порядке важно контролировать случаи использования принципа «позитивного молчания» и удостовериться в том, что для каждого такого случая есть удовлетворительное объяснение и что такое не происходит слишком часто в каком-либо одном отделе или в отношении одной и той же группы лиц.

По мнению Всемирного банка, одним из важнейших государственных институтов является профессиональная и хорошо мотивированная государственная служба, в рамках которой отбор и выдвижение сотрудников основаны не на патронаже, а на квалификации и заслугах. Эффективно работающая государственная служба не только противодействует проявлениям мелкой коррупции, но и готовит кадры для многих из тех учреждений, которые заботятся о профессионализме и честности сотрудников государственных структур. В их число входят министерства финансов и людских ресурсов, государственные аукционные комитеты, технические службы, оценивающие заявки на получение контрактов, органы, реализующие регулятивную политику, бухгалтерские службы и отделы внутреннего и внешнего аудита. Однако опыт Всемирного банка в оказании помощи более чем 60 странам в реформировании государственной службы показывает, что в этой конкретной сфере продвижение вперед, как правило, идет очень медленными темпами.¹³

ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В СИСТЕМЕ ВЫДАЧИ РАЗРЕШЕНИЙ И ЛИЦЕНЗИЙ

В одной из стран с экономикой переходного периода ведущая неправительственная организация сформулировала следующий план действий для борьбы с коррупцией в сфере лицензирования деятельности:

«Необходимо законодательное регулирование деятельности, на ведение которой требуются лицензии и разрешения, причем все процедуры и условия выдачи разрешений и лицензий должны устанавливаться самим законом, а не иными подзаконными или специальными актами. Предлагаемые действия включают в себя:

- *Ограничение такой деятельности лишь теми сферами, в которых она абсолютно*

необходима. В таких случаях должны обеспечиваться более надежные гарантии транспарентности. Деятельность учреждений, выдающих разрешения и лицензии, должна быть подотчетна общественности.

- *Запрещение любого не устанавливаемого законодательно порядка лицензирования или выдачи разрешений.*
- *Отмена многочисленных существующих положений, правил и инструкций, регулирующих порядок выдачи лицензий и разрешений.*
- *Отмена всех юридических положений, согласно которым выдача лицензий и разрешений оставляется на усмотрение органов власти. (Одним из примеров этого является посвященный рекламе раздел Закона «О защите конкуренции», другим – проект закона о СМИ и т.д.).*
- *Расширение возможностей контроля в случаях отказа в лицензии или разрешении.*

Установление основных требований к выполнению административных процедур:

- *В сфере внешней торговли строгое соблюдение обязательств, взятых на себя страной в отношении Европейского Союза и Всемирной торговой организации.*
- *В сфере финансов и в том, что касается Валютного совета, строгое соблюдение обязательств, взятых на себя страной в связи с членством в МВФ, в т.ч. статьи VIII Статей договора (Устава) МВФ. Результатом этого станет усовершенствование методов и форм деятельности и повышение эффективности государственного управления, а как следствие – более качественное предоставление государственных услуг населению. Достижению этого результата будет способствовать становление определенных обязательных требований к управлению в том, что касается процесса принятия решений (например, сроков вынесения решений, форм обнародования принятых решений и т.д.). Для оценки воздействия этих мер на уровень коррупции можно разработать и реализовать пилотный проект в небольшом или средних размеров населенном пункте.*

Изменение законодательства в целях сокращения возможностей для вынесения от имени властей субъективных решений».

Вышеуказанных целей можно достичь путем четкого определения прав, обязанностей и процедур, связанных с реализацией дискреционных полномочий, а также путем пересмотра теоретического обоснования роли государства в жизни общества.

Принятие закона «О государственной службе»

Такой закон должен четко устанавливать права, обязанности и ответственность государственных служащих. В этой связи для обуздания коррупции могли бы быть приняты следующие конкретные меры:

- *Обучение и подготовка государственных служащих всех уровней и разработка четких основных правил и кодексов поведения.*
- *Обязательная подача государственным служащими деклараций о своих доходах и имуществе и доходах и имуществе членов своих семей (с одновременным установлением такого правила и для членов парламента). В свою очередь органы, отвечающие за получение и проверку такой информации, должны также быть наделены полномочиями требовать от государственных служащих доказательств законного происхождения их доходов и имущества вместо того, чтобы самим доказывать незаконность их происхождения. Указанные полномочия могут быть предоставлены либо инспекционным органам министерств, либо таким национальным органам как финансовая полиция или управление расследований финансовых правонарушений.*
- *Определение правил получения подарков государственным служащими и контроль соблюдения указанных правил посредством внутренних контрольных механизмов.*
- *Создание государственного регистра в целях обеспечения транспарентности финансового и имущественного положения высокопоставленных государственных служащих.*
- *Предотвращение конфликта интересов.*

Создание системы оценки эффективности деятельности государственных служащих, включая дисциплинарные меры, в целях повышения эффективности внутреннего контроля.

Контролирующие функции можно передать специальному органу в аппарате министра по делам государственного управления.

Усовершенствование оплаты труда государственных служащих в сочетании с эффективными

механизмами контроля и оценки эффективности деятельности.

Вышеуказанные меры позволят укрепить мотивацию государственных служащих и повысить их социальный статус.

Установление правил внутреннего распорядка и подробных инструкций.

Для достижения указанной цели необходимо, чтобы правила и инструкции, касающиеся взаимоотношений граждан с государственными учреждениями были общедоступными, а также максимально простыми, понятными и подробными. В результате публикации таких правил и инструкций в печати граждане будут лучше информированы о своих правах и об обязанностях государственных служащих. Таким образом и указанные правила и инструкции станут еще более обязательными для госслужащих, а их выполнение станет препятствием на пути произвола и нарушений интересов граждан.

Юридическое регулирование мер и санкций различных масштабов и форм в отношении замешанных в коррупции государственных служащих.

Необходимо позаботиться о разработке как уголовных, так и дисциплинарных наказаний. Наличие юридической ответственности различных видов будет удерживать чиновников от всевозможных нарушений. Дисциплинарные меры могут включать в себя понижение в должности или материальную ответственность чиновников в случае заключения ими невыгодных сделок в результате коррупции. В этой связи более эффективной мерой считается гражданская ответственность.

Материальная ответственность должна включать в себя компенсацию любых расходов на расторжение соответствующего контракта.

В то же время государственные служащие, способствующие разоблачению случаев коррупции, должны стимулироваться и получать вознаграждение в виде части компенсации или штрафа, выплачиваемых виновными в коррупции.

Законодательный запрет на занятие государственных должностей лицами, которые становятся членами руководящих органов коммерческих компаний, в целях обеспечения процесса принятия независимых решений.

Любые исключения из вышеуказанного запрета должны тщательно рассматриваться и подробно регулироваться законодательством с тем, чтобы, с одной стороны, не оставить никаких лазеек в законах, а с другой – предотвратить превращение такого запрета в потенциальный барьер на пути привлечения на государственную службу высококвалифицированных специалистов.

Введение ограничений на непосредственное подчинение в рамках иерархической структуры государственных чиновников своим супругам или родственникам (вплоть до четвертой степени прямого или косвенного родства).

Указанные ограничения могли бы применяться лишь к тем операциям или действиям, в ходе которых указанная зависимость возникает на практике, а не к самой должности в принципе.

Введение в соответствующие законы и правила положений о ротации кадров.

Таким образом государственные служащие могли бы поддерживать свою квалификацию и развивать знания и навыки, занимая сопоставимые должности с аналогичными функциями, в то же время избегая постоянного взаимодействия с конкретными частными лицами.¹⁴

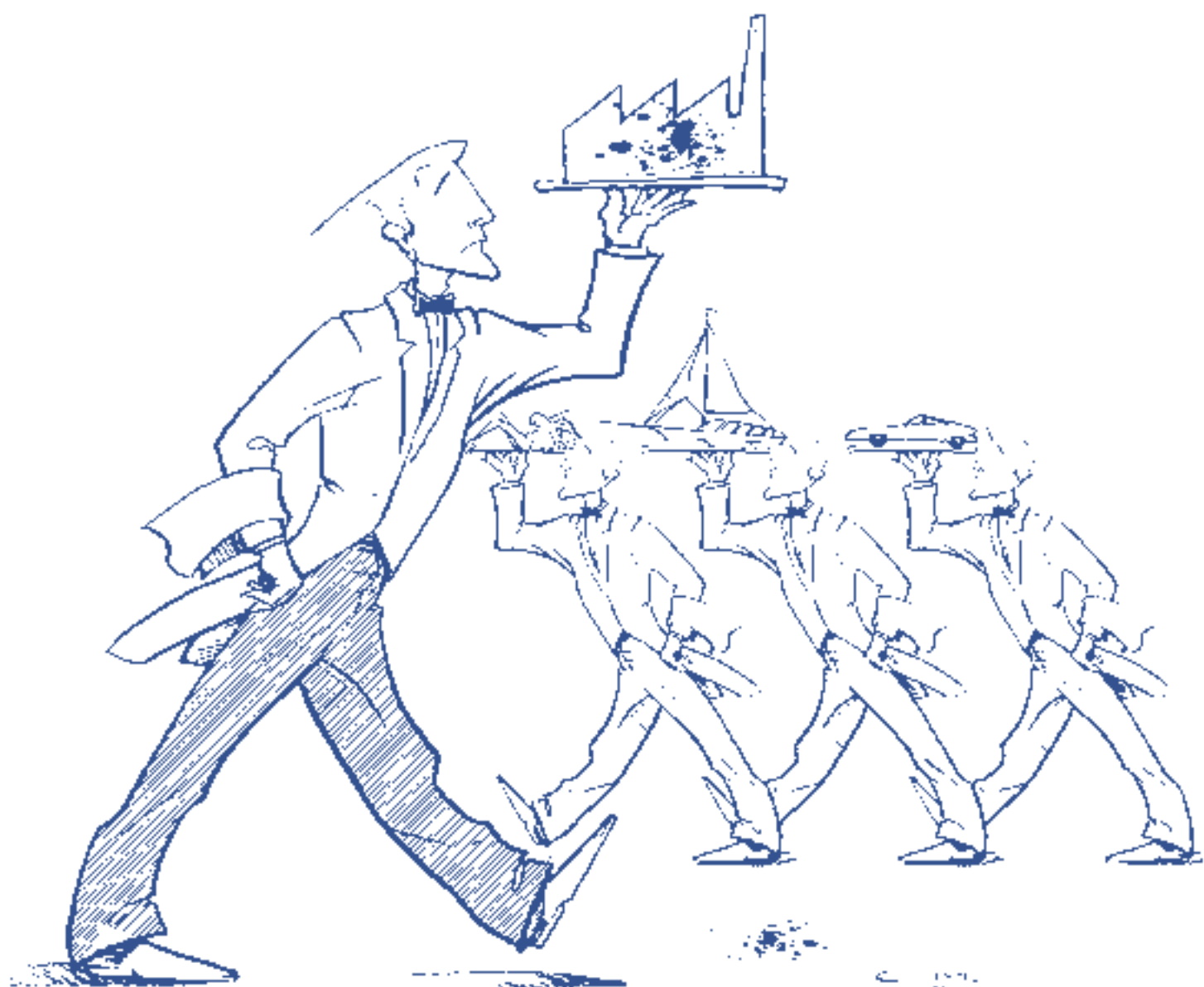
АПЕЛЛЯЦИИ

Наконец, еще одной предупредительной мерой является механизм подачи апелляций на решения государственных органов власти. Для всех случаев, когда гражданин имеет право обратиться за лицензией или разрешением, должен быть предусмотрен механизм обжалования любого решения, отказывающего ему в возможности воспользоваться таким правом. Апелляции должны подаваться в другое учреждение, а не в то, которое вынесло первоначальное решение, и рассматриваться должностными лицами более высокого уровня, чем те, которые принимали первоначальное решение. Апелляции подлежат безотлагательному рассмотрению; в случае если гражданин не удовлетворен результатами рассмотрения его апелляции, он должен иметь возможность обратиться к омбудсмену или в суд.

Порядок, при котором конкретные решения подлежат независимой оценке сторонних лиц, может оказаться самым эффективным средством сдерживания чиновников, готовых в иных обстоятельствах поддаться соблазну злоупотребления своей властью.

СНОСКИ

- 1 Vito Tanzi, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures* <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/tanzi.htm>
- 2 Tanzi, pg. 569
- 3 Цитируется по Keith Loveard, *Suharto: Indonesia's Last Sultan* (Singapore: Horizon Books, 1999, p 111)
- 4 Цитируется по Chua and Rimban, "Gatekeeper," in Sheila S. Coronel, (ed) *Pork and Other, Perks: Corruption and Governance in the Philippines* (1998) pgs. 153-54.
- 5 Там же.
- 6 "Embarrassment Looms for Ukraine," Geoffrey, York *The Globe and Mail*, December 6, 1997.
- 7 Там же.
- 8 CNN: "Illinois alerts truck drivers to bogus truck driver's licenses," 16 March 2000: <http://edition.cnn.com/2000/US/03/16/truck.licenses/>
- 9 Geraint Jones, Joel S. Hellman, Mark Schankerman, and Daniel Kaufmann, *Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transit*: <http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=1066>
- 10 Shang-Jin Wei, and Daniel Kaufmann, Does "Grease Money" Speed Up the Wheels of Commerce? <http://www.nber.org/papers/w7093>
- 11 Charter Mark: <http://www.chartermark.gov.uk/about/>
- 12 OPEN: Seol's Anti-Corruption Project: www1.worldbank.org/publicsector/egov/seoulcs.htm
- 13 Helping countries combat corruption: The role of the World Bank, Note #35: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor06.htm#note35>
- 14 "Clean Future" Public Awareness Campaign, Coalition 2000 (Bulgaria): http://www.csd.bg/publications/coalition2000/Clean%20Future_Public_awareness_campaign.PDF



© 1977
The McGraw-Hill Companies

Хотя в странах с развитой рыночной экономикой приватизация порой критикуется, в странах, которые только что освободились от централизованного планирования и коммунистической власти, продолжавшихся десятилетиями, действуют совершенно другие силы. Мало кто возразит против острой необходимости проведения амбициозных программ приватизации в странах переходного периода для избавления от крайне неэффективного господства государственных монополий в экономике. Многие из этих предприятий, страдающих от назначений на посты по знакомству, истощенных от предоставления незаконного финансирования правящей партии, разграбленных коррумпированными руководителями и обворовываемых сотрудниками на всех уровнях, оказались несостоятельными с точки зрения как финансового положения, так и эффективности производства. Они существовали только за счет непостоянных государственных субсидий и несостоятельной государственной защиты.

Можно ожидать, что частное владение может привнести в такие компании элемент рационализма и эффективности. Финансовая и рабочая производительность таких компаний могла бы улучшиться, а государство могло бы получать налоги вместо того, чтобы выплачивать субсидии. Но с другой стороны, бывшие дотационные предприятия после приватизации, скорее всего, испытают большой спад в числе сотрудников, что может провоцировать оппозицию профсоюза. В конкурентных компаниях, напротив, если и будет, то, скорее всего, минимальное число увольнений.

Приватизация может привести к снижению коррупции за счет перемещения центра тяжести из аморфного и «теневого» государственного сектора в область транспарентной дисциплины стремления к доходу в частном секторе. Приватизация снижает уровень коррупции: руководители компаний принимают решения, которые должны удовлетворять владельцев, а не государственных чиновников; перестают бесконтрольно тратиться государственные средства. По завершении приватизации, независимые компании могут вести свои дела без государственного вмешательства.

Тем не менее, с приватизацией связаны некоторые опасности. Сосуществование государственных предприятий и вновь сформированного частного сектора создает возможности для коррупции в обоих секторах. Один из основных механизмов коррупции предполагает, что частные компании обращаются к государственным предприятиям для получения выгодных договоров, подразумевающих взятки руководителям государственного сектора.

Эта схема также связана с приватизацией компаний их же сотрудниками. Это один из самых распространенных механизмов корпоративной коррупции. Болгарский Закон «О приватизации» (1996-1997), на-

пример, определил привилегии для руководителей и сотрудников (первый взнос в размере 10% и перераспределение остальных 90% на десять лет). Эта законная возможность позволяла коррумпированным руководителям договориться с полукриминальными группировками и и/или с правящей партией о приобретении государственных компаний, которыми они управляли. Они платили за свои акции только 10% рыночной стоимости. Эта конкретная схема приватизации давала преимущество руководителям, но была крайне неэффективна.

Приватизация в монополиях, особенно в общественных коммунальных службах, может устранить мелкую коррупцию, но в то же время может привести к более серьезным злоупотреблениям. Поэтому приватизацию должны предвещать внедрение тщательно спланированной законодательной базы и учреждение регулятивного органа с обученными сотрудниками.

Как мы обсудим ниже, постановления не должны ограничиваться только процессом приватизации, но должны также заботиться о честности и добросовестности рынков, на которых приватизированные предприятия будут действовать.¹ Как заметили такие комментаторы, как Джеффри Сакс, смена владельца сама по себе еще недостаточна для повышения экономической производительности. Только в том случае, когда существуют и действуют законодательные и регулятивные органы, поддерживающие частных владельцев, собственники могут воспользоваться своими новыми правами и повысить производительность и прибыльность.² Более того, схемы, не создающие условий для образования эффективного корпоративного правления, вряд ли могут привести к желаемым результатам.³

Опыт восточной и центральной Европы показал, что приватизация может предоставить политикам возможности для оказания услуг своим друзьям. Крупнейшие активы были проданы за бросовые цены и до сих пор остаются в руках элиты. Новые владельцы, получившие свои компании через покровителя, чаще всего не торопились с их переустройством, так что государству приходилось помогать многим из этих компаний.

Старший чиновник МВФ Вито Танзи заметил, что монополии вне сырьевого и энергетического секторов необходимо приватизировать, чтобы избежать использования государственных предприятий как коррумпированных источников финансирования для политических партий и для трудоустройства связанных с партией людей. «К сожалению, – пишет Танзи, – процесс приватизации государственных предприятий сам по себе создал ситуации, когда некоторые личности

(министры, высокопоставленные государственные чиновники) могут принимать самые основные решения, в то время, как другие (руководители и другие посвященные) располагают информацией, недоступной посторонним, и могут воспользоваться приватизацией для собственного блага... Наиболее значительными представляются злоупотребления в экономиках переходного периода, где для описания злоупотреблений, связанных с переходом государственных предприятий в частное владение, использовались такие термины как вывод активов и номенклатурная приватизация... Из этого следует заключение, что нынешний интерес к коррупции скорее всего отражает увеличение масштабов этого явления на протяжении лет, а не просто повышенную осведомленность о старой проблеме».⁴

Схемы массовой приватизации были приведены в исполнение в некоторых странах. Они воспринимались как способ справедливого распространения имущества без коррупции. Однако по экономическим критериям этот способ не удался, поскольку он не привел ни к повышению капитализации, ни к усовершенствованию руководства, ни к переустройству компаний для того, чтобы справляться с проблемами рынка.

Также во многих странах мира даже если сам процесс приватизации не был коррумпированным, были случаи, когда чиновникам, ответственным за политику приватизации, и их советникам из частного сектора предоставлялась неверная информация о ценности продаваемого ими имущества. Выкуп руководством, в частности, был сверхприбыльным делом, если вычисляющим цены чиновникам сообщались неверные данные даже о таком очевидном имуществе, как земельная собственность.

Для защиты государственных интересов необходимо принимать меры для снижения возможностей злоупотребления.

ПРОБЛЕМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРИВАТИЗАЦИИ БЕЗ КОРРУПЦИИ

Что следует делать для минимизации возможностей для коррупции, если правительство приняло решение о проведении программы приватизации? По сути, конечно, это очень похоже на совершение крупных государственных закупок, и здесь применимы многие процедуры для государственных закупок. (Речь о них идет в главе 9.)

Для профессионального проведения процесса необходимо предоставить достаточно времени, но не слишком много, что позволило бы договориться о нечистых сделках. В прошлом различные проблемы возникли отчасти из-за сроков, установленных международными финансовыми организациями. Комму-

нальные службы были приватизированы вне должных сроков до установления действующей основы для регулирования. В одном из докладов Международного валютного фонда было отмечено: «Во многих странах, проводящих программы реформирования государственного сектора, процесс приватизации всегда начинался до создания необходимых правовых рамок в виде принятия законов о передаче социальных объектов государственным органам или о государственных предприятиях».⁵

Преждевременная приватизация может привести к следующим проблемам:

- *Правительства часто не могут устроить транспарентные и открытые торги или обнародовать необходимые регулятивные законы.*
- *Руководители и сотрудники приватизируемых предприятий, опасаясь будущих перемен и уверенные в возможности избежать наказания, как правило, выводят активы предприятий, подлежащих приватизации.*
- *Многие заинтересованные стороны имеют возможность вступить в переговоры во внутренних кругах и участвовать в политических манипуляциях процессом для собственной выгоды.*
- *Многие государственные предприятия к моменту продажи не успевают стать жизнеспособными в сложившихся экономических условиях, что приводит к частым продажам предприятий по ценам ниже рыночных, несмотря на высокие расходы государства на ре-капитализацию».⁶*

Вот несколько конкретных примеров коррупции, замеченных в процессе приватизации:

- *Шантаж потенциальных участников торгов с целью предотвратить их участие в торгах или повышение ими ставок.*
- *Спекулянты вымогают у серьезных инвесторов плату за свое неучастие, обещая не делать и/или не повышать ставок.*
- *Организация аукционов с искусственно заниженными ценами когда серьезные потенциальные инвесторы, запуганы угрозами. В таких аукционах высшая цена называется продавцом и далее постепенно снижается до тех пор, пока участник торгов не примет предложенную цену.*
- *Предприятия на аукционе покупают, не намереваясь выполнять обязательства по выплате стоимости к конкретной дате, а с тем, чтобы использовать предприятие для вывода его активов или для других целей до*

момента, когда итоги торгов будут объявлены недействительными.

- Подделка документов, якобы свидетельствующих о том, что выставленное на аукцион предприятие ранее арендовалось одним из участников торгов, что позволяет воспользоваться преимущественным правом покупки.
- Чрезвычайно заниженная оценка имущества.
- Неправомерное участие иностранных организаций при посредничестве местных организаций.⁷

НЕСКОЛЬКО ВАРИАНТОВ МЕТОДОЛОГИЙ

Различные социальные, экономические и политические соображения определяют конкретный способ проведения данной приватизации.

Наименее всего подвержены коррупции ваучерная приватизация и процесс известный как «ликвидация», при котором активы компании распродаются не одним пакетом, а по отдельности.

Немногом более опасна приватизация посредством первоначального открытого предложения, хотя она и дает преимущество формального процесса с открытым назначением цен на акции.

Более проблематичны торги: они занимают больше времени, менее транспарентны и могут предоставить большую свободу для противоправных действий. Можно снизить вероятность возникновения коррупции, если есть возможность устроить процесс торгов независимо и без участия политиков. Тем не менее, по сравнению с первоначальными открытыми предложениями, торги создают большую вероятность улучшения структур управления для компаний.

Менее желательна такая форма приватизации, как выкуп руководством и сотрудниками, используемая во многих программах приватизации. Практически всегда при этом покупателям предоставлялась возможность выкупить акции по ценам ниже рыночных.

Худшим вариантом является так называемая «спонтанная приватизация», которую экономисты Дэниэл Кауфманн и Пол Сигельбаум описали как «саму суть коррупции, неприкрытое разграбление государственного имущества политиками и связанными с номенклатурой директорами предприятий»⁸.

У правительства также должны быть разные советники по вопросам программы приватизации. Несомненно, использование одного и того же советника для выработки стратегии и консультаций по конкретным вопросам сделки может ускорить процесс, но это чревато возникновением конфликта интересов. Это также может породить конфликт между советником и целями государственной политики. В то время, как государство может стремиться к перестройке струк-

туры индустрии и созданию конкуренции, советник может настаивать на продаже актива наряду с правами на монополию в целях увеличения доходов, что в свою очередь повысит комиссионные советников.⁹

ЛУЧШИЕ ПРИЕМЫ ПРИВАТИЗАЦИИ

Хотя существует множество способов проведения приватизации, всегда следует соблюдать определенные принципы:

- Конкуренция среди покупателей. Аукционы и открытые торги снижают риск оказания предпочтения отдельным покупателям.
- Публичное объявление о торгах с указанием ясной и полной информации об условиях торгов.
- Условия торгов и приватизации не должны изменяться после обнаружения.
- Всем заинтересованным сторонам предоставляются равные условия для участия.
- Неограниченный доступ к приватизируемой компании. Потенциальные покупатели должны иметь возможность посетить компанию, поговорить с корпоративным руководством и иметь свободный доступ к финансовой информации компании.
- Единственным критерием выбора победителя должна быть высшая названная цена.
- Следует избегать прямых продаж. Это наиболее рискованная форма приватизации, особенно если правительство, по сути, контролируется одной политической партией.
- Краткие временные рамки, которые уменьшают количество времени для совершения коррумпированных сделок.
- Процесс приватизации должен происходить согласно ясным и объективным критериям, что предотвращает наделение чиновников излишней свободой действий.
- Публикация всей относящейся к приватизации информации с тем, чтобы порядок был общеизвестен и общественность могла бы выступать в роли независимого наблюдателя за приватизацией.
- Тщательное соблюдение кодексов поведения и правил относительно конфликта интересов.
- Независимое управление процессом приватизации. Это осложняет использование существующих коррупционных связей с государственными чиновниками.
- Государственные чиновники, работающие над приватизацией, должны получать большую

зарплату, нежели другие государственные служащие, и получать надбавки к заработной плате в зависимости от производительности за каждую успешно проведенную приватизацию.¹⁰

ПЕРЕЖИВЕТ ЛИ ПРИВАТИЗАЦИЮ ЭТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА?

Несмотря на все преимущества приватизации и всю эффективность нормативной базы, вопрос этики всегда остается открытым. В то время как действия государства могут быть подвергнуты общественной проверке посредством законодательства или омбудсмена, деятельность частного сектора неизменно охраняется покровом «коммерческой тайны», которая часто используется как предлог для сокрытия от общественности информации, к которой иначе можно было бы получить доступ.

Удобным способом проследить, чтобы приватизация приносила регулярные доходы в государственную казну, являются показатели эффективности деятельности. Для этого может использоваться удержание активов или акций компании в течение оговоренного минимального периода (чтобы избежать участия спекулянтов), поддержание предусмотренного минимального уровня занятости в течение определенного периода времени и, возможно, содержание в компании отделов научных исследований и разработок.

Адвокаты, однако, могут исказить показатели эффективности деятельности в попытках настоять на том, чтобы они поддавались объективной проверке и измерению. К сожалению, их может больше занимать не повышение уровня услуг, не поддающееся измерению, а достижение поддающихся измерению количественных показателей. Например, они беспокоятся не о качестве предоставляемых больницей услуг, а о количестве принятых в этой больнице пациентов. Адвокаты предпочитают формулы, которые могут быть засвидетельствованы в суде и проверены извне, так что вопрос встает не о том, в каких условиях содержатся заключенные в приватизированной тюрьме, а о том, сколько было совершено успешных побегов.

НАБЛЮДАТЕЛИ ЗА ПРИВАТИЗАЦИЕЙ ИЗ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Организации гражданского общества могут принимать конструктивное участие в приватизации. В 1999 году болгарская неправительственная организация приняла участие в наблюдении за одним из крупнейших и наиболее спорных процес-

сов приватизации в Болгарии – приватизации Болгарской телекоммуникационной компании. В результате удалось избежать дальнейших нарушений в процессе, и был подготовлен доклад о необходимых мерах для усовершенствования процесса приватизации в будущем.¹¹

На другом краю света, в Панаме, правительство пригласило уважаемую неправительственную организацию участвовать в переговорах о продаже государственной Панамской телекоммуникационной компании в качестве наблюдателя. В торгах участвовали только две компании, и правительство решило, что общественность воспримет это с подозрением, если не обеспечить полную прозрачность процесса. Неправительственная организация проследила за надлежащим ходом процесса и сообщила о своих наблюдениях общественности. В результате, эта потенциально весьма спорная приватизация прошла без каких-либо разногласий.

Принимая в расчет недоверие общественности к политикам и к интересам частного сектора, можно сказать, что приватизации всегда будут нести в себе определенную долю политического риска. Опыт показывает, что этот риск можно максимально снизить, если сделать процесс по возможности более прозрачным, в том числе это наиболее существенно для критериев, по которым будут оцениваться участники торгов.

КОРРУПЦИЯ, ПРИВАТИЗАЦИЯ И КОНКУРЕНТНАЯ ПОЛИТИКА

Конечно же, коррупция происходит не только в государственном секторе. Не ограничивается она также и сделками о государственных закупках с участием государственного и частного секторов. Она может происходить и внутри организаций и между организациями в частном секторе, когда корпорации злоупотребляют позициями на рынке в областях экономики, которые должны управляться конкурентной политикой страны.¹²

Необходимым орудием для защиты и развития экономической деятельности и гарантией честной деятельности в частном секторе является разработка хорошо продуманного закона о конкуренции. Он определяет адекватные методы работы частного сектора, обеспечивая тем самым служение наилучшим общим интересам. После падения коммунизма существовало убеждение, что государство может приватизировать предприятие-гигант без его предварительного дробления и надеяться, что конкуренция со стороны импорта не даст такому предприятию злоупотреблять своим

положением на рынке. Но в расчет не принимались различные факторы, такие как структурные преграды импорту, возникающие из-за проблем с курсом обмена валюты, плохие системы транспорта и часто коррумпированные местные и региональные власти, принимавшие меры к защите своих предприятий от любых видов конкуренции.¹³

Первостепенной задачей при разработке надежной конкурентной политики является минимизация масштабов мошенничества на рынках. Для этого необходимо запретить картели и коррумпированные группировки. Такая политика также позволяет снизить барьеры для доступа на рынок, что расширит возможности для мелких и средних предприятий. Еще одной целью является установление надежного корпоративного руководства.

Некоторым простительно считать, что конкурентная политика и ее законы предназначены только для богатых и урбанизированных стран. Однако нынешние промышленно развитые страны когда-то тоже существовали под гнетом необузданной коррупции и вопиюще корыстных правительств. Для изменения ситуации эти страны решили предоставить право управлять своими рынками законам о конкуренции.¹⁴

Хотя можно сказать, что у каждой страны есть определенная конкурентная политика, даже если она не сформулирована отчетливо и просто сводится к сохранению статус-кво; те, кто сознательно развивает свою политику, склоняются к введению закона о конкуренции.¹⁵

Кто-то может подумать, что закон о конкуренции призван навязать формы капитализма за счет бедных и уязвимых. На самом деле, он предназначен как раз для обратного. Его функции не ограничиваются экономикой; они также включают в себя социальные задачи, в том числе справедливость, благополучие потребителей и повышение уровня жизни для всех (и особенно для группы повышенного риска).

УСЛОВИЯ ДЛЯ УСПЕШНОГО ПРОЦЕССА ПРИВАТИЗАЦИИ

Для успешного проведения программы приватизации следует соблюдать следующие условия:

- *Серьезный настрой на приватизацию со стороны государства наряду с пониманием и поддержкой процесса со стороны широкой общественности.*
- *Создание конкурентных рынков путем уничтожения барьеров для доступа на рынок и выхода с него.*
- *Реформы коммерческого сектора, направленные на создание коммерчески ориентированных банковских систем.*
- *Эффективные нормативные базы для утверждения преимуществ частного владения.*
- *Четкие и подробные процедуры для проведения переговоров о приватизации и выбора покупателя.¹⁶*
- *Советники нанимаются на основании открытой и транспарентной конкуренции и работают только на интересы правительства.*
- *Транспарентность в самом процессе приватизации.*
- *Транспарентность в обращении с доходами от приватизации.¹⁷*
- *Меры для смягчения негативных последствий приватизации для общества и окружающей среды.¹⁸*

Закон о конкуренции создает и поддерживает у общественности доверие к учреждениям, так что, в конце концов, способствует стабильности демократий. Он является ключевым для эффективности рыночной экономики. Сейчас многие считают, что развитие бедных стран следует проводить путем повышения активности частного сектора, а не посредством безуспешной коммерческой деятельности, возглавляемой государством. Таким образом, хорошо продуманный закон о конкуренции может послужить основанием для развития страны.

СНОСКИ

- 1 Отдел исследований Паблик Сервисиз Интернэшнл (PSI), работающий на базе Гринвичского университета в Лондоне, утверждает, что мультинациональные компании, приватизирующие воду в развивающихся странах мира, насквозь коррумпированы, близки к финансовому краху и давно замечены и эксплуатации бедного населения: <http://www.labournet.net/world/0208/psi4.html>
- 2 Jeffrey Sachs, Clifford Zinnes and Yair Eilat, The Gains from Privatization in Transition Economies: Is Change of Ownership Enough?, <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2001/04/zinnes.htm>
- 3 Privatizing State-owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries (OECD, Paris, 2003) ISBN 92-64-10408-9, p.17.
- 4 Vito Tanzi, Corruption Around the World, IMF Staff Papers Vol. 45 No. 4 (December 1998)
- 5 External Evaluation of the ESAF, Report by a Group of Independent Experts, IMF, 1998, p.94. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/extev/index.HTM>
- 6 See Sue Hawley, Exporting Corruption: Privatisation, Multinationals and Bribery, The Corner House Briefing 19, 1 June 2000 (www.thecornerhouse.org.uk/pdf/briefing/19bribe.pdf).
- 7 Ivan Miklos, Privatisation Corruption Risks, <http://www.internet.sk/mesa10/PRIVAT/CORRUPT.HTM#III.1%20Small-scale%20Privatisation>
- 8 Daniel Kaufmann and Paul Siegelbaum, Privatisation and corruption in the transition: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/siege12.pdf>
- 9 Privatising State-Owned Enterprises (supra), p. 62. В книге содержатся рекомендации по способам установления четких мандатов для советников.
- 10 Среди этих критериев использованы критерии приватизации, рекомендованные Консультационным проектом правительства Германии по вопросу приватизации в Украине: http://www.privatisation.kiev.ua/Priv_Eng/rounde/XIX/10yearsE.htm. Смотри также разработки Рабочей группы ОЭСР по приватизации и управлению государственным имуществом http://www.oecd.org/document/36/0,2340,en_2649_37439_2431588_1_1_1_37439,00.html; Консультационный проект правительства Германии по вопросу приватизации в Украине: http://www.privatisation.kiev.ua/Priv_Eng/aboutE.htm. В результате процесса воссоединения Германия получила богатый опыт в процессах трансформации. Правовые, экономические и социальные перемены в Восточной Германии были беспрецедентными в истории Европы. Правительство Германии считает, что этот опыт дал им ясное представление о масштабах работы, требуемой для приватизации, и о временных затратах на ее завершение.
- 11 Транспэрэнси Интернэшнл опубликовал эту методологию в виде инструментария для единомыслящих организаций: http://www.transparency.org/toolkits/2001/ccinp_tele-bulgaria.html
- 12 Подробное обсуждение можно найти в главе 26, TI Source Book 2000: <http://www.transparency.org/sourcebook/26.html>. Смотри также закон о конкуренции Таиланда от 1999 года: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/45/2491524.doc> и закон о конкуренции Южной Африки от 1998 года: http://www.compcom.co.za/thelaw/thelaw_act_competition_acts.asp?level=1&child=1.
- 13 См. John Nellis, The World Bank, Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis на сайте <http://lnweb18.worldbank.org/OED/OEDDocLib.nsf/0/A8579A9A28A100B485256B6D006542F6?opendocument>
- 14 См. Jeremy Pope, Competition Policy and Containing Corruption на сайте <http://www.transparency.org/sourcebook/26.html>
- 15 В настоящий момент такое законодательство есть у восьмидесяти из стран-членов Организации международной торговли, и их число постоянно растет. Среди недавних примеров такие, как Таиланд и Южная Африка, где были созданы комиссии по конкуренции.
- 16 Согласно докладу ОЭСР, в Польше были созданы ясные, подробные и транспарентные процессы, которые позволили успешно проводить продажи между корпорациями, часто иностранными, которые уже торгуют в одном секторе. См. Privatising State-owned Enterprises (supra), p. 93.
- 17 В Польше доходы шли на реформу сферы социального обеспечения. Правительства Чехии и Словакии также выделяли средства на особые нужды. В Соединенном Королевстве, Швеции и Дании они поступают как обычный доход. Считается, что создание фонда особого назначения может служить одним из способов обезопасить государственные средства от занижения их стоимости при продаже в интересах краткосрочной ликвидности. В соответствии с федеральным бюджетным кодексом Германии органы власти должны удостовериться в том, что за компанию была уплачена справедливая цена рынка. Privatising State-owned Enterprises (supra), p. 84.
- 18 См. John Nellis and Sunita Kikeri, Privatization in Competitive Sectors: The Record to Date (World Bank): <http://econ.worldbank.org/view.php?topic=20&type=5&id=15960>. См. также the OECD Working Group on Privatisation and Governance of State-owned Assets (formerly the OECD Privatisation Network).



Уголовное право, направленное на борьбу с коррупцией, имеет важное значение в любой битве против взяточничества, будь то в государственном или в частном секторе. В настоящей главе прослеживается эволюция уголовного права от его генезиса до воплощения его в виде деятельности органов правопорядка и суда. *(Роль судебной власти рассматривается в Главе 16.)*

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ЗАКОНЫ

Самые тщательно разработанные законы не могут сами по себе контролировать коррупцию¹. В значительной мере нынешний кризис во многих странах проистекает из того обстоятельства, что их законы не применяются на практике. Правовые институты не выполняют своей роли вследствие слабости национальной судебной системы и частично вследствие недостатка воли к укреплению самих институтов.

Тем не менее, разумные правовые рамки представляют собой необходимую отправную точку. Когда законы составлены, они должны быть простыми для понимания и применения.

Активисты борьбы с коррупцией рассматривают ряд законов как имеющих отношение к данному предмету.

Среди них имеются в виду законы, предусматривающие:

- *Доступ к информации (включая законодательство об официальных секретах).*
- *Разрешение проблем конфликтов интересов.*
- *Процессы государственных закупок.*
- *Свобода слова.*
- *Свобода прессы.*
- *Защита разоблачителей и тех, кто подает жалобы относительно злоупотреблений правительства.*
- *Мобилизация гражданского общества.*
- *Демократические выборы.*
- *Запрет тем, кто осужден за преступления серьезного морального значения, такие как изнасилование или кража, занимать должность или претендовать на занятие государственной должности или на должность в компании.*
- *Правила, регулирующие подарки и проявления гостеприимства в отношении государственных служащих.*
- *Создание должности омбудсмена.*
- *Судебный надзор за законностью административных действий.*

В отношении уголовного права существуют восемь общих принципов, которые должны соблюдаться:

- *Соблюдение международных стандартов в области прав человека.*
- *Избежание чрезмерно репрессивных положений.*
- *Четкие руководящие принципы относительно приговоров с тем, чтобы приговоры отличались соответствием.*
- *Консолидация различных уголовных законов, касающихся коррупции.*
- *Регулярный обзор рамок уголовного права.*
- *Специальные положения по делам коррупции, в соответствии с которыми лица должны уточнять происхождение не объясненного богатства к удовлетворению суда.*
- *Арест коррупционных средств и переход их в пользу государства.*
- *Определение коррупции как включающей и передачу, и получение взятки.*

РАЗРАБОТКА ЗАКОНОВ

Уголовное законодательство может выступать в качестве средства, сдерживающего коррупцию, однако лишь в известной мере. Если законы не осуществляются неотвратно или не способны применяться неотвратно, тогда те, кто нарушает эти законы, испытывают небольшое чувство страха, а сами законы могут утратить всякий смысл.

Некоторые рассматривают принятие новых антикоррупционных законов в качестве первого шага в направлении борьбы с коррупцией (хотя многие страны уже имеют ряд законов, которые могут бороться с коррупцией, если будет обеспечено их применение). В результате число законов по наказанию взяточничества и других форм коррупции значительно выросло во всем мире, однако часто при этом не делалось ничего, чтобы обеспечить их применение или обеспечить также и принятие превентивных мер. Принятие нового закона может показаться беззатратным способом принятия мер, однако на практике только это само по себе вряд ли способно что-либо изменить.

Противокоррупционное законодательство обычно направлено против взяточничества, семейственности, конфликтов интересов и фаворитизма в присуждении контрактов или правительственных преференций. Поступая таким образом, некоторые разработчики законодательства пытаются перечислить все воображимые виды деятельности и объявить их все незаконными. Однако коррумпированные люди никогда не отличались недостатком воображения, и они всегда могут

быстро найти пути обхода запретов. Поэтому в целом гораздо более эффективно разработать более общие запрещения – такие, как «злоупотребления государственной должностью в целях личной наживы».

Общие формулировки, такие как эти, охватывают все, но их недостатком является то, что они также могут использоваться и конкурентами в рамках системы, чтобы оспаривать действия, которые по сути дела являются совершенно невинными. Так обстоят дела, особенно если следователи и судьи подвержены политическому и другому давлению. Таким образом антикоррупционный закон может сам по себе превратиться в источник коррупции.

Чтобы избежать таких сценариев, те, кто разрабатывает законы, должны сначала задать себе ряд вопросов:

- *Будут ли институты, которым поручено применение закона, иметь возможности сделать это?*
- *Полны ли ряды полицейских, прокуроров, судов и других правоприменительных учреждений честными, технически компетентными профессионалами? (Опросы во многих странах мира свидетельствуют о том, что, по мнению граждан, полиция и судебная система принадлежат к наиболее коррумпированным институтам).*
- *Являются ли эти официальные лица независимыми от исполнительной власти в теоретическом плане? А в практическом?*
- *Перед кем и каким образом эти лица являются подотчетными?*

Может потребоваться время для того, чтобы создать необходимый потенциал и структуры для справедливого и профессионального правоохранительного процесса. Поэтому разработчики законов должны принимать во внимание любые слабости учреждений, которым поручена правоприменительная деятельность

ПРАВИЛА «СВЕТЛОЙ ЛИНИИ»

В странах с такими институциональными слабостями Всемирный банк предлагает использовать в проекте законодательных положений так называемые **«правила светлой линии»**. Это правила, которые легко понимать, просто применять, и они не требуют вынесения какого-либо суждения, чтобы определить их применение. Такие законы контрастируют с теми, которые содержат стандарты, могущие по-разному истолковываться правоприменительными учреждениями.

Правила «светлой линии» исключают возможность правоприменителей действовать по своему усмотрению, но у этого процесса есть своя цена. Например, если семейственность и фаворитизм при наборе служащих для работы в правительстве представляют собой серьезную проблему, законодательство могло бы запретить государственным служащим нанимать друзей или родственников, если, конечно, они не обладают достаточной квалификацией, чтобы занять такую должность. Однако в этом случае прокуроры и суды должны будут определить, является или нет конкретный родственник квалифицированным лицом и, следовательно, иметь существенные дискреционные полномочия в процессе правоприменения.

Альтернативным образом законодательство, которое вбирает в себя правило «светлой линии», могло бы просто запретить назначение на какую-либо должность какого-либо друга или родственника без каких-либо исключений и квалификаций. В этом случае правоприменители не будут иметь никаких дискреционных полномочий. Если бы имя какого-либо родственника официального лица появилось в платежной ведомости, то нарушение норматива было бы очевидным. Однако если закон содержал исключение для квалифицированных лиц, то аргументы относительно квалификаций кандидата использовались бы для оправдания – и затуманивания картины, связанной с назначением. Без какого-либо исключения нарушение становится ясным для всех; граждане, средства массовой информации и группы контроля могут оперативно определить, серьезно ли настроено правительство относительно принудительного применения антикоррупционных законов.

Однако такие законы являются не гибкими и не допускают каких-либо исключений. Они упрощены (возможно, чрезмерно упрощены) до степени самоуправства. А в случае с законом, направленным против семейственности, правительство вполне может потерять человека, который наиболее подходит для этой работы.

И все же дело в том, что слабые суды, как правило, плохо подготовлены к разработке и введению стандартов, когда они действуют на основе более общих принципов.

Всемирный банк рекомендовал, чтобы страны со слабыми правоприменительными институтами подумали о включении следующих правил «светлой линии» в свои антикоррупционные законы:

- *Правительственные чиновники не могут получать какие-либо подарки, платежи или ценные вещи, превышающие по стоимости небольшую сумму, от кого-либо, кто не является непосредственно членом семьи указанного лица.*

- *Никакой служащий не может владеть прямо или косвенно (иными словами, через семью или других агентов) пакетом акций корпорации или иной организации, затрагиваемой решениями этого служащего.*
- *Каждый год все служащие, доходы которых превышают некоторый уровень заработной платы, должны публично обнародовать все активы, держателями которых, прямыми или косвенными, они являются.*
- *Никакой служащий не может нанимать родственника (с точной спецификацией о том, сколь дальней должна быть степень родства, прежде чем он или она перестанет быть «родственником»).*
- *Все служащие должны обнародовать степень родства с нанятыми людьми и сообщить о наличии родственников в фирмах или организациях, которым они отдают контракт или концессию. (Учитывая, что во многих странах «пул» талантливых работников и фирм-лидеров является небольшим, это правило оставляет принятие решений о коррупции на усмотрение общественного мнения.)*

ПОСТАНОВЛЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ ЗАРАНЕЕ, СПОСОБНЫ ПОМОЧЬ ИЗБЕЖАТЬ ПРОБЛЕМ

Когда в антикоррупционном законе существуют общие положения, создающие широкие дискреционные полномочия, те, кто сомневается в том, как выносить свое суждение по какому-либо вопросу, должны иметь возможность получить совет и руководство у соответствующего правоохранительного учреждения. Если, опираясь на известные факты, правоохранительный орган делает вывод о том, что предложенное действие не является нарушением, служащий будет свободен от какого-либо преследования позднее. Чтобы этот процесс не задержал действия правительства чрезмерным образом, у представителей учреждения можно потребовать вынести постановление по просьбе в установленный период. Если они откажутся это сделать, согласно закону можно будет определить, является ли данная мера законной.

Процедура вынесения постановления «авансом» может также превратить отношения между противниками в отношения сотрудничества, как, например, государственные служащие сотрудничают с должностными лицами по этическому надзору таким образом, что это соответствует закону. В довершение к этому, если позднее вскрывается тот сомнительный факт, по которому не было выдано благословения в виде зара-

нее вынесенного постановления, этот признак говорит о том, что намерение уклониться от соблюдения закона действительно существовало.

Статуты, объявляющие вне закона подкуп, семейственность и другие акты коррупции, должны всегда соблюдаться на основе законов, помогающих обнажить коррупцию.

ВЛАДЕНИЕ БОГАТСТВОМ, ПРОИСХОЖДЕНИЕ КОТОРОГО НЕ ОБЪЯСНЕНО

Часто совершенно очевидно, что государственные чиновники заняты собственным обогащением. Иногда нет необходимости идти дальше, чем парковка, где ставит свою машину таможенный чиновник, чтобы обнародовать свидетельства сказанного. Но как может правоприменительное учреждение заполучить достаточные доказательства, чтобы обеспечить осуждение преступника, не имея свидетельств того, что взятку требовали и взятку дали?

Правовая комиссия по Англии и Уэльсу заявила, что получить осуждение виновного в деле о коррупции «не труднее», чем по какому-либо другому делу, связанному с серьезным экономическим преступлением. Однако данное обстоятельство ставит следующий вопрос: когда количество ресурсов скудное, правоприменительные учреждения не имеют возможности заниматься многими делами, а это означает, что большая часть – или, возможно, вся – административная коррупция сможет оставаться фактически безнаказанной.

В Гонконге (где антикоррупционное законодательство привлекло к себе существенный интерес и соперничество во всем мире), путь вперед был найден². Для государственного служащего стало уголовным деянием иметь богатство, превышающее его официальную заработную плату, если он не может предложить удовлетворительное объяснение факта обладания им таким богатством. Такой подход не только означает, что относительно легко расследовать случаи повторной административной коррупции, но также и служит значительным фактором, расхолаживающим стремление к коррупционным приобретениям.

Во все большей степени признается показательность такого правонарушения в качестве примера для поведения государственных служащих, особенно старших государственных служащих. Вопрос заключается в том, имело ли место нарушение прав человека и основных свобод государственного служащего, обвиняемого в таком правонарушении. Здесь есть два аспекта, которые необходимо рассмотреть: во-первых, это вопрос о том, является ли правонаруше-

ние, выражающееся просто в обладании богатством, превышающем официальное жалование, поводом для судебного разбирательства; во-вторых, это вопрос о том, согласовывается ли помещение бремени необходимости обеспечить защиту «удовлетворительного объяснения» на обвиняемого – с правом презумпции невиновности пока лицо не будет сочтено виновным в соответствии с законом.

Концепция противоправного обогащения была принята и включена в Межамериканскую конвенцию против коррупции, которая именует накопление «значительного прироста» активов каким-либо правительственным чиновником правонарушением, если этот чиновник не может обоснованно объяснить увеличение этого прироста по сравнению с его законными обязанностями и заработками³.

Гонконгское постановление «Билль о правах» в статье 11(1) предусматривает буквально в формулировках Международного пакта, что «всякий, кто обвиняется в уголовном преступлении, имеет право считаться невиновным, пока его/ее невиновность не будет доказана в соответствии с законом»⁴. Через короткое время после того, как «Билль о правах» вступил в силу в Гонконге в 1991 году, высокопоставленные государственные служащие, обвиняемые в обладании чрезмерным богатством, оспорили выдвинутые обвинения посредством аргумента о том, что это является посягательством на их право на презумпцию невиновности.

Суды самой высокой апелляционной инстанции как в Гонконге, так и в Соединенном Королевстве, отклонили это утверждение. Они признали, что в отношении такого типа правонарушения основная ответственность за доказывание существенных моментов, направленных против обвиняемого, за пределами обоснованных сомнений лежит на обвинении. Только тогда, когда обвинение установит, что богатство обвиняемого не могло с разумной точки зрения быть приобретено с его/ее официальной заработной платой, обвиняемый должен представить удовлетворительное разъяснение. Удовлетворительным объяснением будет то объяснение, которое способно оправданно объяснить богатство, превышающее заработную плату. Это такой вопрос, который находится сугубо в сфере познаний обвиняемого.

Однако, требование от обвиняемого предоставить удовлетворительное объяснение нуждается в энергичном оправдании для того, чтобы этот отход от фундаментального принципа верховенства права (что обвинение несет на себе бремя доказательства каждого элемента дела против обвиняемого) был совместим с защитой прав человека.

В чем же состоит это «энергичное оправдание»? Как констатировал Тайный совет в Соединенном Коро-

левстве (говоря об апелляции из Гонконга): «Подкуп есть преступная практика, угрожающая самим устоям любого цивилизованного общества». Совет также подчеркнул, что есть «явное затруднение с доказательствами», когда надо доказать, что государственный служащий требовал или получил взятку. Однако, по словам Тайного совета, существует: «Неотложная социальная потребность ликвидировать зло коррупции в Гонконге». Этой точке зрения вторил Апелляционный суд Гонконга: «Ни у кого не должно быть каких-либо сомнений относительно губительного и коварного характера коррупции». В другом случае Тайный совет заявил, что обсуждение правонарушения, нашедшее свое выражение в необъясненном богатстве, было «явно направлено на то, чтобы отреагировать на случаи, когда – хотя возможно для обвинения было трудно или даже невозможно установить, что конкретный государственный служащий получил какую-либо взятку или взятки – тем не менее, его материальная собственность оценивалась в сумму, которая была непропорциональна его официальной заработной плате и могла на первый взгляд породить впечатление, что данный чиновник коррумпирован»⁵.

Короче говоря, право на справедливое судебное разбирательство и право на презумпцию невиновности (пока не доказано, что ты виновен) требуют, чтобы бремя доказательства лежало на обвинении, но это бремя может быть перенесено на обвиняемого, когда он или она стремится обеспечить себе защиту, ссылаясь на умопомешательство или на ограниченную дееспособность. Положения, которые фиксируют право считаться невиновным, не запрещают презумпции фактического или юридического порядка против обвиняемого, хотя такие презумпции должны быть ограничены разумными пределами, учитывающими важность того, что поставлено на карту, и отстаиваемыми права обвиняемого. Они также не запрещают нарушения строгой ответственности, а именно правонарушения, в которых не зафиксировано преступного намерения со стороны обвиняемого. Однако они действительно налагают некоторые требования свидетельств и процедуры, которые относятся к преследованию коррумпированных⁶.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТРЕТЬИХ СТОРОН ДЛЯ СОКРЫТИЯ КОРРУПЦИИ

Коррумпированные чиновники могут также скрывать поступления от коррупции, переводя их друзьям или родственникам, однако по-прежнему сохраняя контроль над этими средствами. В ответ на подобные сценарии национальные законы иногда предусматривают, чтобы активы, которые считаются находящимися

на хранении у третьих сторон, от имени обвиняемого или приобретенные в качестве дара от обвиняемого будут считаться остающимися под контролем обвиняемого. Такая презумпция чаще всего действует в случаях подкупа или необъяснимого чрезмерного богатства, и на нее имеет место ссылка, когда нет каких-либо свидетельств об обратном. Бремя предъявления этих доказательств лежит на обвиняемом.

Является ли так называемое «обратное бремя» посягательством на презумпцию невиновности? Вновь Гонконгский Апелляционный суд избрал разумный подход к этому вопросу, подход, который сбалансировал все представленные интересы.

Прежде чем обвинение сможет полагаться на презумпцию о том, что финансовые источники или собственность находились под контролем обвиняемого, оно, конечно, должно доказать, вне всякого сомнения факты, породившие это. Презумпция должна получить ограничительную конструкцию с тем, чтобы эти факты создали большую вероятность того, что денежные ресурсы или собственность хранятся... от имени обвиняемого или же были приобретены в качестве дара от него. И при ограничительном толковании такого рода презумпция соответствует фундаментальному праву обвиняемого, являясь умеренным ответом на приемы, с помощью которых неразборчивые могли бы слишком легко посмеяться над этими нарушениями⁷.

«ПРЕИМУЩЕСТВА», ИМЕНУЕМЫЕ ВЗЯТКАМИ

В антикоррупционном законодательстве часто находят презумпцию, согласно которой, если обнаружено, что обвиняемый в деле о подкупе дал или принял какую-либо вещь, которая может быть названа «преимуществом», благом, которое не обязательно должно иметь денежное выражение или финансовую деноминацию, такое преимущество будет считаться поощрением или наградой, если не доказано иное. Однако такого рода принцип применяется редко.

Специалист по борьбе с коррупцией Берtrand де Спивиль принадлежит к кругу юристов, которые полагают, что вызов, брошенный такому положению, приведет к успеху на поприще защиты прав человека. Прежде всего, такая презумпция исходит из того, что коррупция является правонарушением, которое обвинение должно доказать. Кроме того, только потому, что подарок был сделан лицом, обвиняемым в коррупции, не означает, что подарок может автоматически ассоциироваться с коррупцией.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА ДЛЯ ВОСТРЕБОВАНИЯ АКТИВОВ

Один из путей возвращения активов противоправной деятельности без обращения к уголовным судам предполагает использование гражданского права, ибо гражданские процедуры не требуют представления доказательств за рамками разумных сомнений, а только лишь на основе равновесия возможностей. Благодаря этому дела легче доказывать. *(Этот вариант описан в Главе 14).*

СДЕРЖИВАНИЕ КОРРУПЦИИ В ЧАСТНОМ СЕКТОРЕ

Во все большей мере правительства озабочены поощрением частного сектора, в котором нет коррупции. Цель правительств состоит в том, чтобы помочь предприятиям создавать коммерческую среду, характеризующуюся эффективностью и справедливой конкуренцией. Разумные коррупционные законы, применимые к частному сектору, также защищают работодателей от неразборчивых служащих, которые злоупотребляют своими полномочиями для целей личной наживы. Хороший закон, применимый к частному сектору, предусматривает, что:

- *агент (обычно служащий) не может испрашивать или принимать некое благо без разрешения его непосредственного начальника (как правило предпринимателя), занимаясь делами или бизнесом своего непосредственного начальника.*
- *лицо которое предлагает какое-либо благо, также совершает правонарушение⁸.*

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

Как только созданы правовые рамки, встает задача добиться того, чтобы эти ограничения заработали. Однако даже здесь коррупция может играть роль. Работа следователей, прокуроров, судей и персонала судов в равной степени сопряжена с риском.

ПОЛИЦЕЙСКИЕ И РАССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ МЕТОДЫ

КОРРУПЦИЯ В ПОЛИЦИИ

Сейчас, когда пишутся эти строки, московская полиция занята расследованием утверждений о том, что

некая банда коррумпированных полицейских обеспечивала то, что на разговорном языке именуется «крышей», т.е. защиту предприятий в обмен на денежные вознаграждения. В течение долгого времени директора магазинов подвергались шантажу, и банда угрожала директорам магазинов тем, что члены их семей будут избиты, если деньги не будут заплачены. В то же самое время в Польше проводились расследования по поводу того, что начальник полиции, который ушел в отставку, сообщил младшему члену правительства о предстоящем рейде полиции. Тот, в свою очередь, передал информацию подозреваемым, которые были членами его политической партии.

На недавней конференции Интерпола комиссар полиции Джулиано Заккарделли, возглавлявший Королевскую канадскую конную полицию, рассказал о таком же тревожном открытии. Инспектор, ведающий отделом по борьбе с наркотиками, принял в качестве подарка билеты на хоккейный матч от одного юриста, профессионального знакомого, который, как было доказано, представлял члена организованной преступной группы. В обмен на дополнительные билеты и в конечном счете деньги юрист требовал кое-какие услуги, включая предупреждения местных наркодельцов относительно предстоящих обысков и поиска наркотиков. В конце концов по мере того, как его соучастие становилось все более интенсивным, инспектор совершил самоубийство в своем офисе в штаб-квартире Королевской канадской конной полиции в Оттаве. Эта трагедия явилась стимулом для проведения крупного расследования коррупции в канадских правоохранительных органах⁹.

Комиссар Заккарделли высказал мысль о том, что для надлежащего, четкого и эффективного функционирования полицейские силы должны руководствоваться четырьмя положениями:

Набор: Существует необходимость не только набирать нужных людей, но, что более важно, отсеивать неподходящих людей. Ценности кандидатов должны отражать ценности организации. Они должны быть абсолютно преданы служению обществу, а не себе или своим личным интересам.

Подготовка: Жесткая программа подготовки может заложить в новобранцах хороший фундамент для работы в качестве полицейских – работы, базирующейся на этическом поведении и честности принятия решений. Эта миссия труднее, чем это может показаться. Традиционно подготовка полицейских носила по своей природе полувоенный характер. Кадетам говорят то, что они будут делать, когда они будут это делать

и как они будут это делать. Проблема в том, чтобы сбалансировать традиционную полувоенную подготовку с ее упором на командование и контроль, с необходимостью внушить новобранцам чувство ответственности и отчетности за их действия. Период подготовки представляет собой оптимальный срок, необходимый для внушения этих ценностей всем и каждому работнику. Если эти ценности не укоренятся здесь, тогда работники могут быть уязвимыми по отношению к коррупции. В дополнение к подготовке новобранцев полицейские офицеры со стажем, которые работают в полиции в течение 20 лет, должны поощряться к тому, чтобы рассматривать их собственную приверженность служению обществу, изучению их этического фундамента, уязвимых моментов, честности, храбрости и убежденности.

Надзор: Честный и здоровый молодой гражданин может быть принят в ряды полиции. Он или она может быть воспитан самым лучшим офицером. Но если имеет место неадекватный надзор на передней линии, где принимаются решения о жизни и смерти, все выдающиеся усилия закончатся неудачей. Одному начальнику трудно узнать достаточно хорошо одного из своих работников, чтобы заметить тонкие изменения в его личности, которые могут указывать на то, что офицер уязвим для коррупции и принимает в ней участие. В этой связи для полицейских управлений будет целесообразно рассмотреть несколько вопросов. Есть ли необходимость бросить серьезный взгляд на то, какая ценность придается времени управляющих? Перекалывают ли начальники лишь бумагу, или же они действительно выступают в качестве менторов и смотрят за своим персоналом? Знают ли начальники о сигналах, предупреждающих их о том, что один из их людей, возможно, склонен к коррумпированному поведению или уже отличается таким поведением. Возможно, самое важное – это то, что каждый и всякий контролер ведет за собой людей личным примером? Или же коррупция на работе и на «передней линии» просто является отражением той практики, которая характеризует более высокие эшелоны организации?

Обнаружение: И окончательная область – это область обнаружения и разглашения. Это означает реализацию в вашей организации таких мер, которые способны выявить потенциальную коррупцию и заняться ею надлежащим образом. Например, в Королевской канадской конной поли-

ции офицеры должны сообщать отделу кадров об изменении семейного положения. Это делается для того, чтобы персонал мог знать, не переживает ли какой-либо офицер этап разлучения или развода и не переживает ли он трудности в семейном статусе, которые могут сделать его уязвимым по отношению к коррупции. Задача заключается в том, чтобы использовать эти знания для поддержки данного офицера, и все же и для того, чтобы он осознал свою уязвимость и мог противостоять возможным рискам. Требуется использовать политику и процедуры, которые позволяют выявить ненадлежащее поведение на раннем этапе и на всем протяжении процесса. Управляющие должны оценить, имеет ли их организация эффективные методы для разглашения ненадлежащих действий, а также для управления разглашением любого поведения такого рода. Полицейская культура отражает конфиденциальность, управление информацией и даже секретность. И все же эти часто позитивные качества могут привести к сбою в отчетности и ими могут злоупотреблять для целей сокрытия проблем.

В качестве необходимого барьера для коррупции должен существовать ряд условий прозрачности в деятельности полиции. Такие условия должны включать:

- Законодательный надзор, включая подробные бюджетные расходы в Министерстве внутренних дел
- Экстра-институциональные инспекции и анти-коррупционный контроль со стороны правительственного учреждения
- Специализированную инспекцию в рамках министерства или департамента, ответственного за полицейские силы страны
- Партнерство государственного и частного сектора в мониторинге и оценке полицейских мер против коррупции
- Расширение охвата общественности информацией о полицейской деятельности с упором на анतिकоррупционную программу и ее результаты
- Обмен всей информацией о коррумпированных полицейских и сетях коррупции внутри сил безопасности с управлением генерального прокурора
- Полную информацию о доходах и активах полицейских чиновников, особенно доходах и активах более высокопоставленных чиновников и их ближайших родственников

ИНИЦИАТИВА ИНТЕРПОЛА

ИНТЕРПОЛ (Международная организация уголовной полиции – Интерпол, официальная аббревиатура МОУП-Интерпол) активно выступает за честность в полицейской службе во всем мире. Она не только использует услуги группы экспертов по борьбе с коррупцией, но также и разработала набор стандартов для борьбы с коррупцией в полицейских силах во всем мире¹⁰.

Глобальные стандарты ИНТЕРПОЛА по борьбе с коррупцией в полицейских силах/службах ставят своей целью обеспечить, чтобы полицейские силы государств-членов отличались высоким уровнем неподкупности. Каждое государство-член обязуется рассматривать коррупцию со стороны полицейского чиновника как серьезное уголовное преступление. Другие стандарты включают в себя создание и поддержание высоких стандартов поведения в отношении честного, этического и эффективного выполнения полицейских функций и создание и поддержание эффективных механизмов надзора и обеспечения высокого уровня поведения при исполнении полицейских функций.

ИНТЕРПОЛ в настоящее время разрабатывает пути оказания практической помощи и подготовки сил государств-членов, которые в этом нуждаются.

МЕТОДЫ РАССЛЕДОВАНИЙ: ПРОВЕРКА ЧЕСТНОСТИ

Если не раскрыт акт коррупции, то как мы узнаем, что конкретный чиновник является коррумпированным? И, что более важно, как мы можем обеспечить, чтобы эти чиновники не были назначены на должности, на которых они могут причинить еще больший ущерб? И разбирая утверждения о фактах коррупции, высказанные в отношении чиновников, как мы можем обеспечить, чтобы это не повлияло неблагоприятно на моральный дух? А также чтобы жалобщики – и невинные стороны – были защищены? Такого рода утверждения легко высказывать. Если они не опираются на факты, то они способны причинить ущерб.

Дальнейшее осложнение может произойти, когда те, кто высказывает такие утверждения, имеют за плечами историю участия в уголовных правонарушениях, особенно когда их жалобы высказываются против полиции. Это ставит под вопрос доверие к истцу. И поэтому как же возможно представить надежные доказательства (либо честности, либо склонности полицейских к коррупции)? Может ли это быть достигнуто путем, совместимым с конституционными правами полицейских чиновников как граждан, и такими путями, по которым ни истец, ни лицо, замешанное в жалобе, не подвергается внешнему давлению?

В различных частях развитого мира скандалы по поводу коррупции полицейских чинов происходят с известной регулярностью. Безудержная коррупция подвергалась разоблачениям и принимались меры по очистке ее последствий, коррумпированные полицейские подвергались преследованиям и снимались с должности. Однако проходило несколько лет, и происходила новая вереница таких же скандалов.

Сейчас представляется понятным, что это происходит по той причине, что стратегии реформ были сформулированы неправильно. Они основывались на вере в то, что избавления от «гнилых яблок» в виде коррумпированных чиновников будет достаточно, чтобы справиться с проблемой. Сейчас представляется ясным, что недостаточно «вычистить» область, где обнаружены проявления коррупции. Скорее следует разработать системы, которые обеспечивают неповторение случаев коррупции. Именно на важнейшем поле последующих действий и мониторинга проверка честности и достигает своей цели.

Проверка честности сейчас превращается в особенно полезное средство для «очистки» коррумпированных полицейских сил – и для поддержания их «в чистом виде». Цель заключается в том, чтобы проверить честность чиновника, а не в том, чтобы сделать неподкупного чиновника коррумпированным путем создания для него ловушек.

Уголовные кодексы большинства стран содержат так называемые правила «агента-provokatora», которые выступают в качестве судебного ограничителя того, что позволено. Эти правила бывают разными в разных юрисдикциях, но совершенно очевидно, что о них надо помнить.

Конечно, важно обеспечить, чтобы степень существующего соблазна не была экстремальной.

Проверка честности должна разрабатываться и осуществляться очень тщательно. Важно, например, чтобы соблазн, возникающий на пути чиновника, не был столь велик, чтобы побудить даже честного человека предаться этому соблазну.

ПРОВЕРКА ЧЕСТНОСТИ В ГОРОДЕ НЬЮ-ЙОРКЕ

С 1994 года полицейское управление города Нью-Йорка осуществляло весьма интенсивную программу проверки честности.

Бюро «внутренних дел» полицейского управления города разрабатывает фиктивные сценарии, опирающиеся на известные случаи полицейской коррупции, такие, как хищение лекарств и/или наличных денег у уличного продавца наркотиков с тем, чтобы проверить честность чиновников полицейского управления

города Нью-Йорка. Такие тесты тщательно контролируются и записываются с помощью электронного аудио- и видеооборудования и с помощью размещения различных «свидетелей» на конкретном месте и вокруг него.

Полицейское управление Нью-Йорка стремится разрабатывать сценарии как можно более реалистически, и они разрабатываются на основе сбора обширных разведывательных данных и их анализа. Все чиновники осознают, что такая программа существует и что их собственное поведение может время от времени подвергаться такой проверке. Однако им не говорят о частоте таких проверок. (Это породило ощущение, что проверки происходят гораздо чаще, чем на самом деле).

Проверки честности проводятся как на целевой, так и на случайной основе. Иными словами, некоторые тесты ставят своей целью проверить конкретных чиновников, которые подозреваются в коррупции, и обычно это базируется на одном или более утверждениях представителей общественности, уголовных элементов и даже других чиновников.

В довершение к этому некоторые проверки направлены против чиновников, выбранных наугад из базы данных о том, что они занимаются работой, которая чревата некоторыми актами краж и коррупции. Все проверки тщательно планируются, чтобы избежать «ловушек», чтобы никакой чиновник не испытал соблазна совершить некий акт коррупции. Этот сценарий лишь создает реалистические обстоятельства, в которых полицейский чиновник может принять решение о том, чтобы совершить коррупционный акт.

Каждый год в отношении 40 тысяч полицейских чиновников производится 1500 проверок честности. Данные, получаемые в результате таких проверок, обеспечивают надежные эмпирические свидетельства о масштабах коррупции среди чиновников полицейского управления города Нью-Йорка. Полученные результаты были полезными и поучительными.

Процент неудач (т.е. когда субъект совершает коррупционный акт) в целенаправленных проверках является значительным. Примерно 20 процентов чиновников, проверенных на такой основе, не проходят испытания, подвергаются преследованию и удаляются из полицейских сил. Это, как представляется, подтверждает как надежность тщательно проанализированных жалоб общественности, так и утверждений о полицейской коррупции и эффективности конкретных использованных проверок честности.

В результате введения системы число зафиксированных случаев подкупа полицейских чиновников в значительной мере выросло.

Никакой полицейский чиновник в настоящее время не знает о том, является ли сделанное ему или ей предложение проверкой честности. Полицейские чиновники полагают, что лучше быть в безопасности и сообщить об инциденте, нежели рисковать, относясь к нему как не имеющему отношения к делу, не говоря уже о том, чтобы принять это предложение.

Несмотря на сравнительно большое число тех, кто не сдает целенаправленный экзамен, лишь примерно 1 процент полицейских чиновников, подвергающихся проверке, не сдает экзамен. Представляется, что это подтверждает давнюю точку зрения полицейских управлений города Нью-Йорка о том, что огромное большинство полицейских не коррумпировано.

В дополнение к представлению ценных эмпирических свидетельств о масштабах коррупции среди полицейских чиновников проверка честности преподнесла очень полезные уроки относительно сильных и слабых сторон надзора и контроля за полицейскими чиновниками на местах. Такие уроки используются для улучшения подготовки и проведения более эффективной политики, чтобы полицейские услуги обеспечивались эффективно и честно.

Вне всякого сомнения проверка честности является мощным средством, сдерживающим коррупцию.

Полицейское управление Нью-Йорка было свидетелем драматического роста числа сообщений полицейских о попытках подкупа или иного коррумпированного поведения представителей общества и/или других чиновников со времени введения в действие программы проверки честности. Некоторая часть этого роста несомненно связана с тем фактом, что чиновники полицейского управления Нью-Йорка озабочены тем, что их действия могут быть подвергнуты мониторингу и что даже несообщение о связанном с коррупцией инциденте могло создать для них перспективу дисциплинарного действия.

Полиция Большого Лондона приступила к осуществлению схожей программы проверки честности, осуществляемой специализированными внутренними подразделениями по борьбе с коррупцией. Сообщения указывают на то, что лондонская полиция получает некоторые из таких же благ, как и полицейское управление города Нью-Йорка.

В тандеме должны действовать независимые советы по жалобам на полицию. Полиции нельзя давать возможность расследовать жалобы на себя. В советах должно быть представлено само гражданское общество, чтобы заверить общественность в том, что избранные процедуры являются тщательными и надлежащими.

МЕТОДЫ РАССЛЕДОВАНИЙ: БОЛЕЕ ШИРОКОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРОВЕРКИ ЧЕСТНОСТИ

Концепция не должна ограничиваться полицейской деятельностью. В некоторых странах скрытые телевизионные камеры используются и в обычном процессе уголовных расследований с тем, чтобы контролировать противоправные действия, имеющие место в офисах судей. Эти телекамеры отразили коррупционные сделки, совершаемые между судьями и представителями юридической профессии. Представляется также, что это имеет потенциал для использования в других областях, в которых государственный сектор осуществляет прямые сделки с представителями обществности, особенно таможами.

Было бы также интересно увидеть последствия такого же самого подхода в области международных контрактов на государственные закупки. По такому сценарию крупные международные корпорации, участвующие в торгах за получение правительственных контрактов в некоей развивающейся стране, будут знать, что им придется состязаться с программой проверки честности. Они будут знать о том, что после дачи любой взятки (или даже в случае отказа сообщить о том, что у них вымогают взятку), они мгновенно выставят себя в качестве коррумпированной компании и будут занесены в некий черный список. Будет простым делом – использовать проверку честности для выявления и удаления младшего персонала, который берет большое количество мелких взяток. И все же младшие должностные лица не составляют суть проблемы коррупции. Будет более затруднительно адаптировать методологию для борьбы против тех старших должностных лиц, которые участвуют в небольшом числе в высшей степени выгодных сделок. Те возможности, которые этот метод предоставляет для большей части мира, еще предстоит подвергнуть тщательному исследованию. Однако даже на первоначальном этапе внедрения программа проверки честности станет эффективным средством борьбы с мелкой коррупцией и понижением ее уровня.

Проверка честности должна разрабатываться и проводиться весьма тщательно. Важно, например, чтобы соблазн оказавшийся на пути официального лица не был столь большим, чтобы совратить даже честного человека. Цель этой акции – проверить честность чиновника, а не превратить честного чиновника в коррумпированного через процесс искушения. Более того, большинство стран имеют в своих уголовных кодексах правила «агента-provokatora», которые выступают в качестве судебного сдерживающего средства по отношению к тому, что разрешено, и эти правила бывают различными в зависимости от конкретной юрисдик-

ции, но о них, по всей вероятности, следует помнить. Важно обеспечить, чтобы степень соблазна не была экстремальной.

После такой констатации не остается сомнения в том, что опыт Нью-Йорка продемонстрировал, что проверка честности, проведенная надлежащим и честным образом, потенциально является в высшей степени эффективным оружием для «запуска» кампании по борьбе с системной коррупцией во многих общественных учреждениях.

МЕТОДЫ РАССЛЕДОВАНИЙ: ТАЙНЫЕ РАССЛЕДОВАНИЯ

Тайные расследования обычно связаны с проверкой честности, но в них нет элемента случайности. Эти расследования ставят своей целью лишь найти то, что неправильно и не устанавливать, что идет хорошо и кто является честным.

Существует ряд рисков, которые должны быть уменьшены, и страны должны иметь четкие руководящие принципы для такого рода расследования. Риски могут включать в себя:

- *ущерб, наносимый сотрудником, работающим под прикрытием*
- *ущерб частным лицам и предприятиям, а также риск ответственности за потери, которые понесло правительство*
- *вторжение в частную жизнь*
- *«ловушку» (т.е. создание правонарушения, которое вряд ли могло иметь место в противном случае, как например предложение очень большой взятки)*
- *тайных служащих или сотрудничающих лиц, которые активно участвуют в той деятельности, которая становится целью проведения операции.*

Обычно считается целесообразным, чтобы человек, по всей вероятности, прокурор – если таковой есть в той ситуации – участвовал в осуществлении надзора за расследованием. Это позволит обеспечить, чтобы полученные показания относились к делу и были бы допустимыми в судебном разбирательстве, и чтобы они были такого качества, которое способно обеспечить осуждение.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО МОЖЕТ ПОМОЧЬ

Группы гражданского общества могут быть полезными для полицейских сил и способствовать сокращению пропасти, которая существует во многих странах между народом и теми, кто отвечает за его защиту. Одна такая группа, «Трансперенси интернэшнл» Чешской Республики (ТИЧ) провела обзор антикоррупционных стратегий в полиции в 25 странах. Эти данные содержатся в публикации ТИЧ под названием «Crossing the Thin Blue Line» («Пересекая тонкую синюю линию»).

ТИЧ в настоящее время разрабатывает антикоррупционную стратегию для чешской полиции и делает это в сотрудничестве с представителями всех секторов общественной жизни, таких как Министерство внутренних дел, Министерство юстиции, Президиум полиции, чешская полиция, Бюро генерального прокурора, судьи, канцелярия Президента, Омбудсмен, Комиссар правительства по правам человека, а также неправительственные организации, такие как Чешский Хельсинкский комитет, «Люди в нужде» и гражданские юридические наблюдатели.

Одно мероприятие, рассматриваемое в качестве весьма эффективного – это введение регулярной подготовки в области честности и этики для полиции и учащихся в полицейских школах. ТИЧ инициировала шаги в направлении внедрения этих элементов в чешскую полицию посредством пилотного курса для преподавателей полицейской школы¹¹.

ПРОКУРОРЫ

Верховенство права требует, чтобы процессы судебного преследования со стороны государства проводились справедливо и разумно.

Начало обвинительных процедур – или же отказ начать процедуру обвинения – не должно быть мотивировано ненадлежащими, в частности, политическими соображениями, а скорее общественным интересом и потребностью в справедливости. Несомненно, дискреционные полномочия для судебного преследования представляют собой одну из наиболее сложных областей права. Этот вопрос представляет собой ключевой момент верховенства права.

Ясно, что такие соображения, как возможное политическое преимущество или недостаток или же раса, происхождение или религия подозреваемого лица не имеют совершенно никакого отношения к делу. Однако, другие существенные области, которые могут повлиять на процесс принятия решений, могут быть разрешены только посредством опоры на независимое суждение.

Чтобы осуществлять процесс принятия решений справедливо и прозрачно, государственный прокурор не должен получать указания со стороны какой-либо политической партии или группы интересов. Например, сербский закон об управлении государственного прокурора предусматривает, что управление является автономным агентством и что использование любого государственного управления, средств массовой информации или любого публичного заявления, могущего повлиять на управление, запрещено так же, как любая другая форма влияния.

Управление государственного прокурора может быть приравнено к высокой судебной инстанции, и в качестве таковой отчетность может быть обеспечена посредством положений, требующих обоснованного снятия с должности.

Четкие руководящие принципы, доступные как для лиц юридической профессии, так и для более широкой публики, должны определять, какие правонарушения должны приниматься во внимание при принятии решения о выдвижении обвинения и что должно быть исключено.

Документ под названием Международные руководящие принципы относительно роли прокуроров был разработан 8-м Конгрессом ООН о предотвращении преступности и обращении с правонарушителями, в Гаване, Куба, в 1990-м году¹².

Седьмой конгресс ООН призвал к разработке руководящих принципов, касающихся отбора, профессиональной подготовки и статуса прокуроров, их задач и поведения, средств повышения их вклада в плавное функционирование системы уголовного правосудия и их сотрудничества с полицией, охвата их дискреционных полномочий и их роли в уголовных процедурах, а также возможности представлять доклады для будущих конгрессов ООН.

Принятые в Гаване руководящие принципы ООН включают следующее:

10. *Должность прокуроров должна быть строго отделена от судебных функций.*
 11. *Прокуроры должны играть активную роль в уголовных процедурах, включая создание обвинения и там, где это разрешено по закону или соответствует местной практике, в расследовании преступлений, надзоре за законностью этих расследований, надзоре за осуществлением судебных решений и осуществлении других функций в качестве представителей интересов общества.*
 12. *Прокуроры в соответствии с законом выполняют свои функции справедливо, последовательно и оперативно, а также уважают и защищают человеческое достоинство и под-*
- держивают права человека, таким образом содействуя обеспечению должного судебного процесса и плавного функционирования системы уголовного правосудия.*
13. *При выполнении своих функций прокуроры должны:*
 - (а) *Осуществлять свои функции беспристрастным образом и избегать всякого рода политической, социальной, религиозной, расовой, культурной, сексуальной и любой другой дискриминации.*
 - (б) *Защищать интересы общества, действовать объективно, надлежаще учитывать положение подозреваемого и жертвы и уделять внимание всем относящимся к делу обстоятельствам, независимо от того, играют ли они на руку или действуют против интересов подозреваемого.*
 - (в) *Сохранять конфиденциальность вопросов, находящихся в их ведении, если только выполнение долга или потребности правосудия не потребуют иного.*
 - (г) *Рассматривать жалобы и озабоченности жертв, когда затронуты их личные интересы, и обеспечить, чтобы жертвы были информированы об их правах в соответствии с Декларацией основных принципов справедливости для жертв преступлений и злоупотреблений властью.*
 14. *Прокуроры не иницируют и не продолжают судебное преследование и предпринимают все усилия для того, чтобы укреплять процедуры, когда беспристрастное расследование показывает, что обвинение было выдвинуто необоснованно.*
 15. *Прокуроры должны уделять надлежащее внимание судебному преследованию за преступления, совершенные государственными должностными лицами, особенно за коррупцию, злоупотребление властью, серьезные нарушения прав человека и другие преступления, признанные международным правом, и в тех случаях, когда есть полномочия по закону и в соответствии с местной практикой, расследованию таких правонарушений.*
 16. *Когда прокуроры получают информацию против подозреваемых, о которой им известно или относительно которой они полагают на разумных основаниях, что она была приобретена через использование незаконных методов, которые представляют собой серьезное нарушение прав человека, подозреваемого, особенно когда речь идет о пытке или жестоком, бесчеловечном и унижительном обра-*

нии или наказании или о других нарушениях прав человека, они должны отказываться использовать такую информацию против кого-либо иного, кроме тех, кто использовал такие методы, или же информировать суд соответствующим образом и должны предпринимать все необходимые шаги, чтобы обеспечить, чтобы те, кто несет ответственность за использование таких методов, предстали перед правосудием.

17. *В странах, где прокуроры наделены дискреционными функциями, закон или опубликованные нормы или правила предусматривают руководящие принципы для укрепления справедливости и соответствия подхода в принятии решений в процессе судебного разбирательства, включая учреждение или отказ от судебного преследования¹³.*

К сожалению, прокуроры также могут быть и слабым звеном в цепочке, ведущей к осуществлению законов против коррупции. Есть примеры того, как прокурорские работники брали взятки, оказывались под политическим давлением, становились объектами угроз и снимались с должности, если выдвижение обвинения оказывалось эффективным.

Сохранение дискреционных полномочий для судебного преследования имеет важнейшее значение. Прокурор после тщательного рассмотрения доказательств должен решить, достаточен ли объем доказательств для того, чтобы предъявить обвинение, и даже если его действительно достаточно, то диктуют ли интересы общества, чтобы обвинения не были выдвинуты. В качестве примеров этого последнего случая можно подумать о том, что в высшей степени дорогостоящие судебные процедуры неоправданны, когда правонарушение фактически имеет тривиальный характер; и, наоборот, обвиняемый может иметь столь слабое здоровье, что привлечение его или ее к участию в судебном разбирательстве будет угнетать присутствующих и оскорблять ценности общества.

В решительном усилии по повышению уровня стандартов во всем мире Международная ассоциация прокуроров была создана в июне 1995 года и официально приступила к работе в сентябре 1996 года на своем первом общем собрании в Будапеште.

Одна из самых важных целей ассоциации состоит в том, чтобы «... развивать и укреплять эти стандарты и принципы, которые в целом признаются в международном плане как необходимые для надлежащего и независимого судебного преследования за правонарушения». В 1999 году она приняла Стандарты профессиональной ответственности Международной ассоциации прокуроров и Заявление о важнейших обязанностях

и правах прокуроров. Это заявление должно было послужить международным критерием поведения для прокуроров и прокурорских служб. Это рабочий документ, используемый прокурорскими службами при разработке их собственных стандартов.

Отредактированный вариант гласит:¹⁴

1. Профессиональное поведение

Прокуроры должны во всякое время поддерживать честь и достоинство своей профессии и всегда вести себя профессионально в соответствии с законом и правилами и этикой своей профессии. Во всякое время они должны демонстрировать высочайшие стандарты честности и прилежание и стремиться быть, как и походить на тех, кто является последовательным, независимым и беспристрастным. Они должны всегда отстаивать право обвиняемого на справедливое судебное разбирательство и, в частности, обеспечить, чтобы обнародовались доказательства, благоприятные для обвиняемого в соответствии с законом или потребностями справедливого судебного разбирательства. Прокуроры должны всегда служить интересам общества и отстаивать эти интересы, а также уважать, защищать и поддерживать универсальную концепцию человеческого достоинства и прав человека.

2. Независимость

Использование прокурорских дискреционных полномочий, когда это разрешено конкретной юрисдикцией, должно осуществляться независимо и быть свободным от политического вмешательства. Если непрокурорские власти имеют право дать общие или конкретные инструкции прокурорам, то такие инструкции должны быть:

- *прозрачными*
- *соответствующими законной власти*
- *следовать установленным руководящим принципам обеспечения актуальности и восприимчивости прокурорской независимости.*

Любое право непрокурорских властей направлять определение процедур или останавливать законно учрежденные процедуры должно осуществляться таким же образом.

3. Беспристрастность

Прокуроры должны выполнять свои обязанности без страха, без услуг кому-либо или ущерба кому-либо и, в частности, выполнять свои функции беспристрастным образом. Они должны оста-

ваться незатронутыми индивидуальными или сектантскими интересами и давлением со стороны общества и средств массовой информации и исходить только из общественных интересов. Они должны действовать объективно и стремиться обеспечить, чтобы все необходимые и обоснованные расследования были проделаны, и чтобы результат был обнародован, указывает ли это на виновность или невиновность подозреваемого. Они должны всегда стремиться к поиску истины и помогать суду прийти к истине и воздать по справедливости жертве и обвиняемому в соответствии с законом и требованиями справедливости.

4. Роль в уголовных разбирательствах

Прокуроры должны:

- выполнять свои функции справедливо, последовательно и оперативно, объективно, беспристрастно и профессионально
- открывать разбирательство только когда дело хорошо обосновано в смысле доказательств, которые обоснованно считаются разумными и допустимыми в суде, а не продолжать разбирательство в отсутствие таких доказательств
- обеспечить, чтобы на протяжении всей процедуры производство по делу продвигалось твердым, но справедливым образом, а не за пределами того, что указывается в доказательствах
- гарантировать права обвиняемого в сотрудничестве с судебной инстанцией и другими соответствующими учреждениями
- обнародовать для обвиняемого соответствующую досудебную и полезную информацию столь скоро, сколь это в разумной степени возможно в соответствии с законом или требованиями справедливого судебного разбирательства
- отказываться использовать доказательства, которые в разумной мере считаются приобретенными через использование незаконных методов, которые представляют собой серьезное нарушение прав человека, подозреваемого и, в частности методов, которые представляют собой пытку или жестокое обращение.

5. Сотрудничество

Чтобы обеспечить справедливость и эффективность судебного преследования прокуроры должны сотрудничать с полицией, судами, представителями юридической профессии, защиты, общественных защитников и других правительственных учреждений, будь то национальных или

международных, и оказывать помощь прокурорским службам и коллегам из других юрисдикций в соответствии с законом и духом взаимного сотрудничества.

6. Наделение полномочиями

Чтобы обеспечить способность прокуроров выполнять их профессиональные обязанности независимо и в соответствии с этими стандартами, прокуроры должны быть защищены от произвольных действий со стороны правительств. В целом они должны иметь право на:

- выполнение своих профессиональных функций без запугивания, препятствий, преследования, ненадлежащего вмешательства или неоправданной обязанности отвечать на гражданские, уголовные и другие виды ответственности
- физическую защиту властями, когда их личная безопасность и безопасность их семей оказывается под угрозой в результате надлежащего осуществления их прокурорских функций
- разумные условия службы и адекватное вознаграждение, соизмеримое с критической ролью, выполняемой ими, и чтобы их заработная плата и другие блага не были сокращены самоуправным образом
- разумный и регулируемый срок занятия должности, уход на пенсию по возрасту с учетом условий занятости или избрания в некоторых случаях
- назначение и продвижение по работе на основе объективных факторов и в особенности профессиональной квалификации, способности, целостности, результатов и опыта, а также в соответствии со справедливыми и беспристрастными процедурами
- оперативные и справедливые слушания, базирующиеся на законе или правовых нормативах, где дисциплинарные шаги требуются в соответствии с жалобами, в которых есть утверждения о действиях за пределами диапазона надлежащих профессиональных стандартов
- объективную оценку и решения в ходе дисциплинарных слушаний
- формирование и вступление в профессиональные ассоциации и другие организации, представляющие их интересы с тем, чтобы развивать их профессиональную подготовку и защищать их статус
- освобождение от необходимости исполнения незаконного приказа или приказа, противореча-

щего профессиональным или этическим стандартам.

В Словении были предприняты усилия по ликвидации политического влияния на назначения и продвижение прокуроров. Был принят закон об изменениях и поправках к Закону «О государственном прокуроре» (OG No 110/02), согласно которому прокуроры будут назначаться и продвигаться по службе на основе предложений, поступающих от совета государственного прокурора. В совете семь членов, и все они государственные прокуроры. Генеральный прокурор и его/ее заместитель всегда из членов совета. Один член назначается министром юстиции из глав прокурорских округов. Четыре члена совета назначаются государственными прокурорами, которые на занимают старших должностей.

Предложение совета о назначении или продвижении какого-либо прокурора по службе представляется министру юстиции, который должен утвердить предложение в случаях продвижения по службе. В случаях назначения нового прокурора министр имеет полномочия отклонить предложение, однако обязан его утвердить, если совет представит то же предложение еще раз и получит поддержку двух третей членов совета. Затем министр должен представить предложение правительству для окончательного решения. Новая система в значительной мере сократила возможное политическое влияние на назначение и продвижение кадров по службе¹⁵.

НЕЗАВИСИМЫЕ ПРОКУРОРЫ

Иногда уверенность общества в справедливости и открытости систем отчетности зависит только от доверия, которое они испытывают в отношении лиц, которым поручено расследование особенно спорных вопросов. Более того, если эти вопросы фактически затрагивают внутренние механизмы работы правительства или даже сам судебный расследовательский процесс, то те, кто обычно исполняют долг по расследованию, обнаружат, что находятся в ситуации, в которой они не могут выполнять свои обязанности, пользуясь доверием и поддержкой общества. Проблемы таких ситуаций можно решать путем создания комиссии по расследованию.

Однако, когда существуют подозрения относительно уголовно наказуемого поведения, комиссия по расследованиям может столкнуться с препятствиями в ее работе, если она пытается выполнять свои задачи и в то же самое время защищать основное конституционное право подозреваемого на справедливое судебное разбирательство. «Специальный обвинитель» – это

общественная должность, которая использовалась в Соединенных Штатах с известной степенью успеха (например, при разоблачении Уотергейтского скандала). Это возможная альтернатива комиссии по расследованиям.

В некоторых правовых системах предусматривается существование независимого прокурора в дополнение к государственному прокурору. Было отмечено, что такой подход оправдан, когда обвинения и расследование коррупции затрагивают высшие эшелоны правительства. В таких обстоятельствах общество может не доверять способности административного аппарата правительства расследовать свою собственную деятельность.

Законодательство, позволяющее назначать независимых прокуроров, может являться полезным пополнением арсенала расследовательских или прокурорских методов работы. В настоящее время все большее число государств проявляет интерес к этой модели. Существование законодательства, позволяющего назначать независимых прокуроров, может являться полезным дополнением для коллекции расследовательских или прокурорских методов в арсенале страны. В качестве таковых растущее число государств проявляет интерес к этой модели. Однако следует отметить, что когда возникает событие, которое оправдывает назначение независимого прокурора, обычно слишком поздно создавать такой пост, если он еще не существует. Поспешное назначение может привести к появлению неадекватного законодательства, определяющего полномочия независимого прокурора. А это, в свою очередь, может усиливать политические подозрения о том, что «конструкция» должности, возможно, представляет собой нечто меньшее, чем то, что действительно требуется для профессионального и независимого исполнения обязанностей. Если такая должность необходима, то она должна быть создана в атмосфере, не перегруженной скандалом. Уроки, извлеченные из предпринятых действий, а также затраты налогоплательщиков на содержание общественных прокуроров, назначенных во время администрации президента Билла Клинтона, также следует учитывать.

МЕЖДУНАРОДНАЯ СУДЕБНАЯ ПОМОЩЬ

Как правило, законы страны прекращают свое действие на границах страны. Это порождает целый диапазон возможностей для коррумпированных чиновников и уголовных преступников, использующих недостатки в эффективности национальной юридической системы, когда события имеют место за ее границами или же – что более обычно – когда финан-

совые выгоды от коррупции могут быть репатриированы из страны.

СУДЕБНАЯ ПОМОЩЬ ИЗ-ЗА РУБЕЖА

Реформатор должен будет проделать аудит процедур, используемых его страной для получения (и доставки) правовой помощи для других стран и охватить такие вопросы, как выдача преступников, находящихся в розыске, поиск доказательств за рубежом, получение доказательств за рубежом, а также арест и возвращение противоправной собственности из-за рубежа.

В настоящее время широко признается, что интернационализация преступности (включая незаконный оборот наркотиков, финансовое мошенничество и терроризм) диктует необходимость того, чтобы страны пересмотрели свое традиционное нежелание добиваться применения уголовных законов других стран и оказывать взаимную юридическую помощь друг другу в соответствующих случаях. Такое сотрудничество должно обеспечиваться либо договором, либо параллельным законодательством, которое отражает наилучшую международную практику (включая соблюдение международных норм в области прав человека).

Однако, как правило, нет возможности для того, чтобы государство оказало помощь другому государству, которое не в состоянии оказать аналогичную помощь. Таким образом, специальные процедуры или права расследования (как, например, принудительный допрос) могут и не существовать в иностранном государстве, даже если они существуют в собственной стране прокурора.

Прежде чем большинство государств сможет предложить сотрудничество в каком-либо конкретном расследовании, правительство или судебная инстанция соответствующей страны должны быть уверены в том, что стандарты правосудия и отбытие наказания в запрашивающем государстве таковы, что возвращение беглеца соответствует интересам правосудия.

Также будет необходимо решить некоторые вопросы процессуального характера, включая определение о том:

- *имеют ли суды в указанной стране законное право выступать в качестве юрисдикции в отношении событий, которые имели место*
- *что расследование, судебное преследование или производство по факту совершения преступления имеет политическую мотивацию*
- *что используется обычная судебная процедура (т.е. не какие-то специальные военные или иные судебные инстанции)*

- *что правонарушение, по поводу которого производится судебное разбирательство, фактически было правонарушением в то время*
- *что верховенство права соблюдается. (Ряд стран также требует заверений в том, что смертная казнь не будет применена или что телесное наказание не будет иметь место.)*

В довершение к этому, если конкретное дело требует обеспечения взаимной юридической помощи, то утверждаемое ненадлежащее поведение должно, как правило, быть признано в качестве составляющего правонарушения в обеих заинтересованных странах (что известно под названием критерия «**двойной преступности**»). Правонарушение также должно повлечь наказание определенного уровня, обычно, по крайней мере один или два года тюремного заключения.

Технический характер работы означает, что следует накопить экспертные познания в области международной взаимной юридической помощи. Ясно, что это может явиться некой ролью для дипломатической службы страны при формулировании и обработке таких просьб.

Обычно полицейские бюджеты и институциональные процедуры, лежащие в основе организации иностранных отношений, не позволяют расследователям обращаться с просьбами о помощи со стороны иностранного государства без какой-либо формы проверки. Как правило, в каждой стране есть какой-либо орган центральной власти для того, чтобы обрабатывать все просьбы относительно помощи в расследованиях для того, чтобы детали, представленные в поддержку таких запросов, отвечали всем правовым требованиям, как местным, так и иностранным. Хотя такая инстанция может уже существовать для обслуживания просьб, выдвигаемым по другим договорам, ее персоналу во многих случаях будет требоваться значительный уровень подготовки для того, чтобы процедуры взаимной юридической помощи срабатывали столь оперативно и эффективно, сколь они должны.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНВЕНЦИИ ПО ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ

Многие страны двигаются в направлении развития формализованных соглашений по международной помощи, которые могут еще туже затянуть петлю на шею международной коррупции. Совет Европы предложил определить рамки взаимной юридической помощи, что и было воплощено странами Содружества в 1986 году. В свою очередь, этот труд был адаптирован Организацией Объединенных Наций с тем, чтобы обеспечить положения о помощи для Конвенции ООН против

незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года.¹⁶

С того времени под эгидой Организации американских государств в 1996 году была принята Межамериканская конвенция против коррупции для борьбы с внутренними и транснациональными актами коррупции.¹⁷ Данный договор не только содействует возврату похищенных денежных средств, но также и заявляет, что коррупционные правонарушения не могут рассматриваться как «политические» по своему характеру. Поэтому те, кого обвиняют в таких правонарушениях, подлежат экстрадиции в их собственные страны и при этом не имеют возможности прятаться за знакомым щитом «политического преследования». Новая Конвенция ООН против коррупции ставит своей целью поднять уровень взаимной помощи (и, в частности, возврат украденного богатства из-за рубежа) на большую высоту.

Коррупцию также называют препятствием на пути к расширению Европейского союза, что, следовательно, является дополнительным фактором в общеевропейских усилиях по борьбе с коррупцией. Эти усилия привели к принятию ряда конвенций, заключенных совместно с Советом Европы, а именно:

- *Конвенция об отмывании, поиске, захвате и конфискации прибылей, полученных от преступности, 1990 года*¹⁸
- *Конвенция уголовного права по коррупции 1999 года*¹⁹
- *Конвенция гражданского права по проблемам коррупции 1999 года*²⁰
- *Соглашение о создании «Группы государств против коррупции – ГРЕКО»*²¹

Согласно Конвенции уголовного права по проблемам коррупции, каждый участник соглашается принять совокупность мер на национальном уровне для борьбы с коррупцией в общественной жизни, в государственном управлении и в частном секторе. Корпорации должны превратиться в субъекты уголовного права, и должны быть приняты меры для содействия сбору доказательств и конфискации незаконно полученных средств. Хотя эти вопросы, по сути дела, являются вопросами национального права, они в значительной мере будут содействовать применению уголовного права в международном плане. Осуществление конвенций уголовного права контролируется членами Группы государств против коррупции (ГРЕКО), которые осуществляют мониторинг не только этой конвенции, но также и других мер, разработанных Советом Европы в рамках его плана действий против коррупции.

Конвенция гражданского права по проблемам коррупции представляет собой уникальную попытку заняться вопросами, касающимися гражданского права, предусматривающего средства для исправления положения жертв через гражданский процесс. Она рассматривает такие вопросы, как компенсация ущерба и потери, понесенные жертвами, ответственность (включая ответственность государства) за акты коррупции, совершенные государственными чиновниками, действительность контрактов, защита служащих, которые сообщают о коррупции, четкость и точность отчетов и аудитов.

ВОЗВРАЩЕНИЕ НЕЗАКОННЫХ АКТИВОВ ИЗ-ЗА РУБЕЖА

Поступления от крупномасштабной коррупции часто складываются на банковских счетах в промышленно развитых странах, и используются методы отмывания денег (совершенствуемые в основном коррумпированными бухгалтерами, юристами и банкирами, которые безмерно счастливы обслуживать наркоторговцев и не задавать никаких вопросов). Поэтому необходимость сдерживания, не менее чем правосудие, диктует необходимость того, чтобы страна попыталась поставить себя в положение, в котором она сможет применить уголовные и прочие процедуры против таких лиц и вернуть украденные активы посредством мероприятий с оказанием международной помощи.

На арене международной юридической помощи также важно, чтобы блюстители порядка шли в ногу с последними международными событиями и отказались от вековой веры, что как только деньги ушли из страны, за ее пределами нет никого, кто способен помочь вернуть их. Во все большей мере страны с существенными финансовыми секторами сейчас предлагают некоторые формы помощи. Например, швейцарское правительство сейчас будет оказывать помощь, если имело место определение суда о том, что деньги были украдены.

ТАЙНЫЕ БАНКОВСКИЕ СЧЕТА И «ОФФШОРНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ЦЕНТРЫ»

Особая проблема в данном случае заключается в том, что иностранное государство может, создавая себе репутацию финансового центра, поставить себя в положение, когда оно сможет содействовать отмыванию денег, украденных государственными чиновниками в других странах. В таких центрах существуют законы о секретности, которые затрудняют или делают невозможным отслеживание денежных средств и тем

самым создают надежное пристанище для коррумпированных лиц в других странах.

Все страны имеют законы о банковской тайне, и поэтому законные интересы неприкосновенности частной жизни защищены. Во многих странах люди любят сохранять конфиденциальность своих сбережений и своего финансового положения. Эти банковские законы не ставят своей целью сделать так, чтобы клиенты банка могли избежать или даже уклониться от сбора налогов, и счета обычно подлежат инспекции со стороны местных властей по бюджетным доходам.

Однако некоторые страны обеспечивают гораздо большую защиту, чем та, что в разумной степени оправдана, и их законы могут жестоко эксплуатироваться профессиональными консультантами наркоторговцев и коррумпированных высокопоставленных чиновников. Они наживаются на давно бытующем мнении в международном плане, что не делом какой-либо одной страны является помощь другой стране в сборе ее бюджетных доходов. Режимы «тихих налоговых гаваней» позволяли эксплуатировать эту слабость и даже пытаться блокировать возможность выяснить, кто является бенефициарным владельцем счетов. Например, можно утверждать, что реестр акций считается секретом в конкретном налоговом убежище, и, следовательно, его содержание не может быть разглашено без навлечения на себя уголовных санкций. Если лицо ответило на вызов из второй страны разгласить информацию о счете, гласит этот аргумент, то оно берет ответственность на себя.

Методы отмывания денег используются не только после преступления, но также и в течение преступления и даже до сделки. С тем, чтобы скрыть происхождение и местоназначение денег для подкупа, финансовые потоки направляются через страны, не имеющие всеобъемлющей и эффективной системы обнаружения отмывания денег и схожих незаконных денег.

Финансовый сектор в этих странах, как правило, отличается недостаточным регулированием и надзором, их законодательство не гарантирует доступ судебных властей к информации, а их законы о компаниях допускают создание подставных компаний и трестов, скрывающих принадлежность бенефициаров транзакций и фактических владельцев средств. Акции на предъявителя (когда владение акциями компании переходит к другому лицу путем передачи письменного документа, подобно денежным средствам) и сберегательные книжки на предъявителя (когда владение счетом и номерным кодом доступа означает фактическое владение самим счетом) используются весьма часто.

Со времени создания Рабочей группы по финансовым действиям, что явилось инициативой «Большой семерки» в 1989 году, был принят ряд международных

мер с тем, чтобы признать процесс отмывания денег, происхождение которых кроется в наркоторговле «или иной преступной деятельности», уголовным преступлением.²² В результате этого по крайней мере 40 стран, включая почти все страны-члены ОЭСР, приняли законодательство и другие административные мероприятия с тем, чтобы иметь возможность отслеживать денежные потоки, проходящие через их банковские системы.

Эти процедуры нуждаются в наличии коммерческих банков с тем, чтобы сообщать о получении депозитов, которые могут иметь преступное происхождение, центральному банку или национальному управлению уголовной разведки. В случае с Европейским союзом эти мероприятия нашли свое отражение в директиве, которая является обязательной для всех государств-членов. Однако остаются страны, которые еще не стали рассматривать отмывание денег как одно из главных преступлений и поэтому не способны (или не желают) оказывать взаимную правовую помощь, когда другая страна выдвигает обвинения в отмывании денег.

ОТМЫВАНИЕ ДЕНЕГ

Были разработаны принципы противодействия этой практике в контексте предотвращения отмывания денег. Эти принципы, однако, предназначены регулировать более широкую повестку дня установлением бумажного следа (включая весь законный) для всего бизнеса и созданием «структур глобального контроля» в финансовом секторе.

Эти принципы включают следующие:

- *«Знай своего клиента»: Финансовые институты не должны вести деловые операции с незнакомыми клиентами.*
- *Обязательство применять усиленную прудусмотрительность в необычных обстоятельствах.*
- *Обязательство хранить файлы идентификации и записи об экономическом фоне сделок.*
- *Обязательство уведомлять компетентные власти о подозрительных сделках.*

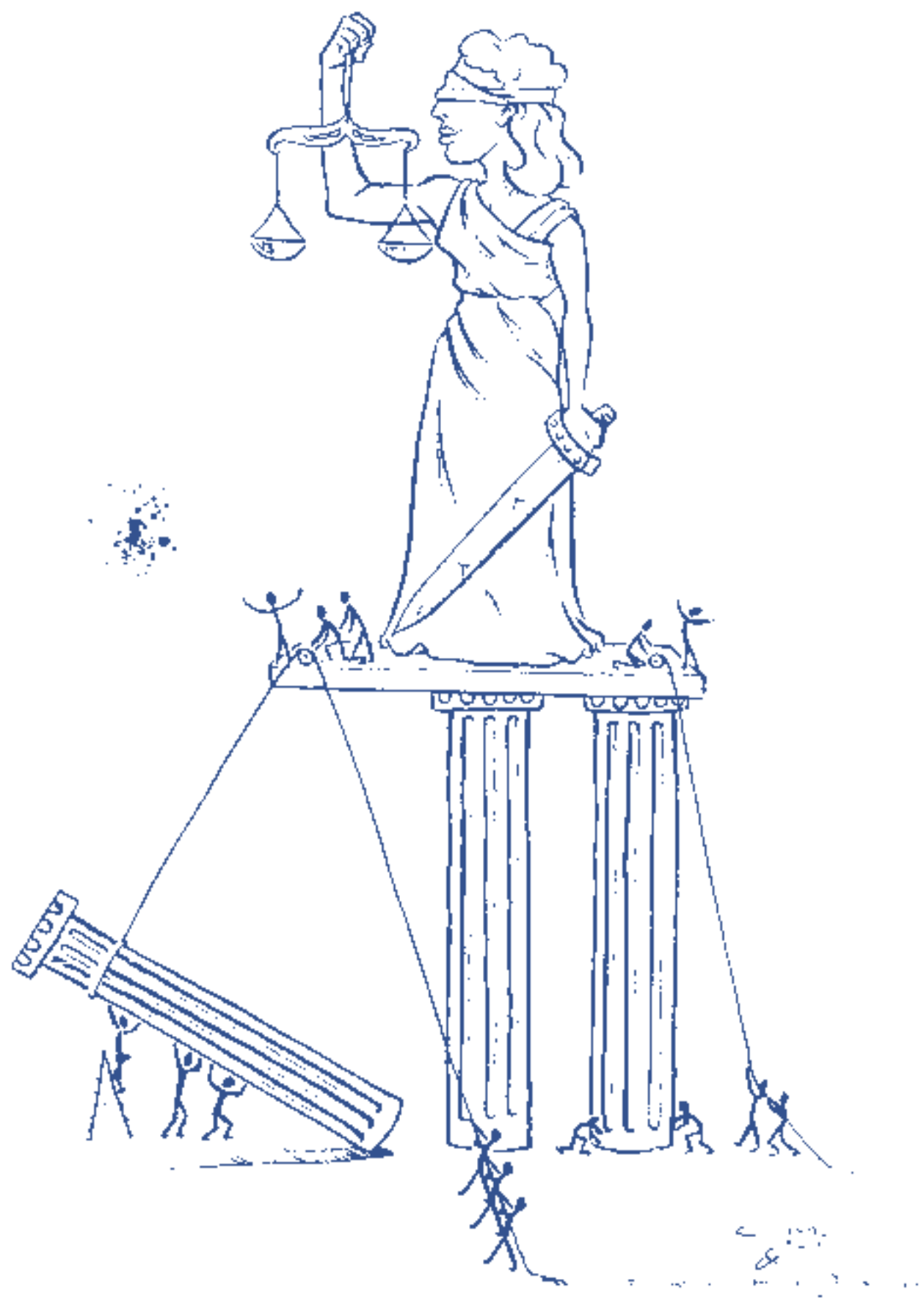
Однако отмывание денег продолжается, очевидно, не ослабевая, в немалой мере потому, что имеет место конкуренция среди частных банков по привлечению экономической деятельности, хотя в банковском сообществе растет беспокойство по поводу хранения счетов высокопоставленных государственных чиновников и членов их семей. Дополнительные меры по решению этих проблем включают в себя:

- *Пересмотр «каталогов с красным флагом», чтобы включить сделки, исходящие из регионов, где коррупция имеет эндемичный характер, где действующие лица включают клиентов или бенефициаров, занимающих высокие должности и где клиенты участвуют в высококоррупционных областях бизнеса, таких как продажа оружия.*
- *Поощрение финансовых институтов к применению надлежащей осмотрительности. Проверка на честность может иметь место для проверки финансовых институтов и выявления потребностей подготовки кадров.*
- *Выявление финансовых институтов и операторов, не соблюдающих правила. Такой подход мог бы выявлять учреждения, которые – то ли по недостатку воли или по недостатку возможностей – не соблюдают требования международных правил и допускают применение административных санкций.*

Неясно, смогут ли эти законодательные и административные меры по борьбе с отмыванием денег обнаружить поступления от практики взяток стран, которые не являются сторонами в нынешних договоренностях и которые могут быть звеньями (возможно, не осознавая этого) в цепи отмывания денег, и где надлежит ввести схожее законодательство и сформулировать его таким образом, чтобы оно конкретно касалось прибылей от взяточничества.

СНОСКИ

- 1 Writing an Effective Anticorruption Law: Prem Notes No. 58, October 2001. <http://www.worldbank.org/afr/findings/english/find203.pdf>. -
- 2 Полный перечень законодательных актов приводится по адресу: <http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/CurEngOrd?OpenView&Start=201&Count=59&Expand=201.1>
- 3 OAS General Assembly resolution AG/res.1398 (XXVI-0/96) of 29 March 1996, annex.
- 4 Управление Верховного комиссара по правам человека: Международный пакт о гражданских правах и правах человека: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm
- 5 Quoted in Bertrand de Speville, "Reversing the Onus of Proof: Is It Compatible with Respect for Human Rights": http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/despeville.html
- 6 Относительно подробностей дел и более формального описания вопросов см. Speville, Bertrand de. 1997. Reversing the Onus of Proof: Is It Compatible with Respect for Human Rights Norms (above) on which this section and the following section are based.
- 7 Attorney-General V. Hui Kin Hong, Court of Appeal of Hong Kong, Appeal No. 52 of 1995, p.16.
- 8 Раздел 9 Распоряжения о предотвращении взятничества (Гонконг). Схожие положения содержатся в законе о секретных комиссиях 1905 года (Австралия) и 1910 года (Новая Зеландия).
- 9 Полный текст обращения комиссара и других относящихся к делу бумаг можно получить по адресу <http://www.icac.org.hk/conference/AboutCF/Proframe.html>.
- 10 Интерпол: Глобальные стандарты по борьбе с коррупцией в полицейских силах/службах: <http://www.interpol.int/Public/Corruption/Standard/Default.asp>
- 11 Transparency International: Transparency in the Police: http://www.transparency.cz/index_uk.php?id=48
- 12 Guidelines on the Role of Prosecutors, Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, 27 August to 7 September 1990, U.N. Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 at 189 (1990): <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/i4grp.htm>
- 13 Принято Международной ассоциацией прокуроров в Гаване, Куба, в сентябре 1990 года: http://www.iap.nl.com/icc_guidelines.html.
- 14 Полный текст содержится в Международных прокурорских стандартах Николаса Коудери QC <http://www.odpp.nsw.gov.au/speeches/HOPAC%202001-%20International%20Prosecution%20Standards.htm>. <http://www.iap.nl.com/>
- 15 GRECO 2003 Evaluation Report – Slovenia: [http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle2/GrecoEval2Rep\(2003\)1E-Slovenia.pdf](http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle2/GrecoEval2Rep(2003)1E-Slovenia.pdf)
- 16 United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988: <http://www.unodc.org/adhoc/decade/conv.htm>
- 17 Inter-American Convention Against Corruption: <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>
- 18 Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=141&CL=ENG>
- 19 Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=141&CL=ENG>
- 20 Council of Europe Civil Law Convention on Corruption: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/174.htm>
- 21 Group of States against Corruption: <http://www.greco.coe.int/>
- 22 Рабочая группа по финансовым действиям в отношении отмывания денег: <http://www1.oecd.org/fatf/>



СТРАТЕГИИ, СИСТЕМЫ И РЕШЕНИЯ

До недавнего времени инициативы, направленные на совершенствование управления во всем мире, как-то обходили стороной вопрос, который вполне может стать самым важным: систематические и сознательные меры по борьбе с коррупцией, реформированию национальной системы обеспечения целостности (integrity), т.е. честности и неподкупности. Сама концепция integrity возникла совсем недавно в ходе дискуссий по вопросам борьбы с коррупцией и была подхвачена различными организациями развития.¹

Хотя понимание основных концепций, заложенных в системе integrity, необходимо, важно также, чтобы решения были реалистичны. Более того, каждое конкретное решение должно соотноситься с другими частями системы; отсюда необходимость комплексного подхода. Причина неудачи многих кампаний борьбы с коррупцией в том, что они ставили перед собой слишком узкие цели. Нет простых решений или «чудодейственных средств».

ПРИМЕРЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ

Высший представительный орган Литвы, Сейм, принял национальную программу борьбы с коррупцией в январе 2002 года. Она рассчитана на период от семи до десяти лет. Общая цель стратегии – снизить уровень коррупции настолько, чтобы она не являлась более препятствием на пути социального, экономического, демократического развития.

Программа включает в себя три основных элемента – профилактика коррупции, расследование и правоприменение, воспитание населения – которые должны осуществляться параллельно и обладать одинаковой степенью приоритетности. Программа также содержит меры по повышению эффективности расследований дел о коррупции, привлечению общественности к борьбе с коррупцией и развитию образовательных программ в области борьбы с коррупцией.

Все активные политические партии включают вопросы коррупции в свои политические документы. В Сейм регулярно поступают отчеты от юридических и других организаций (например, от таможенных органов), по результатам которых принимаются решения, обязывающие органы исполнительной власти осуществлять конкретные антикоррупционные меры. Эти меры сами по себе занимают важное место в деятельности правительства. Вопросы коррупции затрагиваются в каждом ежегодном послании президента.

Вопросы эти широко освещаются в прессе, которая освещает и наиболее громкие коррупционные дела. Нередко СМИ сами разоблачают коррупционирован-

ных чиновников и проводят расследования коррупции в различных учреждениях. СМИ в Литве пользуются широкой свободой и не подвергаются цензуре.²

Страновая стратегия направлена на увеличение прозрачности финансирования политических партий, а также совершенствование существующей системы приобретения земли. Основное внимание уделяется отраслям, наиболее уязвимым с точки зрения коррупции, принимаются меры по борьбе с политической коррупцией и административной коррупцией (включая коррупцию в налоговых и таможенных органах, в области государственных закупок и приватизации, здравоохранения и правоохранительной деятельности). Документ не является статичным и при необходимости может корректироваться каждые два года.³

В Венгрии национальный план действий по борьбе с коррупцией разработан в рамках пилотного проекта ООН Глобальная программа борьбы с коррупцией.⁴ Ее цель – послужить эталоном для стран, вновь принимаемых в Европейский союз. Антикоррупционные меры направлены на соединение национальной специфики с региональными требованиями ЕС и глобальным подходом ООН.

План действий в Румынии отчасти также связан с перспективой принятия страны в ЕС (антикоррупционные меры оцениваются в контексте «копенгагенских критериев»⁵, применяемых при приеме в ЕС). В 2001 году в Румынии был создан Национальный комитет по профилактике преступности, одно из важнейших отделений которого отвечает за осуществление двух программ, соответственно, Национальной программы по профилактике коррупции и Национального плана действий по борьбе с коррупцией.

Принятая в Румынии комплексная стратегия направлена на те отрасли и области, которые в наибольшей степени уязвимы для коррупции. Так, например, программа судебной реформы выделяет в качестве главных следующие цели:

- *воспитание кадров квалифицированных юристов;*
- *обеспечение справедливого и независимого процесса назначения и повышения судей в должности;*
- *обеспечение принятия университетами программ по этике.*

Реформа государственной администрации и управления основана на децентрализации государственных служб и направлена на упорядочение и упрощение административных норм и укрепление надзорных функций судебных и аудиторских организаций и омбудсменов. Национальная программа направлена также на борьбу с коррупцией в политической деятельности

и конфликтом интересов, ибо цель ее – регулировать и ограничивать как парламентский иммунитет, так и финансирование политических партий.

План действий, принятый в Румынии, дополнительно призван укрепить специально предоставленное право назначения антикоррупционных комиссий по требованию прокуратуры. Комиссия, создаваемая по типу неправительственной Специальной антикоррупционной прокуратуры в Испании, расследует жалобы, связанные с коррумпированным поведением и взяточничеством.⁶

НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА БОРЬБЫ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ

Общепризнано, что современная система государственного управления предполагает подотчетность. Без нее ни одна система не может работать в интересах общества, а не в частных интересах власть предержащих.

В сущности задача развивающихся стран и стран с переходной экономикой состоит в том, чтобы отойти от системы, основанной на принципе «сверху вниз», т.е. системы, в которой правящая элита отдает команды, которым более или менее подчиняются все другие звенья вертикали. Вместо этого следует двигаться в направлении системы «горизонтальной подотчетности», в которой власть рассредоточена, никто не обладает монополией и существует персональная ответственность каждого. Процесс этот не нов. Через него прошли промышленно развитые страны на пути создания современной формы государственного управления.

Необходимым элементом такой системы является свободная пресса. Но и пресса должна соблюдать определенные ограничения в соответствии с законом, например, воздерживаться от нападок, очерняющих репутацию людей. Даже свободная пресса должна быть подотчетна, если не Совету по СМИ (который может быть или не быть конституционным органом), то в конечном счете судебной власти. В свою очередь, суды не являются более слугами правящей элиты, они действуют независимо в целях обеспечения главенства права. Однако эта независимость не является абсолютной. Судьи отвечают за принимаемые ими конкретные решения благодаря существованию системы обжалования. Кроме того, каждый судья подотчетен другому органу, будь то законодательное собрание или комиссия по юридическим службам.

Этот орган, в свою очередь, подотчетен законодательному органу и, следовательно, всем гражданам через процесс выборов. Система «горизонтальной подотчетности» создает так называемый непорочный круг: каждый участник его является одновременно и

проверяющим, и проверяемым. Власть рассредоточена, а не монополизирована.

Однако легче говорить о создании «непорочного круга», чем реализовать его. Необходимо перевернуть с ног на голову вековые традиции и установки. Для этого потребуются целое поколение или даже несколько поколений. И даже в этом случае цель все время будет ускользать.

Хотя волна демократических перемен вызвала большие ожидания, на практике демократические завоевания находятся под угрозой и подрываются именно теми явлениями, которые должны были исчезнуть при построении демократического государства, а именно коррупция, злоупотребление властью и кумовство. Демократизация представляет собой введение формы вертикальной подотчетности верхов низам, а не наоборот. Но реформа инструментов управления гораздо глубже, чем просто переход от тоталитарной системы к системе, в которой народу периодически дается право голоса.

Таким образом, предстоит переход от системы вертикальной ответственности к системе горизонтальной подотчетности, которая предусматривает наличие органов и надзорных инстанций, призванных не допустить злоупотребление властью со стороны других органов и ветвей власти. К таким органам и надзорным инстанциям относятся суды, независимые избирательные комиссии, высшие органы аудита, центральные банки, профессиональные организации, законодательные собрания (и их комитеты общественного контроля), а также свободные и независимые СМИ.

Однако процесс перехода проходит медленно и болезненно. В некоторых странах речь идет о воссоздании того, что когда-то раньше в них существовало; в других странах, в частности в Восточной Европе, речь может идти о создании современного государства в буквальном смысле слова на пустом месте. В них отсутствует «институциональная память» о периодах, когда существовала горизонтальная подотчетность.

Такие механизмы подотчетности, если они разрабатываются в рамках национальных программ по борьбе с коррупцией, включают в себя так называемую «систему целостности» (integrity system). Это – система сдержек и противовесов, обеспечивающая взаимную подотчетность между различными ветвями и органами власти. Система призвана решать проблемы конфликта интересов в государственном секторе, эффективно рассредоточивать власть и ограничивать ситуации, в которых может возникнуть конфликт интересов или которые могут повредить общему делу. Ключевые понятия здесь – подотчетность, прозрачность, профилактика и наказание.

Система целостности воплощает комплексный взгляд на реформы и направлена на борьбу с кор-

рупцией в государственной службе методами государственного регулирования (кодексы поведения для руководителей, реорганизация, судебная реформа, реформа процедур государственной власти и т.д.), а также через реформы гражданского общества. Даже в случаях глубоко укоренившейся коррупции источники ее следует искать в недостатках системы. При этом основной упор делается на реформирование и изменение систем, а не в приписывании всех грехов отдельным личностям.

Все это антикоррупционное здание поддерживается (или подрывается) процессом контроля снизу. Коррупция может просачиваться с верхних эшелонов власти, если руководство некомпетентно, в то время как общественное сознание и там, где это оправдано, общественное возмущение представляют собой основной защитный механизм общества.

Однако изложенный здесь подход исходит из того, что наиболее эффективной и предпочтительной формой участия общества является форма эволюции через демократические процессы, участие частного сектора, СМИ, научно-технической интеллигенции, религиозных центров, а также неправительственных организаций. Реформа инициируется и поддерживается не только политиками, принимающими решения, но также всем гражданским обществом.

Программы реформ, в особенности в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, пользующихся международной или донорской поддержкой, как правило, ограничивались какой-либо одной областью и исключали все остальные. Это – стратегии «одного звена». Очень часто в качестве такого звена избирается область относительно «спокойная» вместо того, чтобы браться за решение более сложных и трудных задач. Так, например, в одной из стран организации-доноры осуществили большие инвестиции в укрепление органа финансового контроля. Однако, несмотря на широкое освещение в СМИ, высококвалифицированные доклады, предоставлявшиеся этим органом, просто игнорировались, в то время как остальная часть системы практически не функционировала.

Разумеется, национальная система integrity может осуществляться поэтапно, но эти этапы должны координироваться и являться частью программы, охватывающей все соответствующие области и их взаимосвязь с другими.

Стержнем системы стратегии integrity является убежденность в том, что все современные проблемы в области государственного управления – наращивание ресурсов, нацеленность на результат, участие граждан и национальная «целостность» (integrity) – взаимосвязаны и являются частью общей стратегии. Общие цели должны включать в себя:

- *компактные и эффективные государственные службы, способствующие достижению целей непрерывного развития;*
- *государственную власть, которая соблюдает законы, защищает граждан от произвола, включая защиту прав человека;*
- *стратегию развития, плодами которой пользуется все общество, включая его беднейшие и наиболее уязвимые слои, а не одна только элита.*

ПОСТРОЕНИЕ КОМПЛЕКСНОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

Конечная цель создания государственной антикоррупционной системы – сделать так, чтобы коррупция была связана с высокой степенью риска и низкой степенью отдачи. В то же время система не должна быть громоздкой. Речь не идет о достижении «абсолютно чистого общества», ибо постановка такой задачи, как отмечалось рядом авторов, может привести к необоснованному усложнению процесса государственного управления. Если стремиться к такой абсолютной цели, результатом может быть создание многоуровневой системы сдержек и противовесов, так что государственные служащие не смогут выполнять свои непосредственные обязанности. Либо же система может оказаться слишком репрессивной и полной различного рода ограничений, в том числе и для государственных служащих. Государственная антикоррупционная система как раз и призвана избежать этих ошибок, поскольку направлена на то, чтобы изначально не допустить коррупции, обеспечивая полную свободу управленческой деятельности. Эта система свободна от перекося в сторону жесткого наказания за уже совершенные акты коррупции.

Антикоррупционные системы в той или иной форме уже существуют во всех странах, хотя нередко они могут быть неэффективными. Концепция государственной антикоррупционной системы помогает реформаторам в осуществлении комплексной программы борьбы с коррупцией. Недостаточно взяться лишь за одно «звено» системы, чтобы исправить всю систему.

С известными вариациями от страны к стране типичными звеньями государственной антикоррупционной системы являются:

- *Исполнительная власть.*
- *Судебная власть.*
- *Законодательная власть.*
- *Органы финансового надзора.*

- *Контролирующие органы (комитет общественного контроля, аудиторское управление, комиссия по правам человека, полиция, антикоррупционный орган и т.д.).*
- *Государственная служба.*
- *Гражданское общество (включая представителей различных профессий, профсоюзы и частный сектор).*
- *СМИ.*
- *Международные организации.*

Каждый из этих элементов государственной антикоррупционной системы имеет свой корпус правил и процедур. Эти правила и процедуры составляют инструментарий, используемый различными учреждениями. Отсутствие основного корпуса правил и процедур всегда свидетельствует о слабости.

Правила и процедуры не обязательно ограничиваются какой-то одной частью общества, что видно из приведенной ниже таблицы.

| Сектор | Антикоррупционный инструмент | Основная цель |
|------------------------|--|---|
| Общество в целом | Выборы | Избавление от коррумпированных политиков |
| Парламент | Антикоррупционное законодательство | Обеспечивать юридическую базу борьбы с коррупцией |
| Судебная власть | Суды | Наказание коррупционеров, очищение судебной власти от коррупции |
| Правительство | Антикоррупционные реформы; разработка и принятие антикоррупционных правил и программ | Некоррупционность исполнительной власти |
| Государственная служба | Кодексы поведения; саморегулирующиеся инструменты | Ограничение коррупции и очищение госслужбы от коррумпированных чиновников |
| Бизнес | Кодексы профессиональной этики | Некоррумпированная экономика |
| Сектор НПО | Надзорная деятельность | Профилактика коррупции |
| СМИ | Публикации. Электронные программы | Разоблачение коррупции, повышение этических требований |

В совокупности социальные секторы в левой колонке вместе с антикоррупционными инструментами и основными целями в остальных двух колонках представляют собой структуру государственной антикоррупционной системы.

Для создания действенной государственной антикоррупционной системы необходима систематическая работа по выявлению пробелов и недоработок, а также возможностей укрепления каждого из указанных звеньев в рамках общей стратегии. Если система ориентируется целиком на какое-либо одно звено, например, на «добраго диктатора» или на несколько звеньев, такая система будет уязвимой. Она может производить впечатление действующей на определенный период времени. Например, в случае чистки, проводимой военной диктатурой после свержения коррумпированного гражданского режима. Однако если одновременно не будут предприняты меры по созданию подотчетной системы управления, общест-

венные институты могут постепенно деградировать и эффективная система integrity не состоится.

Подход, основанный на государственной антикоррупционной системе, дает новые методы диагноза и потенциального лечения коррупции. Вместо того, чтобы рассматривать отдельные институты (например, судебная власть) или отдельные своды правил и норм (например, уголовное право), а затем проводить изолированные реформы, рассматривается вся система в целом. Действительно, каковы выгоды от эффективной и некоррумпированной судебной власти, готовой бороться за верховенство права, если полиция, розыскные подразделения, прокуроры и все юридическое сообщество погрязли в коррупции? До судей просто не будут доходить те дела, которые они должны разбирать, так они и будут сидеть в изоляции – честные, способные, но не имеющие возможности реализовать эти качества.

НАЦИОНАЛЬНЫЙ АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ СЕМИНАР

Одним из самых лучших механизмов систематического анализа и корректировки национальной антикоррупционной системы является Национальный антикоррупционный семинар. Его неоспоримое преимущество в том, что он позволяет собрать вместе различных игроков – представителей государства и различных групп населения, которые, как правило, редко встречаются – или никогда не встречаются – и предусматривает ответственность всех участников процесса, что является необходимым условием успеха.

Исходные посылы Национального антикоррупционного семинара состоят в следующем:

- *Люди, живущие в стране, знают и понимают свои проблемы гораздо лучше, чем любой внешний эксперт. Ни один посторонний не может лучше понимать социальную динамику, историю и политическую реальность, обуславливающие распространение коррупции в обществе, чем это знают члены самого общества. В данном случае «под членами общества» подразумевается не только гражданское общество (включая и частный сектор), но и в равной степени государство.*
- *По вопросу о борьбе с коррупцией нет разногласий между различными политическими партиями, здесь должно быть полное единение.*
- *Эффективные реформы вряд ли можно осуществить без активного участия руководителей всех ветвей власти и представителей всех слоев гражданского общества.*
- *Без поддержки гражданского общества любые антикоррупционные реформы, иницируемые государством, не будут пользоваться доверием и вряд ли могут быть осуществлены, тем более, результаты не смогут просуществовать длительное время.*

Поэтому концепция осуществления и результаты всего этого дела зависят от местных участников. В этом процессе задействованы не только государственные интересы, совпадающие с основными «звеньями» антикоррупционной деятельности, но и неправительственные организации, включая представителей бизнеса и различных профессий, СМИ и политических партий самого различного толка.

Источник динамизма процесса должен непременно быть внутри страны. Соответственно, роль внешних экспертов может быть положительной только в том

случае, если их задача будет ограничиваться облегчением процесса. Они могут информировать и давать советы, приводя успешные примеры других стран, но не должны претендовать на установление диагноза или прописывать лечение. Люди лучше всего сами знают свое общество.

Многочисленные факты свидетельствуют о том, что рецепты, предлагаемые внешними экспертами, часто не приживаются на местной почве и не приносят плодов. Такого рода помощь обычно основывается на довольно примитивной трансплантации подходов, использованных в других странах, на местную почву. В описанном выше механизме таким экспертам отводится четкая и эффективная роль, но только в качестве консультантов, предлагающих идеи и концепции, но не решения как таковые. Их роль должна быть ограничена с тем, чтобы обеспечить плодотворный внутренний диалог, а не назидательные лекции со стороны внешних сил относительно того, как сходные проблемы решались в других странах, так как эти подходы могут быть малопригодны или совсем не пригодны для решения задач, стоящих перед данной страной.

Самое главное состоит в том, чтобы результаты реформ оказались не временными и могли пережить тех, кто их инициировал. Система должна уметь справляться с трудностями, возникающими в связи со сменой правительства. По всей вероятности, процесс будет медленным, будет связан с разочарованиями и никогда не закончится. Опыт развитых стран показывает, что абсолютного решения быть не может. Скорее всего, реформы будут требовать дополнительной настройки по мере изменения динамики социального развития.

Для успешного осуществления реформ необходимо объединить силы общества на основе широкого консенсуса. В нем должны участвовать различные представители гражданского общества, причем по крайней мере в такой же степени, что и представители государственного аппарата. И те, и другие должны быть кровно заинтересованы в осуществлении конкретного плана действий. Разработанная общими усилиями программа реформ должна осуществляться с четким осознанием самими гражданами того, какую форму правления они хотели бы видеть в своей стране не только в настоящем или ближайшем будущем, но и для последующих поколений.

РАЗРАБОТКА НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ РЕФОРМ

Разработка и осуществление национальной стратегии требует полноценного участия самых различных

слоев общества. Поэтому необходимо четко определить их и с самого начала вовлечь в процесс с тем, чтобы обеспечить их ответственность, а также чтобы их идеи и опыт нашли отражение в окончательном варианте программы.

После того, как будут определены заинтересованные группы, формальный процесс обычно начинается с общего семинара для обсуждения национальной антикоррупционной программы.⁷ Во встрече участвуют представители широкого спектра заинтересованных групп населения, которые вырабатывают совместное определение типов, уровня, географии, причин и средств борьбы с коррупцией, а также улучшения работы государственного аппарата путем проведения реформ, ведущих к более высокой степени подотчетности и транспарентности различных институтов.

Обычно Национальный антикоррупционный семинар преследует три цели:

- *Организовать процесс обмена опытом и обучение.*
- *Установить партнерские отношения между представителями различных групп интересов, что непосредственно должно выразиться в принятии методом консенсуса общего плана, который может служить отправным пунктом для компетентной общественной дискуссии и политических дебатов в предвыборный период.*
- *Создать обстановку, в которой могут быть опробованы новые роли с тем, чтобы их можно было распространить в обществе в целом.*

Одна из задач таких семинаров состоит в установлении отношений партнерства между участниками внутри страны, например, представителей государства, СМИ, религиозных общин и частного сектора экономики, а также НПО. Отношения партнерства могут устанавливаться и между различными другими группами интересов. В частности, участники могут организовать семинары с участием доноров.

Как подчеркивалось выше, важно, чтобы представители донорских организаций не навязывали своих взглядов участникам внутри страны. Они могут выступать в качестве наблюдателей, предлагающих свой опыт, когда и поскольку представители конкретной страны об этом их попросят, а в остальном они должны слушать и комментировать идеи, высказываемые участниками рабочих групп данной страны в ходе пленарных заседаний.⁸

Одна из моделей делает упор на осязаемые результаты в виде конкретного плана действий и заявлений о решимости бороться с коррупцией, выражающих консенсус участников семинара по вопросу о коррупции и личное стремление участников семинара всерьез заниматься этими вопросами. Необходимо, чтобы после окончания семинара печатные и электронные СМИ широко освещали как план действий, так и заявление участников о решимости бороться с коррупцией. Это необходимо как для более широкого осведомления общественности о существовании проблемы, так и для того, чтобы вызвать в обществе уверенность в том, что семинар оправдывает их ожидания.⁹

Важно, чтобы участники разработали решения и планы действий, которые:

- *определяют основные политические инструменты и программы, потенциально связанные с национальной антикоррупционной системой;*
- *рассматривают, как политические инструменты и программы могут быть лучше всего приспособлены для борьбы против коррупции;*
- *определяют внутренние и внешние препятствия на пути активной и эффективной работы организаций, включая координацию между государственными органами и различными другими общественными силами;*
- *обеспечивают процесс обучения и обмена опытом; т.е., что работает, а что не работает внутри организаций и в организациях других стран/регионов.*

ОБЗОРЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

Многое говорит в пользу необходимости измерения и мониторинга борьбы стран против коррупции. Национальная система борьбы против коррупции через составляющие ее элементы представляет собой систематический, единый и комплексный подход не только к тому, что измеряется и как, но и стимулирует страны и доноры к использованию этого подхода в качестве основы национальных планов и для определения новых областей реформ.

Серия Докладов по изучению страновых национальных систем борьбы с коррупцией, подготовленная под руководством профессора Алана Дойга, показывает, что основные звенья национальной антикоррупционной системы не только существуют (большинство стран, представленных в докладе, имели почти весь набор таких звеньев, а в некоторых были и дополнительные), но и что они дают в руки иссле-

дователей критерий для оценки антикоррупционной деятельности в стране.

Важно, что страновые Доклады об исследовании антикоррупционной деятельности готовятся организациями, работающими в самих исследуемых странах, в основном компетентными НПО и специализированными исследовательскими институтами, обладающими знаниями и опытом для изучения динамики и привлечения внимания к традиционным и новым видам коррупции. На сегодняшний момент такие исследования проведены в Болгарии и Литве.¹⁰ Эти исследования внутри страны освещают основы законодательства, нормы и практику защиты общества от коррупции в следующих областях: исполнительная ветвь власти; законодательная ветвь; финансирование политических партий; выборы; счетная палата; судебная власть; полиция и государственная прокуратура; государственный аппарат; система государственных закупок; местное самоуправление; СМИ и организации гражданского общества.

Доклады страновых исследований дают формальные рамки для антикоррупционных мер в следующих областях государственной и общественной жизни: конфликт интересов; декларация активов; контроль за стилем жизни; доступ к информации; свобода прессы; свобода слова; льготы по окончании трудовой деятельности; сигналы о случаях коррупции; кодексы поведения; черные списки и механизм подачи жалоб.

После разработки такой формальной матрицы она наполняется содержанием на основе оценки того, что происходит в действительности. Эта оценка может выявить недостатки самой матрицы или в способе ее применения. Так, например, правила и процедуры, призванные ограничить кумовство, назначение на посты по знакомству и другие виды коррупционных отношений, могут существовать, но не соблюдаться.

Доклады по страновым исследованиям также рассматривают антикоррупционные стратегии государств (где таковые существуют). В некоторых случаях проводятся дополнительные исследования и определяются критерии измерения успеха этих стратегий. Общий обзор первых 18 стран, явившихся объектом исследования в этой серии, сводит вместе выводы докладов по разным странам, содержит примеры конкретных стран и рассматривает взаимодействие между собой различных элементов антикоррупционной системы.¹¹

«КАРТЫ» АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СИСТЕМ

В последнее время использование национальных антикоррупционных систем в качестве инструмента аудита и контроля было поднято на новый уровень в связи с разработкой системы «карт» антикоррупци-

онных систем.¹² Первым объектом такого картографирования стал штат Квинсленд в Австралии. Квинсленд был выбран в качестве первого объекта этого проекта потому, что обладает достаточно полным списком антикоррупционных организаций и мер, многие из которых были разработаны в течение короткого периода с начала 1990-х годов как результат комплексного расследования застарелых признаков коррупции в основном в полиции и в политической жизни. Более того, нововведения появились после сознательного процесса институциональной реформы в рамках комиссии по электоральной и административной реформам.

Экспериментальная программа в штате Квинсленд (опубликованная под названием «Оценка антикоррупционных систем в Квинсленде»)¹³ включала в себя:

- *Проведение предварительного семинара с основными антикоррупционными органами.*
- *Интервью и опросы в 24 государственных учреждениях.*
- *Проведение второго семинара для обсуждения взаимодействия между государственными органами.*
- *Фокус-группа для обсуждения предварительных выводов.*
- *Составление справочника.*

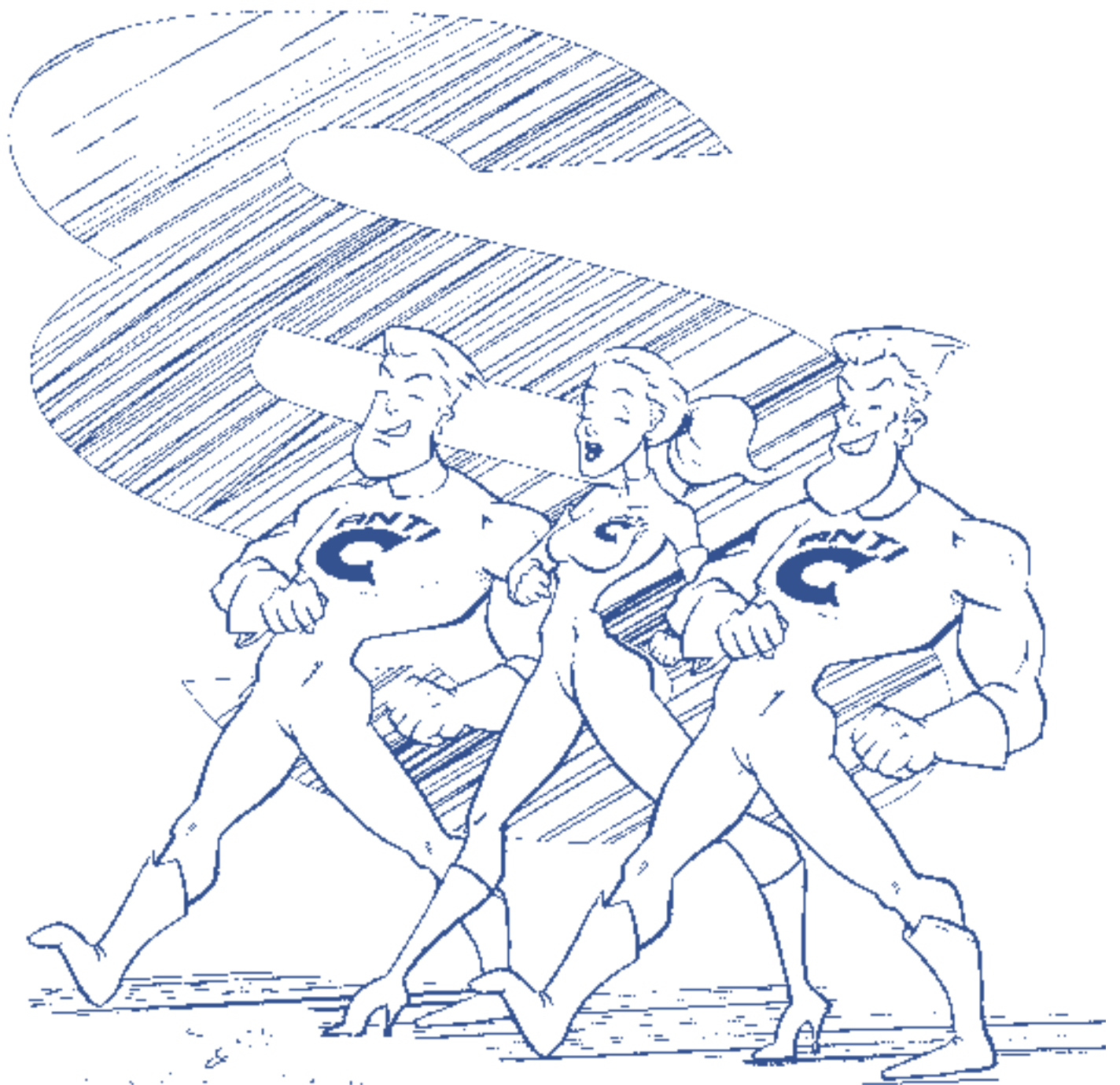
Цели пилотной программы в штате Квинсленд были следующие:

- *Дать описание и карту антикоррупционной системы в штате Квинсленд.*
- *Выявить взаимодействие между элементами антикоррупционной системы в Квинсленде.*
- *Разработать методiku описания и составления карты таких систем.*
- *Создать основу для разработки эталонных моделей.*
- *Послужить началом обсуждения системы борьбы против коррупции в Квинсленде и наметить круг вопросов, которые, по мнению участников, полезно было бы рассмотреть с точки зрения реформы.*

Методика изучения антикоррупционной системы в Квинсленде – амбициозный проект, требующий значительных ресурсов. Более прямолинейные исследования по странам, на которых основывается подход квинслендского проекта, представляются удачным способом определения сильных и слабых сторон антикоррупционных институтов и мер с последующим решением относительно целесообразности проведения более сложных исследований второго поколения с целью составления карт национальных антикоррупционных систем.

СНОСКИ

- 1 Термин впервые употребляется в первом издании книги *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*; *The TI Source Book 2000* by Jeremy Pope (Transparency International, Berlin, 2000). Полный текст находится на сайте <http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>
- 2 Социологическое исследование, проведенное в 1999 году, выявило, что 73,8 процента опрошенных бизнесменов считают, что СМИ больше всего заслуживают похвалы в связи с борьбой против коррупции. Представители других социальных групп также поставили СМИ на первое место
- 3 Anti-Corruption Plan for Transition Economies: <http://www.oecd.org/dataoecd/48/57/1960725.pdf>
- 4 Глобальная программа борьбы с коррупцией была инициирована Управлением ООН по наркотикам и преступности (ЮНОДК) в 1999 году совместно с Институтом интеррегиональных исследований в области преступности и правосудия (ЮНИКП) с целью помочь странам-членам ООН в их усилиях по борьбе и предотвращению коррупции путем усиления рисков и повышения издержек, связанных с злоупотреблением властью в корыстных целях. «Проявления коррупции в государственной жизни и отсутствие эффективных институтов борьбы с нею оказывают долгосрочное отрицательное влияние на цели развития», – подчеркнул исполнительный директор ЮНОДК Антонио Мария Коста, выступая в Брюсселе 12 июня 2003 года на Национальной конференции по борьбе с коррупцией в общественной жизни Венгрии
- 5 European Commission Strategy Paper and Report 2003: http://www.fifoost.org/EU/strategy_en_2002/node7.php
- 6 Испанская модель была рекомендована и для Словакии: см http://www.vlada.gov.sk/bojprotikorupcii/twining_eng/anticorruption_prosecution_spanish_slovakia.doc
- 7 Антикоррупционный инструментарий ООН (The UN Anti-Corruption Toolkit) содержит подробное описание возможного процесса организации и осуществления Национального антикоррупционного семинара: http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html
- 8 В каждой рабочей группе должно быть не более 15 участников, и председатели групп должны обеспечить возможность высказаться каждому участнику. Они должны следить за тем, чтобы ни один участник не монополизировал дискуссию
- 9 Примеры заявлений о борьбе с коррупцией: Папуа-Новая Гвинея (peb.anu.edu.au/pdf/PEB18-11armour-policy.pdf); Гондурас (<http://216.239.39.104/search?q=cache:cqm0MxiPuzlJ:www.wri.org/wri/governance/pdf/ncsds-gfed/honduraspledge-eng.pdf+Honduras,+%22integrity+pledge%22&hl=en&ie=UTF-8>.)
- 10 Transparency International National Integrity Systems Country Reports: http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html
- 11 Текст полного обзора, а также исследования по странам можно найти на сайте http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/nis_index.html. Серия продолжает осуществляться под руководством профессора Алана Дойга и Стефани Макайвора из Teesside Business School, University of Teesside, United Kingdom.
- 12 В качестве партнеров в этом проекте выступали TIRI (сеть управление-доступ-обучение) (www.tiri.org) и the Key Centre for Ethics, Law, Justice and Governance at Griffith University, Brisbane, Australia (<http://www.gu.edu.au/centre/kceljag/>).
- 13 Само исследование и справочник на его основе доступны на сайте: <http://www.gu.edu.au/centre/kceljag/>



По мере того, как действия коррупционеров становятся все более изощренными, способность обычных правоохранительных органов выявлять сложные случаи коррупции и привлекать к ответственности их участников снижается. Дело еще более усложняется, если коррупция широко распространена, а коррумпированные должностные лица работают в самих структурах правоохранительной системы.

В последние годы правительства стремились к тому, чтобы интенсифицировать усилия по предотвращению коррупции путем создания специальных антикоррупционных агентств.¹

МОГУТ ЛИ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ КОМИССИИ БЫТЬ ЭФФЕКТИВНЫМИ?

Примером традиционного антикоррупционного агентства является Гонконгская независимая противокоррупционная комиссия (ICAC).² Эта комиссия, созданная в соответствии с постановлением о независимой противокоррупционной комиссии от 1974 года,³ занимается не только расследованием (но не привлечением к ответственности) обвинений, связанных с коррупцией, но и проводит кампании по информированию общественности и аудит систем управления в правительственных департаментах и агентствах с точки зрения возможностей борьбы с коррупцией. Эта комиссия является одним из сравнительно немногочисленных примеров успешной борьбы с коррупцией по всему миру. Она создавалась в условиях системной широко распространенной коррупции, что видно на графике, размещенном на нашем веб-сайте.⁴ С момента создания комиссия придерживалась подхода к борьбе с коррупцией, включающего три основных компонента: профилактика, расследование и информирование общественности.⁵ Комиссия пользуется общественной поддержкой, а Гонконг стал одной из наименее коррумпированных стран мира.

Опросы общественного мнения, проводившиеся в Гонконге в последние годы, подтвердили, что рейтинг доверия комиссии составляет от 98 до 99 процентов, что значительно выше, чем уровень доверия какому-либо другому правительственному ведомству. Вряд ли можно добиться большей поддержки со стороны общества, и эта поддержка в свою очередь служит стимулом для успешной работы.

Следующие принципы лежат в основе деятельности антикоррупционной комиссии в Гонконге:

- *Коррупция имеет место, когда лицо использует свои полномочия для достижения личной выгоды за счет других людей.*

- *Коррупция порождает несправедливость, а в наиболее вопиющих случаях подвергает риску жизни людей и их имущество.*
- *Целью постановления о предотвращении взяточничества,⁶ реализуемого НПК, является соблюдение справедливости в обществе.*
- *Закон защищает интересы институтов и работодателей и предусматривает наказание для беспринципных и коррумпированных сотрудников.*

Деятельность правительственных чиновников регулируется разделами 3, 4 и 10 постановления о предотвращении взяточничества, а сотрудники государственных учреждений (в техническом смысле они могут и не быть «правительственными чиновниками») подпадают под действие раздела 4.⁷

Раздел 3 направлен на укрепление высокого уровня неподкупности среди государственных служащих путем:

- *ограничения возможности государственных служащих добиваться каких-либо преимуществ или принимать их без общего или специального разрешения главы правительства;*
- *отказа от требования доказательств совершения актов коррупции.*

Раздел 4 касается коррупции среди государственных официальных лиц. В соответствии с данным разделом:

- *Для государственного служащего является нарушением требование или принятие каких-либо преимуществ, предложенных в качестве поощрительной меры или благодарности в связи с выполнением им официальных обязанностей.*
- *Любое лицо, предлагающее такие преимущества (дающее лицо), также совершает правонарушение.*

Раздел 10 касается сильно коррумпированных государственных служащих и предусматривает привлечение к ответственности тех, кто получает взятки в течение определенного периода времени, даже если имущество, которым они владеют, не может быть соотнесено с каким-либо конкретным случаем коррупции. Этот раздел предусматривает, что при отсутствии достоверных объяснений для государственного служащего является нарушением поддержание уровня жизни или обладание или контроль над имуществом, несоизмеримым с его официальной зарплатой и благами.

Гонконгская модель не разрешает НПК самой возбуждать дела, предоставляя обычной правоохранительной службе решать, является ли тот или иной факт основанием для судебного преследования. Такое разделение полномочий является гарантией того, что никакое дело не достигнет суда исключительно на основании одного лишь решения НПК.

Гонконгская модель доказала свою эффективность не только по той причине, что комиссия обладает квалифицированным персоналом и решимостью в сочетании с прекрасным законодательством, создающим условия для ее работы. Скорее это происходит потому, что концепции профилактики и привлечения к ответственности являются функциями комиссии. Профилактика (а также информирование общественности, которое осуществляется параллельно с ней) является основным видом деятельности в рамках гонконгской модели, и в такой работе часто используется информация, предоставляемая следователями, работающими в сфере правоприменения. Это позволило комиссии разработать четкий и скоординированный набор стратегий, результатам применения которых завидуют многие. Те, кто пытался копировать модель, чаще всего терпели неудачу, поскольку у них отсутствовали как четкие подходы, так и ресурсы, необходимые для ее реализации. В последнее время подобная работа началась в Ботсване и Малави, и первые результаты внушают надежду. В Австралии независимая противокоррупционная комиссия эффективно работает в штате Новый Южный Уэльс, а ее веб-сайт является уникальным информационным ресурсом по предотвращению и расследованию коррупции.⁸

Другой важной характеристикой является то, что с самого начала Гонконг имел неподкупную судебную систему, которая могла рассматривать дела должным образом. В отсутствие правового государства этот эксперимент почти наверняка привел бы к совершенно другим результатам. Значит, страна, намеренная следовать по пути Гонконга, также должна уделять особое внимание обеспечению чистоты судебных органов.

Если судебная система находится под подозрением, с самого начала основной упор следует сделать на таких аспектах работы комиссии, как профилактика и информирование, а не на привлечении к ответственности. Однако поскольку государственные служащие могут быть уволены в административном порядке без рассмотрения дела в суде, а глава правительства обычно имеет право увольнять министров, агентство может внести свой существенный вклад. Создание специальных «антикоррупционных судов» или «непредвзятых судов» является другим возможным вариантом развития событий. Следует тщательно подбирать судей и вспомогательный персонал для таких судов.

В соответствии с другой моделью полномочия антикоррупционного агентства принимает на себя ведомство омбудсмена. В этом случае омбудсмен имеет право возбуждать дела. Такой вариант применялся с некоторым успехом в ряде стран, в том числе на Филиппинах.⁹

Другие аналитики считают, что следует четко проводить грань между двумя функциями: ведомство омбудсмена служит обеспечению административной добросовестности, а этого лучше всего достичь, если завоевать доверие со стороны бюрократии. (При этом опыт Южной Африки показывает, что обычный омбудсмен может внести свой вклад в сдерживание коррупции.)¹⁰ Агентство или комиссия, обладающая также правоприменительными полномочиями, скорее вызовет страх, чем доверие.

В 2000 году в стремлении усилить борьбу с коррупцией литовский Сейм (парламент) принял закон о Специальной службе расследований (ССР) и реорганизовал орган, ранее подотчетный правительству, в агентство, подотчетное президенту и парламенту.

Литовский закон предусматривает независимость ССР в качестве агентства, в том числе в проведении расследований. Основными функциями ССР являются:

- *оперативная деятельность по выявлению и предотвращению преступлений, включая факты коррупции;*
- *исследование обстоятельств дела и предварительное расследование;*
- *сбор, хранение, анализ и обобщение информации о коррупции и связанных с ней общественных и экономических явлениях;*
- *подготовка и осуществление мер по предотвращению коррупции;*
- *подготовка докладов президенту республики и Сейму о результатах работы службы;*
- *внесение предложений по повышению эффективности антикоррупционной деятельности.*

При выполнении некоторых из этих функций сотрудники ССР имеют право проводить оперативные мероприятия в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом и Законом «Об оперативной деятельности». В определенных случаях такие действия требуют санкции прокурора или судьи. Последнее положение является важным ограничением против возможных злоупотреблений и превышения полномочий.

ПОЧЕМУ ОДНИ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ АГЕНТСТВА ТЕРПЯТ НЕУДАЧУ, А ДРУГИЕ ДОБИВАЮТСЯ УСПЕХА

Важно также понимать причины неудач антикоррупционных агентств и попытаться избежать их. Среди таких причин следует назвать:

- *Недостаток политической воли* – Руководители исходят главным образом из имущественных интересов и других подобных факторов.
- *Нехватка ресурсов* – Существует недопонимание финансовых выгод «чистоты» администрации и того факта, что для эффективной работы агентства требуется соответствующее финансирование.
- *Политическое вмешательство* – Агентству не разрешают выполнять работу независимо, особенно это касается расследования в отношении чиновников высокого и высшего уровня.
- *Боязнь последствий* – Недостаточная приверженность и готовность принять существующее положение вещей ведут к потере агентствами независимости и/или ресурсов.
- *Нереалистичные ожидания* – Борьба с системной коррупцией является долгосрочным мероприятием.
- *Чрезмерные надежды на правоприменение* – Не создаются благоприятные условия для развития эффективного потенциала агентств по профилактике нарушений.
- *Игнорирование мер по устранению возможности возникновения коррупции* – Если основной упор делается на правоприменение после совершения преступлений, уровень коррупции не снижается.
- *Несовершенство законодательства* – Агентство не может эффективно выполнять свою функцию, если отсутствуют исполнимые и эффективные законы.
- *Наследие прошлого* – Новое агентство обычно невелико, и ему требуется время для того, чтобы обрести почву под ногами. Оно может оказаться погребенным под грузом незаконченных дел, унаследованных от других правоохранительных органов с прошлых времен.
- *Неспособность привлечь к работе общественность* – Отсутствие кампаний по информированию общественности и пр.
- *Недостаточный уровень ответственности* – Если агентство не несет ответственности должным образом, оно может превратиться в агентство по преследованию критиков правительства.

- *Утеря моральных устоев* – По мере того, как люди теряют доверие к агентству, его сотрудники теряют моральные устои.
- *Само агентство становится коррумпированным.*¹¹

Из этого следует, что для того, чтобы агентство работало успешно, требуется соблюдение следующих условий:

- *Агентство должно быть элементом более широкой и тщательно разработанной национальной стратегии.*
- *Правительство должно обладать решимостью и политической волей.*
- *Действия должны быть скоординированы со всеми заинтересованными сторонами.*
- *Адекватные законы, четко определяющие нарушения и правоприменительные меры.*
- *Непредвзятость и независимость от политического влияния.*
- *Прозрачность и эффективные механизмы ответственности.*
- *Авторитетность и общественное доверие.*
- *Консультации с гражданским обществом.*
- *Профессиональные знания и специализация.*
- *Достаточные ресурсы и финансирование.*
- *Высокий этический уровень, воплощенный в эффективных кодексах поведения.*

При решении вопроса о том, следует или нет создавать антикоррупционное агентство следует прислушаться к словам Алана Дойга, профессора университета Тиссайда в Великобритании, специалиста в области борьбы с мошенничеством.¹² Он отметил в крупном исследовании, что многие страны создали антикоррупционные агентства без предварительной оценки ситуации и в условиях, когда отсутствовали необходимые организационные предпосылки. Это негативно влияет на развитие агентств и эффективность их работы.

Дойг предлагает задать себе следующие вопросы:

- *Какую проблему предстоит решать и каким образом ее следует решать?*
- *Является ли коррупция широкоохватной (например, в дорожной полиции или среди офисных клерков) или взяточноемкой (например, в связи с контрактами на государственные закупки), или связанной с политикой (затрагивающей министров правительства), или усложненной (например, связанной с отмыванием денег за пределами страны и принимаю-*

щей размеры организованной преступности), или комбинацией вышеуказанных форм?

- *Каковы достоинства и недостатки существующих институтов, и возможно ли решение проблем путем создания нового института, слияния, координации и сотрудничества различных ведомств или путем разделения функций?*

МОЖЕТ ЛИ ПРЕДЛАГАЕМОЕ АГЕНТСТВО ОБЛАДАТЬ НЕОБХОДИМЫМИ РЕСУРСАМИ?

С самого начала необходимо задуматься, существует ли необходимость создания нового ведомства, в особенности уделяя внимание тому, существует ли возможность обеспечить необходимое финансирование комиссии для покрытия ее текущих расходов. Недофинансирование приведет к неудаче эксперимента, хотя лишь немногие страны могут себе позволить хорошее финансирование деятельности агентства, подобное тому, какое выделяется в Гонконге. В Гонконге подход к финансированию основывался на убеждении, что ресурсы, вкладываемые в борьбу с коррупцией, в действительности приносят большие дивиденды в государственный кошелёк в прямом и переносном смысле. Некоторые правительства выделяют своим агентствам долю тех средств, которые удается вернуть с их помощью, хотя такой подход может привести к чрезмерному усердию и нарушениям. Несмотря на сравнительно небольшое финансирование, литовское агентство заслужило хорошую репутацию за сравнительно короткий период времени.

В ЧЕМ ПОДЧИНЕНИИ ДОЛЖНО НАХОДИТЬСЯ АГЕНТСТВО?

Приняв решение о том, что создание агентства необходимо, следует решить вопрос о его статусе. Должно ли оно быть независимым от других правительственных агентств? В Гонконге агентство находится в административном подчинении аппарата главы правительства, однако оно представляет независимые доклады законодательному органу. Тот факт, что агентство не является частью государственной структуры и может действовать автономно, находит отражение в законодательстве и практике работы. Альтернативой может быть работа агентства в рамках министерства внутренних дел или министерства юстиции. Недавно подобная модель была отвергнута в Литве.

Само агентство может использоваться в неправедных целях, поскольку его – со всем внушительным набором особых полномочий – можно повернуть против

политических оппонентов. Такая возможность должна быть исключена. Подчинять его министру правительства значит испытывать судьбу. Администрация, создающая агентство, может быть выше всяких подозрений, но в демократической системе институты живут дольше, чем правительства, и никто не может предсказать будущее. Чистота высших уровней правительства в данный момент не должна приниматься во внимание.

Более того, самые вопиющие случаи коррупции могут иметь место внутри и вокруг президентского аппарата. Антикоррупционное агентство, работающее в рамках этого аппарата, вряд ли сможет рассматривать действия руководителей аппарата, если у него нет поддержки со стороны других механизмов отчетности. Поэтому агентство должно подчиняться законодательному органу и судам так же, как им подчинен омбудсмен. Гражданские консультативные комитеты, осуществляя ежедневный контроль за работой Гонконгской независимой комиссии по борьбе с коррупцией, внушают общественности дополнительное доверие к этому институту.

Напротив, если комиссия находится в полном подчинении президентского аппарата (без поддержки других механизмов ответственности) и подчиняется лишь президенту, такая комиссия всегда терпит заметные неудачи в борьбе с коррупцией на высшем уровне.¹³

НАЗНАЧЕНИЕ ГЛАВЫ АГЕНТСТВА

Эффективность агентства может сильно зависеть от того, каким образом происходит назначение и снятие должностных лиц. Если механизм назначения обеспечивает поддержку назначаемому путем достижения консенсуса в законодательном органе, а не в правительстве, и механизм отчетности находится вне правительства (например, в законодательном комитете, в котором представлены все основные партии), возможности злоупотребления или деятельности в интересах определенной партии можно минимизировать.

Недостатком многих устанавливаемых законом схем является тот факт, что президенту (или другой политической фигуре) даются слишком большие полномочия, касающиеся назначения и деятельности антикоррупционного агентства. Президент является главой исполнительной ветви власти, а представители исполнительной власти также могут не удержаться от соблазна. Это может поставить президента в неприятную ситуацию, когда ему придется решать, следует или нет преследовать ближайших политических соратников.

Конкретная процедура назначения различается в разных странах, но каждая страна должна озаботить-

ся решением следующего вопроса: делает ли предлагаемый механизм процедуру назначения достаточно защищенной? Такой механизм должен обеспечивать назначение независимого и честного человека, и назначаемый человек должен иметь адекватную защиту при выполнении своих обязанностей. Назначаемое лицо должно иметь такие же права, касающиеся срока пребывания в должности, как и те, которыми обложен судья верховного суда. Освобождение от должности не должно являться прерогативой существующих властей, а должно осуществляться в соответствии с четко определенной открытой процедурой и лишь на основании некомпетентности или недолжного поведения.

В некоторых странах делались попытки назначить судей, исполняющих свои судейские обязанности, главами противокоррупционных комиссий. Однако результатом этого явились судебные иски, оспаривающие такое назначение на том основании, что судья в соответствии со своим статусом не имеет права совмещать эту работу с занятием поста в исполнительной ветви власти, поскольку это противоречит конституционному принципу разделения властей.

МЕСТО ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА И ПРАВИТЕЛЬСТВА

Законодательство должно предусматривать процедуру действий при возникновении теоретической ситуации, при которой антикоррупционное агентство или комиссия получают доказательства того, что президент мог быть замешан в коррупционных действиях. Сколь бы гипотетической ни была такая возможность, законодатели должны предусмотреть возможность самых неожиданных поворотов. Они также должны рассмотреть возможность выражения общественного недоверия, если президент находится вне эффективной юрисдикции агентства. Наличие специальной оговорки даст общественности важный сигнал, что правительство и законодательный орган серьезно намерены бороться с коррупцией и что никто не находится вне сферы применения закона. Общественное значение данного положения также указывает на необходимость его включения в законодательство.

Глава антикоррупционного агентства обычно не может выдвигать обвинения против президента, находящегося у власти, поскольку последний обычно обладает иммунитетом от судебного преследования, что предусмотрено конституцией страны. Процедура импичмента обычно проходит в соответствии с решениями законодательного органа. Председатель законодательного органа руководит процедурой. Этот пробел, касающийся иммунитета, можно заполнить, если антикоррупционное законодательство позволит

руководителю антикоррупционного агентства докладывать дело в полном объеме председателю законодательного органа в следующих случаях:

- *Когда есть достаточные основания полагать, что президент нарушил закон.*
- *Когда имеются первичные доказательства, которые примет к рассмотрению любой суд.*

Поэтому обязанностью председателя законодательного органа будет осуществление действий в соответствии с решениями законодательного органа. Альтернативной является назначение специального прокурора, как предусмотрено законодательством США.

КАК ЗАЩИТИТЬ АНТИКОРРУПЦИОННОЕ АГЕНТСТВО ОТ КОРРУПЦИИ?

Такое агентство, несомненно, станет целью коррупционных интересов и привлечет внимание организованной преступности. Следует предпринять серьезные шаги по предотвращению такой ситуации, в которой самое агентство станет жертвой коррупции. Гонконг добился этого через усиление подотчетности агентства главе правительства и законодательному органу и наличие ряда консультативных комитетов.

Существует четыре таких комитета, состоящих из 40 заслуженных граждан, назначаемых главой правительства для надзора за деятельностью НПК. Консультативный комитет по коррупции осуществляет общий надзор за деятельностью НПК и консультирует по политическим вопросам; Комитет по контролю над операциями осуществляет надзор за работой НПК, касающейся расследований; Консультативный комитет по предотвращению коррупции осуществляет консультирование по приоритетным вопросам изучения профилактики коррупции и рассматривает подготовленные доклады; а Консультативный комитет граждан по отношениям с общественностью консультирует НПК по вопросам стратегии в сфере просвещения общественности и привлечения помощи со стороны общества.¹⁴

Особенно важной представляется роль Комитета по контролю над операциями, в функции которого входит выявление любых серьезных недостатков и злоупотреблений внутри организации. Источники информации для комитета включают:

1. *Получение информации от главы комиссии обо всех жалобах, касающихся коррупции, полученных комиссией, и мерах, принимаемых комиссией по этим обращениям.*

2. *Получение от главы комиссии докладов о ходе расследования всех дел, длящихся более года и требующих значительных ресурсов.*
3. *Получение от главы комиссии, столь быстро, сколь возможно, докладов о числе – и основаниях – ордеров на обыск, одобренных главой комиссии, и объяснениях необходимости принятия срочных мер.*
4. *Получение от главы комиссии докладов по всем делам, где подозреваемые были выпущены НПК на свободу под залог на срок более 6 месяцев.*
5. *Получение от главы комиссии докладов о расследовании дел, завершённых комиссией, и консультирование в отношении того, как следует поступать с делами, которые не являются предметом судебного преследования.*
6. *Получение от главы комиссии докладов о результатах судебного преследования в отношении нарушений, находящихся в юрисдикции комиссии, а также в отношении соответствующих обращений.*
7. *Консультирование главы комиссии в отношении того, какая информация, выявленная в результате расследований нарушений в рамках юрисдикции комиссии, должна передаваться правительственным ведомствам или общественным организациям или другим организациям и частным лицам; или, в исключительных случаях, следует ли представлять такую информацию заранее, перед заседанием комитета, для того, чтобы он мог рассмотреть действия на своем следующем заседании.*
8. *Консультирование по другим вопросам, по которым глава комиссии может обратиться к комитету или по которым комитет может принять решение о необходимости консультаций.*
9. *Привлечение внимания главы исполнительной власти (главы правительства) к любому аспекту деятельности оперативного отдела или любым другим проблемам, обнаруженным комитетом.*
10. *Представление ежегодных докладов главе исполнительной власти и публикация таких докладов.*

С самого начала деятельности комиссии был создан отдел внутренних расследований и контроля, чтобы расследовать все обвинения в коррупции против сотрудников НПК. Результаты всех расследований докладываются Комитету по контролю над операциями для принятия решений.

Дополнительной мерой защиты является существование независимого комитета по рассмотрению жалоб на действия НПК, председателем которого является член исполнительного совета (член кабинета) и который отслеживает все жалобы на деятельность НПК. Те, кто желает обжаловать действия сотрудников НПК или деятельность и процедуры НПК, обращаются в комитет через веб-сайт НПК.

Если имеются достаточные основания считать, что сотрудники комиссии вели себя ненадлежащим образом, необходимо использовать полномочия, предусматривающие временное отстранение сотрудников на период расследования. Однако правом временно отстранять сотрудников также можно легко злоупотребить. Можно представить себе ситуацию, в которой глава антикоррупционного агентства будет отстранен будущим президентом по той простой причине, что он(она) расследовал(а) обвинения, имеющие компрометирующую новые власти политическую подоплеку. Должен существовать определенный независимый контроль над использованием права отстранения сотрудников.

Отношения между антикоррупционным агентством и руководителем прокуратуры также чрезвычайно важны. Какой смысл в получении доказательств, если подозреваемого нельзя привлечь к ответственности? Обычно в соответствии с конституцией руководитель прокуратуры получает единоличный контроль над всеми действиями по привлечению к ответственности и имеет полномочия вмешиваться в любые действия, связанные с преследованием в уголовном порядке, инициированные любым другим лицом или ведомством.

Однако при оценке независимости и возможной эффективности антикоррупционного агентства возникает вопрос о том, обладает ли этот руководитель в соответствии с конституцией достаточным уровнем независимости при осуществлении функций по привлечению к ответственности. Требуется гарантия для того, чтобы ограничить степень политического вмешательства после того, как агентство завершит расследование.

КОНСУЛЬТАЦИИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ

Связь агентства с общественностью чрезвычайно важна для его успешной работы. Некоторые агентства, такие как чрезвычайно успешная Гонконгская НПК, нашли формальные методы работы, в соответствии с которыми участие общественности в определении политики обеспечивается через комитеты, о которых говорилось выше. Через такие формы работы, которые могут принимать форму комитета под председательством министра юстиции, антикор-

рупционная система привлекает общественность к своей работе.

Связи с общественностью также важны для создания основы профилактической деятельности антикоррупционного агентства. Такая система работы должна обеспечивать участие широкого круга людей и интересов в формулировании политики в сфере профилактики и ее проведения в жизнь. Таким образом, представители различных интересов участвуют в профилактической работе и могут задействовать свои собственные институты – как в государственном, так и в частном секторе – в поддержке усилий агентства.

РЕКОМЕНДАЦИИ, КАСАЮЩИЕСЯ ДРУГИХ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ АГЕНТСТВ

Было бы неверным считать, что любая рекомендация агентства, касающаяся борьбы с коррупцией, верна и жизнеспособна. Было бы непродуктивно давать агентству право требовать определенных изменений. Гораздо лучше, когда глава администрации дает ведомствам указание сотрудничать с агентством, а агентство обсуждает с руководителем ведомства и вырабатывает практические и приемлемые рекомендации по изменению системы. Ведомство должно выполнять решения, выработанные таким образом. В противном случае департамент должен представить объяснения как главе администрации, так и агентству. Например, могут существовать факторы, которые делают осуществление рекомендуемых реформ нецелесообразным.

Однако некоторые страны столкнулись с нежеланием определенных государственных организаций следовать рекомендациям антикоррупционного ведомства. В таких случаях законодательный орган мог бы использоваться для привлечения таких не желающих сотрудничать организаций к ответу за неспособность устранить недостатки в своей работе; это может быть сделано на основе ежегодного доклада антикоррупционного ведомства, выводов специального контрольного органа или иных материалов.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РАМКИ

Чтобы успешно работать, антикоррупционное агентство должно иметь:

- *Гарантированный доступ к информации.*
- *Право замораживать активы и банковские счета.*
- *Право задерживать проездные документы.*

- *Полномочия по защите информаторов.*
- *Право составлять «черные списки» или отстранять коррумпированные зарубежные и местные компании от участия в конкурсах на получение государственных контрактов.*
- *Возможность преследовать в уголовном порядке тех, кто обогатился с нарушением закона.*

Кроме того, могут вводиться особые положения, относящиеся к требованию раскрытия информации участниками конкурсов на получение государственных контрактов (см. ниже).

Важно также, чтобы любые особые полномочия, полученные антикоррупционным агентством соответствовали международным нормам, относящимся к правам человека, а само агентство действовало в соответствии с законом и было подотчетно судам. При определении параметров для создания антикоррупционного агентства правительство должно задаться вопросом: создает ли оно ведомство, которое оно сочло бы приемлемым, если бы находилось в оппозиции. Очень часто ответ на этот вопрос меняется в зависимости от того, с какой стороны производится оценка. Следует искать формулу, которая была бы справедливой и работоспособной с точки зрения любого человека, находится ли он внутри или вне правительства. Прежде всего, агентство должно получить необходимые полномочия по проведению расследования, привлечению к ответственности и, что особенно важно, профилактике преступлений. Структура должна быть такой, чтобы агентство не только могло выжить, но и гарантированно выжило при смене власти.

Ниже следуют рассуждения о требованиях, соблюдение которых обеспечит успешную деятельность антикоррупционного агентства:

(а) Доступ к информации

Важным фактором, который следует обсудить при создании правовой основы для деятельности антикоррупционного агентства или комиссии, являются адекватные полномочия, касающиеся доступа к документации (в том числе к банковским счетам) и возможности опрашивать свидетелей. В некоторых странах делаются попытки ограничить агентству доступ к информации. Однако не существует никаких теоретических или практических причин, объясняющих, почему агентство не должно обладать, в отличие от обмудсмена, всеми правами сотрудников правоохранительных органов и правом полного доступа к правительственным документам и государственным служащим.

(б) Особые полномочия, дающие право замораживать активы и банковские счета

Антикоррупционное агентство или комиссия должны иметь право замораживать счета, которые, как оно считает, имея на то достаточные основания, принадлежат людям, находящимся под следствием. Когда важна скорость, агентство должно иметь возможность сделать это до получения судебного приказа. Если агентство не имеет таких полномочий, банкирам потребуется всего лишь несколько минут, чтобы совершить электронный перевод денег со счетов. Агентство также должно обладать соответствующим правом обращаться в вышестоящий суд, если третья сторона считает себя пострадавшей.

(в) Право задерживать проездные документы

Обычно агентство имеет право задерживать и изымать проездные документы, чтобы предотвратить бегство подозреваемого из страны; в случае крайней необходимости агентство даже может временно обладать правом делать это, не дожидаясь судебного приказа. Такое право является необходимостью, поскольку агентство обычно получает право на арест только в том случае, если есть достаточные основания считать, что совершено преступление.

(г) Защита информаторов

Агентство обычно обладает правом защищать информаторов. В некоторых случаях информаторы могут быть правительственными чиновниками невысокого ранга, подающие жалобу на коррупционные действия своих начальников. (Вряд ли можно ожидать, что они обратятся с жалобой, если они рискуют потерять работу или существует риск других форм преследования.) Информаторы должны иметь право на законодательную защиту, а также физическую защиту – в случае необходимости такая защита может включать возможность проживать в домах, находящихся под защитой, а в исключительных случаях получать убежище в других странах. В контексте защиты всех информаторов соответствующие положения законодательства Ботсваны предусматривают следующее:

45 (1) В любом судебном процессе в отношении преступлений, предусмотренных Частью IV, свидетель не должен быть обязан раскрывать имя или адрес любого информатора или делать какие-либо заявления, которые могут привести к их раскрытию.

(2) Там, где в качестве вещественных доказательств используются любые книги, документы или бумаги (содержащие его имя и пр.), суд ... должен сделать все возможное, чтобы, насколько это возможно, все такие фрагменты были скрыты или изъяты...

(3) Если в рамках любого такого процесса ... суд, полностью изучив обстоятельства дела, удовлетворен тем фактом, что информатор намеренно сделал существенное заявление, которое, насколько он знал или считал, являлось недостоверным, или не считал его достоверным, или, если в рамках любых других процедур суд пришел к мнению, что справедливое решение спора между сторонами процесса не может быть найдено без раскрытия имени информатора ... суд может удовлетворить просьбу и потребовать полного раскрытия имени.¹⁴

Законодательство должно обеспечить такое положение, что тем, кто занимается юридической практикой, бухгалтерам и аудиторам также может быть предъявлено требование раскрыть определенную информацию о состоянии дел их клиентов, несмотря на то, что они обладают профессиональными правами.

(д) Право отстранять коррумпированные зарубежные компании от участия в конкурсах на получение государственных контрактов

Зарубежные поставщики часто считают себя свободными от необходимости соблюдать местные законы, пребывая в уверенности, что они недосыгаемы для властей, могут нарушать уголовные законы и платить взятки государственным чиновникам. Такое положение можно урегулировать хотя бы частично, если в постанoвление о создании антикоррупционного агентства внести пункты, предусматривающие соответствующие санкции. Такие пункты могут устанавливать, что, если агентство обладает доказательствами, подтверждающими с высокой степенью вероятности, что, возможно, какая-то компания или ее дочерняя компания нарушает закон, агент-

ство может обращаться в суд и требовать решения, запрещающего этой фирме или ее руководству, а также любым компаниям, ассоциированным с такой компанией, заниматься любым бизнесом с участием правительства на период, определяемый судом.

(е) Преступления, связанные с накоплением состояния, источники которого невыяснены

В ряде стран закон требует, чтобы лица, владеющие состоянием, источники которого неизвестны, представили достоверное объяснение того, каким образом они получили такое состояние. В противном случае им может быть предъявлено обвинение в том, что они «живут не по средствам». Гонконгская НПК считает, что Раздел 10 Постановления, регулирующего его деятельность, является особенно эффективным:

- (1) Любое лицо, являющееся или бывшее в прошлом государственным чиновником (государственным служащим), которое:

 - (а) поддерживает уровень жизни выше того, который соответствует его нынешним или прошлым официальным доходам; или*
 - (б) контролирует денежные ресурсы или собственность, не соответствующие его нынешним или прошлым официальным доходам, если оно не представит удовлетворительного объяснения суду в отношении того, каким образом оно смогло обеспечить такой уровень жизни или каким образом такие денежные ресурсы или собственность попали под его контроль, должно считаться виновным в преступлении.**
- (2) Если суд найдет при рассмотрении дела по обвинению в соответствии с подразделом (1)(б) с учетом близости отношений какого-либо лица с обвиняемым и других обстоятельств, что имеются основания считать, что такое лицо имело в управлении или другим образом распоряжалось денежными ресурсами или собственностью по поручению обвиняемого, или приобрело такие ресурсы или собственность путем дарения со стороны обвиняемого, такие ресурсы или собственность, в отсутствие доказательств обратного, должны считаться принадлежащими обвиняемому.*
- (3)-(4) (Отменено Постановлением 56 от 1973 г. ст. 2)*
- (5) В данном разделе «Официальные доходы» означает пенсионные выплаты или денежные пособия...¹⁵*

Обязательное раскрытие размеров комиссии, уплаченной при подаче заявки на государственные поставки.

Использование «комиссии» (уплачиваемой местным посредникам и зачастую являющейся прикрытием для взяток) часто является источником коррупции при международных сделках. Такая практика не только несет угрозу принятию правильных решений, но и увеличивает государственный долг. Те, кто получает такие платежи, платят налоги на доход лишь в незначительном размере либо не платят вовсе. Государство несет потери во всех трех отношениях.

Поэтому законодательство, предусматривающее создание антикоррупционного агентства или комиссии, может содержать требование к тем, кто участвует в конкурсах на получение государственных контрактов – и их местным или другим посредникам, полностью раскрывать информацию о любых комиссионных платежах и бонусах, уплаченных в связи с подачей заявки. Оно также может содержать требование, чтобы участники конкурсов раскрывали – по требованию – все детали услуг, предоставленных за уплаченную комиссию. Такое раскрытие информации должно производиться во время проведения конкурса и повторно через шесть месяцев после выполнения контракта или выхода из него. Хорошим примером обращения с тайными комиссионными платежами является закон о тайных комиссионных платежах Новой Зеландии, принятый в 1910 г.¹⁶

ДОЛЖНЫ ЛИ НОВЫЕ ЗАКОНЫ ИМЕТЬ ОБРАТНУЮ СИЛУ И КАСАТЬСЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШЕННЫХ ДО ИХ ПРИНЯТИЯ?

Новое антикоррупционное агентство обычно создается в ситуации, когда коррупция выходит из-под контроля. В такой ситуации существует множество нерешенных проблем, требующих внимания. В то же время требуется неотложная реформа в том, что касается официальных процедур. Будет и большое количество скептиков, сомневающихся в истинности усилий по борьбе с коррупцией. В таких условиях новое агентство может легко завязнуть в рассмотрении старых дел и в скором времени может приобрести репутацию еще одного неэффективного ведомства. Как можно избежать таких опасностей?

Наилучшим решением с точки зрения установления законодательных норм является создание условий, в которых новое агентство или комиссия сконцентрируется на будущем, а не столкнется с необходимостью расчищать завалы старых дел, унаследованных от полиции. Такое бремя ответственности может быстро захлес-

тнуть новое агентство обязательствами, связанными с правоприменением, в ущерб другим основным задачам по предотвращению и сдерживанию коррупции.

Гонконгская НПК смогла добиться этого через принятие законодательства, упоминавшегося выше. В нем, в частности, устанавливается, что:

Несмотря на наличие Раздела 12 (юрисдикция), член комиссии не должен действовать в соответствии с требованиями пунктов (а), (б), (в) этого раздела в отношении предполагаемых преступлений, совершенных до 1 января 1977 г., за исключением действий в отношении:

(а) лиц, находящихся вне Гонконга, или лиц, в отношении которых на 5 ноября 1977 г. действовали ордера на арест; (б) любого лица, которое до 5 ноября 1977 г. опрашивалось сотрудником и в отношении которого имелись заявления о том, что оно совершило преступление; и (в) преступления, которое губернатор считает достаточно серьезным для возбуждения дела.

Такое законодательство оставляет уже совершенные преступления для рассмотрения в обычном порядке (полицией) в соответствии с существующим законом. Однако оно обеспечивает достаточно гибкий подход в отношении событий, произошедших в прошлом, которые глава правительства считает достаточно важными и представляющими общественный интерес, чтобы поручить их расследование комиссии. Включение такого пункта в законодательство дает комиссии возможность начать работу с чистого листа и устраняет возможные опасения по поводу начала охоты на ведьм в отношении прошлых событий. Такой подход также делает более приемлемой идею о том, что прошлые дела следует отложить в сторону.

КОНФИСКАЦИЯ ИМУЩЕСТВА – ОПЫТ ЮЖНОЙ АФРИКИ В ОТНОШЕНИИ КОНФИСКАЦИИ ИМУЩЕСТВА В РАМКАХ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА

Чрезвычайно успешной в Южной Африке была идея о том, чтобы вместо создания антикоррупционной комиссии как таковой, выработать стратегию конфискации имущества в рамках гражданского судопроизводства.¹⁸

Отдел по конфискации имущества ЮАР является подразделением государственной прокуратуры (Office of the National Director of Public Prosecutions). Если собственность связана с преступной деятельностью, подразделение может инициировать судебные действия по ее конфискации в пользу государства.

В соответствии с законом о борьбе с организованной преступностью 1998 г.,¹⁹ собственность, связанная с криминалом, должна быть конфискована в пользу государства в рамках гражданского судопроизводства. Такая конфискация собственности позволяет государству конфисковывать активы, подозреваемые в связи с криминалом, просто путем предъявления гражданского иска в отношении собственности. При этом не требуется решения суда в рамках уголовного преследования против владельца собственности.

По заявлению национального прокурора Высший суд может отдать приказ о конфискации имущества в пользу государства, если суд сочтет вероятным тот факт, что эта собственность являлась «инструментом» преступления (то есть, что она была задействована в совершении преступлений в качестве средства или являлась местом хранения украденного имущества) или что она «приобретена в результате незаконной деятельности». Законность такого приказа не зависит от результата уголовного судопроизводства. Если уголовный суд выносит оправдательный приговор в отношении подозреваемого в совершении уголовного преступления (где государство должно доказать предъявляемые обвинения и при этом не должно оставаться никаких сомнений – что гораздо сложнее, чем выносить решения на основании вероятности), собственность подозреваемого все равно может быть конфискована в пользу государства.

Конфискованные активы используются для того, чтобы помочь правоохранительным органам бороться с организованной преступностью, отмыванием денег, деятельностью преступных сообществ и преступностью в целом, а также для компенсации жертвам преступления. В Соединенных Штатах, где подобное законодательство о конфискации активов в рамках гражданского судопроизводства существует с 1970 г., конфискация приносит федеральному правительству около 500 млн долларов в год.

В Южной Африке специальное многофункциональное подразделение, включающее юристов (специалистов в области уголовного и гражданского права), бухгалтеров и специалистов в области расследования финансовых нарушений было создано в 1999 году, чтобы обеспечить эффективное применение механизма конфискации.

Опыт работы в Соединенных Штатах показал, что законодательство о конфискации активов в рамках гражданского судопроизводства часто выполняется недостаточно хорошо, поскольку полиция и обвинение пытались основной упор в своей деятельности делать на вынесении приговоров, а не на том, чтобы собирать доказательства для гражданского процесса, ведущего к конфискации. В отношении конфискации был принят сравнительно сложный и новаторский граждан-

ский закон, о котором большинство офицеров полиции и прокуроров знало очень мало. Только после того, как Конгресс выделил специальный бюджет для найма специалистов в области конфискации в каждое подразделение генеральной прокуратуры США по всей стране, законодательство о конфискации активов в рамках гражданского судопроизводства стало применяться эффективно.

Южноафриканское подразделение было предупреждено о том, что ему придется выступать ответчиком в суде по делам, инициированным богатыми и влиятельными преступниками, желающими сохранить несправедливым путем нажитое богатство и могущих позволить себе нанимать лучших юристов страны с тем, чтобы использовать любые формальные зацепки. Такое действительно случается, хотя в Соединенных Штатах доминирует другой подход. Американские суды последовательно выступают в защиту законодательства, предусматривающего конфискацию имущества в рамках гражданского судопроизводства и отвергают бесчисленные формальные возражения. Американские суды придерживаются мнения, что средства, полученные в результате конфискации, являются примером обычной реституции и не представляют собой ни штраф, ни наказание. Они также отвергают аргументы, что активы, находящиеся на рассмотрении суда, должны использоваться для оплаты услуг адвокатов обвиняемых на том основании, что обвиняемый не имеет права расходовать деньги других лиц.

В начальный период в Южной Африке возникали проблемы в отношении того, должен ли закон применяться к активам, приобретенным до того, как данный закон вступил в силу. С тех пор в закон были внесены поправки и устранены разночтения. Теперь он работает более эффективно.²⁰ К началу июня 2000 г. подразделение инициировало 28 дел, 23 из них были успешно завершены. Конфискованные активы на июнь 2003 г. превысили 11 млн долларов США.

ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ

Другим ведущим антикоррупционным агентством является НПК Нового Южного Уэльса, Австралия, которое уже в течение нескольких лет имеет полномочия по проведению публичных слушаний.²¹ В таких случаях свидетели приглашаются для дачи показаний и, хотя их свидетельства не могут использоваться против них в уголовном процессе, слушания дают возможность информировать общественность о том, какие события имели место. Поскольку в результате слушаний сведения о незаконных действиях и сомнительном поведении становятся известны общественности, есть надежда, что лица, замешанные в этих делах, устыдятся

и изменят свое поведение. Например, слушания по вопросу злоупотреблений льготами на проезд, которыми пользовались члены законодательного органа Нового Южного Уэльса, позволили сделать такие процедуры более прозрачными и повысили стандарты поведения тех, кто был замешан в такой деятельности.

Такие публичные слушания породили оживленные дебаты и привели к пересмотру подходов к работе агентства в будущем. Публичные слушания вне системы уголовного правосудия могут оставить обвинения недоказанными и, что еще хуже, затруднить проведение суда над подозреваемыми, которые резонно утверждают, что после таких слушаний справедливого суда быть не может. Хотя такая практика в Новом Южном Уэльсе теперь отменена, в государстве, охваченном системной коррупцией и желающем покончить с прошлым, такой подход может быть достаточно ценным и помочь положить конец коррупции путем информирования общественности о незаконной деятельности. Если за этим не следует уголовное судопроизводство (разумеется, если информация о такой деятельности раскрыта честно и в полном объеме), такая практика могла бы послужить для того, чтобы устыдить нарушителей, совершавших такие деяния в прошлом, а также в качестве средства информирования общественности о том, какие действия считаются неприемлемыми и должны быть изменены.

Некоторые люди считают, что комиссии по выявлению истины и примирению могут помочь покончить с прошлым. Однако возникает ряд проблем. Одно дело, когда прощают того, кто нарушает права человека, и совсем другое дело прощать того, кто незаконно приобрел богатство и владеет им.

ОЖИДАНИЯ

Представляется, что деятельность антикоррупционных агентств приводит к неоднозначным результатам. По причинам, которые пока полностью не выявлены, такие комиссии успешнее действуют в Восточной Азии – в таких странах, как Сингапур, Малайзия, Тайвань, Гонконг, чем в других регионах. Одна причина ясна: в каждой из этих стран агентства пользовались большой поддержкой политиков и общественности. Они также обладали адекватными возможностями проведения исследовательской работы и разработали как эффективные методы расследования, так и инновационные программы профилактики и образования общественности.

Есть подозрение, что когда создавались некоторые другие антикоррупционные агентства, от них в действительности и не ждали, что они будут заниматься сложными случаями, касающимися высокого прави-

тельственного уровня. Они и обладают соответствующим персоналом и ресурсами. Некоторые агентства достаточно успешно боролись с недостатками системы, но это касалось нижних уровней власти; однако деятельность большинства из них негативно влияла на состояние борьбы с крупномасштабной коррупцией.

Даже когда агентства или комиссии обладают достаточными ресурсами и создаются в соответствии с безупречным законодательством, чтобы быть успешными, они должны полагаться в своей работе на другие

институты. Если судебная система слаба и непредсказуема, все усилия, направленные на то, чтобы исправить ситуацию с помощью суда, будут проблематичны. Когда коррупция широко распространена, агентство в одиночку не может полностью справиться с ситуацией. Однако оно может стать важной частью в рамках более широкого национального плана действий.

СНОСКИ

- 1 Сайт Гонконгской независимой противокоррупционной комиссии (НПК): <http://www.icac.org.hk/eng/main/>
- 2 Информационная система по законодательству Гонконга на двух языках: <http://www.justice.gov.hk/home.htm>
- 3 О Гонконгской противокоррупционной комиссии см.: <http://www.icac.org.hk/eng/about/index.html>
- 4 См. данные по профилактической работе Гонконгской НПК по адресу: <http://www.unafei.or.jp/pdf/56-26.pdf>
- 5 http://www.csb.gov.hk/hkgcsb/rcim/pdf/english/central/aan_e.pdf
- 6 Полные тексты законодательных актов см. по адресу: <http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/D2769881999F47B3482564840019D2F9?OpenView>.
- 7 Независимая противокоррупционная комиссия Нового Южного Уэльса: <http://www.icac.nsw.gov.au>
- 8 Омбудсмен «должен быстро действовать на основании жалоб, полученных в любой форме или манере и касающихся чиновников или работников правительства или любого правительственного подразделения, агентства или государственного учреждения, в том числе корпораций, принадлежащих правительству или контролируемых правительством, и привлекать их к административной, гражданской или уголовной ответственности с тем, чтобы обеспечить эффективную работу правительства на благо народа (раздел 13 К.Ф. То. 6770; см. также раздел 12, статья XI Конституции 1987 года). Омбудсмен должен считать приоритетом жалобы против высокопоставленных правительственных чиновников и/или тех, кто занимает надзорные посты, жалобы, содержащие претензии, касающиеся тяжких преступлений, а также жалобы, касающиеся больших денежных сумм и/или собственности (раздел 15, R.A No. 6770)». <http://www.ombudsman.gov.ph/about/mandate.html>
- 9 См. http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day3/ws3/d3ws3_gpienaar.html.
- 10 По материалам Bertrand de Speville, Why do anti-corruption agencies fail, UNGOPAC, Vienna, Austria, April, 2000. Книгу можно заказать по электронной почте: bdes@compuserve.com
- 11 Doig, A, Moran, J, and Watt, D. (2001) Working paper: Business Planning for Anti-Corruption Agencies; Копию можно заказать по электронной почте: r.a.doig@tees.ac.uk
- 12 Когда в Южной Африке Комиссии по здравоохранению потребовалось одобрение Министерства юстиции для шагов в отношении конкретной жалобы, рабочие контакты прервались со сменой министра.
- 13 См. http://www.icac.org.hk/eng/power/powe_acct_1.html
- 14 Закон «О коррупции и экономических преступлениях» 1994 г.
- 15 Постановление о предотвращении взяточничества, Гонконг (Саз 201)
- 16 Закон «О тайных комиссионных платежах», принятый в 1910 г. http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes
- 17 См. <http://www.iss.co.za/PUBS/CRIMEINDEX/00VOL4NO3/Assetforfeiture.html>
- 18 Закон «О борьбе с организованной преступностью», ЮАР, 1998 г.: <http://www.gov.za/acts/1998/a121-98.pdf>
- 19 См. анализ конституционности таких действий: Deepak Gupta, Republic of South Africa's Prevention of Organised Crime Act: A Comparative Bill of Rights Analysis: <http://www.law.harvard.edu/studnets/orgs/crcl/v.37/gupta.pdf>
- 20 НПК, Новый Южный Уэльс: <http://www.icac.nsw.gov.au/>



A FREE MEDIA RANKS ALONGSIDE AN INDEPENDENT JUDICIARY, AS ONE OF THE TWO POWERS THAT SHOULD NOT BE HELD ACCOUNTABLE TO POLITICIANS!

DETAILS

BOTH SERVE AS POTENT COUNTER FORCES TO CORRUPTION IN PUBLIC LIFE AND BOTH MUST RECEIVE SPECIAL PROTECTION.

C.M.
&
T.R. H. L. S. C. H.

NEWS

PRINCIPLES OF A FREE MEDIA
GOVERNMENT SHOULD EMBRACE A BASIC SET OF PRINCIPLES TO SHAPE APPROACH TO THE MEDIA



IN GENERAL THESE ARGUE AGAINST LEGISLATION AND RESTRICT

СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Свободные средства массовой информации наравне с независимой судебной системой являются одной из двух ветвей власти, которые не подотчетны политикам. И та, и другая выступают в качестве серьезного противовеса коррупции в общественной жизни и обе нуждаются в специальной защите. В отличие от судей, государственных обвинителей и прокуроров, руководство частных средств массовой информации не назначается и не утверждается в высоких политических кабинетах. Без свободных средств массовой информации гражданское общество является неполноценным как из-за недостатка информации, так из-за неспособности вести общественную дискуссию.

ПРИНЦИПЫ СВОБОДНЫХ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Правительству следует придерживаться основных принципов при формировании подходов к средствам массовой информации. В целом эти принципы направлены против законодательного регулирования и ограничений в этой области¹.

Примером этого может служить Хартия свободной прессы, принятая журналистами 34 стран на Всемирной конференции «Голос свободы» по проблемам цензуры². Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос-Гали заявил, что «они [принципы Хартии] заслуживают поддержки всех, кто привержен делу продвижения и защиты демократических институтов». По его словам, хотя положения этого документа не являются обязательными, они определяют цели, «к достижению которых должны стремиться все страны».

В частности в Хартии говорится:

- Любая цензура, прямая или косвенная, неприемлема. В этой связи законы и практика, ограничивающие право средств массовой информации свободно собирать и распространять сведения, должны быть отменены, а органы местной и центральной власти не должны вмешиваться в содержание публикуемых или передаваемых сообщений, равно как и ограничивать доступ к источникам информации.
- Независимые органы печати, теле- и радиовещания должны иметь возможность свободно создаваться и функционировать во всех странах.
- Власти страны не должны подвергать органы информации никакой экономической или иной

дискриминации. В странах, где имеются правительственные органы информации, независимой прессе должен быть предоставлен такой же свободный доступ ко всем материалам и техническим средствам, необходимым для выпуска печатной продукции, а также теле- и радиовещания.

- Государство не должно ограничивать доступ к газетной бумаге, типографиям и системам распространения, каналам связи агентств новостей, частотам и оборудованию для теле- и радиовещания.
- Осуждаются все юридические, технические и тарифные правила органов контроля средств связи, затрудняющие распространение сведений и ограничивающие поток информации.
- Редакторы правительственных органов информации должны иметь право публиковать различные мнения. Это положение должно быть закреплено законом и практикой.
- Органы печати и вещания внутри страны должны иметь свободный доступ к внешним службам новостей и информации, а широкая публика должна пользоваться аналогичной свободой получения зарубежных публикаций, теле- и радиопередач.
- Границы страны должны быть открыты для иностранных журналистов. Никакие квоты не должны применяться, запросы о получении виз, пресс-удостоверений и иных документов должны удовлетворяться в кратчайший срок. Иностранному журналисту должна быть предоставлена свобода передвижения по стране, доступ к официальным и неофициальным источникам сведений, а также право свободного ввоза и вывоза всех необходимых профессиональных материалов и аппаратуры.
- Ограничения на вступление в журналистскую деятельность или занятие ею путем требования оформления лицензий или иных официальных свидетельств должны быть отменены.
- Журналисты подобно остальным гражданам должны пользоваться гарантией неприкосновенности личности и полной защитой со стороны закона. Журналисты, работающие в зонах военных действий, считаются гражданскими лицами и пользуются всеми правами и гарантиями, предоставленными остальному гражданскому населению³.

Свобода выражения мнения и свобода средств массовой информации являются одним из основных

прав человека и важной составляющей любого демократического общества. Свободные, независимые и плюралистические средства массовой информации являются важным элементом свободного и открытого общества и подотчетной системы власти.

Государства-участники ОБСЕ провозгласили приверженность принципу свободных, независимых и плюралистических средств массовой информации, подтвердив это в Заключительном акте Хельсинского совещания 1975 года. Это стало основополагающей концепцией для всех стран-участниц ОБСЕ и составной частью документов ОБСЕ, касающихся свободы выражения мнения с 1975 года и по сей день. В целях более четкого выполнения этих принципов свободы выражения мнения в 1997 году страны-участницы ОБСЕ приняли решение о создании уникальной должности – Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации⁴.

Представитель ОБСЕ по вопросам средств массовой информации выделил ряд вопросов, представляющих предмет озабоченности в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе. Наиболее важным из них является «структурная цензура», т.е. косвенное давление на средства массовой информации со стороны политических и экономических структур, которые часто оказываются пережитками прошлого. «Структурная цензура» как и любая другая форма цензуры может погубить средства массовой информации. За пределами правительственных средств массовой информации СМИ являются автономными и в основном существуют за счет поддержки общества, которое ценит продукцию частных средств массовой информации и приобретает ее в печатном или электронном виде.

Важной предпосылкой существования любых средств массовой информации являются законодательные гарантии свободы выражения мнения, которые закреплены во многих конституциях.

НЕЗАВИСИМОСТЬ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Кто должен быть гарантом свободных средств массовой информации? Цензура в СМИ имеет разнообразные формы и возникает почти во всех странах. Лишь немногие страны имеют законодательные системы, которые гарантируют абсолютную свободу средств массовой информации.

Как показали слушания в Верховном суде США, в первой поправке к американской Конституции гарантируется существование общества, свободного от цензуры, настолько, насколько это вообще возможно в конкретном законодательном акте.

В конституции Малави свобода средств массовой информации провозглашается не единожды, а дважды следующим образом:

«Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения».

«Пресса имеет право свободно сообщать и публиковать информацию как в Малави, так и за ее пределами, а также пользоваться всеми необходимыми средствами для получения доступа к общественной информации»⁵.

Законы, провозглашающие свободу выражения мнения, нуждаются в поддержке судов для обеспечения их выполнения. Предпосылкой создания свободных средств массовой информации является таким образом такая юридическая система, которая независима от политического влияния и обладает прочной конституциональной юридической базой для поддержки концепции свободных средств массовой информации. Судьи могут действовать в соответствии со Статьей 19 Международной конвенции о гражданских и политических правах, в которой в частности говорится:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и их выражения; это право включает свободу искать, получать и распространять информацию и идеи независимо от границ, как устно, так и письменно или в печатном виде, в форме произведения искусства или любым другим способом, который он изберет».

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ И ОБЩЕСТВЕННОЕ ВЕЩАНИЕ

Некоторые утверждают, что государство не должно являться владельцем средств массовой информации. И тем не менее кое-кто высказывается против концепции общественного вещания.

Общественное вещание имеет три существенные характеристики. Его цели отличаются от тех, что диктует рынок; его цели – информировать, обучать и развлекать в рамках всех жанров; кроме всего прочего, оно является бесплатным для всех, как и подобает настоящей общественной службе вещания.

Рынки вещания демонстрируют свою ненадежность. Если отдать вещание всецело на волю рыночной стихии, появятся программы, которые не захочет смотреть и слушать даже наиболее всеядная часть аудитории. Если предоставить рынок самому себе, то его захлестнет волна насилия и

порнографии, чего не хочет большинство потребителей. Таким образом, ключевая роль государственной политики заключается в том, чтобы корректировать эти действия⁶.

Во многих странах правительство является крупнейшим владельцем средств массовой информации (часто ведущих телевизионных каналов или радиостанций), что подрывает саму концепцию средств массовой информации, по-настоящему независимых от влияния государства. Права журналистов в государственных средствах массовой информации и степень свободы, которой они обладают, иногда, но не всегда, определены и гарантированы законом. Отсутствие закона и регулирования в этой области может представлять прямую угрозу независимости СМИ.

Пожалуй, наилучшим примером этого является «Бритиш бродкастинг корпорейшн» (Би-би-си). Созданная по распоряжению главы исполнительной власти (по королевской грамоте) эта организация периодически заключает формальное соглашение с правительством, в котором определяются условия ее деятельности. Настоящее соглашение заключено на 10-летний период и не привязано к сроку действия мандата правительства. Организация финансируется за счет государственного сбора с телезрителей. В пункте 2.1 (самый первый существенный раздел) в частности говорится:

2.1 «Корпорация является независимой во всех вопросах, относящихся к содержанию ее программ и времени их трансляции или передачи, а также ведению дел».

Правительство неизменно соперничает с Би-би-си, управляющие которой стремятся защитить свою независимость в случае критики со стороны государства, даже несмотря на то, что они назначаются им. На их стороне серьезная общественная поддержка в защиту независимого вещательного органа.

Альтернативой этому является американская общественная вещательная система, которая существует на пожертвования членов, бюджетные ассигнования, гранты и средства, выделяемые неправительственными организациями и корпоративными спонсорами, а также на налоговые поступления на федеральном, региональном и местном уровнях. Пи-би-си, или «Паблик бродкастинг сервис», является телевизионным подразделением системы, а радиoproграммы транслируются через Эн-пи-эр («Нэшнл паблик рэдио»). Несмотря на общепринятый взгляд, что эта система финансируется в основном из государственного бюджета, средства из частных источников составляют 75 процентов ее бюджета⁸.

ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ

Право частной собственности на средства массовой информации несет в себе опасность создания конгломератов средств массовой информации. Концентрация прав собственности на СМИ в руках нескольких лиц может заглушить голоса несогласных и создать угрозу демократии за счет манипуляции электоратом. Эта угроза указывает на необходимость существования эффективного и принципиального механизма регулирования для ограничения объединений и поглощений. Руководство стран должно обеспечить конкуренцию на рынке СМИ. Однако это непростая задача в условиях глобализации и в особенности в эру спутникового телевидения. Тем не менее с развитием Интернета возможности по передаче информации в определенной степени стали более демократичными. Но это может создать другие проблемы. И все же это означает, что сильные мира сего больше не обладают монополией на глобальную связь.

Соединенное Королевство является одной из стран, стремящихся способствовать дифференциации собственности. Здесь существуют запреты на создание медиа-холдингов местными органами власти, политическими организациями, религиозными организациями (регулирующие органы имеют право не применять это в отношении некоторых служб), общественно финансируемыми структурами, рекламными агентствами и органами, которые, по мнению регулирующих властей, уже обладают чрезмерным влиянием. Кроме того, существуют запреты на перекрестное право собственности на средства массовой информации, которые ограничивают рост медиа-компаний, работающих в области теле- и радиовещания и печатных средств массовой информации⁹.

ОГРАНИЧЕНИЯ НА СОДЕРЖАНИЕ

Ограничения на общепринятые права, касающиеся свободы выражения мнения, относятся к правам и репутации частных лиц, вопросам национальной безопасности и запретам, направленным на защиту общественных интересов, существование которых может быть оправдано в разумных пределах в демократическом обществе (т.е. запрет на порнографию и педофилию).

В статье 10 Европейской конвенции по правам человека говорится следующее:

1. «Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи

без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам в осуществлении лицензирования радиовещательных, телевизионных и кинематографических предприятий.

2. *«Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».*

Несмотря на то, что многие журналисты сочли бы такие ограничения разумными, почти все они согласились бы с тем, что они должны толковаться в очень узком смысле. Иски о защите чести и достоинства могут стать инструментом устрашения или даже лишения свободы и разорения журналистов и владельцев медиа-компаний. Еще хуже то, что те же самые законы могут быть использованы для того, чтобы заставить политических оппонентов, критикующих существующий режим, замолчать, лишить их средств к существованию и отправить за решетку.

Юридическая и нормативная база должна обеспечивать эффективную защиту невиновных и не должна предусматривать введение ограничений, которые могут привести к отказу от публикации средствами массовой информации материалов лишь по той причине, что они могут нанести ущерб общественной репутации официальных лиц. Такие меры только бы подрывали свободу выражения мнения. В решении Европейского суда по правам человека говорится, что политический деятель «неизбежно и сознательно соглашается с тем, что каждое его слово и действие будет подвергаться тщательному изучению со стороны журналистов и общественности, и должен проявлять большую терпимость»¹⁰. Законы должны проводить четкую грань между непредумышленными и намеренными, злоумышленными ошибками в сообщениях, а также способствовать скорейшему опубликованию извинений в том случае, если порочащий материал был выпущен ненамеренно.

БРЕМЯ ДОКАЗАТЕЛЬСТВА ПРАВДЫ, ОПАСНОСТЬ ЕЕ ОБНАРОДОВАНИЯ

В последние годы ряд стран принял законодательство, предусматривающее серьезное наказание для журналистов за публикацию статей, которые могут рассматриваться как порочащие высокопоставленных чиновников. Иногда эти законы не проводят разграничения между достоверными и недостоверными сообщениями. Иными словами, тот факт, что журналист достоверно сообщил о неблагоприятных деяниях правительственных чиновников, не будет рассматриваться судом в качестве аргумента защиты в тех случаях, когда применяются законы о защите чести и достоинства. Эти законы по сути являются формой устрашения и цензуры, которые, в частности, дают преимущества коррумпированным чиновникам. С этой точки зрения законы о защите чести и достоинства должны попадать в категорию закона о клевете. Более яркие примеры этого можно найти во французском и немецком законодательствах.

Во Франции подзащитный может подавать ходатайство о защите правды, добросовестности и конфиденциальности. Правда является абсолютным оправданием за исключением уголовных или гражданских дел, где применяются нормы права, охраняющие неприкосновенность личной жизни, а также в том случае, если дело ведется уже более 10 лет или на него распространяются положения об амнистии, реабилитации, сроке давности или положительное решение по апелляции. В случае невозможности установления истины, подзащитные могут представить доказательства добросовестности, например, свидетельства того, что они считали заявление соответствующим действительности, а также ссылки на установленные сроки, желание информировать общественность, использование слова «якобы» или то обстоятельство, что данное заявление было сделано другим источником.

В Германии эти нормы также хорошо сбалансированы. Немецкие средства массовой информации обладают конституционным правом на свободное выражение мнения, что ограничивает возможности привлечения их к суду по искам о клевете, а, кроме того, размер компенсаций по делам о диффамации меньше, чем в США или других странах, таких как Великобритания.

В немецком законе о преступной диффамации различаются три вида подобных действий: оскорбление, клевета и злоумышленная диффамация. Оскорбление – это действия, очерняющие честь истца и порочащие репутацию жертвы в глазах общественности. Клеветнические заявления передаются через третьи лица и принижают его достоинство в глазах добропорядочных членов общества. Злоумышленная диффамация оз-

начает намеренное и умышленное распространение ложной информации, которая либо дискредитирует человека, либо наносит ему вред.

Существуют следующие виды юридической защиты по делам о гражданской и криминальной диффамации: истина, законные общественные интересы и комментарии и критические взгляды. Несмотря на то, что истина является хорошим средством защиты, она не всегда может обеспечить полноценную защиту. Законные общественные интересы – это средства защиты, которые применяются исключительно в случае изложения обстоятельств дела. Немецкие суды настроены благосклонно в отношении ходатайств о защите, когда на карту поставлены общественные интересы. Кроме того, особое внимание уделяется исправлению допущенных в печати ошибок за счет публикации опровержений или извинений, в то время как выплата компенсаций рассматривается в качестве второстепенной меры.

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы и средств массовой информации также указал на проблему неверного применения правительственными чиновниками законов о защите от клеветы и диффамации, что часто приводит к закрытию независимых и особенно оппозиционных средств массовой информации. Использование клеветы и диффамации может негативно сказаться на корректирующей функции средств массовой информации в отношении важнейших правительственных или деловых решений и оказать пагубное влияние на журналистские расследования дел о коррупции.

Часто в некоторых странах с переходной экономикой журналисты, пишущие о незаконных действиях государственных органов, подвергаются давлению с целью раскрытия их источников информации, то есть тех лиц внутри системы, которые предоставляют такие сведения. Это указывает на важность Рекомендации Р (2000) Комитета министров Совета Европы, в которой говорится, что журналисты имеют право не раскрывать свои источники информации.

ВЛИЯНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА ЧЕРЕЗ РАЗМЕЩЕНИЕ ИЛИ НЕРАЗМЕЩЕНИЕ РЕКЛАМЫ

Во многих странах доходы от рекламы для поддержки средств массовой информации невелики. В результате этого СМИ не получают достаточного финансирования и попадают в опасную зависимость от доходов от рекламы. Основные рекламодатели (среди которых главным, как правило, является правительство) осуществляют жесткий контроль за содержанием материалов. Кроме того, политические и

деловые структуры располагают довольно большими возможностями для подкупа журналистов (которые, как правило, получают небольшое жалование) с тем, чтобы они публиковали статьи, отвечающие их политическим и деловым интересам. В таких ситуациях средства массовой информации часто не могут выполнять контролирующие функции.

Необходимы четкие правила, регулирующие размещение рекламы, финансируемой из госбюджета.

КОНТРОЛЬ ЗА ПРЕССОЙ ПОСРЕДСТВОМ РЕГИСТРАЦИИ ГАЗЕТ И ЖУРНАЛИСТОВ

В некоторых странах лицензирование газетной деятельности используется в качестве средства контроля за прессой. Единственным законным основанием для введения лицензирования является необходимость убедиться в том, что у газеты имеется зарегистрированный адрес, где при нарушении ее владельцами закона могут быть произведены судебные действия.

Требования по лицензированию деятельности журналистов могут принимать различные формы и часто являются средством устрашения. В некоторых странах правительства пытаются регулировать процесс лицензирования средств массовой информации и их работников напрямую, в то время как в других местах могут существовать профсоюзы работников СМИ, которые стремятся навязать своим членам ограничительную практику работы. Лицензирование не отвечает общественным интересам, и не существует какой-либо веской причины для его существования. Меры по ликвидации лицензирования в области СМИ должны распространяться и на иностранных корреспондентов, которые должны иметь такой же доступ к информации и такие же возможности по осуществлению своей деятельности, что и местные журналисты.

ЦЕНзуРА И ПОДОТЧЕТНОСТЬ

Любое ограничение на деятельность СМИ должно соответствовать упомянутой выше Европейской конвенции по правам человека.

Важным аспектом, связанным с ограничением свободы СМИ, является то, что такие ограничения должны быть предметом общественной дискуссии и интерпретироваться полностью независимым судебным органом, состоящим из лиц, чья честность и репутация не вызывают сомнений.

Однако, во многих странах с нарождающейся демократией у средств массовой информации имеется ограниченный опыт и большой соблазн избежать

ответственности. Юридическая система, которая по сути должна создавать все условия для ответственной деятельности СМИ, на самом деле может оказать негативное влияние на развитие демократии. В одной из стран, идущей по пути демократического развития, наблюдатели на выборах пришли к выводу, что средства массовой информации и их экстравагантные репортажи представляют огромную угрозу для избирательного процесса¹¹.

Советы по прессе могут создаваться как самими СМИ с целью саморегулирования, так и государством. При этом они должны стать открытой площадкой для обсуждения претензий к деятельности СМИ со стороны общественности, осуждения СМИ за безответственную работу и влияния (до определенной степени) на их деятельность. Необходимо, однако, отметить, что опыт работы таких советов по прессе не очень внушительный, и поэтому не стоит ожидать от них слишком многого.

Советы по прессе должны быть независимы и находиться под руководством лиц, которые заслужили всеобщее уважение, благодаря отсутствию связей с какой-либо партией и своей честности. Эти органы не должны обладать полномочиями на осуществление каких-либо юридических санкций, поскольку в этом случае они могут превратиться в цензоров. Тем не менее, они должны обладать авторитетом и высокими моральными качествами, чтобы их заключения имели вес. Было бы полезным признать необходимость публикации органом СМИ, к которому имеются претензии, полного, без каких-либо сокращений отчета о результатах проведенного советом по прессе расследования в том случае, если были подтверждены выдвинутые против этого органа претензии.

Существует очень тонкая грань между ответственной и безответственной журналистикой. Время и место являются важными факторами, влияющими на принятие окончательного решения. Действительно, сила морального воздействия совета по прессе – более эффективный инструмент обеспечения ответственной работы СМИ, чем предоставление правительству и суду широких полномочий по ограничению их деятельностью.

Заявления о безответственности СМИ часто приводят к призывам о необходимости разработки таких законов и механизмов, которые бы гарантировали существование свободных средств массовой информации лишь в «разумных» пределах. Опыт показывает, что термин «разумные» весьма субъективен и что его принятие в этом контексте может стать первым шагом по скользкой дорожке, ведущей к разнообразным формам цензуры.

Самым надежным и наиболее эффективным механизмом, гарантирующим свободу СМИ в демократи-

ческом обществе, является такой механизм, при котором СМИ имеют полномочия самим принимать хорошо продуманные решения. Предоставление свободы издательствам и журналистам несет для них дополнительную нагрузку в форме принятия непростых решений в отношении общественной ответственности. Однако традиции и культура свободных средств массовой информации формируются через ответственные решения руководителей СМИ и их журналистов, а также последовательную поддержку со стороны судебной власти. Эта культура, кроме всего прочего, является самым важным гарантом свободы СМИ и их способности выполнять функцию контроля за деятельностью государственных чиновников. Традиции же позволяют СМИ жестко действовать при изучении деятельности тех, кто облечен доверием общества¹².

Культура средств массовой информации, как видно сегодня на примере многих демократических государств, предполагает, что СМИ должны «беспокоить благополучных» (государственных чиновников) для того, чтобы «заступить за неблагополучных» (общество в целом).

Нет никаких сомнений в том, что иногда это может приводить к безответственности СМИ. Это цена, которую неизбежно приходится платить. Независимая и мудрая судебная власть и эффективный совет по прессе могут оказать содействие в борьбе с перегибами в такие периоды времени. Тем не менее, общество должно быть готово к тому, чтобы заплатить определенную цену за свободу средств массовой информации. Пожалуй, стоит принять на вооружение хотя бы основную мораль, если не буквально все из сказанного председателем Комиссии по рассмотрению претензий к деятельности средств массовой информации Великобритании лордом Маккрегером из Дурриса:

«Свободное общество, ожидающее ответственного поведения свободной прессы, должно быть терпимо к »часто шокирующей« безответственности как к цене, которую приходится платить за свободу, поскольку пресса, которая свободна, чтобы быть ответственной, должна также быть и свободной, чтобы быть безответственной»¹³.

КОДЕКСЫ ЧЕСТИ ДЛЯ ЖУРНАЛИСТОВ

Примером принятия журналистами определенной ответственности и введения профессиональных стандартов, предусматривающих обязательные этические нормы, может служить решение Синдиката словацких журналистов о принятии следующих требований к своим членам¹⁴.

I. Журналист и общество

Журналист будет предпринимать все необходимые действия для обеспечения общества достоверной, точной, проверенной, полной и профессиональной информацией. Достоверность информации предполагает, что факты, на которых она основывается, представляются самым объективным образом в действительном контексте без каких-либо искажений или утаивания обстоятельств, используя надлежащим образом творческие способности журналиста. Если какие-либо факты не могут быть проверены, необходимо указать на это. Журналист может свободно выражать личное мнение или мнение группы в рамках плюралистического контекста идей при условии, что он не нарушает гражданских прав другого лица или группы лиц и не представляет угрозы моральным устоям общества. В то же время он должен уважать требование о свободном обмене мнениями и свободном потоке информации. Он всегда с уважением относится к правилам хорошего тона и выбору уместных средств выражения мнений.

Он имеет право и моральные обязательства отказаться от публикации такой информации, если выяснится, что она не соответствует действительности, является полуправдой (искажена), спекуляцией, неполной или имеющей коммерческую направленность (так называемая «скрытая реклама»).

Если журналист опубликовал не соответствующую действительности информацию, информацию, которая является полуправдой (искажена), спекуляцией или неполной, он должен исправить ошибку, опубликовав поправку или отзыв. Поправка должна быть опубликована приблизительно в таком же графическом исполнении и в том же месте, что и информация, которая подлежит исправлению. Ответная заметка автора первоначальной информации не должна сопровождаться поступившим на нее отзывом с тем, чтобы одна из сторон не получила постоянного преимущества.

Бездоказательные обвинения, злоупотребление доверием, профессией или средствами массовой информации в личных интересах или интересах группы, фальсификация документов, искажение фактов, любая ложь или умышленное утаивание информации о нарушении закона и общественной морали рассматриваются журналистом как серьезнейший профессиональный проступок.

II. Журналист и объект его интересов

Журналист несет ответственность за все свои публикации. Журналист не имеет морального права вмешиваться в личную жизнь любого гражданина, за исключением тех случаев, когда данное лицо нарушает закон или совершает общественный проступок.

В целях соблюдения объективности при подготовке и осуществлении своей деятельности журналист предпринимает шаги к тому, чтобы дать возможность высказаться всем заинтересованным сторонам.

III. Журналист и источники информации

Журналист имеет неотъемлемое право свободного доступа ко всем источникам информации.

Журналист обязан незамедлительно уведомить источник информации о своих намерениях как автора.

При сборе информации он не должен прибегать к давлению.

Не разрешается использовать недолжным образом события или заявления, свидетелем которых он стал, или полученные им документы.

Журналист обязан обеспечивать конфиденциальность своих источников информации до тех пор, пока они или же суд не освободят его от этой обязанности.

IV. Журналист и редакционная коллегия или издатель

Журналист имеет право на такой трудовой договор, который обеспечивает его материальные потребности и защищает его профессиональную честь.

Он имеет право отвергнуть какое-либо давление, оказываемое на него с целью заставить его действовать против своих убеждений. Он подчиняется распоряжениям только своего руководства в соответствии с трудовым договором.

Журналист имеет право на защиту со стороны своего непосредственного начальника или издателя с использованием всех законных и имеющихся в их распоряжении средств, в том числе защиту его права на использование псевдонима. Журналист не должен продвигать частные или субъективные интересы ради собственной выгоды, и он не подписывает коммерческие или платные объявления своим именем.

Члены редакционной коллегии информируются редакционной коллегией или коллегией издателя

по каждому решению, имеющему важное значение для деятельности указанных сотрудников.

V. Журналист и его коллеги

Журналист не может публиковать материал другого человека под своим именем или инициалами.

Он не может цитировать другую публикацию, не указав при этом источник.

Он не может предложить свой материал для публикации одновременно нескольким изданиям.

Он не может вмешиваться в содержание материала без согласия автора.

Он не должен влиять на авторитет и способности своих коллег; в ходе коллективной работы он должен уважать их потребности и взгляды.

VI. Журналист и общественные интересы

Журналист должен уважать конституционное государственное устройство, его демократические институты, существующие законы и общепринятые принципы морали в обществе.

Журналист не должен пропагандировать захватнические войны, насилие и агрессию как средство урегулирования международных конфликтов, политическую, гражданскую, расовую, национальную, религиозную и другие формы нетерпимости. Журналист с уважением относится к другим государствам и нациям, а также их демократическим традициям.

Во многих странах журналистам необходимы навыки составления отчетов о проведении расследований и знание международных стандартов¹⁵.

РАССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ЖУРНАЛИСТИКА

Расследовательская журналистика является одним из ключевых инструментов, с помощью которого общественность может раскрывать факты коррупции. Расследовательская журналистика – это трудное и иногда рискованное занятие, но оно требует поддержки. В расследовательской журналистике существует ряд правил, которые необходимо соблюдать во имя профессионализма. Например, «Болгарская коалиция 2000» рекомендовала 11 правил для следующего поколения журналистов¹⁶:

- *Всегда перепроверяйте информацию как минимум в двух независимых источниках.*

- *Определяйте структуры/лица, чьи интересы могут быть затронуты в результате вашего расследования.*
- *Проконсультируйтесь с адвокатом, особенно при расследовании, связанном с документированными материалами.*
- *Избегайте персональных определений в своих статьях.*
- *Используйте псевдоним, когда без этого нельзя обойтись.*
- *Всегда критически относитесь к любой информации, полученной от полиции, неуполномоченных официальных лиц или жертв.*
- *Никогда не торопитесь публиковать результаты расследования, не проверив сперва свою информацию.*
- *При расследовании дела желательно проконсультироваться с официальными лицами в Министерстве внутренних дел или судебной системе.*
- *Всегда пытайтесь записать интервью на магнитофон, в том числе интервью по телефону.*
- *Используемые вами методы расследования должны всегда быть законны.*
- *Платите налоги. (Неуплаченные налоги могут быть использованы как средство давления на журналистов с тем, чтобы заставить их отказаться от создания материалов, критикующих власть).*

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Вудро Вильсон однажды изрек фразу, ставшую знаменитой: «Правительство никогда не являлось источником свободы. Источником свободы всегда были его подданные». Для своего функционирования гражданскому обществу требуется минимум гарантий свободы собраний и свободы слова.

В последнее время лица, принимающие политические решения, осознали, что молодые демократические институты в переходный период очень хрупки и что рыночные силы сами по себе не могут обеспечить социальное и экономическое равенство без уравновешивающего участия в процессе принятия решений гражданского общества.

Ответственные неправительственные организации (НПО) обеспечивают демократический и контролируемый ход этих процессов. Однако, правда и то, что для многих НПО не характерно ни то, ни другое. Действительно, многие из них создаются с единственной целью получения средств от доноров для собственных нужд основателей НПО. В настоящее время ведется работа по принятию кодексов поведения и транспа-

рентной отчетности НПО для того, чтобы соответствовать этим требованиям. Однако, главной движущей силой реформы НПО должно быть признание того, что гражданское общество не может требовать более высоких стандартов в общественной деятельности, чем те, которым сами НПО готовы соответствовать.

РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Гражданское общество включает опыт и сеть структур, которые необходимы для решения вопросов, представляющих всеобщий интерес, в том числе по проблемам коррупции. И у него есть свой интерес в этом. По большей части в коррупцию вовлечены две стороны: правительство и частный сектор. Как правило, гражданское общество является главной жертвой. При распределении властных полномочий от центра в регионы возможности для коррупции перемещаются вниз по вертикали, вовлекая новых игроков, которые находятся в более тесном контакте с гражданским обществом. Это означает, что возможности гражданского общества по наблюдению за действиями официальных властей и противодействию им усиливаются по мере сокращения дистанции и роста осведомленности по проблемам на местном уровне. При выполнении этой функции ряд НПО ведет систематический обзор средств массовой информации и их сообщений¹⁷.

Все большее значение придается той роли, которую гражданское общество может играть в привлечении общественных лидеров для работы в комитетах по надзору и усилению «горизонтальной подотчетности», которая является основной составляющей системы национального единства.

Одним из примеров этого, который уже приводился ранее, является работа 40 человек в качестве общественных наблюдателей за деятельностью антикоррупционного агентства в Гонконге. Другим примером может служить Подразделение по предотвращению коррупции (ППК), где эту функцию выполняет НПО по поручению Управления уполномоченного по правам человека на Филиппинах в целях содействия борьбе со взяточничеством и коррупцией¹⁸.

В ряде стран и муниципальных образований была введена практика «открытого составления бюджета»¹⁹ (вместе с упрощенным доступом к информации), и многие НПО в настоящее время ведут мониторинг закупок для государственных нужд и хода избирательных кампаний.

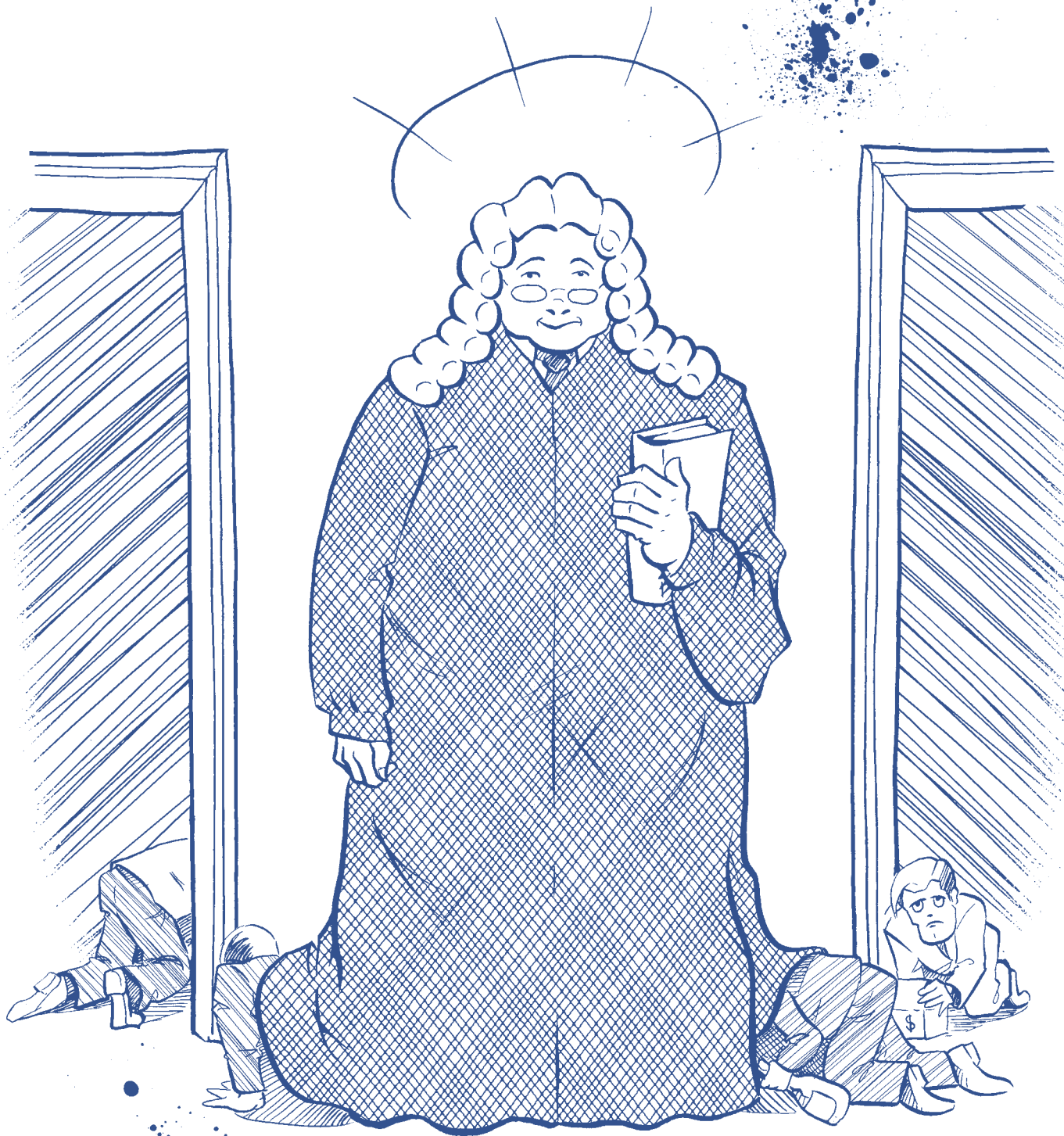
В любой национальной стратегии должна отводиться отдельная роль профессиональной компетентности. Коррупция и некомпетентность среди адвокатов, врачей и инженеров наносят обществу значительный урон. Представители этих профессий должны предпринять твердые шаги по наведению порядка в своих собственных рядах или же позволить это сделать государственным органам. Конечно, существуют претензии по соблюдению законности со стороны органов, осуществляющих контроль за юридической профессией (некоторые адвокаты попадают в поле зрения правительства благодаря своим клиентам). Таким образом, существуют все основания считать, что юридические общества и ассоциации юристов не нуждаются в дополнительных стимулах, чтобы соблюдать стандарты своей профессии, разумеется при условии, что они имеют право заниматься этой деятельностью²⁰.

Между правительством, гражданским обществом или источниками капитала существует трехсторонняя связь. Коррупция может возникнуть во всех или в любом из этих трех элементов. Таким образом, ни одна из сторон не может практически или теоретически решить проблему коррупции отдельно от других. По всей видимости, также невозможно эффективно решить этот вопрос без участия всех трех сторон.

Следовательно, правительство может создать юридическую и нормативную основу, которая обеспечит необходимое пространство для функционирования гражданского общества. Эта основа должна включать свободу выражения мнений, свободу собраний, свободу создания неправительственных структур. Законы, регулирующие формальное учреждение НПО и их налоговый статус, будут претерпевать серьезные изменения, но они должны быть понятны и доступны, отвечать международным нормам и не создавать ненужных ограничений или препятствий. Государственные чиновники, занимающиеся вопросами аккредитации, должны четко понимать, что закон необходимо применять беспристрастно, без перегибов. В этом контексте любое требование по регистрации может быть самым лучшим образом удовлетворено в том случае, если соответствующие решения будут приниматься судом или другим независимым органом.

СНОСКИ

- 1 Тексты законов разных стран о средствах массовой информации в электронном виде находятся по адресу: http://www.ijnet.org/FE_Article/MediaLawsearch.asp?UILang=1
- 2 Конференция состоялась в Лондоне 16-18 января 1987 года под эгидой Международной федерации газетных издателей (ФИЭЖ), Международного института прессы, Межамериканской ассоциации прессы, Североамериканской национальной ассоциации радиовещания и Международной федерации периодической печати
- 3 Хартия свободы печати: <http://www.wpfc.org/index.jsp?page=Charter%20For%20A%20Free%20Press>
- 4 Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации следит за развитием средств массовой информации в странах-участницах ОБСЕ и издает предписания о нарушениях свободы выражения мнения. В 1997 году страны-участницы создали Управление представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации в Вене для наблюдения за состоянием свободы выражения мнения как одного из основополагающих прав человека и основной элемент демократического общества. Под эгидой Постоянного совета Представитель, который не наделен юридическими функциями, выполняет задачи по мониторингу соответствующих событий в области средств массовой информации, обеспечению полного соблюдения принципов и обязательств ОБСЕ, а также выдаче соответствующих предупреждений. В качестве одного из важных элементов человеческого измерения Представитель ОБСЕ имеет право на сбор информации, свободное передвижение и общение с лицами и представителями учреждений без предварительного согласования. Желательно, чтобы они или она докладывали о результатах своей работы Постоянному совету ОБСЕ (http://www.isn.ethz.ch/osce/structure/osce_bodies_e/fom.htm)
- 5 Статьи 35 и 36: <http://www.sdn.org.mw/constitut/chapter4.html#36>
- 6 См. «Будущее связи: общественное вещание», дискуссионный документ, Эндрю Грэм, Баллиол колледж, Оксфорд (2000) (http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/dti-dcms_comms-reform_experts.html)
- 7 Тексты документов находятся по адресу: <http://www.bbc.co.uk/info/policies/charter/>
- 8 Корпорация общественного вещания: наиболее часто задаваемые вопросы по общественному вещанию http://www.cpb.org/pubcast/#what_is_cpb
- 9 Более подробную информацию можно найти в отчете о результатах работы сектора связи в Великобритании <http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/>
- 10 Решение Европейского суда по правам человека по делу «Лингенс против правительства Австрии» (1986) 8 E.H.R. 407
- 11 Выборы в Гане: Отчет группы наблюдателей Содружества, Секретариат Содружества, Лондон, 1991.
- 12 Кодексы чести различных стран мира, собранные воедино Международной журналистской сетью, можно найти по адресу: http://www.ijnet.org/FE_Article/DoceEthicsList.asp?UILang=1
- 13 Цитируется www.transparency.org/sourcebook/14.html
- 14 Международная журналистская сеть, кодексы чести: http://www.ijnet.org/FE_Article/codeethics.asp?UILang=1&Cld=8352&CldLang=1
- 15 Всемирный банк время от времени проводит курсы обучения для журналистов, занимающихся расследовательской деятельностью. Более крупномасштабная программа, предусматривающая обучение в США, осуществляется Международным центром журналистов, часто в сотрудничестве с местными ассоциациями журналистов: <http://www.icij.org>
- 16 «Средства массовой информации против коррупции», София, 2000, стр. 44-47, на болгарском языке.
- 17 Пособие по мониторингу средств массовой информации находится по адресу www.media-diversity.org/resource%20categories/diversity%20manuals.htm
- 18 Информацию по проекту «Международный бюджет» можно найти по адресу: http://www.ombudsman.gov.ph/publications/cpu_program.html
- 19 Информацию по проекту «Международный бюджет» можно найти по адресу: <http://www.internationalbudget.org/faq> и «Вкус успеха: примеры бюджетной работы НПО (2000)»: <http://www.internationalbudget.org/resoruces/success.pdf>; материалы по России находятся по адресу: <http://openbudget.karelia.ru/eng/anona.shtml>
- 20 Общим решением могло бы стать участие юристов в расследовании и вынесении решений по жалобам с правом апеллирования к суду по существу дисциплинарных мер. Ряд стран настаивает на том, что юридические структуры должны иметь в своем составе небольшое число лиц, не являющихся представителями юридической профессии с тем, чтобы повысить общественное доверие к дисциплинарным процедурам.



THE
COURT
OF
THE
STATE

СУДЕБНЫЕ ОРГАНЫ

Мировая практика показывает, что без верховенства закона любые усилия по борьбе с коррупцией оказываются напрасными. В отсутствие беспристрастности, профессионализма и независимости судей уголовное законодательство не может рассматриваться как главное оружие в борьбе с коррупцией. А если судьи сами коррумпированы, положение дел становится еще хуже. Независимость судебной власти установлена в международных масштабах Всеобщей декларацией прав человека и Международным пактом гражданских и политических прав¹.

Основные принципы независимости судебных органов ООН были приняты в 1985 г. 7-ым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. В посвященной независимости судебных органов главе этого документа говорится²:

- 1. Независимость судебных органов гарантируется государством и закрепляется в Конституции или законодательстве страны. Обязанностью всех государственных и иных учреждений является уважение и соблюдение независимости судебных органов.*
- 2. Судебные органы решают переданные им дела беспристрастно, на основе фактов и в соответствии с законом, без каких-либо ограничений, неправомерного влияния, побуждения, давления, угроз или вмешательства, прямого или косвенного, с чьей бы то ни было стороны и по каким бы то ни было причинам.*
- 3. Судебные органы обладают юрисдикцией по всем вопросам судебного характера и имеют исключительные полномочия решать, входит ли представленный на их рассмотрение вопрос в их компетенцию в соответствии с законом.*
- 4. Не допускается любое неправомерное или неоправданное вмешательство в судебный процесс, а вынесенные судами правовые решения не подлежат пересмотру. Этот принцип не распространяется на судебный надзор, а также на смягчение компетентными органами приговоров, вынесенных судебными органами в соответствии с законодательством.*
- 5. Каждый гражданин имеет право предстать перед обычным судом или трибуналом в соответствии с установленными правовыми процедурами. Не допускается образование трибуналов, не основанных на должным образом принятых правовых процедурах судебного про-*

цесса, которые брали бы на себя юрисдикцию обычных судов или правовых трибуналов.

- 6. Принцип независимости судебных органов дает судебным органам право и требует от них обеспечения справедливого ведения судебного разбирательства и соблюдения прав сторон.*
- 7. Обязанностью каждого из государств-участников является обеспечение необходимых ресурсов для должного выполнения судебными органами своих функций.*

В недалеком прошлом главные судьи многих стран мира разработали и приняли Бангалорские принципы честности и неподкупности судебных органов.³ Этот документ, одобренный ООН в 2003 г., предназначен служить руководством для судей и основой для разработки правил поведения членов судейского сообщества. Указанные принципы также должны помочь представителям исполнительных и законодательных органов власти, адвокатам и обществу в целом лучше понимать членов судейского сословия и оказывать им поддержку. В документе говорится, что в своей деятельности судьи должны быть подотчетны соответствующим органам, созданным в целях поддержания соответствующих стандартов правосудия. Указанные органы являются независимыми и беспристрастными и призваны дополнить существующие правовые и поведенческие нормы в отношении судей, а не ослабить их влияние.

В европейской практике известен целый ряд документов по этим вопросам, в том числе Европейская хартия судей,⁴ Рекомендация Совета Европы о независимости, эффективности и роли судей,⁵ а также Европейская хартия статуса судей, принятая участниками многосторонней встречи в 1998 г.⁶ Эффективнее всего честность и неподкупность судей обеспечивается самими судебными органами в качестве «третьей власти» государства (наряду с исполнительной и законодательной). Эта цель достигается посредством принятия четких, публичных и строго соблюдаемых кодексов поведения, а также благодаря тем судьям, которые показывают личный пример безупречного поведения. Руководящую роль здесь должны играть высшие судебные органы, а виновные в противозаконных решениях и действиях в судебной системе подлежат наказанию. Необходимо контролировать суды с точки зрения последовательности принимаемых ими решений. Следует обеспечить должный надзор над деятельностью сотрудников судебных органов и создать для граждан эффективные механизмы обжалования судебных решений и действий. Важными моментами являются и обеспечение личной безопасности судебных работников, условия и уровень оплаты их труда и их

социальный статус. Например, в ряде бывших республик Советского Союза эффективным способом избавления от некомпетентных судей оказалась аттестация сотрудников судебных органов, проводимая на самых нижних ступеньках служебной лестницы, и теперь этот метод используется и в других государствах.

НЕЗАВИСИМОСТЬ И СУДЕБНЫЕ КОЛЛЕГИИ

Судебными органами, как и любыми иными государственными организациями, необходимо эффективно управлять с тем, чтобы они оказывали свои услуги эффективно и своевременно. Однако «продукцией» судебных органов является справедливое разрешение споров, что предполагает их независимость и свободу от давления со стороны других ветвей власти.

Нередко возникают споры по поводу механизма назначения судей на должность. Как и гарантии независимости судебной власти, порядок назначения судей оговаривается в конституциях многих стран.

Широко бытует мнение, что политики заинтересованы в назначении только таких судей, которые будут выполнять их волю. Политики могут считать, что они имеют право подвергать сомнению полномочия судей, рассматривающих дела выборных должностных лиц, в то время когда самих судей никто не избирал. В идеале следует иметь механизм консультаций с другими судьями высокого уровня, а также с практикующими судьями.

Чтобы избежать такого положения, при котором назначения судей и управление судами компрометируют независимость судебных органов, в ряде стран были созданы судебные коллегии. Эти органы, независимые от других государственных учреждений и институтов, имеют своей задачей подбор судей, их продвижение по служебной лестнице и управление судебной системой. Нередко в прерогативы коллегии входит назначение верховного судьи, а также обеспечение соблюдения установленных норм и правил. Обычно формирование и деятельность судебных коллегий оговариваются в конституции страны, однако в общем случае они могут регулироваться и законодательством.

Несмотря на то, что эти органы могут отличаться друг от друга в зависимости от конкретной страны, успех их деятельности зависит от того, насколько эффективно высшее руководство страны решает вопросы, связанные с их формированием и кадровым составом, а также с их ответственностью и подотчетностью. Опыт Испании и ее Всеобщего совета судебной власти (Consejo General del Poder Judicial) показывает, как соответствующие вопросы решались в одной из стран и какие факторы при этом следует учитывать.⁷

ДОЛЖНЫ ЛИ СУДЬИ ИЗБИРАТЬСЯ?

На первый взгляд, выборы судей населением – явление положительное.⁸ Эта практика была принята в США в XIX веке в попытке лишить коррумпированных политиков права назначения судей, передав это право избирателям.

Как отмечал один ученый, «опасения влияния политических пристрастий на процесс отбора и назначения судей усилил обеспокоенность по поводу профессиональной эффективности и статуса судебного и адвокатского сословий. На середину 1840-х годов в Америке приходится расцвет второй партийной системы как части укоренившейся политической культуры, в рамках которой право назначения на государственные должности принадлежало победителю. Судейские должности являлись важной частью системы патронажа, но в то же время представители всех сил политического спектра критиковали распределение этих должностей, будь то исполнительной или законодательной властью, по партийному принципу. С ярых «антипартийных» позиций выступали радикалы. По их мнению, выборы судей населением лишат партийных лидеров возможностей диктовать состав судейского корпуса».⁹

На протяжении длительного периода времени казалось, что эта система функционирует удовлетворительно. Однако со временем выборы судей превратились в состязание между различными группировками, каждая из которых стремилась обеспечить победу «своего» судьи, который позаботится о ее интересах. При этом в невыгодное положение попадают подготовленные к занятию этих должностей кандидаты, способные отправлять правосудие бесстрашно, честно и беспристрастно. Более того, нередко такие группировки даже заручаются согласием кандидатов на должности, которых они поддерживают. Все это вызвало к жизни планы реформирования системы в целях избавления от существующих крайностей.

В самой идее выборности судей заложен некий парадокс. Избирателям необходима информация, на основе которой они могли бы оценить, как тот или иной кандидат поведет себя в качестве судьи. Как правило, кандидаты на выборах в исполнительные или законодательные органы власти выступают с предвыборными обещаниями, рассказывая о том, что они сделают в случае своего избрания. Однако от судей избиратели хотят лишь справедливого и беспристрастного рассмотрения дел. По определению судьи не могут считаться беспристрастными, если еще до выборов они рассказывают о своем будущем подходе к рассмотрению тех или иных дел в случае своего избрания. В США есть определенные правила на этот счет: от кандидатов требуется представить су-

щественную информацию, но им не следует компрометировать свою беспристрастность в качестве судей (например, выражая политические мнения, предполагающие, что они сформировали определенные убеждения, не выслушав правовых доводов). Поскольку в наши дни кандидаты на должность судьи и третьи лица все чаще прибегают к «агрессивной и нередко вводящей в заблуждение риторике»¹⁰ в отстаивании своих взглядов, необходимо вдумчиво проанализировать существующие правила и нормы, особенно в свете того, что вопрос высказываний кандидатов на судебские должности в настоящее время находится на рассмотрении в Верховном суде США.

Из дебатов по этому вопросу между представителями высших уровней судебных систем других стран становится очевидно, что они жестко выступают против выборов судей.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ СУДЬЯМИ УСТАНОВЛЕННЫХ НОРМ И ПРАВИЛ

Существуют конституционные гарантии, защищающие судей от произвольного отстранения от должности. В соответствии с ними член одного из высших органов судебной власти может быть отстранен от должности только в соответствии с особой процедурой, в которой, как правило, участвует и законодательный орган. Даже в этих случаях должны быть соблюдены все формальности. Также запрещено снижать оплату труда судей или лишать их существующих привилегий; это сделано для того, чтобы не дать государственным органам возможности оказывать давление на судей, угрожая лишить их части доходов и т.д. Кроме того, члены судебного сословия защищены своими собственными действиями: они ведут свою деятельность в открытом заседании, приводят обоснование своих решений, и в большинстве случаев такие решения могут быть обжалованы в вышестоящем суде. В ряде стран создаются «комитеты клиентов судов», в рамках которых представители групп граждан проводят встречи с местными судьями, чтобы совместно найти приемлемые решения существующих проблем. Таким образом устанавливается подотчетность судей на самом низшем уровне.

Представляется, что наиболее важным фактором является гарантированное сохранение должности. В случае если судья может быть отстранен от своей должности лишь за серьезные проступки, ему не нужно завоевывать симпатии ни населения, ни политиков в целях сохранения своего положения. Опыт США показывает, что после вступления в должность даже тщательно отобранные консервативными властями судьи могут стать прогрессивными реформаторами.

Выигрывает от независимости судебных органов не отдельный судья, а сам институт судебной власти. В то же время независимость судей не делает их совершенно неподотчетными.

Эффективнее всего независимость судебных органов обеспечивается самими судьями, берущими на себя ответственность за подотчетность отдельного судьи. По крайней мере до того момента, как законодательным органом возбуждается дело об отстранении какого-либо судьи от должности, отдельные судьи должны назначаться и быть подотчетными таким образом, который не ставил бы под сомнение институциональную независимость судебной власти. Представители судебного сословия должны составлять большинство членов дисциплинарных трибуналов; их юридический статус можно укрепить путем привлечения к их деятельности не только юристов, но и представителей других профессий, но ни в коем случае политиков.

Главные судьи, принимавшие участие в разработке Бангалорских принципов (см. выше), исходили из того, что судьи высшего уровня должны взять на себя задачу формирования и поддержания профессиональной честности и беспристрастности. Наиболее эффективным способом решения этой задачи мог бы стать соответствующий кодекс поведения. Его должны разработать сами судьи, которые должны обеспечить как его соблюдение, так и возможность для отдельных судей обратиться за рекомендациями в тех случаях, когда они не уверены, применимо ли какое-либо из положений кодекса к конкретной ситуации.

Кодексы поведения судей использовались, например, для искоренения такой неприемлемой практики, как выступление в качестве адвокатов в суде сыновей или дочерей судей, председательствующих на процессе.¹¹ В странах, где судебский корпус пользуется доверием населения, это может и не вызвать каких-либо нареканий, но если существуют серьезные подозрения в коррупции в судебской среде, такая практика выглядит совершенно иным образом.

КАК СУДЬИ МОГУТ ПОМОЧЬ ОБЕСПЕЧИТЬ ЧЕСТНОСТЬ И БЕСПРИСТРАСТНОСТЬ И УКРЕПИТЬ ДОВЕРИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ К СВОЕЙ ПРОФЕССИИ

На недавней встрече Федерального главного судьи Нигерии с главными судьями штатов этой страны рассматривались стоящие перед ними проблемы. В качестве руководителей соответствующих судебных подразделений они должны обеспечить усовершенствование деятельности до такого уровня, при котором общественность будет полностью доверять судебным органам как институту, так и отдельным судьям.¹²

В ходе обсуждений участники встречи определили четыре общих группы проблем, ждущих своего решения:

- *облегчение доступа к правосудию;*
- *повышение качества отправления правосудия;*
- *повышение уровня доверия общественности к процессу правосудия;*
- *повышение эффективности и действенности реакции на нарекания общественности в отношении процесса правосудия.*

Сформулировав указанные группы вопросов, участники встречи определили те методы, согласно которым их, по их собственному мнению, следовало бы оценивать или, говоря техническим языком, «измерять».

Это было сделано в результате интенсивного «мозгового штурма», в ходе которого обсуждались показатели для измерения эффективности деятельности судей. При этом учитывалось, что контроль над такими показателями должен в определенной мере принадлежать самим судьям и что в их число должны входить действия, способные со временем оказать положительное влияние на процесс правосудия.

В результате главные судьи Нигерии сформулировали для себя следующую программу действий:

Доступ к правосудию

7. *Проанализировать и, в случае необходимости, пересмотреть кодекс поведения таким образом, чтобы он оказал влияние на согласованные на семинаре показатели. В частности, следует сравнить его с другими, более поздними кодексами поведения, в том числе Бангалорским кодексом. Кроме того, в него необходимо внести поправки, предназначенные в качестве руководства для судей в том, что касается допустимости определенных форм поведения в отношениях с исполнительной властью (например, присутствия в аэропортах для проводов или встреч губернаторов). Следует обеспечить получение и должное рассмотрение анонимных жалоб.*
8. *Рассмотреть возможности расширения доступа общественности к Кодексу поведения судей.*
9. *Рассмотреть наиболее эффективные способы участия главных судей в повышении осведомленности общественности об основных правах и свободах, в первую очередь с использованием СМИ.*
10. *Рассмотреть уровень судебных пошлин с тем, чтобы обеспечить как их должный уровень,*

так и их доступность для населения.

11. *Проверить достаточность комнат ожидания и т.п. для свидетелей и пр., а в случае их отсутствия установить, имеются ли свободные помещения и т.п., которые могли бы быть использованы в этих целях.*
12. *Проверить количество выездных судей, которые могут рассматривать дела в выездном заседании.*
13. *Рассмотреть организацию информационной работы в судах в целях обеспечения предоставления населению основной информации по вопросам освобождения обвиняемых под залог.*
14. *Стремиться к наделению судов полномочиями назначать условные наказания и штрафы по пересмотренным ставкам.*

Качество правосудия

15. *Обеспечить высокий уровень взаимодействия между различными органами, отвечающими за отправление правосудия (полицией, прокуратурами, тюремной администрацией).*
16. *Рассмотреть вопросы эффективности деятельности Комитета по уголовным делам и других общественных комитетов, создать указанные комитеты в тех случаях, когда они отсутствуют, в том числе с участием соответствующих неправительственных организаций.*
17. *Придать первоочередную важность рассмотрению незаконченных старых дел и регулярно проводить мероприятия по расчистке «завалов».*
18. *Придавать больше значения рассмотрению просьб о переносе слушаний и реже удовлетворять такие просьбы.*
19. *Рассмотреть процессуальные правила в целях исключения из них положений, создающих возможности для злоупотреблений.*
20. *Судам всех уровней своевременно начинать судебные заседания. Более широко практиковать консультации между судебными органами и адвокатурой в целях устранения задержек и повышения эффективности деятельности.*
21. *Установить количество судей, практикующих системы управления делами, и при необходимости увеличить число таких судей.*
22. *Обеспечить систематические посещения тюрем совместно с неправительственными организациями защиты прав человека и иными заинтересованными лицами.*

23. Уточнить юрисдикцию судов низшего уровня в части освобождения обвиняемых под залог (например, при обвинении в совершении преступления, караемого смертной казнью).
24. Проанализировать количество инспекций судов и обеспечить их достаточность.
25. Проанализировать количество дел, затребованных согласно правам пересмотра судебных решений, и обеспечить их достаточность.
26. Рассмотреть методы обеспечения наличия точной информации об уголовном прошлом обвиняемых на момент вынесения приговоров.
27. Разработать методическое руководство по вынесению приговоров (на основе применяемой в США модели).
28. Контролировать дела, в которых выносятся решения о судебном запрете без уведомления или в отсутствие другой стороны, в которых решения выносятся в закрытом заседании и которые рассматриваются с процедурными нарушениями, например, в отсутствие сторон, способных воспрепятствовать злоупотреблениям.
29. Рассмотреть списки дел и расписания слушаний и удостовериться в том, что уходящие в отпуск судьи назначают лишь на слушание неотложных дел.

Доверие общественности к судам

30. Внедрить выборочные проверки судов Комиссией по предотвращению коррупции.
31. Проводить регулярные независимые обследования для оценки уровня доверия среди адвокатов, судей, сторон в судебном процессе, судебных служащих, полицейских, представителей общественности, заключенных по приговору суда и лиц, пользующихся услугами судебных органов.
32. Укрепить политику и инициативы, направленные на совершенствование взаимосвязей между судебными органами и исполнительной властью.
33. Расширить участие гражданского общества в работе комитетов лиц, пользующихся услугами судебных органов.

Повышение эффективности и действенности реакции по жалобам населения на работу органов правосудия

34. Систематически регистрировать жалобы населения на федеральном уровне и уровне штатов и отдельных судов.

35. Повышать информированность общественности о механизмах обжалования.
36. Укреплять эффективность и действенность жалоб населения.¹³

Судьи Нигерии продемонстрировали, что существуют такие сферы, в которых они могут оказать позитивное влияние на честность и беспристрастность судебного процесса, не ожидая принятия соответствующих изменений в законодательстве.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ УКРЕПЛЕНИЕ ЧЕСТНОСТИ И БЕСПРИСТРАСТНОСТИ СУДОВ В ЛИТВЕ

В Законе «О судопроизводстве Литвы» оговаривается, что судьей может быть назначен лишь гражданин с безупречной репутацией. При этом указывается, что гражданин (гражданка) не может считаться имеющим (имеющей) «безупречную репутацию», если:

- он(она) был(а) осужден(а) за совершение преднамеренного преступления, независимо от того, истек ли срок наказания или нет;
- он(а) был(а) осужден(а) за совершение преступления по небрежности или халатности, а срок действия наказания еще не истек;
- он(а) был(а) отстранен(а) от должности по решению Суда чести судей;
- его(ея) деятельность не соответствует правилам профессиональной этики судей.

В целях обеспечения гарантий независимости судей закон а) запрещает любое вмешательство в работу судей со стороны государственных властей и учреждений, членов Сейма и иных должностных лиц, политических партий, общественных организаций и граждан и б) обеспечивает положение, при котором судьи находятся вне политики. Судья не может занимать какую-либо еще выборную или назначаемую должность, заниматься бизнесом или работать в любой иной частной организации или на предприятии. Он (она) не может получать любую иную оплату труда, кроме зарплаты судьи или любое вознаграждение за проводимую преподавательскую или исследовательскую работу.¹⁴

СОТРУДНИКИ АППАРАТА СУДА

Проводимые в разных странах мира исследования указывают на то, что злоупотребления со стороны

сотрудников судебного аппарата часто встречаются тогда, когда в суде неудовлетворительно ведется делопроизводство. Адвокаты и их клиенты готовы платить взятки за то, что теряются документы, что рассмотрение дел замедляется (либо, наоборот, ускоряется), что не исполняются судебные решения, а судьи назначаются по их выбору. Все вышеперечисленное не могло бы иметь места без деятельного участия сотрудников судебного аппарата. В ряде стран проводились опросы людей, участвующих в судебных процессах, в целях установления масштабов проблемы и разработки соответствующих судебных реформ.

В штате Карнатака (Индия) оказалось, что сотрудники судебного аппарата отказывают принимающим участие в процессе сторонам в доступе к материалам дел в целях получения самой обычной информации, в том числе даты следующего судебного заседания. Для решения этой проблемы был создан веб-сайт, на котором размещается вся необходимая информация. Сообщается, что само существование веб-сайта как конкурентного источника информации вынудило судебных работников отказаться от вымогательства. При этом веб-сайт не обеспечивает доступа к материалам дел, а только предоставляет информацию о месте и времени проведения очередных судебных слушаний.

КОМИТЕТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ УСЛУГ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ

Все больше стран (в т.ч. Нигерия) создают «комитеты потребителей услуг судебных органов», в рамках которых представители самых разных категорий лиц, принимающих участие в судебных процессах, проводят встречи с судьями для обсуждения вопросов функционирования судебной системы, развития сотрудничества и определения как существующих проблем, так и их решений. Эта дополнительная форма подотчетности на местном уровне может служить мощным стимулом для всех членов судебного сословия действовать в духе честности и беспристрастности.

АДВОКАТСКОЕ СОСЛОВИЕ

Основным источником коррупции во многих странах является адвокатское сословие. Адвокатов обвиняют в подкупе судебных чиновников, даче взяток судьям и обмане клиентов путем ложных утверждений о том, что им пришлось давать взятки. В таких странах способы обеспечения должных норм поведения среди адвокатов играют важнейшую роль в обеспечении честности и беспристрастности судопроизводства. В то же время вышеуказанные проблемы являются

еще одной сферой государственного вмешательства, чреватого лишь дальнейшим ухудшением положения дел. Соблазн «призвать к порядку» адвоката, успехи которого в суде вызвали недовольство властью имущих, может оказаться неодолимым. Однако когда речь заходит о служении обществу и верховенстве закона, граждане должны иметь возможность прибегать к услугам независимых адвокатов.

Принятые ООН Основные положения о роли адвокатуры утверждают, в частности, что профессиональные организации адвокатов должны играть жизненно важную роль в обеспечении профессиональных и этических стандартов.¹⁵ Это достигается посредством защиты членов указанных ассоциаций от преследований и неоправданных ограничений и вмешательства в их деятельность, предоставления юридических услуг всем, в них нуждающимся, и сотрудничества с государственными и иными учреждениями для достижения целей правосудия и защиты общественных интересов.

В соответствии с указанными принципами от власти требуется:

- а) обеспечить такое положение, при котором адвокаты могут выполнять все свои профессиональные функции без какого-либо запугивания, препятствий, преследования или неправомерного вмешательства*
- б) в состоянии перемещаться и свободно проводить консультации с клиентами как в своей стране, так и за рубежом*
- в) не подвергаться преследованию или административным, экономическим или иным санкциям или угрозам преследования или санкциям ни за какие действия, предпринятые в соответствии с признанными профессиональными обязанностями, стандартами и этическими принципами.*

Признавая центральную роль адвокатуры в утверждении верховенства закона и обеспечении справедливости в процессе отправления правосудия, реформаторы уголовного права в то же время должны позаботиться о должных мерах регулирования адвокатуры и соблюдения адвокатами установленных норм и положений. Это поможет удержать самих адвокатов от участия в коррупционной деятельности как в своих собственных интересах, так и в интересах своих клиентов.

Адвокаты должны сами, с помощью профессионального дисциплинарного органа, обеспечивать соблюдение существующих норм и правил в своих рядах, но в то же время все большее признание завоевывает мнение, что участие в этой деятельности небольшого числа посторонних лиц сделало бы решения такого органа более прозрачными и приемлемыми для общества.

СНОСКИ

- 1 Bruce Fein and Burt Neuborne, Why Should We Care About Independent and Accountable Judges? Brennan Center for Justice, NYU School of Law published in *Judicature*, Journal of the American Judicature Society, (http://www.brennancenter.org/resources/downloads/fein_neuborne.pdf); Report of the Advisory Panel of Eminent Commonwealth Judicial Experts, Kenya, 17 May 2002 (www.icjcanada.org/transfer/documents/default.htm); International Conventions include the Universal Declaration of Human Rights, Article 10, 12/10/1948, United Nations, G.A. res. 217A(III) Articles of particular relevance include Articles 6-11, 14-16; International Guidelines and Principles include Amnesty International Fair Trials Manual (1999) First published December 1998, AI Index: POL 30/02/98 (<http://www.amnesty.org/ailib/intcam/fairtrial/fairtria.htm>); What is a Fair Trial? A Basic Guide to Legal Standards and Practice, Lawyers Committee for Human Rights, New York, March 2000 (http://www.lchr.org/pubs/descriptions/fair_trial.pdf); The Universal Charter of the Judge, General Council of the International Association of Judges, Taipei, Taiwan, 11/17/1999 (<http://www.domstol.dk/html/publikationer/universal/UniChaUk.pdf>)
- 2 Agreed at the 7th UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Milan, Italy, 08/26-09/06/1985 (<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i5bpj.htm>)
- 3 Bangalore Principles on Judicial Independence: www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf; данный документ был принят в мае 2003 г. Генеральной ассамблеей Комиссии ООН по правам человека по рекомендации специального докладчика по вопросам независимости судебных органов.
- 4 20 марта 1993 г., рекомендация Европейской ассоциации судей То. К (94)12 Комитету министров государств-членов по вопросам независимости, эффективности и роли судей, 13 октября 1993 г., 518-ая встреча министров-депутатов, Совет Европы <http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm>
- 5 Рекомендация То. К (94) 12 была принята Комитетом министров Совета Европы 13 октября 1994 г. (http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Legal_professionals/Judges/Instruments_and_documents/Rec_94_12E%20+%20explanatory%20memo_randum.pdf)
- 6 Встреча по вопросам статуса судей в Европе, организованная Советом Европы 8-10 июля 1998 г. (http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Legal_professionals/Judges/Instruments_and_documents/charte%20eng.pdf)
- 7 См. Guerra, Luis Lopez: Governing the justice system: Spain's judicial council, World Bank PREM Note 54 (:<http://www1.worldbank.org/prem/premnotes.cfm?offset=21>)
- 8 См. Mark Kozlowski and Praveen Krishnan, Freeing Candidate Speech in Judicial Elections: Or, How Safe are Loose Cannons? Brennan Center for Justice Judicial Independence Series (<http://www.brennancenter.org/resources/jiseries/jiseries2.pdf>); Mark Kozlowski, Regulating Interest Group Activity in Judicial Elections, Brennan Center for Justice Judicial Independence Series (<http://www.brennancenter.org/resources/jiseries/jiseries1.pdf>); Deborah Goldberg, Craig Holman Samantha Sanchez, The New Politics of Judicial Elections: Special Interest Pressure, and TV Advertising in State Supreme Court Campaigns "Justice At Stake Campaign", Brennan Center for Justice, NYU School of Law, p. 28)
- 9 Kermit Hall in *The Judiciary on Trial: Constitutional Reform and the Rise of an Elected Judiciary 1846-1860*, *The Historian* 46 (1983): 337-354 (<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/justice/howdid/kermit.html>)
- 10 Mark Kozlowski and Praveen Krishna, Freeing Candidate Speech in Judicial Elections: Or, How Safe Are Loose Canons? (Brennan Center for Justice at New York University Law School), www.brennancenter.org/resources/ji/ji2.pdf
- 11 Michael Kirby, Tackling Corruption Globally (http://www.hcourt.gov.au/speeches/kirbyj/kirbyj_stjames.htm); публикация «Этических принципов для судей» представляет собой последний из ряда шагов, принятых в целях оказания судьям помощи в выполнении этих трудных обязанностей. Она представляет собой краткий, но исчерпывающий перечень принципов, охватывающих многочисленные сложные этические вопросы, встающие перед судьями в ходе их работы и жизни в обществе. Она также способствует лучшему пониманию роли судей в обществе и тех этических дилемм, с которыми они зачастую сталкиваются. (www.cjc-ccm.gc.ca/english/publications/ethic_e.pdf); В преамбуле к этическому кодексу судей Южной Африки, в частности, говорится: «Для того, чтобы выполнить свою конституционную задачу, судебному корпусу необходимо общественное признание его морального авторитета, честности и беспристрастности, что является истинным источником его полномочий. Поэтому Конституция требует от всех государственных органов способствовать независимости, беспристрастности, чести, доступности и эффективности судебных органов и защищать эти качества. Однако еще более важно, чтобы судьи всегда стремились поддерживать, защищать и укреплять статус судебных органов. Для этого им следует строго руководствоваться этическими правилами деятельности и поведения судей как на работе, так и вне ее...» (<http://www.sundaytimes.co.za/2000/04/16/politics/pol16.htm>)
- 12 Strengthening Judicial Integrity and Capacity in Nigeria: Extract Report of the First Federal Integrity Meeting for Nigerian Chief Judges, Abuja, 26-27 October 2001
- 13 См. "Strengthening Judicial Integrity and Capacity in Nigeria: Report of the First Federal Integrity Meeting for Nigerian Chief Judges, Abuja, Nigeria, 26-27 October 2001".
- 14 Anti-Corruption Network for Transition Economies: http://www.anticorruptionnet.org/acncgi/user_side/project_s.cgi?lang=en&site_type=graphics&come_from=projects&search=1&country_id=14
- 15 8th UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 08/27-09/07/1990 adopted by the UN Congress in Havana (<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i3bprl.htm>)

На протяжении последних десяти лет правительства, международные органы и неправительственные организации предпринимали беспрецедентные усилия по борьбе с коррупцией. А на протяжении многих лет до этого коррупцию отказывались считать чем-то более серьезным, чем «небольшой местной проблемой». Повсюду, за исключением Восточной Азии, не было необходимого опыта решения таких проблем, которые оставались малоисследованными и обсуждались серьезными учеными лишь от случая к случаю. Проблему коррупции попросту не принимали всерьез.

Широкомасштабные действия по решению этой проблемы были предприняты лишь недавно, после того, как пришло осознание размаха и глубины этой проблемы. В настоящее время принят ряд взаимосвязанных международных конвенций, в том числе Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств, Конвенция ООН против коррупции, а также региональные конвенции Европы и Северной и Южной Америки; вскоре такая конвенция будет принята и в Африке. Тем самым впервые в истории был достигнут глобальный консенсус в том, что собой представляет коррупция, почему с ней нужно бороться и как это делать. Несмотря на то, что консенсус неизбежно предполагает достижение минимального результата, соответствующие конвенции в ходе переговоров были согласованы, идет их ратификация, а затем последуют и действия по их претворению в жизнь. Все это сулит хорошие перспективы для борьбы с коррупцией в глобальных масштабах.

Что же можно сказать об успехах или неудачах этих усилий на протяжении последних десяти лет? Коррупция представляет собой настолько сложное явление, что кажущийся успех какой-либо конкретной антикоррупционной инициативы или ряда инициатив нередко обманчив. Были проведены определенные серьезные реформы, которые, однако, не оказали какого-либо очевидного влияния на уровень коррупции. Однако вполне вероятно, что в отсутствие этих реформ ситуация могла бы стать гораздо хуже. Было бы неправильно предположить, что поскольку уровень коррупции вырос, предпринимаемые меры борьбы с ней оказались неэффективными. Необходимы гораздо более точные средства контроля и оценки феномена коррупции для того, чтобы ответить на многочисленные вопросы, возникающие в ходе борьбы с ней.

Приведенные в данной брошюре уроки антикоррупционной деятельности ни в коей мере не являются исчерпывающими, а изложить их более подробно не представляется возможным в силу ограниченного объема публикации. Здесь предлагаются лишь основные выводы, и самым основным из них является то, что всем нам предстоит научиться еще очень многому.

1. НИ ОДНА СТРАНА НЕ МОЖЕТ ПРЕТЕНДОВАТЬ НА МОРАЛЬНОЕ ПРЕВОСХОДСТВО

В былые времена некоторые развитые страны были склонны выказывать свое моральное превосходство в тех случаях когда дело касалось коррупции. По их утверждениям «за границей дела делаются иначе», и «нам приходится делать вещи, о которых у себя на родине мы и помыслить не могли бы». Теперь достоинством гласности стала вовлеченность экспортеров из этих стран в систематическую коррупцию по всему миру, а степень коррумпированности их собственных политических институтов, с готовностью принимающих «черные» деньги, заставила большинство из этих стран пересмотреть свое мнение.

2. С КОРРУПЦИЕЙ СЛЕДУЕТ БОРОТЬСЯ САМОСТОЯТЕЛЬНО, ИСПОЛЬЗУЯ СВОИ СОБСТВЕННЫЕ МЕТОДЫ

Реформы следует разрабатывать на местах и проводить посредством местных инициатив. Их могут стимулировать и поощрять и внешние партнеры (например, доноры и международные финансовые организации), но мотивация этого процесса и руководство им должны быть отечественными. С внутренней коррупцией следует бороться изнутри, а с коррупцией в международной деловой деятельности – с обеих сторон цепочки связей. Решений «на все случаи жизни» нет.

3. «БЫСТРЫХ РЕШЕНИЙ» НЕ БЫВАЕТ

Когда речь заходит о сдерживании коррупции, такая вещь, как «быстрые решения», не существует. Могут быть области, в которых возможны быстрые победы – такие как упорядочение процедур в таможенной администрации, обнародование государственных закупок, чтобы сделать их более прозрачными, организация судебного преследования большого числа коррумпированных чиновников – однако, не существует общего «быстрого решения». Борьба с коррупцией – это длительный, тяжелый, нескончаемый процесс.

4. НЕДОПУСТИМОСТЬ БЫСТРОГО САМОУСТРАНЕНИЯ ДОНОРОВ

Стратегии борьбы с коррупцией не имеют фиксированных временных рамок. На разработку реформ, их реализацию и получение результатов требуется время. Когда речь идет о донорах, они не должны стремиться к раннему уходу, а быть готовыми к длительному периоду участия в процессе.

5. ТРЕБУЕТСЯ ЧЕТКАЯ СТРАТЕГИЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ И ЭФФЕКТИВНАЯ КАМПАНИЯ ПО СВЯЗЯМ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ

Некомплексный подход к реформам является ненадежным. Стратегия должна быть всеобъемлющей и охватывать все аспекты национальной системы неподкупности кадров. Как только начинается реализация решительного усилия, представления общественности могут оказаться под неблагоприятным воздействием докладов комиссий по установлению фактов или удручающего зрелища старших должностных лиц, являющихся объектами судебного преследования за серьезные преступления. Если процесс реформ не сопровождается надлежащим процессом повышения осведомленности общественности и программой информации, может сложиться впечатление, что дела обстоят как никогда плохо. Очень важно уделять особое внимание связям с общественностью с самого начала. Ожиданиями общества необходимо управлять и необходимо сдерживать политические риски.

6. ЭТИЧЕСКИЕ КОДЕКСЫ И ХАРТИИ ГРАЖДАН

Эти документы должны использоваться не как декорации, а как двигатели перемен. Этические кодексы полезны, но только тогда, когда соответствующий персонал их поддерживает. Весь персонал должен участвовать в их разработке, и необходимо осуществлять программы подготовки для всех. Программы подготовки должны отличаться высокой степенью участия и предусматривать обсуждение гипотетических ситуаций, возможно, с известным исполнением конкретных ролей. Просто лекции или же информационные материалы являются неэффективными. Подобным же образом хартии граждан могут выступать в качестве полноценных обязательств перед обществом и побуждать правительственные агентства к выполнению своих обещаний. Это означает, что обязательства, содержащиеся в хартиях, должны быть реалистическими. Сами хартии должны рекламироваться.

7. УПОРЯДОЧЕНИЕ БЮРОКРАТИЧЕСКИХ ПРОЦЕДУР

С бюрократией необходимо бороться, бюрократические потребности следует переоценивать и сводить до минимума. Лица, занимающие «уязвимые» должности, должны работать по принципу ротации там, где это возможно, и особенно в уязвимых областях контакт между персоналом и обществом должен быть обезличен с тем, чтобы уменьшить шансы возникновения

межличностных отношений. Таможня, например, представляет собой одну из нескольких областей, поддающихся такого рода упорядочению процедур. Когда требуется личный контакт, создание элементов непредсказуемости в вопросе о том, какой конкретный чиновник может справиться с вопросом или клиентом, сократит потенциал для взяточничества. Компьютеризация таможенной системы может продвинуть вперед эти процессы, одновременно увеличивая скорость, с которой товары проходят таможенную очистку, выявляя задержки и создавая возможности для расследования причин таких задержек. Во многих странах возникла громоздкая бюрократия именно с появлением мыслей о возможности брать взятки. Эти реформы могут быть самоочевидны, однако, их, тем не менее, трудно реализовать.

8. ИНФОРМАТОРОВ СЛЕДУЕТ ПООЩРЯТЬ И ЗАЩИЩАТЬ

Обиженные граждане и информаторы внутри администрации могут поощряться к тому, чтобы подавать жалобы в новые учреждения, такие как антикоррупционные комиссии или отделы омбудсмана или же посредством «горячих линий» телефона. Если они этого не будут делать, то принятие необходимых мер будет откладываться, возможно, на неопределенный срок. Истцы должны иметь заверения в том, что их жалобы будут восприняты серьезно, и что они сами не будут ничем рисковать. В некоторых странах, возможно, придется преодолеть социальные табу, связанные с «разоблачением» сограждан. Проблема повышения осведомленности общества в этих вопросах в настоящее время активно обсуждается, однако ее решение почти полностью оставляется на усмотрение гражданского общества.

9. ТРЕБУЕТСЯ НЕПРЕРЫВНЫЙ МОНИТОРИНГ

Опыт показывает, что, например, в случаях коррупции полицейских недостаточно лишь «вычистить» коррумпированную полицию. Если не будут созданы процедуры непрерывного мониторинга, то рано или поздно полицейская организация погрузится в трясину коррупции и потребуются еще одно чрезвычайное усилие по ее реабилитации. Недостаточно лишь удалить коррумпированных чиновников, не ликвидируя при этом существующие возможности и не обеспечивая при этом, чтобы честные должностные лица назначались на должности, связанные с доверием. «Проверка неподкупности» может помочь тому, чтобы честные чиновники были отмечены и рассматривались как кандидаты на продвижение по службе.

10. УПОР НА ОБЩУЮ СИСТЕМУ УПРАВЛЕНИЯ ИЛИ МЕНЕДЖМЕНТА

Чтобы заполучить поддержку со стороны общества, программа реформ не должна быть сосредоточена лишь на исключении лиц с сомнительными послужными списками в сфере коррупции. В ситуации системной коррупции коррумпированное лицо не является единственным «гнилым яблоком» и исключение его или ее не спасет содержимое всей бочки. Вместо этого, нужно заниматься всей системой, потому что человек, которого назначат на замену, подвергнется тем же самым соблазнам. Профилактика может быть более эффективным и бесконечно более экономным шагом, нежели расследование и судебное разбирательство. Ведь в конечном счете правительство должно иметь компетентный персонал и быть способным вершить государственные дела в рамках функционирующих институциональных рамок и с учетом эффективного режима правоприменения.

11. АМНИСТИИ, ВОЗМОЖНО, НЕИЗБЕЖНЫ

Уйти прочь из коррумпированного статуса – дело чрезвычайно трудное. Многие могущественные силы имеют основания побаиваться, не будет ли новая ситуация чрезмерно угрожающей для них. Там, где коррумпированные элементы приобрели крупные холдинги, принятие против них мер может потенциально дестабилизировать экономику страны. Как можно исправить положение, не ухудшив при этом положения дел? Амнистии неприемлемы, однако могут быть неизбежными. Конечно же, они являются неизбежными в контексте мелких правонарушений, совершаемых должностными лицами низкого ранга. Хотя вопрос об амнистиях носит проблематичный характер, есть известные преимущества в том, чтобы снять некоторые обвинения с части персонала. Возможно, придется снять с должностей некоторых старших чиновников или подвергнуть их дисциплинарному взысканию, однако персонал младшего уровня, не принадлежащий к тем, кто серьезно злоупотреблял своей связанной с доверием должностью, не должен считать, что им угрожает риск. Пока не будут разработаны практические решения (рассматривались возможности использования «комиссий по правдивости и примирению»), вопрос о том, чтобы найти «примирение» с прошлым, останется одним из крупных камней преткновения в любой реформе.

12. ЛИДЕРСТВО ИМЕЕТ КЛЮЧЕВОЕ ЗНАЧЕНИЕ, КОТОРОЕ САМО ПО СЕБЕ НЕДОСТАТОЧНО. КОАЛИЦИИ ИНТЕРЕСОВ (ЧАСТНЫЙ СЕКТОР, ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО, РЕЛИГИОЗНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ, ПОТРЕБИТЕЛИ, ЭКОЛОГИ, ПРАВООЩИТНИКИ И Т.Д.) МОГУТ ПОМОЧЬ

Без указаний сверху любая попытка провести крупные реформы в среде системной коррупции наверняка закончится неудачей. Персональное лидерство имеет ключевое значение и лидер должен рассматриваться не просто как человек, изрекающий банальности. Однако, так же, как законы сами по себе недостаточны для достижения реформы там, где коррупция носит системный характер, лидерство само по себе также недостаточно. Могут создаваться коалиции в поддержку лидерства, однако есть опасность, что они начнут отстаивать интересы, прошлое которых носит сомнительный характер. И все же, если в коалицию будут принимать лишь группы, незапятнанные подозрением или проблемами прошлой коррупции, их наберется очень мало. Важно, чтобы коалиционные партнеры взяли на себя обязательство построить новое будущее, и, взяв на себя это обязательство, они должны его придерживаться.

13. НЕ СЛЕДУЕТ УПУСКАТЬ ИЗ ВИДУ ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Представляется, что есть известная корреляция между высокими уровнями коррупции и низкими уровнями деятельности гражданского общества. Усилия по оказанию помощи в возникновении творческого и энергичного гражданского общества требуют разработки как юридических рамок, в которых гражданское общество может создать свои институты, свободные от правительственного вмешательства и контроля, так и налаживания позитивного диалога между гражданским обществом и правительством. Этого не всегда легко достичь, особенно в нарождающейся демократии, ибо это может напрямую затронуть старые взгляды на то, как следует развивать и внедрять правительственные решения. Один из способов проверки истинности антикоррупционных обещаний правительства состоит в том, чтобы проверить, действительно ли правительство готово сотрудничать с гражданским обществом.

14. ОРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА МОГУТ БЫТЬ ИСТОЧНИКАМИ КОРРУПЦИИ САМИ ПО СЕБЕ

В ряде стран организации гражданского общества возникли ad hoc, для определенной цели, просто

для того, чтобы использовать предназначенные для помощи доллары, которые внешние доноры готовы предоставлять организациям для деятельности, ведущей к укреплению гражданского общества. Организации гражданского общества должны быть прозрачными и подотчетными в своей собственной деятельности. Являясь учреждениями официального характера, они нуждаются в мониторинге на предмет прозрачности.

15. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МОГУТ СУЩЕСТВОВАТЬ В ДИАПАЗОНЕ ОТ «СТОРОЖЕВЫХ ПСОВ» ДО ВОРОВ

Серьезный недостаток проявился в ряде стран, где законодательный орган является не только «сторожевым псом», охраняющим официальные расходы, но также органом, тратящим государственные деньги (включая повышение заработной платы законодателей) и выдающим разрешения на государственные подряды. Такое сочетание функций «сторожевого пса» с функциями исполнительной ветви власти порождает конфликты интересов и фактически отравляет политический организм государства. Оно также порождает недоверие к демократическим институтам среди широкой общественности. И если эти противоречия не будут разрешены удовлетворительным образом (например, путем четкого разграничения властей), есть сомнения в том, смогут ли эффективные антикоррупционные реформы быть проведены в жизнь в этих странах.

16. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ ПРОДОЛЖАЕТ ОСТАВАТЬСЯ ПРОБЛЕМОЙ

До недавнего времени вопрос о финансировании политических партий в значительной мере игнорировался в рамках международного сообщества. Некоторые люди утверждают, что самый лучший способ ограничить влияние «политики денег» заключается не столько в том, чтобы ограничить денежные средства, текущие в политическую партию, сколько ограничить объем расходов и вещей, на которые деньги могут быть потрачены. Смена тайваньского правительства в марте 2000 года продемонстрировала, что состоятельная политическая партия с крупными инвестициями и могущественными друзьями может, тем не менее, быть лишена власти путем голосования. Это подкрепляет веру в то, что манипуляция финансированием политической партии не обязательно должна быть непреодолимым барьером на пути смены правительства.

17. НЕЗАВИСИМЫЕ ОРГАНЫ, РУКОВОДИТЕЛИ КОТОРЫХ НЕ ЗАЩИЩЕНЫ ОТ УВОЛЬНЕНИЯ

Институты омбудсмана и генерального аудитора являются привлекательными в теории, однако могут функционировать эффективно только если обладатели этих должностей защищены от произвольного смещения тем самым исполнительным лицом, за которым они должны надзирать... Подобные должности должны быть законодательно ограждены от возможного политического давления, и по мере необходимости их голоса должны быть слышны.

18. ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ МОЖЕТ БЫТЬ ВЫСОКОЭФФЕКТИВНЫМ ИНСТРУМЕНТОМ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Некоторые правительства рассматривают прозрачный доступ к информации как самое эффективное средство обуздания коррупции и принимают соответствующее законодательство. Правительственные агентства можно запросить относительно предоставляемых ими услуг и получить официальные расценки по их оплате. Индонезия является примером страны, где общественность, бдительно следя за проектами развития, может беспрепятственно получать любую информацию.

19. РАЗУМНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗАПИСЯМИ НЕОБХОДИМО ДЛЯ ОТСЛЕЖИВАНИЯ КОРРУПЦИИ

Общественный доступ к информации требует разумного управления записями. Так же обстоит дело и с обеспечением отчетности индивидуальных государственных служащих. Правительственному учреждению также можно поручить осуществлять надзор за процессами обращения документов со стороны отдельных департаментов и предусматривать сдачу утративших актуальность документов в архив.

20. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ И ИНФОРМАТОРЫ. ЖУРНАЛИСТЫ ОТБЫВАЮТ СРОК

Большинство случаев убийств журналистов в последние годы объяснялось тем, что они расследовали случаи коррупции, и, таким образом, существует необходимость сделать их работу менее рискованной и поднять стандарты профессионализма. Некоторые учреждения организуют курсы подготовки в области расследовательской журналистики. Однако, во мно-

гих районах мира сами средства массовой информации страдают от коррупции. Средства массовой информации в глазах общественности являются «столпом неподкупности» и эта проблема требует серьезного внимания во многих странах.

21. ПУБЛИКАЦИЯ СПИСКОВ ОБВИНЯЕМЫХ В КОРРУПЦИИ ЧАСТО НЕ ДАЕТ ЖЕЛАТЕЛЬНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ

Попытки «назвать по имени и предать позору» в кенийском парламенте оказались «холостым выстрелом» в 2000 году, когда доклад комитета, в котором «были названы имена», был подвергнут цензуре и некоторые из тех, кто был «назван», угрожали подать в суд на газеты, опубликовавшие подробности – хотя информация об этом уже стала достоянием общественности. В Индии Комиссар по проблемам бдительности прибег к помощи Интернета, чтобы разгласить имена сотен чиновников, подозреваемых в коррупции. Цветистые высказывания, посредством которых председатель нигерийского сената, лишившийся своей должности во время голосования в августе 2000 года, заявлял о своей невиновности, несмотря на несомненные свидетельства злоупотребления служебным положением, свидетельствуют о том, что политические руководители, возможно, отличаются большей толстокожестью, чем те, кто разрабатывает стратегию борьбы с коррупцией. В любом случае требуется самая тщательная предосторожность, чтобы не создать положения, при котором люди лишаются шанса на самозащиту.

22. ПОВЫШЕНИЕ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ САМО ПО СЕБЕ НЕДОСТАТОЧНО ДЛЯ Понижения Уровня Коррупции

Вполне понятно, что мало оплачиваемые государственные служащие должны быть более уязвимыми к соблазнам, чем те, труд которых оплачивается хорошо. Однако, печальная истина заключается в том, что многие из наиболее коррумпированных чиновников занимают руководящие должности, которыми они злоупотребляли и накопили большие состояния посредством «крупномасштабной коррупции». Следовательно, заработная плата, скорее, проблема для тех, кто занимает мелкие должности, и их требование о том, чтобы за услуги платили, может рассматриваться равными им лицами как вариант утверждения, что «платит пользователь». Обзоры говорят о том, что люди, возможно, готовы платить за получаемые ими услуги при условии, что такую оплату можно себе позволить и что она законна. То, что им совершенно не нравится, это когда у них вымогают деньги. Один наблюдатель

отметил: «Доказательства в лучшем случае не ясны относительно того, что повышение заработной платы в государственном секторе может сократить коррупцию. Да, в рамках всеобъемлющего пакета реформы государственной службы надлежущая компенсация и стимулы могут играть известную роль, однако, »глубинный« взгляд на данные по конкретной стране не подтверждает утверждения, что просто повышение официальной зарплаты нынешнему персоналу некоррумпированных учреждений полезно».

23. ПОВЫШЕНИЕ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ МОЖЕТ ВЫСТУПАТЬ ПО КРАЙНЕЙ МЕРЕ КАК ЭЛЕМЕНТ СТРАТЕГИИ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Реальная заработная плата сокращалась в государственном секторе многих стран на протяжении достаточно длительного периода времени. В ряде случаев это сокращение отражало спад эффективности государственного сектора. Одно из исследований показывает, что более высокие уровни заработной платы дают возможность набирать лучших, более квалифицированных людей на государственную службу, повышать качество предоставляемых услуг и, как говорится в документе, сумму собираемых налогов. Простое повышение налоговых ставок, возможно, не собирает дополнительного дохода для государства; это возможно при повышении квалификации тех, кто участвует в сборе этих налогов.

24. НЕЗАВИСИМЫЕ НАЛОГОВЫЕ ОРГАНЫ МОГУТ СОДЕЙСТВОВАТЬ РОСТУ БЮДЖЕТНЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ

Самостоятельные органы по сбору налогов в бюджет могут быть укомплектованы с персоналом, находящимся под пристальным контролем и чьи зарплаты выше, чем у служащих, выполняющих аналогичные функции в государственном секторе. Эти органы могут повысить сбор налогов в бюджет и позволить развивающейся стране платить ее чиновникам и обслуживать финансовые потребности своих институтов более адекватным образом.

25. БЛАГА, ВЫПЛАЧИВАЕМЫЕ ПО УХОДУ НА ПЕНСИЮ, ОСОБЕННО ДЛЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РУКОВОДИТЕЛЕЙ, ЧАСТО НЕ ЯВЛЯЮТСЯ НАДЛЕЖАЩИМ ОТВЕТом НА КОРРУПЦИЮ

Логика подсказывает, что недостаточное обеспечение при уходе на пенсию является одним из факторов в коррупционном уравнении. Однако, когда речь захо-

дит о старших правительственных чиновниках, устные свидетельства говорят об ином.

26. НОВЫЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ЗАКОНЫ НЕ ДАЮТ ОТВЕТА САМИ ПО СЕБЕ

Конечно, одни только законы не обеспечивают короткого пути к обузданию коррупции, за исключением, возможно, тех случаев, когда они наделяют суды юрисдикцией, которой у них не было раньше: анализировать законность административных решений, принимаемых чиновниками. Неоднократно законодательные органы принимали новые антикоррупционные законы с большой пышностью и рассматривали деятельность по реформе (или по крайней мере видимость антикоррупционной реформы) как завершённую работу. Однако, законы не работают в каждой стране, где коррупция носит системный характер, и эти законы не работают в большей мере в силу недостаточного правоприменения, нежели в силу недостатков в самих законах. Есть также пути обеспечения реформ даже в области государственных закупок без изменения закона, используя контракты и гражданские штрафы с целью обеспечить улучшение стандартов поведения.

27. КОРРУМПИРОВАННЫЕ СУДЕБНЫЕ СИСТЕМЫ НЕ МОГУТ ПОДДЕРЖИВАТЬ ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА

Существует органическое противоречие в попытках использовать коррумпированную судебную систему для поддержания верховенства права. Должны быть введены положения об институциональных элементах судебной власти, в частности, тех, что связаны с назначениями, снятием и отчетностью. Омбудсмен может предложить путь исправления положения, который может быть быстрым и эффективным и не быть подверженным искажениям, которые могут препятствовать судебной власти, однако вопросы о судебной независимости и неподкупности судебной власти должны решаться с самого начала.

28. ЗАКОН НЕ ДОЛЖЕН БЫТЬ ПРЕПЯТВИЕМ ДЛЯ СУДЕБНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ В СВЯЗИ С КОРРУПЦИЕЙ

По-прежнему нужны законы, которые работают. Бремя доказательства, которое ложится на обвинителя, не должно быть чрезмерно тяжелым. Гарантирование обвиняемому справедливого судебного разбирательства не облегчает задачи для прокурора по доказательству его или ее вины. Законы доказа-

тельств должны обновляться, и необходимо учитывать включение в них конкретных правонарушений, на борьбу с которыми будет направлена антикоррупционная инициатива. Этот метод позволил добиться особого успеха в Гонконге.

29. ВРЕМЕННЫЕ ПРЕДЕЛЫ СУДЕБНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ ДОЛЖНЫ БЫТЬ РЕАЛИСТИЧНЫМИ

Может потребоваться много времени для обнаружения случаев «большой коррупции» и даже дополнительное время с тем, чтобы тщательно подготовить дело и наказать виновных. По этим причинам временные ограничения на судебное преследование или конкретные дела должны быть реалистичными. В некоторых странах фактически невозможно довести производство по делу до самого конца. Судебное преследование и/или призывы к тому, чтобы «исчерпать время», просто служат лишь для того, чтобы породить неуважение к закону и повысить уровень разочарования в обществе.

30. ЗАКОН О ПРОТИВОПРАВНОМ ОБОГАЩЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ МОЖЕТ «ВОЗГЛАВИТЬ» КАМПАНИИ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Один конкретный закон, который показал свою эффективность в некоторых странах – это закон о «противоправном обогащении». Этот закон относится к приобретению государственным служащим богатства, происхождение которого трудно объяснить. Такой закон в сочетании с функционирующей юридической и судебной системой «шел во главе» антикоррупционных реформ в Гонконге. Однако, некоторые законодательные собрания отказывались принимать такие законы, якобы на том основании, что они могут быть посягательством на права человека. На самом деле представляется, что отказ принять такой закон вытекает из желания сохранить статус кво.

31. МОНИТОРИНГ АКТИВОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЧИНОВНИКОВ ПОКА ЧТО ОСТАЕТСЯ НЕИСПРОБОВАННЫМ ИНСТРУМЕНТОМ

Существует широко распространенное мнение, что потенциально это – эффективный инструмент для сдерживания коррупции, однако по настоящее время судебное дело такого рода имело место только на бумаге. Парламентарии проявляют поразительную застенчивость, когда речь заходит о принятии законов, предусматривающих мониторинг активов и доходов

старших должностных лиц. Когда принимаются законы, редко требуются заявления публичного характера. И в еще меньшей мере эти законы рассматриваются на предмет точности их исполнения. Инициативы в этой области продолжают оставаться объектом пристального внимания.

32. ОФИЦИАЛЬНЫЕ ИММУНИТЕТЫ И ПРИВИЛЕГИИ НЕ ДОЛЖНЫ УКРЫВАТЬ КОРРУПЦИОНЕРОВ ОТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ИХ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

Во многих странах иммунитеты и привилегии старших государственных лиц охраняют их от верховенства права. Действительно, в некоторых странах преступники делают выбор в пользу выборной должности просто для того, чтобы заполучить иммунитет. Эти привилегии и иммунитеты должны быть оценены вновь, и их охват должен быть минимизирован до уровня практических потребностей. Они предоставляются не для того, чтобы сделать честь лицу, а для того, чтобы дать лицу возможность исполнять свои обязанности эффективным образом.

33. ИНТЕРНЕТ МОЖЕТ ПОДДЕРЖИВАТЬ ОТКРЫТЫЙ ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ МЕЖДУ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ И ТЕМИ, КЕМ ОНО УПРАВЛЯЕТ

Интернет может помочь создавать более открытые системы управления. Законодательные органы могут создавать веб-сайты, позволяющие гражданам взаимодействовать с их выборными представителями и информировать их относительно парламентских дел. Правительственные органы могут выставлять свою документацию в режиме реального времени. Реформаторы могут рекламировать свои национальные антикоррупционные планы для всего мира и отслеживать достигнутый прогресс весьма открытым образом. Интернет может использоваться для публичных торгов в режиме реального времени, сокращая, таким образом, возможности для создания потенциально коррупционных личных контактов. Конечно, полезность «паутины» в этом отношении ограничена числом людей, могущих иметь к ней доступ. Значительная часть потенциала Интернета в настоящее время не доступна для многих беднейших стран мира, однако растут ряды людей в тех странах, которые имеют доступ к «паутине», и любые выигрыши, полученные от обеспечения большей подотчетности их институтов и лиц, должны быть в интересах всех.

34. ЗАКУПКИ КАК ПОЛЕ БИТВЫ

Область государственных закупок является полем битвы для коррумпированных бойцов. Именно в государственных закупках происходит большая часть «великой коррупции», причем значительная часть ущерба явно наносится процессу развития в более бедных странах и странах переходного периода. Хотя первоначально существовали скептики, которые воевали против идеи «пактов неподкупности», наличие успехов признается во все большей степени. «Пакты неподкупности» представляют собой процесс, в рамках которого заключаются добровольные соглашения с участием тех, кто участвует в торгах, и правительств, чтобы сократить возможности для коррупции в конкретном проекте. Использование Интернета для государственных закупок городом Сеулом и в Мексике также является обнадеживающей практикой.

35. КОМИССИОННЫЕ, КОТОРЫЕ УЧАСТНИКИ ТОРГОВ ПЛАТЯТ АГЕНТАМ, ДОЛЖНЫ ДЕКЛАРИРОВАТЬСЯ

Некоторые считали, что законодательство, требующее разглашения комиссионных, будет подрывать международные конкурентные торги и что некоторые корпорации не пожелают следовать такому правилу. Однако, когда такое требование было принято, стало понятно, что эта практика приносит хорошие результаты. Честным людям прятать нечего, и если коррупционеры уходят из процесса торгов, от их отсутствия выигрывают все заинтересованные стороны. Опыт г. Нью-Йорка служит вдохновляющим примером для борцов с коррупцией.

36. КОРРУМПРОВАННЫЕ УЧАСТНИКИ ТОРГОВ ДОЛЖНЫ ВКЛЮЧАТЬСЯ В «ЧЕРНЫЕ СПИСКИ»

Занесение фирм, уличенных во взяточничестве, в «черные списки» может служить могучим средством. Конечно, для этого требуется, чтобы система была справедливой и чтобы наказания носили пропорциональный характер. Однако, не может быть сомнения в том, что международные корпорации, занесенные в черные списки в Сингапуре в 1990-е годы, испытали существенный шок. С того времени все другие подумают несколько раз, прежде чем попробовать подкупить сингапурского чиновника. Впоследствии Всемирный банк пошел по тому же самому пути использования черных списков. Банк объявляет имена включенных в черные списки фирм и лиц на своем веб-сайте. На национальном уровне это средство лучше всего работает в странах, где правило верховенства права функ-

ционирует надлежащим образом и где существуют надлежащие механизмы апелляции. Однако, необходимо гарантировать надлежащий процесс с тем, чтобы сам процесс использования черных списков не превратился в инструмент вымогательства и коррупции.

37. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТРЕБУЮТ МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕШЕНИЙ

К удивлению многих американцев два проведенных обзора показали, что закон США «О коррумпированной иностранной практике», принятый еще в 1977 году, очевидно, не приносит результатов, на которые рассчитывали. Оказалось, что американские компании, экспортирующие продукцию в ключевые нарождающиеся рынки, примерно столь же коррумпированы, сколь и немецкие экспортеры, работающие без такого сдерживающего средства и с дополнительным преимуществом в виде вычетов из налогооблагаемых сумм для компенсации взяток, которые они давали. Представляется, что односторонние действия одного правительства, даже самой могущественной страны в мире, недостаточны для того, чтобы обратить вспять глобальную проблему. Проблема требует скоординированного международного ответа. Отсюда потребность в международных соглашениях, в таких как Конвенция ОЭСР против подкупа иностранных государственных чиновников в Международных деловых транзакциях. Намерения этой конвенции должны быть претворены в жизнь, по-прежнему есть мало признаков того, что отдельные правительства готовы это сделать. Те же самые обзоры показали, что знакомство международных бизнесменов с этой конвенцией является чрезвычайно слабым. Вряд ли можно ожидать, что они будут следовать положениям, о которых они ничего не знают.

38. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ ТРЕБУЮТ МОНИТОРИНГА

Недостаточно, чтобы какая-то страна подписала какую-то конвенцию. Эта конвенция должна вступить в силу. Когда конвенция наносит удар успешной экспортной стратегии страны, неудивительно, что некоторые страны-экспортеры могут быть настроены с меньшим энтузиазмом относительно целей соглашения. С другой стороны, те, кто поддерживает цели конвенции, могут рассматривать некоторые страны-конкуренты с подозрением и нуждаются в уверенности, что они не попадают в ловушку. Строгая оценка и мониторинг осуществления и правоприменения, как со стороны соответствующих правительств, так и со стороны гражданского общества и частного секто-

ра, становятся необходимыми. Мониторинг особенно конструктивного типа предусматривается в европейских конвенциях через механизмы ГРЕКО, однако, к сожалению, отсутствует где-либо еще. Хотя процесс ГРЕКО именуется «мониторингом», в реальности это – упражнение в техническом сотрудничестве, обеспечиваемом высокоэффективным и «дружественным для пользователя» образом.

39. С ПОМОЩЬЮ ОБЗОРОВ МОЖНО ИЗМЕРЯТЬ И ВЫЯВЛЯТЬ УСПЕХИ И НЕУДАЧИ

Программы реформ должны быть объектом мониторинга с целью определения достигнутых результатов. Мониторинг требует надлежащего измерения, и это достигается наилучшим образом через обзоры – причем, их данные должны обнародоваться. С помощью обзоров можно измерять воздействие коррупции на бизнес, бытующие в обществе представления и путем выделения избранных поставщиков услуг измерять уровни коррупции в рамках услуг, которые предоставляются. Эти обзоры могут быть международными, национальными или местными, но их практическая польза усиливается, чем ближе они подходят к низовым структурам общества. Сравнивая результаты, полученные учреждениями в различных районах страны, можно выявить наименее эффективные и, возможно, наиболее коррумпированные учреждения и можно предпринять шаги по исправлению их деятельности. Международные обзоры помогают ставить конкретный вопрос в рамках национальной повестки дня и сохранять его приоритетное рассмотрение в общественной дискуссии. Однако, международные обзоры носят сравнительный характер и чреватые статистическими погрешностями и, следовательно, имеют ограниченную пользу. Одним из их наиболее ценных аспектов была возможность ставить вопрос о коррупции в рамках национальной политической повестки дня и освещать потребность в национальных обзорах, которые сейчас проводятся с особой тщательностью.

40. ИНСТИТУТЫ, СПОСОБНЫЕ ПОМОЧЬ В ПРОФИЛАКТИКЕ, НУЖДАЮТСЯ В УКРЕПЛЕНИИ

Школы государственной администрации призваны играть известную роль в подготовке и переподготовке государственных служащих. Возможности этих школ должны быть расширены, особенно в области этической подготовки и в области управления риском коррупции. Школы бизнеса также нуждаются в обязательных курсах по управлению риском коррупции, и должно перестать обращаться с этикой бизнеса как

с малозначительным вариантом получения ученой степени Эм-Би-Эй.

41. ЧАСТНЫЙ СЕКТОР КАК НЕНАДЕЖНЫЙ ПАРТНЕР

Хотя некоторые партнеры из частного сектора внесли позитивный вклад в борьбу с коррупцией и взяли на себя корпоративную социальную ответственность, частному сектору еще предстоит проделать длинный путь, прежде чем он действительно будет воспринимать антикоррупционные стратегии риска как отвечающие его собственному деловому интересу. Независимо от нынешней «паблисити», уделяемой коррупционной деятельности, крупные корпорации продолжают игнорировать и закон, и общественное мнение, и слишком часто они в таком поведении получают поддержку принимающих их правительств. Международная торговая палата (МТП) действовала весьма энергично в продвижении своей политики борьбы со взяточничеством, однако, будучи добровольной организацией, она не имеет достаточного потенциала для мониторинга деятельности ее членов.

42. ГАРАНТИИ ЭКСПОРТНЫХ КРЕДИТОВ МОГУТ УТРАТИТЬ ЮРИДИЧЕСКУЮ СИЛУ В СЛУЧАЕ КОРРУПЦИИ

Ряд правительств снимает «крышку», предоставленную гарантиями экспортных кредитов с целью страхования контрактов, когда обнаруживается, что они отмечены печатью коррупции. Тем не менее, некоторые правительства продолжают закрывать глаза на коррупцию, когда масштабы контрактов велики, и они рассматриваются как отвечающие национальным интересам.

Борьба за достижение устойчивых антикоррупционных реформ будет долгой и тяжелой. То, что ставки высоки, сомнений не вызывает. И все же, время, необходимое для реализации этой цели, является неопределенным.

Возможно, что люди в самых коррумпированных странах могут быть обескуражены, могут утратить веру в демократическую практику и прибегнуть к авторитаризму в качестве, очевидно, логической реакции на неудачу демократии. Конечно, нет каких-либо оснований предполагать, что еще один раунд автократии будет менее катастрофичен, чем он был в прошлом.

Международное сообщество также может начать ослаблять свою приверженность этому пути. Его внимание может также быть отвлечено другими вопросами, и, возможно, будут предложены более непосредственные ответы на их вмешательства.

Однако одно представляется ясным. Если власти, гражданское общество, частный сектор и международные организации не воспользуются нынешними возможностями эффективно противостоять коррупции, тогда эти шансы исчезнут. Коррупция будет постоянно и неумолимо подрывать новые демократии и сокращать возможности традиционных демократий. Она также будет продолжать отрицательно влиять на права человека, окружающую среду и все аспекты глобализации. Сегодня ставки высоки, как никогда ранее.

СНОСКИ

1 Daniel Kaufmann: See <http://www2.worldbank.org/hm/anticorrupt/0140.html>

АДРЕСА WEB-СТРАНИЦ

ГЛАВА 1

стр. 5 Japanese Government Information – New Rules for Access:
<http://www.freedominfo.org/analysis/japan1/>

стр. 5 Commonwealth Ombudsman – Australia – Freedom of Information:
http://www.comb.gov.au/publications_information/freedom_information.htm.

стр. 5 U.S. Freedom of Information Act: http://www.epic.org/open_gov/foia/us_foia_act.html

стр. 10 (I) World Bank Governance Policy Research Working Papers:
<http://econ.worldbank.org/resource.php?topic=13&type=5>

стр. 10 (I) World Bank Institute – Governance Indicators (1996-2002):
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/>

стр. 10 (ii) The Office of the Commissioner for Public Appointments:
<http://www.ocpa.gov.uk/index2.htm>

стр. 11 (x) “Newspapers: A Ban Is Not a Ban Unless Restricted,” 2002
Presentation by Francis T. Seow, Former Solicitor-General of Singapore:
www.sfdonline.org/Link%20Pages/Link%20Folders/Press%20Freedom/seow.html

ГЛАВА 2

стр. 1 International Institute for Democracy and Electoral Assistance –
Participation, Political Parties and Institutions:
http://www.idea.int/thematic_b.htm

стр. 13 (1) The Center for Public Integrity:
www.publicintegrity.org/dtaweb/home.asp

стр. 13 (1) Administration and Cost of Elections Project: <http://www.aceproject.org>

стр. 13 (1) International Institute for Democracy and Electoral Assistance – State of Democracy Project:
http://www.idea.int/ideas_work/14_political_state.htm

стр. 13 (1) The Comparative Study of Electoral Systems: <http://www.umich.edu/~cses/>

стр. 13 (3) Administration and Cost of Elections Project – Cost Considerations:
<http://www.aceproject.org/main/english/ei/ei40.htm>

ГЛАВА 3

стр. 14 (4) Independent Commission Against Corruption: www.icac.nsw.gov.au

стр. 14 (9) Parliament of Australia Library –
“Conflicts of Interest Avoidance – Is There a Case for Blind Trusts?”:
<http://www.aph.gov.au/library/pubs/CIB/1996-97/97cib14.htm>

ГЛАВА 4

- стр. 2** Center for Responsive Politics – Lobbying Spending: <http://www.opensecrets.org/lobbyists/>
- стр. 4** Federal Lobbying Regulations (31 USC, Section 1352), Lobbying Disclosure Act, P.L. 104-65: http://www.research.uh.edu/downloads/PDF_format/lobby99.pdf
- стр. 4** U.S. Code – “Crimes and Criminal Procedures – Lobbying with Appropriated Moneys”
– Title 18 > Part I > Chapter 93 > Sec. 1913:
<http://liimirror.warwick.ac.uk/uscode/18/1913.html>
- стр. 5 (1)** Lobbyists Registration Act: <http://laws.justice.gc.ca/en/L-12.4/text.html>
- стр. 5 (1)** Federal Lobbying Regulations (31 USC, Section 1352), Lobbying Disclosure Act, P.L. 104-65: http://www.research.uh.edu/downloads/PDF_format/lobby99.pdf

ГЛАВА 5

- стр. 10 (1)** Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union:
<http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/RulesParlImmu.pdf>
- стр. 10 (2)** GRECO Evaluation Reports and Compliance Reports:
<http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm>
- стр. 10 (3)** GRECO Evaluation Reports and Compliance Reports:
<http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm>
- стр. 10 (5)** Impeachment Documents Relating to a U.S. President:
<http://www.lib.auburn.edu/madd/docs/impeach.html>
- стр. 10 (6)** GRECO Evaluation Reports and Compliance Reports:
<http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm>

ГЛАВА 6

- стр. 19 (6)** Applied Ethics Resources on the World Wide Web:
<http://www.ethics.ubc.ca/resources/govt/>
- стр. 19 (6)** OECD/PUMA – Ethics and Corruption Homepage:
<http://www1.oecd.org/puma/ethics/index.htm>
- стр. 19 (6)** U.S. Office of Government Ethics: <http://www.usoge.gov>
- стр. 19 (6)** TI Source Book 2000, Chapter 20: Public Service Ethics, Monitoring Assets and Integrity Testing: <http://www.transparency.org/sourcebook/20.html>
- стр. 19 (6)** Office of the Ethics Counsellor:
<http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>
- стр. 19 (6)** International Institute for Public Ethics: <http://www.iipe.org>

- стр. 19 (12)** Prerequisites for Effective Anti-Corruption Ombudsman's Offices and Anti-Corruption Agencies (South Africa): <http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>
- стр. 19 (12)** Inspector General of Government (Uganda): <http://www.igg.go.ug>
- стр. 19 (12)** TI Source Book 2000, Chapter 10: The Ombudsman: <http://www.transparency.org/sourcebook/10.html>
- стр. 19 (14)** U.S. Office of Government Ethics: <http://www.usoge.gov/>
- стр. 19 (15)** Office of the Ethics Counsellor (Canada): <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>
- стр. 19 (16)** The Ethics Package: Conflict, Conduct, and a Commissioner for Parliament Hill – A Commentary Prepared by Gregory J. Levine, General Counsel, Office of the Ombudsman, Province of British Columbia: http://www3.telus.net/GovtEthicsLaw/EthPackPaper2002.htm#_edn1
- стр. 19 (17)** TI Source Book 2000, Chapter 3: Developing Responses: <http://www.transparency.org/sourcebook/03.html>
- стр. 19 (19)** TI Source Book 2000, Chapter 12: Public Service to Serve the Public: <http://www.transparency.org/sourcebook/12.html>
- стр. 19 (19)** World Bank – Administrative and Civil Service Reform – Recruitment and Promotion: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm>
- стр. 20 (20)** World Bank – Administrative and Civil Service Reform – Public Service Pay Policy in Anglophone Africa: http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/public_africa.htm
- стр. 20 (20)** IMF – Corruption and the Rate of Temptation: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf
- стр. 20 (20)** TI Source Book 2000, Chapter 1: The Challenge of Renovation: <http://www.transparency.org/sourcebook/01.html>
- стр. 20 (20)** World Bank Institute – Working Papers and Articles – Improving Governance and Controlling Corruption: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.htm>
- стр. 20 (20)** IMF – Corruption Around the World: <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>
- стр. 20 (20)** The Honest Reformer's Guide to Fighting Corruption: http://www.people.hbs.edu/rditella/papers/honest_reformer.pdf
- стр. 20 (20)** World Bank Institute – Governance and Anti-Corruption: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2394.pdf>
- стр. 20 (21)** Prerequisites for Effective Anti-Corruption Ombudsman's Offices and Anti-Corruption Agencies: <http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>
- стр. 20 (21)** TI Source Book 2000, Chapter 10: The Ombudsman: <http://www.transparency.org/sourcebook/10.html>
- стр. 20 (21)** Inspector General of Government (Uganda): <http://www.igg.go.ug>

стр. 20 (22) TI Source Book 2000, Chapter 12: Public Service to Serve the Public:
<http://www.transparency.org/sourcebook/12.html>

стр. 20 (22) World Bank – Administrative and Civil Service Reform – Recruitment and Promotion:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm>

стр. 20 (24) TI Source Book 2000, Chapter 1: The Challenge of Renovation
<http://www.transparency.org/sourcebook/01.html>

стр. 20 (24) IMF – Corruption and the Rate of Temptation: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf

стр. 20 (24) World Bank – Working Papers and Articles – Improving Governance and Controlling Corruption: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.htm>

стр. 20 (24) IMF – Corruption Around the World:
<http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>

стр. 20 (24) Tax Evasion, Corruption and the Remuneration of Heterogeneous Inspectors:
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2394.pdf>

стр. 20 (24) World Bank – Public Sector Management – Anticorruption:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/publicsectormanagement.htm#1>

стр. 21 (24) World Bank – Administrative and Civil Service Reform – Public Service Pay in Anglophone Africa: http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/public_africa.htm

стр. 21 (24) World Bank – Administrative and Civil Service Reform – Site Map:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/sitemap.htm>

ГЛАВА 7

стр. 14 (4) Public Interest Disclosure Act, 1998: www.hmsso.gov.uk/acts/acts1998/19980023.htm

р. 14 (10) Public Concern at Work: <http://www.whistleblowing.org.uk>

стр. 14 (11) Open Democracy Advice Centre: <http://www.opendemocracy.org.za>

стр. 14 (12) Government Accountability Project: <http://www.whistleblower.org>

ГЛАВА 8

стр. 5

стр. 6 (1) IACC – Practical Measures to Improve Integrity in Customs Administrations:
http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/crotty.html

стр. 6 (1) World Bank – Working Papers and Articles – Improving Governance and Controlling Corruption:
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.htm>

стр. 6 (1) OECD – Taxation:
http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37427_1_1_1_1_37427,00.html

стр. 6 (3) IACC – Corruption in the Public Finances:
http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/vtanzi.html

стр. 6 (6) Transparency International Working Paper – Review of Integrity Management of Staff in the Ghana, Tanzania and Uganda Revenue Authorities:
http://www.transparency.org/working_papers/mwaller/integrity_management_review.html#summary

стр. 6(8) Utstein Anti-Corruption Resource Centre – FAQs:
<http://u4.no/document/faqs1.cfm>

ГЛАВА 9

стр. 9 Foreign Corrupt Practices Act: www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa.html

стр. 9 OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions:
<http://www.imf.org/external/np/gov/2001/eng/091801.htm>

стр. 20 (2) Transparency International, The Corruption Fighters' Toolkit, Integrity Pacts – Colombia:
http://www.transparency.org/toolkits/2001/ccinp_ip-columbia.html

стр. 20 (3) Excluded Parties Listing System:
<http://epls.arnet.gov/>

ГЛАВА 10

стр. 7 (2) World Bank – Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transit:
<http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=1066>

стр. 7 (3) National Bureau of Economic Research – “Does ‘Grease Money’ Help Speed Up the Wheels of Competition?”
<http://www.nber.org/papers/w7093>

стр. 7 (4) Charter Mark: <http://www.chartermark.gov.uk/about/>

стр. 7 (5) World Bank – Helping Countries Combat Corruption – The Role of the World Bank – Helping Countries Strengthen Institutions:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor06.htm#note35>.

ГЛАВА 11

стр. 7 (2) Centre for European Reform – Corruption in Eastern Europe:
http://www.cer.org.uk/articles/n_10_2.html

стр. 7 (3) PSI: Water Privatisation Corruption and Exploitation:
<http://www.labournet.net/world/0208/psi4.html>

стр. 7 (4) TI Sourcebook 2000 – Chapter 26: Competition Policy and Containing Corruption:
<http://www.transparency.org/sourcebook/26.html>

стр. 7 (4) OECD Global Forum on Corruption – Contribution from Thailand:
www.oecd.org/dataoecd/40/45/2491524.doc

стр. 7 (4) Competition Commission, South Africa:
http://www.compcom.co.za/thelaw/thelaw_act_competition_acts.asp?level=1&child=1

стр. 7 (6) Corruption Risks in the Privatisation Process:
<http://www.internet.sk/mesa10/PRIVAT/CORRUPT.HTM#III.1%20Small-scale%20Privatisation>

стр. 7 (7) Transparency International – The Corruption Fighters' Toolkit:
http://www.transparency.org/toolkits/2001/ccinp_tele-bulgaria.html

ГЛАВА 12

стр. 32 (1) World Bank – PREM Notes – Writing an Effective Anticorruption Law:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/PREMnote58.pdf>

стр. 32 (1) Eighth IACC – Reversing the Onus of Proof: Is it Compatible with Respect for Human Rights Norms?:
http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/despeville.html

стр. 32 (2) Current English Ordinance:
<http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/CurEngOrd?OpenView&Start=201&Count=59&Expand=201.1>

стр. 33 (7) Partnership Against Corruption - ICAC-Interpol Conference 2003:
<http://www.icac.org.hk/conference/AboutCF/Proframe.html>

стр. 33 (8) Interpol – Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/Services:
<http://www.interpol.int/Public/Corruption/Standard/Default.asp>

стр. 33 (9) International Prosecution Standards:
www.odpp.nsw.gov.au/speeches/HOPAC%202001-%20International%20Prosecution%20Standards.htm

стр. 33 (9) International Association of Prosecutors: <http://www.iap.nl.com/>

стр. 33 (10) Why Should We Care About Independent and Accountable Judges?:
http://www.brennancenter.org/resources/downloads/fein_neuborne.pdf

стр. 33 (10) ICJ Canada – Documents:
<http://www.icjcanada.org/transfer/documents/default.htm>

стр. 33 (10) Article 16 Universal Declaration of Human Rights:
<http://www.un.org/Overview/rights.html>

стр. 34 (10) Article 16 UN Office of the High Commissioner for Human Rights – International Covenant on Civil and Political Rights:
http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm

стр. 34 (10) Article 16 Amnesty International Fair Trials Manual:
<http://www.amnesty.org/ailib/intcam/fairtrial/fairtria.htm>

стр. 34 (10) Article 16 The Universal Charter of the Judge:
<http://www.domstol.dk/html/publikationer/universal/UniChaUk.pdf>

стр. 34 (11) Basic Principles on the Independence of the Judiciary, Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Milan, 26 August to 6 September 1985:
<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i5bpj.htm>

стр. 34 (12) The Bangalore Principles of Judicial Conduct 2000:
http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf

стр. 34 (13) European Association of Judges – Judges’ Charter in Europe:
<http://www.richtervereinigung.at/international/eurojus1/eurojus15a.htm>

стр. 34 (14) Independence, Efficiency and the Role of Judges – Recommendation adopted on 13 October 1994 by the Committee of Ministers of the Council of Europe:
http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Legal_professionals/Judges/Instruments_and_documents/Rec_94_12E%20+%20explanatory%20memorandum.pdf

стр. 35 (17) The New Politics of Judicial Elections:
<http://www.justiceatstake.org/files/JASMoneyReport.pdf>

стр. 35 (18) Public Broadcasting System, Frontline, Justice for Sale:
<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/justice/howdid/kermit.html>

стр. 35 (20) The St. James Ethics Centre – Tackling Judicial Corruption Globally:
http://www.hcourt.gov.au/speeches/kirbyj/kirbyj_stjames.htm

стр. 35 (20) Ethical Principles for Judges – Canadian Judicial Council:
http://www.cjc-ccm.gc.ca/english/publications/ethic_e.pdf

стр. 35 (20) “Judicial Ethics in South Africa,” The Sunday Times, March 2000:
<http://www.sundaytimes.co.za/2000/04/16/politics/pol16.htm>

стр. 35 (22) Basic Principles on the Role of Lawyers, Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, 27 August to 7 September 1990:
<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i3bprl.htm>

ГЛАВА 13

стр. 12 (1) TI Sourcebook 2000 – Confronting Corruption – The Elements of a National Integrity System:
<http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>

стр. 12 (2) United Nations Office on Drugs and Crime – Anti-Corruption Toolkit:
http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html

стр. 12 (4) National Pledge of Integrity for the Sustainable Development of a New Honduras:
<http://www.wri.org/governance/pdf/ncsds- gfed/honduraspledge-eng.pdf>

стр. 12 (6) Anti-Corruption Network for Transition Economies – Status Report of the Republic of Lithuania on the Baltic Anti-Corruption Act:
<http://www.oecd.org/dataoecd/48/57/1960725.pdf>

стр. 12 (9) European Commission Strategy Paper and Report 2003 – The Copenhagen Criteria:
http://www.fifoost.org/EU/strategy_en_2002/node7.php

стр. 12 (10) Anticorruption Prosecutor's Office in Spain and Some Suggestions for Slovakia:
http://www.vlada.gov.sk/bojprotikorupcii/twining_eng/anticorruption_prosecution_spanish_slovakia.doc

стр. 12 (11) Transparency International – National Integrity Systems:
http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/nis_index.html

стр. 13 (12) Griffith University – Key Center for Ethics, Law, Justice and Governance:
<http://www.gu.edu.au/centre/kcejag/>

ГЛАВА 14

стр. 1 Independent Commission Against Corruption, Hong Kong:
<http://www.icac.org.hk/eng/main/>

стр. 1 Current English Ordinance & Sub. Leg:
<http://www.justice.gov.hk/home.htm>

стр. 1 Independent Commission Against Corruption, Hong Kong – About the ICAC:
<http://www.icac.org.hk/eng/about/index.html>

стр. 1 Current English Ordinance:
<http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/D2769881999F47B3482564840019D2F9?OpenView>

стр. 8 Independent Commission Against Corruption, Hong Kong – Checks and Balances:
http://www.icac.org.hk/eng/power/powe_acct_1.html

стр. 11 Current English Ordinance:
<http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/D2769881999F47B3482564840019D2F9?OpenView>

стр. 15 (1) TI Sourcebook 2000 – Independent Anti-Corruption Agencies:
<http://www.transparency.org/sourcebook/11.html>

стр. 16 Prerequisites for Effective Anti-Corruption Ombudsman's Offices and Anti-Corruption Agencies (South Africa): <http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>

стр. 16 (1) Independent Commission Against Corruption, New Zealand:
<http://www.icac.nsw.gov.au/>

стр. 16 (1) Independent Commission Against Corruption, Hong Kong:
<http://www.icac.org.hk/>

стр. 16 (3) Office of the Ombudsman, Republic of the Philippines – Mandate:
<http://www.ombudsman.gov.ph/about/mandate.html>

стр. 16 (4) International Anti-Corruption Conference – The Role of the Ombudsman in Fighting Corruption:
http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day3/ws3/d3ws3_gpienaar.html

стр. 16 Statutes of New Zealand:
http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes

ГЛАВА 15

стр. 3 About the BBC: <http://www.bbc.co.uk/info/>

стр. 10 (2) Communications Reform White Paper:
http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/dti-dcms_comms-reform_experts.html

стр. 10 (3) Communications White Paper: <http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/>

стр. 10 (4) Office of the Ombudsman, Republic of the Philippines –
Primer on Corruption Prevention Unit (CPU) Program:
http://www.ombudsman.gov.ph/publications/cpu_program.html

стр. 10 (5) The International Budget Organization: FAQs:
<http://www.internationalbudget.org/faq/>

стр. 10 (5) Open Budget – Regions of Russia – Regulations for Regional Representatives:
<http://openbudget.karelia.ru/eng/anona.shtml>

Please contact the OCEEA Project Support Unit if you find some of these websites are no longer accessible.
Email: psu-occea-at@osce.org