А.В. Возженников,
А.Б. Малюткин

СТРАТЕГИЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

В самом общем виде стратегия борьбы с коррупцией включает административные и общественные реформы. Первые ограничивают властные полномочия государства, вторые – изменяют позицию общества в отношении коррупции и мобилизуют политическую волю на длительную антикоррупционную деятельность.

Мировой опыт показал, что ограничение властных полномочий можно провести в ходе приватизации государственной собственности. Приватизация сама по себе подразумевает и требует ограничения власти государства в экономической сфере. Умаление роли государства, в данном случае в экономической деятельности, блокирует возможности рецидива коррупционных связей в торговле, при найме на работу, в материально-техническом снабжении и при финансировании контрактов. Как выяснилось в ходе реализации приватизационных программ в России и бывших республиках Советского Союза, процесс приватизации бывших государственных предприятий и государственные службы сами по себе уязвимы для коррупции.

Чтобы гарантировать честность приватизации, необходимы специальные меры, обеспечивающие прозрачность. Кроме того, для успешной реализации приватизационных программ требуется адекватная регуляторная и коммерческая законодательная основа, которая обеспечивает защиту инвесторов и покупателей и создает условия для конкуренции. Если соответствующей основы нет, действия государственных структур, занимающихся приватизацией, могут лишь перенацелить тех, кто ищет прибыли, из государственного сектора в частный. Из отечественного опыта известно, что плохо управляемая приватизация обогатила 15% хорошо информированных граждан благодаря занижению цен и переводу государственных монополий в частные.

Другим рычагом для ограничения властных полномочий государства является либерализация. Она предполагает ликвидацию тарифов, квот, ограничений обменного курса валют, контроля за ценами и лицензирования, что лишает представителей власти

возможности получать взятки. Одновременно отмена подобного государственного контроля снижает операционные издержки в бизнесе, устраняет узкие места и способствует конкуренции. В последние два десятилетия многие страны, в том числе Россию, к либерализации подтолкнули требования, предъявляемые при вступлении во Всемирную торговую организацию (ВТО). Например, вступая в ГАТТ (предшественник ВТО), Мексика уменьшила долю импортируемых товаров, подлежащих лицензированию с 92 до 2% и понизил средний тариф с 23,5 до 12,5%. Бывшие республики Советского Союза получили в наследство от советской системы множество запретов, подлежащих отмене. Например, на Украине специальная президентская комиссия недавно уменьшила количество лицензий, необходимых для открытия различного рода бизнеса, на 55%.

Тендеры на государственные поставки также ограничивают властные полномочия государственных чиновников и таким образом защищают от коррупции. Конкурентное материально-техническое снабжение ликвидирует персональную свободу действий при выборе государственных поставщиков и подрядчиков благодаря процессу предварительной открытости подачи предложении о заключении контрактов и обнародованию понятной процедуры и критериев их отбора. Из-за коррупции механизм материально-технического снабжения может разрушить все усилия, предпринимаемые страной для развития, поскольку доноры придают механизму материально-технического снабжения приоритетное значение. Например, итогом Глобальной коалиции в поддержку Африканского политического форума против коррупции в 1997 г. стала поддержка Мировым банком правительств Бенина, Эфиопии, Малави, Мали, Танзании и Уганды, которые реформировали свои механизмы государственных поставок.

Более того, даже при отсутствии подобного лидерства со стороны государства, частные фирмы могут поощрять конкурентный процесс. Благодаря соглашениям против взяток, фирмы, ведущие переговоры о заключении подряда на поставки, договариваются не давать взяток за государственный контракт и объявляют о значительных денежных обязательствах, которые подлежат уплате в государственную казну в то случае, если конкуренция отсутствовала. Многие фирмы Эквадора, Аргентины и Панамы в настоящее время экспериментируют с такими соглашениями против взяток.

Конкуренция в коммунальном обслуживании уменьшает возможность коррупции за счет ликвидации монополии власти какого-либо государственного учреждения. Это препятствует вымогательству, поскольку потребители могут решать свои проблемы в конкурирующем учреждении, если столкнулись с незаконными требованиями или услугами.

В ходе реализации административной реформы мы обращаем особое внимание на усиление ответственности. Оно влечет за собой мероприятия, направленные как на улучшение раскрываемости коррупционных деяний, так и на усиление санкций против них. Для лучшей раскрываемости нужны меры, которые улучшают прозрачность и надзор, а усиление санкций включает установление уголовной и административной ответственности, укрепление судопроизводства, повышение ответственности перед избирателями.

Среди мероприятий по усилению ответственности можно назвать законы о свободе информации, декларирование доходов, открытость процесса формирования бюджета, системы финансового менеджмента и аудит, антикоррупционные агентства, законодательный контроль, защита информаторов, введение специальных санкций, судебная реформа, процедуры, обеспечивающие свободу и честность выборов.

Законы о свободе информации помогают повысить ответственность, поскольку расширяют прозрачность действий государственной власти. Они нейтрализуют секретные должностные инструкции и заявления о национальной безопасности, которые препятствуют ответам на запросы о коррупции. Законы о свободе информации также помогают информировать граждан о процедурах государственных служб, тем самым ограничивая попытки разрушить систему или требовать плату за информацию, которая по закону должна быть открытой. Правительство Уганды, например, выставляет в соответствующих учреждениях для всеобщего обозрения информацию о правилах, процедуре и плате за государственные услуги (например, регистрация транспортного средства или открытие частного предприятия).

Законы о декларировании доходов усиливают ответственность благодаря повышению прозрачности доходов должностных лиц. Законы требуют от государственных служащих декларировать имущество и доходы и, таким образом, действуют как сдерживающее средство против обогащения за счет коррупции. Особенно важно это требование для государственных должностных лиц, в

число которых включаются члены кабинета министров, парламента и высшие государственные служащие. В некоторых странах законы требуют представление декларации о доходах при найме на работу, при увольнении из государственного учреждения. В ряде стран законы предписывают ежегодный мониторинг. Многие страны, включая Аргентину, Бразилию, Чили, Никарагуа, Польшу, Сьерра-Леоне, Уганду, Танзанию, Шри-Ланку и Россию, приняли такие законы в последнее десятилетие.

Открытость процесса формирования бюджета повышает ответственность, так как улучшает прозрачность государственных расходов и доходов. Хотя принципиальные подходы к бюджетам национального, регионального и местного уровня одинаковы, близость местного бюджета создает стимулы и доступ к участию в процессе формирования бюджета, которые часто теряются на национальном и региональном уровне. Поэтому предпринятые в последнее время попытки активизировать формирование прозрачных бюджетов сосредоточивались на местном уровне. Например, особенностями программ децентрализации в Боливии, Парагвае и Сальвадоре были контроль и участие граждан в формировании местных бюджетов.

Современные системы финансового менеджмента повышают ответственность, поскольку улучшают прозрачность и ужесточают контроль за действиями государственной власти. Первоначально разработанные в Нью-Йорке как реакция на финансовый крах 1997 г., эти системы применяют высокие технологии для противодействия неправильному финансовому управлению и коррупции. Мероприятия по совершенствованию систем финансового менеджмента включают разработку финансовых компьютерных программ, установку технических средств и обучение бухгалтеров и аудиторов. Финансовый менеджмент включает следующие действия:

– сопоставление компьютерных данных, которое дает возможность обнаружить такие злоупотребления, как дублирование платежей поставщикам, сотрудников с двойной зарплатой, задержки выплаты пенсий;

– компьютерный аудит, который позволяет проводить выборочную проверку деятельности, подверженной злоупотреблениям;

– автоматическая сигнализация, привлекающая внимание к повторяющемуся или неуместному бюджетному маневрированию или к отклонениям в области высокой уязвимости;

– общий бухгалтерский учет ценных ресурсов (земельных участков, сооружений, транспортных средств, компьютеров);

– единый банковский счет, используемый для консолидации государственных средств и недопущения внебюджетных расходов.

Системы финансового менеджмента внедрены во многих государствах. Например, Аргентина недавно анонсировала программу применения современных методов финансового менеджмента для раскрытия и предотвращения мошенничества в децентрализованной системе социального обеспечения, при взимании таможенных пошлин, в налогообложении, медицинском страховании и в учреждениях медицинской помощи.

Государственные антикоррупционные агентства повышают ответственность, контролируя действия государственных служащих. Они расследуют заявления о плохом управлении и проводят проверки административных систем, чтобы убедиться в том, что антикоррупционные процедуры соблюдаются. Конкретные сферы ответственности и наименования этих учреждений в разных странах различны. Например, проверка заявлений о коррупции входит в обязанности Центрального управления по внутреннему контролю земли Тюрингии (ФРГ) Министерства внутренних дел. Центральное управление является местом, куда с донесениями о коррупции могут обратиться не только сотрудники государственных учреждений, но и простые граждане. Им проверяется информация о подкупности, решаются задачи обучения и повышения квалификации сотрудников по недопущению коррупции. В Уганде – это генеральные инспектора, в Танзании – Антикоррупционное бюро, в Сьерра-Леоне – отделения мониторинга подотчетности и прозрачности. Часто такие органы функционируют как омбудсмен – регистрируют жалобы граждан и служат своего рода общественной адвокатской конторой. Иногда они координируют антикоррупционную деятельность других антикоррупционных государственных органов. Некоторые обладают следовательскими и обвинительными полномочиями*.

Законодательный контроль обеспечивает полномочную проверку исполнительной власти, усиливая контроль там, где при его отсутствии доминирующая исполнительная ветвь власти будет действовать безнаказанно.

Однако чтобы действовать эффективно, законодательным органам нужен технически компетентный кадровый состав, соответствующий обстановке. Во многих странах законодательной власти такого ресурса не достает, и ею манипулируют или подкупают

* Например, Трибунал общественной этики в Перу; Защита народа в Уругвае; Директорат по коррупции и экономическим преступлениям в Ботсване.

взятками сильные администраторы. В реформу законодательных органов входит укрепление контролирующей дееспособности законодательных органов. Видимо, необходимо установление такого порядка, согласно которому перед парламентом отчитывались бы антикоррупционные ведомства. Несомненно, это будет способствовать усилению законодательного контроля. Конституционные правки в законодательствах Замбии и Уганды обязали, соответственно, антикоррупционную компанию и генерального инспектора отчитываться перед парламентом вместо главы государства.

Процесс демократизации способствовал появлению во многих странах, в том числе России, сильных законодательных органов. Особенно заметно это проявилось в Латинской Америке, где заново восстановленные законодательные органы выполняют лидирующую роль в борьбе с коррупцией в сфере исполнительной власти. Наиболее заметным примером такой борьбы был импичмент, объявленный конгрессом президенту Бразилии Фернандо Коллор ди Мелло по инициативе парламентской комиссии по расследованиям. Недавно бразильский сенат сформировал Комитет для расследования заявлений о причастности государственных должностных лиц к мошенничеству при продаже государственных облигаций.

«Горячие линии» и защита информаторов усиливают ответственность благодаря поддержке сотрудников, бизнесменов и граждан, которые информируют о фактах коррупции. Государственные структуры нередко используют «горячие линии» (телефоны доверия) для расследования фактов коррупции. Например, в Гонконге Независимая комиссия против коррупции открыла «горячую линию» и гарантирует, что каждое заявление будет расследовано. Кроме того комиссия обеспечивает защиту тем, кто дал информацию, разрешая должностным лицам доступ к папкам с информацией только по принципу «знания необходимы». В тех случаях, когда анонимность не может быть гарантирована, протестующие против коррупции нередко подвергает себя опасности. Во многих странах информаторов часто увольняют или наказывают, подвергают административному преследованию и насилию. Поэтому антикоррупционная деятельность нуждается в законодательстве, которое защищало бы информаторов от служебных санкций или даже обеспечивало вознаграждение. Уганда в настоящее время учитывает рекомендации о вознаграждении государственных служащих, предоставивших информацию, которая привела к возмещению растраченных государственных средств.

Применение санкций за коррупционные деяния – важный шаг к установлению ответственности. Большей частью санкции содержатся в законодательстве, которое относит коррупцию к уголовным преступлениям.

В некоторых странах уголовный кодекс позволяет предъявить обвинение не только при непосредственном доказательстве взяточничества, но и за обладание материальными ценностями и доходами, появление которых нельзя объяснить легальной деятельностью. Такие законы были успешно использованы в Колумбии против наркобаронов и в Мексике против брата бывшего президента Карлоса Салиноса де Готари. Таиланд и Гонконг возложили на обвиняемых во взяточничестве бремя доказательства – от государственных должностных лиц могут потребовать доказательства того, что их богатство, а возможно, и ближайших родственников, было приобретено законным путем*.

Помимо того что коррупцию относят к уголовным преступлениям, государства могут использовать и другие рычаги воздействия на коррупционеров: санкции за малозначительные случаи коррупции вне официального законодательства (увольнять государственных служащих, принимавших участие в коррупционных сделках, и объявлять их, не имеющими права на пенсионное обеспечение или не имеющими права поступать на государственную службу; не предоставлять коммунальные услуги тем потребителям, о которых стало известно, что они предлагали взятки, или лишать их права подачи предложений о заключении контрактов на долговременной основе или на определенный период).

Судебная реформа нацелена на повышение ответственности государственных служащих за исполнение антикоррупционных законов. Судебные органы нуждаются в независимости от исполнительной власти и в расширении административно-организационных возможностей.

Укрепление судебной независимости предполагает пересмотр процедур утверждения и назначения на должности, вознаграждения и отстранения от должностей судей и прокуроров, чтобы огра-

---

* Это положение оказалось спорным при обсуждении Международной конвенции против коррупции 1996 г. Многие латиноамериканские страны доказывали, что требование от государства доказательства невиновности будет неэффективным и бремя доказательства должно быть возложено на обвиняемых. Победила точка зрения США, которые утверждали, что презумпцию невиновности следует считать конституционным принципом.

дить их от политического влияния. В некоторых странах вводятся независимые обвинители, которые, наряду с общественным обвинителем, занимаются рассмотрением дел, возбужденных против высших должностных лиц.

Укрепление административной независимости судебной власти включает и усовершенствование системы судов таким образом, чтобы обеспечить быстроту и беспристрастность судебных процедур. Этого можно достичь путем повышения квалификации и расширения штатов, улучшения правового обучения, принятия кодексов, регламентирующих поведение судей, адвокатов, служащих и сторон в судебных процессах, и укрепления дееспособности следствия.

За последние 10 лет наиболее активные усилия, направленные на укрепление независимости и дееспособности судебных органов, были предприняты в Латинской Америке. Многие страны этого региона провели реформы, направленные на повышение профессиональной квалификации, усовершенствование процедур, улучшение инфраструктуры судов. Наиболее заметные действия были направлены на укрепление органов прокуратуры. В 1997 г. Уголовно-процессуальный кодекс Колумбии предоставил существенные полномочия для проведения расследований Генеральному налоговому инспектору, Генеральному адвокату, который назначается на четырехлетний срок Верховным судом и не может быть отстранен или переназначен. В Гондурасе в составе Генеральной налоговой службы появилась Генеральная налоговая служба против коррупции, которая обладает значительными ресурсами и штатом.

Административно-организационные реформы в борьбе с коррупцией также полезны. Они подразумевают введение стимулов, которые поощряют этическое поведение в государственных учреждениях. Такие стимулы выводят на первое место активный менеджмент человеческих ресурсов с целью формирования профессиональной ответственности рабочей силы. На первом этапе реформирования кадровой системы могут быть ликвидированы ненужные должности и уменьшено количество занятых путем прекращения найма и естественной убыли рабочей силы (в результате ухода на пенсию или прекращения работником трудовых отношений), оформления пенсий, освобождения от должности, исключения из списочного состава фиктивных работников.

Кадровая система может также сделать более объемными должностные обязанности, ввести положения, направленные против семейственности при распределении должностей, разработать

этические кодексы и по мере необходимости проводить обучение. Система оплаты труда должна обеспечивать прожиточный уровень, а также гарантировать вознаграждение, которое привлекало бы и удерживало квалифицированный персонал. В некоторых случаях повышение зарплаты может происходить за счет уменьшения численности рабочей силы.

Кроме того, стимулы, которые ориентированы на исполнение служебных обязанностей, могут поддерживать моральное состояние, профессионализм и производительность. Система может связывать исполнение служебных обязанностей с вознаграждением или с таким безденежным поощрением, как более перспективные задания, назначение на влиятельную должность, общественное признание и профессиональные награды. Регулярные оценки качества исполнения служебных обязанностей становятся необходимой составляющей системы стимулирования*.

Стратегия борьбы с коррупцией не может и не должна содержать все описанные административные реформы. Она скорее должна соответствовать конкретным условиям страны, учитывать особенности проблемы коррупции, а равно возможности и ограничения при обращении к ней.

Таким образом, для разработки стратегии требуется оценить степень, формы и причины коррупции в стране в целом и в конкретных структурах государственной власти. В то же время для формирования стратегии необходимо уделить пристальное внимание политической решимости на проведение антикоррупционных реформ в правящих кругах и в гражданском обществе. Подобная оценка влечет за собой как правовой, так и политэкономический анализ процесса реформ, который необходим для определения сторонников и противников антикоррупционных реформ, их интересов и имеющихся у них ресурсов.

---

* В 80-х гг. XX в. в Гане осуществлены административно-организационные реформы налоговых и таможенных ведомств. Правительство отстранило от занимаемых должностей или отправило в отставку наиболее коррумпированных государственных служащих, увеличило денежное содержание и улучшило условия работы и предложило стимулы для исполнения служебных обязанностей для отдельных категорий работников и Национального налогового управления в целом. Были установлены уровни налоговых сборов, и Национальное налоговое управление получило премию в размере 3,5% от суммы собранных налогов и 2,5% от суммы таможенных сборов. В результате с 1984 по 1988 гг. налоговые и таможенные сборы выросли с 6,6% до 12,3% ВВП.