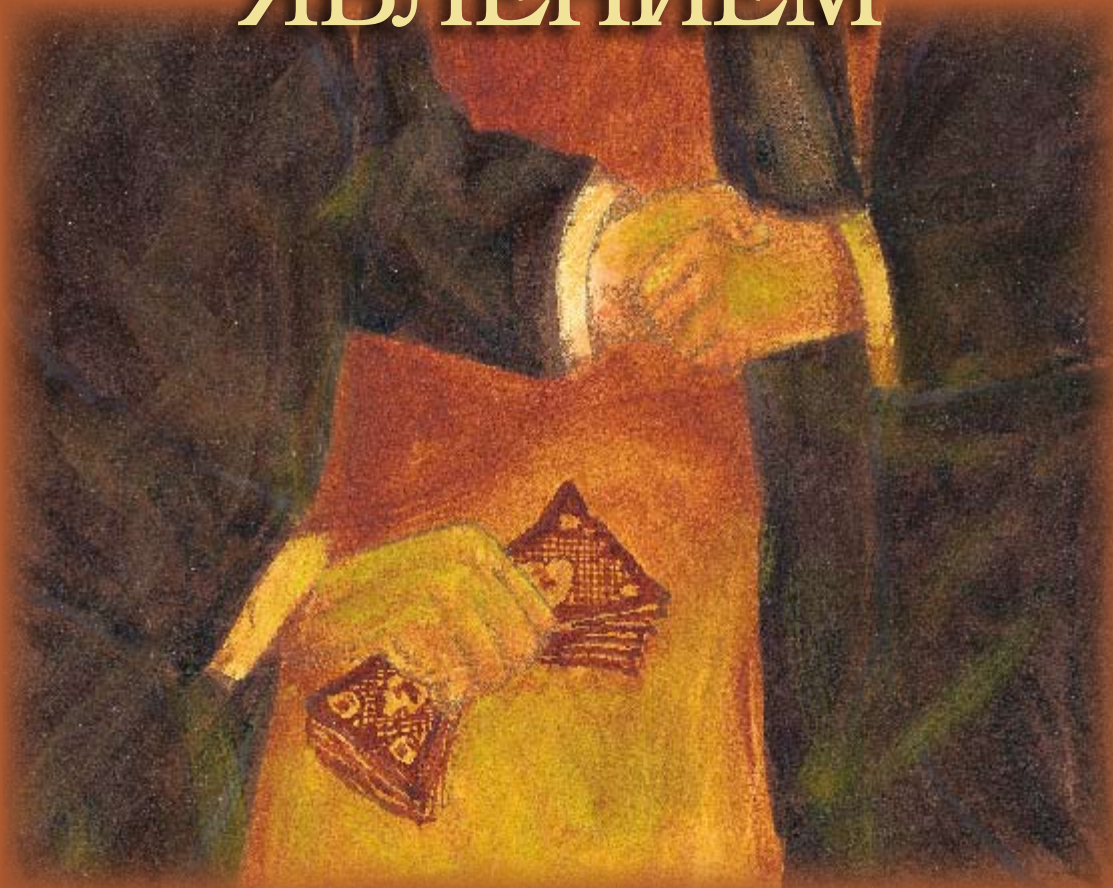




ВОПРОСЫ ДЕМОКРАТИИ

ДЕКАБРЬ 2006 ГОДА

**КОРРУПЦИЯ
БОРЬБА С
ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫМ
ЯВЛЕНИЕМ**





ВОПРОСЫ ДЕМОКРАТИИ

Редактор	Александра М. Аббуд
Помощник редактора	Розали Таргонски
Специалист по источникам	Анита Грин
Редактор фотографий	Мэгги Джонсон Слайкер
Дизайн обложки	Минь-Цзы Яо
Редактор русского издания	Лидия Воронина
Главный редактор	Джордж Клэк
Исполнительный редактор	Ричард Хаккаби
Директор	Кристиан Ларсон
Помощник директора	Кло Эллис

Редколлегия	Джереми Кертин Джанет Гарви Чарльз Силвер Джеффри Берковиц
-------------	---

Фото на обложке:
Иллюстрация © 2004 Гетти имиджис инк.
Все права сохранены.

Бюро международных информационных программ Государственного департамента США издает серию из пяти электронных журналов «Экономические перспективы», «Глобальные проблемы», «Вопросы демократии», «Внешняя политика» и «Общество и ценности» под общим названием “eJournalUSA”. Они посвящены анализу основных проблем, с которыми сталкиваются Соединенные Штаты и международное сообщество, а также анализу общества, ценностей, идей и институтов США.

Новый номер журнала издается ежемесячно на английском языке, а затем выходит в переводах на испанский, португальский, русский и французский языки. Отдельные номера публикуются также на арабском, китайском и персидском языках. Каждый из журналов имеет выходные данные: том, соответствующий году от начала издания, и номер, соответствующий очередному номеру журнала в текущем году.

Мнения, которые высказываются на страницах журналов, не обязательно отражают взгляды или политику правительства США. Государственный департамент США не несет ответственности за содержание веб-сайтов, на которые есть ссылки в журналах, или их нормальную работу в Интернете; эту ответственность несут их создатели. Журнальные статьи, фотографии и иллюстрации можно воспроизводить и переводить за пределами Соединенных Штатов, если материалы не сопровождаются четким указанием на ограничения, налагаемые авторским правом. В последнем случае необходимо получить разрешение у владельцев авторских прав, упомянутых в журнале.

Текущие или предыдущие номера журналов, а также анонс будущих журналов можно найти в нескольких электронных форматах на странице Бюро международных информационных программ в Интернете <http://usinfo.state.gov/pub/eJournalUSA.html>. Комментарии и замечания направляйте в посольство США в вашей стране или в редакцию по адресу:

Editor, *eJournal USA*
IP/PUBS
U.S. Department of State
301 4th Street SW
Washington, DC 20547
United States of America
Электронный адрес: eJournalUSA@state.gov

Об этом выпуске

*«Коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран. В силу этого исключительно важное значение имеет международное сотрудничество в области предупреждения коррупции и борьбы с ней»
– Конвенция ООН против коррупции.*

«Мы считаем коррупцию главным препятствием на пути экономического и социального развития» – Всемирный банк.

«Коррупция держит миллионы людей в нищете» – «Транспэрэнси Интернэшнл»

*«Слишком долго коррупция подрывала развитие, мешала эффективному управлению, порожидала преступность и сеяла недоверие во всем мире»
– Президент Джордж Буш.*

Коррупция – это злоупотребление государственной властью в целях личной наживы. Таково определение Всемирного банка. Коррупция может принимать разные формы. Она может быть крупной, которая охватывает руководство страны, и мелкой, которая предполагает обмен небольшими денежными суммами или оказание мелких услуг лицам, не занимающим высоких должностей. Какими бы ни были масштабы коррупции, подобные действия подрывают развитие гражданского общества и усугубляют бедность, особенно когда государственные ресурсы, которые в противном случае расходовались бы на улучшение жизни людей, используются не по назначению или присваиваются должностными лицами.

В последние годы с помощью международных соглашений начала складываться глобальная система борьбы с коррупцией. Теперь отдельные страны могут повышать эффективность своей антикоррупционной политики и осуществлять жесткие меры против коррупции, опираясь на международное сотрудничество. Этот выпуск Электронного журнала Государственного департамента США освещает важную роль, которую играют государственный сектор, частный сектор и неправительственные организации США в предупреждении и искоренении коррупции во всем мире.

Редакция



ВОПРОСЫ ДЕМОКРАТИИ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДЕПАРТАМЕНТ США / ДЕКАБРЬ 2006 ГОДА / ТОМ 11 / НОМЕР 12

<http://usinfo.state.gov/pub/ejournalusa.html>

Коррупция: борьба с транснациональным явлением

4 **Необходимо положить конец коррупции**

Кондолиза Райс, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ США

Соединенные Штаты активно поддерживают тех, кто ведет борьбу с коррупцией, поощряя честное управление и неподкупность, восстанавливая доверие общества, закрепляя целостность рынков и формируя свободные средства массовой информации и открытое общество.

5 **Противодействие коррупции с помощью международных договоров и обязательств**

Джон Брандолино и Дэвид Луна – руководители программ по борьбе с коррупцией и укреплению добросовестного управления, которые проводятся Государственным Департаментом США

Разрабатывая соглашения о механизмах борьбы с коррупцией, международное сообщество открывает двери более тесному многостороннему и двустороннему сотрудничеству в важнейших вопросах, которые до сих пор традиционно рассматривались как вопросы, имеющие только «локальное значение».

9 **Борьба с клептократией**

В 2006 году, стремясь противостоять коррупции на высоком уровне, Соединенные Штаты применили новую стратегию вовлечения зарубежных партнеров и финансовых институтов в борьбу с клептократией.

11 **Проливая свет на факты коррупции: законы о гласности и свобода информации**

Дональд КЕТТЛ, ДИРЕКТОР ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПЕНСИЛЬВАНСКОМ УНИВЕРСИТЕТЕ

Нормативные акты, направленные против самой практики коррупции, и законодательные акты об усилении прозрачности в государственных органах позволили сократить коррупцию, предоставив возможность досконально изучать действия должностных лиц в целях искоренения растрат, мошенничества и злоупотреблений.

14 Эффективные методы борьбы с коррупцией

АГЕНТСТВО США ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ РАЗВИТИЮ, ОТДЕЛ ДЕМОКРАТИИ И УПРАВЛЕНИЯ
Добросовестное эффективное управление и подотчетность создают условия, позволяющие сокращать бедность, повышать уровень образования и здравоохранения, укреплять безопасность границ, расширять сферу личных свобод, вырабатывать стратегии экологически приемлемого и устойчивого экономического развития и оздоравливать демократию.

16 Издержки коррупции

Джон Салливан и Александр Школьников, ЦЕНТР ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ЧАСТНЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ
Принося блага отдельным лицам, коррупция в долгосрочной перспективе дорого обходится обществу, частному сектору и правительствам.

19 Повышение прозрачности внешнеэкономической деятельности корпораций

Филип Юрофский, АДВОКАТ ВАШИНГТОНСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ФИРМЫ «КЭДУОЛЭДЕР УИКЕРШЭМ ЭНД ТАФТ», ЗАНИМАЮЩЕЙСЯ ДЕЛАМИ О МОШЕННИЧЕСТВЕ В БИЗНЕСЕ И СЛОЖНЫМИ ТЯЖБАМИ.
В 1977 году Конгресс США принял Закон о борьбе с коррупцией во внешнеэкономической деятельности с целью положить конец подкупу иностранных должностных лиц и восстановить убежденность общества в неподкупности американской деловой системы.

22 Гражданское общество помогает последовательно проводить эффективные реформы в жизнь

Нэнси Босуэлл, ПРЕЗИДЕНТ И ГЛАВНЫЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ДИРЕКТОР «ТРАНСПЭРЕНСИ ИНТЕРНЭШНЛ – США»
Гражданское общество играет ключевую роль в осуществлении обязательств по борьбе с коррупцией на деле.

25 Стимулирование развития: Корпорация вызовов тысячелетия

Посол Джон Данилович, ГЛАВНЫЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ДИРЕКТОР КОРПОРАЦИИ ВЫЗОВОВ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ
Корпорация вызовов тысячелетия предоставляет правительствам мощные стимулы к проведению жесткой антикоррупционной политики и укреплению своих институтов по борьбе с коррупцией.

28 Библиография

29 Ресурсы Интернета

Необходимо положить конец коррупции



Демократия обеспечивает долгосрочное процветание лишь тогда, когда власть закона священна, структура органов управления прозрачна, и они подотчетны в своей деятельности народу. Коррупция разъедает эти основы свободного общества и является препятствием на пути человеческого прогресса. Международное сообщество разделяет нашу убежденность в том, что каждый мужчина, каждая женщина и каждый ребенок заслуживают жить в государстве, в котором сотрудники органов управления абсолютно неподкупны, в государстве, где они могут полностью реализовать свой потенциал. Граждане заслуживают того, чтобы их руководители были им подотчетны и ответственны перед ними. Наша неизменная приверженность принципам честного управления, открытости, справедливости и власти закона вселяет в нас надежду на победу в борьбе с коррупцией.

Прочные ценности

В сотрудничестве с другими партнерами Соединенные Штаты будут и впредь поощрять прозрачность, преследовать коррупцию на высоком уровне и отказывать в убежище коррумпированным чиновникам.

Используя такие инструменты, как Конвенция ООН против коррупции, мы стремимся укреплять международную приверженность борьбе с этим негативным явлением и расширять сотрудничество в деле возмещения и возвращения похищенных средств, которые могут быть использованы в целях социально-экономического развития и обеспечения большей подотчетности.

Соединенные Штаты активно поддерживают тех, кто ведет борьбу с коррупцией. Мы на стороне тех, кто укрепляют добросовестное управление, неподкупность в государственном и частном секторе и свободу печати. Эти усилия восстановят доверие народа к власти и создадут основу для того, чтобы вклад экономики в процветание страны был поистине действенным.

Ориентируясь на эти высокие стандарты, мы должны строить коалицию партнеров из государственного и частного сектора, как на местном, так и на общенациональном уровне. Мы и наши партнеры должны осуждать, разоблачать и карать коррупцию. Основываясь на наших общих принципах, мы можем укрепить волю и потенциал народов и правительств в борьбе с коррупцией и преобразовании общества.

Новые горизонты

Дело демократии – это повседневное строительство демократических институтов. Мы можем создать лучшее будущее совместно с нашими международными партнерами, объединившись в поддержке добросовестного управления и выступая против коррупции. Развивая сотрудничество с нашими международными партнерами, мы можем строить общества, где все люди смогут в полной мере обрести подлинную свободу. И сейчас, вновь подтверждая нашу ответственность в решении этой задачи, мы создаем прочный фундамент для жизни грядущих поколений.

Кондолиза Райс
Государственный секретарь США

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ С ПОМОЩЬЮ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Джон Брандолино и Дэвид Луна

Когда-то борьба с коррупцией считалась проблемой отдельных стран, но сейчас она стала делом международного сообщества, которое дополняет усилия отдельных правительств и способствует осуществлению их конкретных мер. Авторы рассказывают о многосторонних и международных соглашениях, образующих глобальную антикоррупционную систему.

Джон Брандолино и Дэвид Луна – руководители программ по борьбе с коррупцией и укреплению добросовестного управления, которые проводятся Государственным департаментом США.

В прошлом коррупцию считали настолько живучим явлением, что противодействовать ей было практически бессмысленно. Однако в последние 15 лет международное сообщество стало свидетелем заметных и позитивных перемен в сфере глобальной борьбы с коррупцией. До

этого страны неохотно говорили о коррупции и считали ее исключительно внутренней проблемой. Но в настоящее время действуют многочисленные организации и приведены в действие многосторонние соглашения, специально созданные для решения проблемы коррупции. Пятнадцать лет назад страны разрешали при определении налогов учитывать взятки, уплаченные иностранным чиновникам. Сегодня все больше и больше государств сотрудничает в преследовании тех, кто дает и берет взятки. Пятнадцать лет назад некоторые ошибочно утверждали, что коррупция действительно допускается в определенных культурах, и что она активизирует предпринимательскую деятельность в развивающихся странах. Сегодня никто не осмелился бы выступить с подобными заявлениями.

С 1996 года международные антикоррупционные соглашения усиливают политические обязательства по борьбе с коррупцией и определяют основополагающие

международные нормы и процедуры противодействия коррупции. Борьба с коррупцией некогда считалась вотчиной отдельных правительств. Сейчас же, отчасти благодаря антикоррупционным соглашениям, которые все чаще и чаще подкрепляются политической волей, все убеждены в том, что международное сообщество может дополнять усилия правительств в области борьбы с коррупцией, и что международное сообщество по-настоящему заинтересовано в том, чтобы коррупции противодействовали как на местах, так и в глобальном масштабе.

Разрабатывая соглашения о механизмах борьбы с коррупцией, международное сообщество открывает двери более тесному многостороннему и двустороннему сотрудничеству в важнейших вопросах, которые до сих пор традиционно рассматривались как вопросы, имеющие только «локальное значение». Это в свою очередь, стимулирует обмен передовым опытом, укрепляет доверие и отношения

между сотрудничающими странами и, в конечном счете, повышает эффективность двусторонних и многосторонних мероприятий и программ содействия развитию.

Принципы борьбы с коррупцией сводятся воедино

Многосторонние антикоррупционные соглашения сводят воедино принципы борьбы с коррупцией, признанные всем международным сообществом, и официально закрепляют обязательство правительства выполнять эти принципы. Эти принципы, воплощенные недавно в Конвенции ООН против коррупции, выходят за рамки призывов к правительствам преследовать различные виды коррупции в уголовном порядке. В них отражается признание того факта, что борьба с коррупцией требует согласованных действий на многих фронтах.



Эти соглашения относятся к одному или нескольким направлениям борьбы с коррупцией, включая следующие:

- *Правоохранительная деятельность* Беспристрастные следственные, прокурорские и судебные органы играют ключевую роль в эффективном раскрытии и преследовании коррупции на государственном уровне. В этом смысле они обязывают правительства формировать действенные уголовные законы, санкции и правоохранные органы для выявления и пресечения взяток и других коррупционных действий.
- *Предупреждение коррупции в государственном секторе* Многие международные антикоррупционные соглашения обязывают правительства принимать широкие меры для предупреждения коррупции. В их число входят поддержание высоких стандартов поведения для государственных служащих, создание прозрачных систем закупок и финансового управления, недопущение конфликтов интересов, требование финансового раскрытия личных активов, защита лиц, сообщающих о нарушениях, формирование эффективных систем и процедур подотчетности внутри и вне органов власти, предоставление доступа к правительственной информации.
- *Предупреждение коррупции в частном секторе* Многие международные антикоррупционные соглашения также обязывают правительства принимать меры, конструктивно влияющие на поведение частного сектора, в том числе внедрять эффективные системы регулирования для того, чтобы помешать сокрытию незаконных выплат или взяток в счетах компаний, не допустить мошенничества со стороны корпораций, а также запретить налоговые льготы за уплату взяток.
- *Механизмы контроля* Ряд многосторонних антикоррупционных документов предусматривают механизмы анализа и оценки их выполнения, что способствует международному сотрудничеству и технической помощи в устранении недостатков. В настоящее время действуют четыре механизма взаимной оценки мер по борьбе с коррупцией, которые требуют, чтобы стороны анализировали работу друг друга. Это Контрольный механизм Организации американских государств, Группа государств Совета Европы против коррупции, Рабочая группа по взяткам при Организации экономического сотрудни-

чества и развития и Антикоррупционная инициатива Пакта стабильности.

Действующие международные соглашения и инициативы

Самое всеобъемлющее и применяемое в глобальном масштабе соглашение на данный момент было разработано под эгидой ООН. Более 130 стран участвовало в двухлетних переговорах по Конвенции ООН против коррупции, которая вступила в силу в декабре 2005 года. Она охватывает все вышеупомянутые направления действий и впервые создает основу для сотрудничества в делах по восстановлению активов. Она также приближается к тому, чтобы стать первым поистине глобально приме-

няемым международным соглашением о борьбе с коррупцией, поскольку к настоящему времени его подписали 140 государств и уже ратифицировали 80.

На европейском континенте Совет Европы разработал три основных документа, которыми члены этой организации должны руководствоваться в борьбе с коррупцией. Два из них представляют собой конвенции (принятые в 1997 году Конвенция Совета Европы об уголовном законодательстве против коррупции и

Разрабатывая соглашения о механизмах борьбы с коррупцией, международное сообщество открывает двери более тесному многостороннему и двустороннему сотрудничеству в важнейших вопросах, которые до сих пор традиционно рассматривались как вопросы, имеющие только «локальное значение».

Конвенция Совета Европы о гражданском законодательстве против коррупции), а один содержит не имеющие обязательной силы принципы – двадцать руководящих принципов Совета Европы по борьбе с коррупцией. Совет Европы также выработал механизм взаимной экспертизы для контроля над выполнением этих принципов и конвенций в 42 странах, включая Соединенные Штаты. Европейский союз (ЕС) также разработал несколько документов, которыми должны руководствоваться его члены. К ним относятся принятая в 1997 году Конвенция ЕС о борьбе с коррупцией, касающейся должностных лиц европейских сообществ или должностных лиц государств-членов и принятое в 1998 году Совместное решение ЕС о коррупции в частном секторе. Имеется также Рамочное соглашение ЕС 2002 года о борьбе с коррупцией в частном секторе. Выработанный в 2000 году Пакт стабильности, который был подписан семью странами Юго-Восточной Европы, и созданный в результате его принятия механизм взаим-



© АП имиджис/Марти Ледерхандлер

Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан (слева) в 1998 году говорит о том, как важно, чтобы африканские национальные лидеры демонстрировали политическую волю в борьбе с коррупцией, защите прав человека и проведении обоснованной экономической политики. Странами Африки было выработано несколько мер по борьбе с коррупцией, в том числе Конвенция Африканского союза о предотвращении и пресечении коррупции. Она была принята в июле 2003 года.

ной экспертизы для контроля его выполнения, известны под названием «Антикоррупционная инициатива Пакта стабильности».

В Латинской Америке в 1996 году была принята Межамериканская конвенция против коррупции, заключенная под эгидой Организации американских государств, которая в 2001 году создала механизм взаимной экспертизы для контроля над ее выполнением. В настоящее время в этом соглашении участвуют 33 страны, в том числе Соединенные Штаты.

В Азии 21 страна Азиатско-Тихоокеанского региона приняли пакт против коррупции, которым страны могут добровольно руководствоваться. Азиатский банк развития и Организация экономического сотрудничества и развития разработали План по борьбе с коррупцией, в рамках которого в будущем предполагается проводить взаимную экспертизу. В 2004 году лидеры Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества утвердили Антикоррупционный курс действий, предусматривающий твердую приверженность выполнению Конвенции ООН против коррупции и работе на региональном уровне с целью отказа в убежище коррумпированным чиновникам и тем, кто их подкупает, а также скрывать их богатство, приобретенное незаконным путем.

В Африке в июле 2003 года на саммите Африканского союза, который проводился в Мапуту (Мозамбик), главами государств была принята Конвенция Африканского союза о предотвращении коррупции и борьбе с ней. Подпи-

санный в 2001 году Протокол Южноафриканского сообщества развития против коррупции содержит меры, утвержденные 14 странами-членами этого сообщества. В 1999 году Глобальная коалиция для Африки выработала принципы борьбы с коррупцией, которые могут быть добровольно приняты входящими в нее странами. И одиннадцать государств-членов этой коалиции приняли их.

На Ближнем Востоке арабские государства работают через региональную сеть – инициативу «Добросовестное управление в целях развития», чтобы оказать

поддержку процессу реформ управления и модернизации государственного сектора и создать условия, необходимые для экономического и социального развития во всем регионе. Борьба с коррупцией является одним из главных направлений этих усилий, и особенно мероприятия по выполнению Конвенции ООН против коррупции.

37 стран, подписавших в 1997 году Конвенцию Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при международных деловых операциях, создали механизм взаимной экспертизы для контроля ее выполнения. Эта конвенция имеет относительно узкую и конкретную сферу применения. Основной упор она делает на использование внутреннего законодательства для обеспечения уголовной ответственности за подкуп иностранных должностных лиц.

Работа и принципы Специальной финансовой группы (ФАТФ) также вносят огромный вклад в решение международных задач борьбы с коррупцией. В своих рекомендациях «40+9» ФАТФ устанавливает глобальные стандарты борьбы с отмытием денег и финансовыми преступлениями. Группа следит за тем, как страны выполняют ее рекомендации. В этот межправительственный орган входят представители органов надзора и регулирования и финансовых институтов. Они рассматривают злоупотребления в финансовой системе, в том числе нарушения, вызванные коррупцией.

В последние годы «большая восьмерка», объединяющая Великобританию, Германию, Италию, Канаду,

Россию, США, Францию и Японию, обсуждая на своих встречах общие экономические и внешнеполитические вопросы, сделала одним из главных своих приоритетов борьбу с коррупцией. В числе поднятых вопросов борьба с коррупцией на высоком уровне (клетократией), отказ в убежище коррумпированным чиновникам, координация действий по восстановлению незаконно приобретенных активов и улучшение подотчетности и прозрачности бюджета, закупок и льгот.

Двигаясь вперед

Международные антикоррупционные соглашения продолжают играть ключевую роль в растущем международном осуждении коррупции. Они обязывают правительства принимать меры и содействовать международному сотрудничеству и технической помощи.

Конвенция ООН против коррупции представляет собой знаменательную перемену в системе международных антикоррупционных соглашений. Конвенция объединяет вопросы предыдущих региональных и глобальных конвенций и новые вопросы их в один документ, предлагающий набор обязательств. Это первое международное соглашение, привлечшее более 40 сторон, а к настоящему времени более 80, и, скорее всего, оно станет первым глобально применяемым международным документом, который полностью посвящен коррупции. Испытанные принципы борьбы с коррупцией, включая важность международного сотрудничества, теперь закреплены в качестве глобаль-

ных принципов, которые могут считаться исходящими исключительно от группы одинаково настроенных стран или регионов.

Поскольку правительства постепенно начинают принимать Конвенцию ООН против коррупции и разрабатывать последующие процедуры по содействию ее выполнению и облегчению технической помощи, действующие региональные обязательства и механизмы важны для того, чтобы правительства продолжали сообща работать над проблемами коррупции в знакомой обстановке и со знакомыми партнерами. Кроме того, ведущие мировые экспортеры должны продолжать тесное и интенсивное сотрудничество по линии Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития против взяток и связанного с ней контрольного механизма для сокращения практики подкупа иностранных чиновников при заключении международных сделок. Страны-участницы этой организации должны демонстрировать политическую волю, исполняя свои законы об уголовной ответственности за подобный подкуп.

Хотя международные документы и многосторонние рамочные соглашения служат бесценным инструментом в глобальной борьбе с коррупцией, трудная задача претворения политической воли в наглядные действия будет и впредь иметь решающее значение. Соединенные Штаты твердо настроены работать со всеми партнерами в мире, добиваясь того, чтобы через 15 лет будет совершенно естественно, что большинство правительств в мире принимают действенные меры против коррупции. ■



USINFO.STATE.GOV

DEMOCRACY DIALOGUES

Join the global conversation about Democracy at www.democracy.gov. The Democracy Dialogues website addresses specific topics about democratic governance through interactive forums, readings, videos, webchats and more. Be a part of the conversation today.

<http://www.democracy.gov/>

Борьба с клептократией



© АП ивдджис/Чарльз Дхаралак

Заместитель государственного секретаря по вопросам экономики, бизнеса и сельского хозяйства Джозет Ширан обсуждает выдвинутую президентом Джорджем Бушем новую стратегию объединения международных усилий в борьбе с коррупцией на высоком уровне, на пресс-конференции в Госдепартаменте в Вашингтоне 10 августа 2006 года.

Крупномасштабная коррупция в среде высокопоставленных государственных чиновников – клептократия – представляет особую угрозу для демократии и власти закона в развивающихся странах. Такая коррупция подрывает финансовую подотчетность, тормозит иностранные инвестиции, препятствует достижению высоких экономических показателей и уменьшает доверие к правовым и судебным системам.

По данным Всемирного банка, ежегодно в виде взяток выплачивается 1 триллион долларов, а по данным ООН, только из Африки похищено и сокрыто в зарубежных странах более 400 млрд. долларов. Клептократия представляет собой проблему развития, поскольку коррупция на высоком уровне подрывает экономику и не позволяет эффективно решать такие важные проблемы, как борьба с бедностью. Во многих регионах мира клептократы набивают собственные карманы вместо того, чтобы финансировать развитие – например, новые дороги, школы и больницы.

В последние годы Соединенные Штаты и их международные партнеры разрабатывают новые способы лишения коррумпированных чиновников доступа к богатству, которое они накопили путем коррупции, и применяют новые механизмы отслеживания их активов.

В 2006 году Соединенные Штаты разработали и применили новую стратегию объединения международных усилий в борьбе с клептократией. Эта стратегия поднимает борьбу с коррупцией среди чиновников высокого ранга на новый уровень, привлекая иностранных партнеров США и финансовые институты к более активной разработке передовых методов раскрытия и изъятия похищенных средств, усилению обмена информацией и обеспечению большей подотчетности в области финансирования развития.

Двумя важнейшими аспектами борьбы с клептократией являются отказ в убежище коррумпированным чиновникам и восстановление и надлежащее распределение доходов от коррупции.

Отказ в убежище

12 января 2004 года президент Буш издал Президентскую декларацию 7750, которая дает государственному секретарю США специальные юридические полномочия для выявления лиц, которым следует отказывать в разрешении на въезд в Соединенные Штаты, поскольку эти лица причастны к коррупции на государственном уровне, оказывающей серьезное отрицательное воздействие на национальные интересы Соединенных Штатов, включая:

- экономическую деятельность американских предприятий за рубежом;
- цели США в области иностранной помощи;
- защищенность Соединенных Штатов от транснациональной преступности и терроризма;
- стабильность демократических стран и институтов.

Эта декларация не позволяет таким людям приезжать в Соединенные Штаты с целью воспользоваться плодами своей коррупции и подает убедительный сигнал о том, что Соединенные Штаты твердо настроены поддерживать международные усилия по борьбе с коррупцией на государственном уровне везде, где она имеет место.

Восстановление активов

Соединенные Штаты также работают со своими международными партнерами, чтобы отслеживать и возвращать доходы от коррупции. Используя расследования, проводимые правоохранительными органами, и механизмы конфискации, Соединенные Штаты также оказывают содействия иностранным расследованиям с целью восстановления активов.

В последние годы власти США вернули различным странам миллионы долларов, присвоенных бывшими руководителями этих стран.

Соединенные Штаты также будут работать с международными партнерами, обобщая передовой опыт выявления, отслеживания, замораживания и восстановления активов, незаконно приобретенных путем крупномасштабной коррупции. Соединенные Штаты работают с другими международными финансовыми центрами над тем, чтобы устанавливать и внедрять передовые методы лишения доступа к доходам от коррупции, содействия обмену информацией о подозрительных финансовых операциях, стимулируя и развивая государственные и частные партнерства.

В дополнение к этим мерам, созданный президентом Бушем счет «Вызовы тысячелетия» – программа оказания помощи иностранным правительствам, стремящимся сделать управление честным, производить инвестиции в развитие своего народа и содействовать экономической свободе, – вознаграждает страны за искоренение коррупции. ■

ПРОЛИВАЯ СВЕТ НА ФАКТЫ КОРРУПЦИИ: ЗАКОНЫ О ГЛАСНОСТИ И СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ

AMERICAN OVERSIGHT
2015

Дональд Кеттл



Адам Зиглис (www.adamzyglis.com), «Баффало ньюс»

Хотя полностью ликвидировать коррупцию в Соединенных Штатах, скорей всего, невозможно, нормативные акты, направленные против самой практики коррупции, и законодательство об усилении прозрачности в государственных органах позволили сократить коррупцию, предоставив возможность досконально изучать действия должностных лиц с целью искоренения растрат, мошенничества и злоупотреблений. Двумя такими важными антикоррупционными инструментами являются свобода информации и законы о гласности.

*Дональд Кеттл – директор Института государственного управления при Пенсильванском университете и автор книги *System under Stress: Homeland Security and American Politics*.*

Американцы издавна применяют две совершенно разных стратегии в борьбе с коррупцией. Первая стратегия, имеющая очень глубокие корни, – это

регулирование. Если совершаются какие-то действия, которые граждане или выборные должностные лица считают неразумными или неприемлемыми, сразу же возникает побуждение принять против них нормативный акт. Это привело к распространению огромного количества правил (и соответственно росту регулирующего аппарата), направленных на предотвращение какой-либо конкретной проблемы.

Следствие по Уотергейтскому делу о злоупотреблении властью администрацией Никсона в 70-е годы прошлого столетия способствовало формированию второй стратегии в борьбе с коррупцией. Одних правил оказалось недостаточно для того, чтобы предотвратить массовые злоупотребления исполнительной властью. Более того, многие реформаторы были глубоко озабочены не только сосредоточением исполнительной власти, но и той пеленой секретности, которая часто окружала ее использование. Конгресс США стремился искоренить коррупцию с помощью нескольких новых программ, направленных на повышение прозрачности.



© АП имиджиз

Слушания в сенатском комитете по Уотергейтскому делу 3 августа 1973 года. Комитет по расследованию Уотергейтского дела обнаружил доказательства, которые в итоге вынудили президента США Ричарда Никсона уйти в отставку со своего поста.

Разумеется, ликвидировать коррупцию невозможно. Есть много способов управлять государством так, что цели общественной пользы предаются ради личной наживы, и невозможно исключить это правилами. Но, как показала стратегия, примененная в Америке в 70-е годы, коррупцию можно сократить, открыв двери правительственных учреждений, пролив яркий свет на то, что происходит за ними, предоставив следователям возможность пристально изучать действия должностных лиц, чтобы искоренить растраты, мошенничество и злоупотребления. Этот подход своими корнями глубоко уходит в американскую политическую традицию, в принципы, сформулированные в 1822 году четвертым президентом Соединенных Штатов Джеймсом Мэдисоном: «Правительство, выступающее от лица народа, и не предоставляющее народу сведений о себе, или путей их получения – не более чем пролог к фарсу или трагедии, а, скорее всего, к тому и другому вместе. Знание всегда будет управлять невежеством, и люди, намеренные сами управлять собой, должны вооружиться силой, которую дает знание».

Свобода информации

Одним из важнейших элементов этой стратегии является Закон о свободе информации. Впервые принятый в 1966 году, этот закон устанавливает, что правительственные документы по сути своей принадлежат народу, и что народ имеет право их просматривать. Закон переносит традиционное бремя доказательства конфиденциальности на государство. Если раньше документы предполагались конфиденциальными до тех пор, пока граждане не смогут доказать основание для их просмотра, то теперь докумен-

ты предполагаются открытыми для публики до тех пор, пока правительственные учреждения не смогут доказать необходимость сохранить их конфиденциальность по причинам национальной безопасности или неприкосновенности частной жизни. Пожалуй, еще важнее то, что вышеупомянутый закон создал основу, на которую опирались последующие реформы, а именно: граждане имеют право знать о своем правительстве и его действиях.

Сопутствующий законодательный акт – Закон об охране прав личности 1974 года – установил, что граждане имеют право просматривать информацию, которую правительство собрало о них. Федеральное бюро расследований (ФБР), например, вело подробные досье на некоторых лиц. Критики утверждали, что ФБР нарушало права этих лиц при сборе информации, что информация могла быть ложной, и что правительство могло использовать эту информацию против них без их ведома. По Закону об охране прав личности, граждане могли получать копии таких правительственных досье, а при необходимости – оспаривать точность содержащихся в них сведений. Закон также ограничил возможность раскрытия правительством личной информации о гражданах. В своей совокупности Закон о свободе информации и Закон об охране прав личности не только создали правовую основу для политики прозрачности правительства, но и обязали государственные учреждения написать четкие указания о том, как они будут их применять, чтобы сама политика прозрачности была прозрачной.

Прозрачность в деятельности органов власти

Вслед за этим Конгресс в 1976 году Конгресс принял Закон о гласности в органах власти. За несколькими исключениями, в основном, относящимися к национальной безопасности и неприкосновенности частной жизни, закон обязывает проводить правительственные заседания в открытом порядке для общественности. Государственные органы должны заранее уведомлять о предстоящих заседаниях и их повестках дня и вести публичные записи о результатах заседаний. Кроме того, закон тщательно определяет понятие «заседание», чтобы группы правительственных чиновников, собирающихся для принятия решений, не могли утверждать, что их встреча не была официальным заседанием.

Два года спустя Конгресс добавил Закон о генеральных инспекторах, который учредил должности высокого ранга в каждом федеральном ведомстве для проведения независимых аудиторских проверок и расследований. Эти

генеральные инспектора получили широкие полномочия в изучении деятельности ведомств, им был предоставлен контроль над собственным бюджетом и штатом. Закон продвигала администрация президента Джимми Картера. Когда его сменил президент Рейган, он уволил всех 16 генеральных инспекторов, что вызвало серьезные опасения среди населения, что он не будет нетерпим к расточительству в правительстве. В ответ он вновь назначил пять генеральных инспекторов, назвал 11 новых должностных лиц и заявил, что каждый из них будет «злее, чем цепной пес». Генеральные инспектора часто готовили детальные доклады по важным проблемам – от неправильной практики управления в федеральных учреждениях до трудностей при заключении правительственных контрактов. Их резкие формулировки часто порождали глубокие политические конфликты, но они оставались важной составляющей политики прозрачности в органах власти, несмотря на то, что предоставляли много шансов подорвать их роль.

До сих пор мы говорили об инициативах федерального правительства. Их требования распространяются только на федеральные ведомства. Однако большинство администраций штатов США приняли также подобное законодательство. И нормативные акты штатов обычно регламентируют деятельность органов местного самоуправления. Начиная с 70-х годов прошлого века, в усилиях Америки, направленных на сокращение коррупции, прозрачность стала так же важна, как и регуляции.

Другие проблемы

Разумеется, жесткая политика не всегда дает желаемые результаты на практике. Государственные должностные лица осуждались за использование служебного положения в целях личной наживы, включая попытки обеспечить себе будущее трудоустройство в компаниях, с которыми они заключали контракты, и получать «откаты» по другим сделкам. Штат сотрудников в распоряжении генеральных инспекторов остается относительно малочисленным по сравнению с масштабами деятельности, которую они контролируют. Это означает, что они неизбежно должны придавать одним вопросам более приоритетное значение, чем другим. Это привело к обвинениям в том, что они или упускают из виду серьезные проблемы, или занимаются теми, а не иными вопросами по политическим причинам.

Более того, меры по усилению прозрачности являются дорогостоящими, поскольку они делают административный процесс более громоздким. Ведомствам приходится

создавать новые штатные должности, поручая этим сотрудникам рассматривать запросы граждан на архивные материалы и информацию. Им приходится устанавливать новые процедуры обнародования своей работы и ее результатов, а требования о заблаговременном уведомлении, содержащиеся в Законе о гласности, затрудняют быстрые действия ведомств, поскольку о каждом заседании сначала необходимо заранее уведомить общественность. Более того, прозрачность не проникла во все звенья власти. Судебная власть, особенно на федеральном уровне, в определенной степени сопротивляется движению в сторону прозрачности, особенно в части телевизионной трансляции прений и решений.



© Гетти имиджиз/АФП/Джим Уотсон

Президент Джордж Буш подписывает 16 сентября 2006 года в Вашингтоне (округ Колумбия) в присутствии членов Конгресса Закон 2006 года о подотчетности и прозрачности в системе федерального финансирования. Закон требует создания сетевой базы данных (с механизмом поиска) обо всех правительственных контрактах.

Тем не менее, рост движения за прозрачность в деятельности американских учреждений дал во многом положительные результаты. Он помог восстановить доверие к правительству и его процедурам после смятения, которое сопровождало расследование Уотергейтского дела в начале 70-х годов прошлого века. Он усилил взаимодействие граждан с властью. Даже критики ворчливо соглашались, что, несмотря на созданные процедурные трудности, повышение прозрачности повысило общий уровень обсуждения вопросов. Прозрачность не заменила регулирования в качестве первого бастиона борьбы против коррупции и не ликвидировала коррупцию, но, безусловно, усилила демократический процесс. ■

Мнения, высказываемые в этой статье, не обязательно совпадают с точкой зрения или политикой правительства США.

Эффективные подходы к борьбе с коррупцией: опыт работы Отдела демократии и управления Агентства США по международному развитию

Чтобы эффективно бороться с коррупцией, необходимо, во-первых, признать то, что никакая система и никакое общество не защищены от коррупции, и, во-вторых, начинать бороться с ней с установления взаимопонимания в том, что мы на самом деле вкладываем в понятие «коррупция».

Важны многогранные подходы. Несмотря на ограниченные ресурсы, сотрудники Агентства США по международному развитию тратят много времени на координацию действий со своими коллегами в органах управления принимающих их стран и другими донорами. Они стремятся к тому, чтобы в осуществлении антикоррупционной реформы применялся комплексный подход, и при этом использовались не только ресурсы, предоставляемые самими программами, но и дипломатические ресурсы. Опыт Агентства США по международному развитию в Кении служит хорошим примером того, чего можно добиться, поддерживая деятельность реформаторов и институтов по нескольким направлениям. Хотя события в этой стране заставили сократить нашу помощь некоторым государственным учреждениям, подобным Управлению правительственной этики, прежняя поддержка Соединенных Штатов и других доноров помогла собрать важную информацию. Сейчас эта информация передана в Парламентский комитет по государственным счетам, которому также оказывается помощь со стороны Агентства США по международному развитию. Этот комитет продолжает формировать в этой стране очень важный процесс публичных дебатов и процедуру расследования. И, разумеется, ни одно из этих преобразований не стало бы реальностью без кенийского гражданского общества, с которым Агентства США по международному развитию наладило партнерские отношения и которое многие годы находится в авангарде борьбы против коррупции.

Гражданское общество всегда является необходимым партнером. Правительства нечасто проводят реформы по своей воле, даже при наличии сильных лидеров, выступающих за перемены. Хорошие результаты достигаются, когда местная общественность начинает контролировать выполнение проектов в области развития и расходование средств из бюджета. В Колумбии общественные *veedurias* (комитеты гражданского надзора) изменили практику найма в местных школах и не позволили использовать материалы худшего качества в дорожном строительстве. В Мали налогоплательщики в одном из районов Бамако обнаружили несоответствия в местных бюджетах, что привело к снятию и осуждению нескольких местных чиновников. Аналогичные результаты достигнуты по программам Агентства США по международному развитию в Руанде, Танзании и других странах.

Подходы, основанные на институциональном строительстве, дают результаты там, где созданы основы управления и где есть твердый политический настрой изменить ведение государственных дел. Поддержка Агентства США по международному развитию помогла Индонезийской антикоррупционной комиссии и Южноафриканскому специализированному суду по коммерческим преступлениям добиться важных успехов. Но в менее благоприятной обстановке подобные специализированные институты функционируют не так эффективно. Это показывает мировой опыт работы антикоррупционных комиссий.

Успешной стратегией может быть использование ресурсов, политического настроя и результатов развития с акцентом на цели и принципы борьбы с коррупцией. Агентство США по международному развитию применяет этот подход отчасти для того, чтобы решить проблему сокращения ресурсов в пользу более традиционной управленческой работы, и отчасти потому, что мы убедились: с коррупцией трудно бороться только в плане управления. Но еще важнее то, что мы видели достаточно примеров того, как население и органы власти спланируют реформы, обеспечивающие обслуживание и улучшающих их глобальные экономические позиции. Это доказывает, что данное направление перспективно для дальнейшей работы. С другой стороны, мы также понимаем, насколько рискованно предполагать, что поддерживаемые нами реформы окажут антикоррупционное воздействие, и не учитывать это при планировании и согласовании, и не отражать это в ожидаемых результатах.

Установив, какие методы дают результаты, стало ясно, какие подходы не являются эффективными. А именно:

- программы информирования общественности без привязки к реформам;
- реформы без программ информирования общественности;
- отсутствие долгосрочного подхода;
- рекомендации, которые не подкреплены исследованиями и данными;
- спонсорские программы, которые воспринимаются только как спонсорские.

Агентство США по международному развитию продолжит тесно сотрудничать с правительствами, многосторонними институтами и неправительственными организациями, чтобы обеспечивать стратегическую и эффективную корреляцию между дипломатическими усилиями и мероприятиями в рамках программ правительства США. Эффективное управление и подотчетность создают условия, позволяющие выводить людей из бедности, повышать уровень образования и здравоохранения, укреплять безопасность границ, расширять сферу личных свобод, разрабатывать разумные стратегии устойчивого экономического развития и создавать более жизнестойкие демократические системы. ■

ИЗДЕРЖКИ КОРРУПЦИИ

Джон Салливан и Александр Школьников

Джон Салливан – исполнительный директор Центра международного частного предпринимательства при Торговой палате США. Александр Школьников – эксперт Центра международного частного предпринимательства по разработке и осуществлению программ. Ниже приводится выдержка из их исследования об издержках коррупции – как для предприятий, так и для рядовых граждан. Это фрагмент их статьи «Борьба с коррупцией в частном секторе: перспективы и решения», опубликованной в сборнике «Экономическая реформа», который издан Центром в сентябре 2004 года.

Зачем бороться с коррупцией? Во многих странах коррупция носит институциональный характер, и, кажется, удобнее не бороться с ней, а учитывать ее в своей повседневной деятельности. Взгляд на коррупцию как на экономическую проблему означает, что коррупция – это не просто неправильное поведение. Это означает, что коррупция, принося пользу немногим лицам, в долгосрочной перспективе дорого обходится обществу, частному сектору и правительствам. Коррупцию надо искоренять, потому что она:

Перераспределяет ресурсы не по назначению

Ресурсы, которые в ином случае были бы направлены на производство товаров и услуг, часто выделяются на коррупцию. Сюда относятся прямые ресурсы, задействованные в денежных передачах, и косвенные ресурсы – такие, как поддержание связей с государственными чиновниками или предоставление лицензии на операции или производство менее эффективно работающей фирме. Коррупция также перераспределяет не по назначению ресурсы, которые иначе могли бы использоваться для оказания услуг населению. Средства, выделяемые на лицензии или подоходный налог, вместо того чтобы пополнять бюджет, могут попросту оказаться в карманах коррумпированных государственных служащих. Кроме того, ресурсы не используются наиболее эффективно, поскольку правительственный контракт достается не самой эффективной, а обладающей наилучшими связями фирме.

Приводит к выработке неточных и негибких процедур и правил

В коррумпированных системах законодатели часто вырабатывают процедуры и правила, которые не направлены на улучшение общей экономической или политической обстановки. Вместо этого они выгодны горстке людей, близких к руководителям, принимающим решения, или тем, кто подкупает государственных чиновников для принятия благоприятного для себя нормативного акта.

Снижает уровень инвестиций

Коррупция оказывает негативное влияние на уровень инвестиций – как иностранных, так и внутренних. Инвесторы, в конечном счете, будут избегать условий, в которых процветает коррупция, поскольку она делает их бизнес более дорогостоящим и подрывает власть закона. Коррупция также часто бывает связана с высокой степенью неопределенности, что всегда отталкивает инвесторов.

Ослабляет конкуренцию и эффективность

Государственные чиновники, требующие взятку за предоставление или непредоставление услуг, подобных лицензиям или разрешениям, ограничивают число фирм, способных выходить на рынок, тем самым, создавая обстановку, которая вытесняет компании, неготовые или неспособные платить взятки, в неофициальную экономику. А это ведет к отраслевому протекционизму и низкому качеству или неэффективному производству, что, в свою очередь, еще значительно понижает эффективность, производительность и конкурентоспособность. В целом отсутствие конкуренции бьет по потребителям, которые получают менее передовые в техническом отношении или просто менее качественные товары, а платят за эти товары дороже.

Снижает государственные доходы по основным товарам и услугам

Уклонение от уплаты налогов, одна из главных угроз государственным бюджетным поступлениям, широко рас-

пространено в странах с коррупцией, поскольку фирмы, работающие неофициально, не отчитываются о своих прибылях, а впоследствии не платят налогов. Кроме того, фирмы, которые работают в официальной экономике, готовы платить взятки вместо налогов, когда налоговые органы коррумпированы или широко распространены возможности злоупотребления налоговым кодексом. Более того, коррумпированные представители власти забирают себе выплаты, взимаемые с фирм в государственный бюджет, тем самым оставляя правительство без средств, необходимых для обеспечения населения основными товарами и услугами.

Увеличивает государственные расходы

Государственные инвестиционные проекты часто предоставляют правительственным чиновникам возможности для получения взяток. Проще говоря, получая возможность оказаться в прямом выигрыше, заключая контракты со своими людьми, госчиновники будут продвигать как можно больше государственных инвестиционных проектов. Фактически подобные скандалы вспыхивают не только в развивающихся странах с повсеместной коррупцией, но и в более развитых государствах, где коррупция процветает в меньшей степени. Во многих странах случается так, что проекты, присуждаемые по блату, никогда не завершаются, так как выделяемые средства просто разворовываются. Коррупция также порождает неэффективное управление государственными инвестиционными проектами и тем самым способствует росту бюджетного дефицита, подвергая опасности здоровую бюджетную политику.

Снижает производительность и тормозит инновации

В коррумпированных системах отдельные лица и фирмы тратят время и ресурсы, занимаясь коррупцией (дачей взяток, налаживанием отношений с коррумпированными чиновниками и т. п.), а не деятельностью, способствующей росту. Кроме того, коррупция тормозит инновации, поскольку в коррумпированных системах не хватает институтов власти закона, защищающих имущественные права.

Увеличивает затраты на ведение бизнеса

Время и деньги, расходуемые на подкуп государственных чиновников и обход сложных нормативных требований, увеличивает затраты на ведение бизнеса. Эти издержки либо перекладываются на потребителей

путем повышения цен или снижения качества продукции, либо преграждают фирмам выход на рынок. Кроме того, коррумпированные судебные системы ограничивают способность предприятия исполнять контракты, препятствуя нормальной работе и блокируя новые возможности.

Снижает уровень роста

Коррупция наносит удар по малым предприятиям, поскольку нести высокие расходы на коррупцию (время и деньги) малым фирмам труднее, чем более крупным. Вообще у малых фирм меньше возможностей избежать коррупции, и они, как правило, работают в условиях сильной конкуренции и поэтому не могут перекладывать издержки коррупции на потребителей. Таким образом, в условиях коррупции малым предприятиям труднее выживать, и это отрицательно сказывается на темпах экономического роста, поскольку в большинстве стран двигателем роста служат именно малые фирмы.

Снижает уровень занятости в частном секторе

Выталкивая бизнес в неофициальный сектор, создавая преграды выходу на рынок и увеличивая затраты на ведение бизнеса, коррупция, по существу, уменьшает занятость в частном секторе, поскольку рост и расширение фирм становятся менее вероятными.

Сокращает число высокооплачиваемых рабочих мест в государственном секторе

Коррумпированные правительства часто предлагают много низкооплачиваемых рабочих мест, покровительствуя основным заинтересованным лицам. Качество государственных рабочих мест страдает при коррумпированных системах еще и потому, что правительственные чиновники тратят ресурсы на вымогательство взяток, а не на оказание услуг. Например, во многих случаях в лицензионных органах государственные чиновники просто тормозят процесс выдачи лицензий, если не получают дополнительных выплат или подарков.

Усугубляет бедность и неравенство

Коррупция снижает способность малоимущего населения зарабатывать доходы, поскольку возможностей в частном секторе становится меньше. Кроме того, огра-

ничивая расходы на услуги, оказываемые государственным сектором, коррупция усиливает неравенство – она ограничивает доступ к таким необходимым ресурсам, как здравоохранение и образование.

Подрывает власть закона

Коррупция создает атмосферу, в которой государственные чиновники не привлекаются к ответственности за свои действия. Кроме того, в коррумпированных системах законы и нормативные акты, действующие на бумаге, в реальной жизни исполняются непоследовательно и необъективно. Поэтому важен не закон, а то, с кем вы знакомы и сколько готовы заплатить.

Тормозит демократические, рыночные реформы

Чтобы добиться успеха в построении рыночной экономики и демократического общества, страны должны создавать и развивать институты, обеспечивающие исполнение законов и гарантирующие прозрачный и всеобъемлющий политический процесс. В коррумпированных системах становление таких эффективных и грамотно построенных институтов представляет собой трудную задачу. Коррумпированные чиновники, отвечающие за реформы, едва ли будут принимать меры, которые непосредственно ограничат им возможность личной наживы за счет взяток и откатов. Коррупция также подрывает леги-

тимность государственных должностей и наносит удар по демократическому процессу, отбивая у людей желание участвовать в нем.

Усиливает политическую нестабильность

Широко распространенная коррупция способствует политической нестабильности, поскольку граждане настроены свергать руководителей, погрязших в коррупции и неспособных эффективно выражать интересы народа.

Способствует высокой преступности

Коррупция формирует систему с пренебрежительным отношением к власти закона и создает общество, в котором юридические, судебные и правоохранные органы работают неэффективно. В коррумпированных системах мошенникам легко откупаться от наказания. Коррупция не только ведет к должностным и корпоративным преступлениям, но и обуславливает формирование организованной преступности. ■

Выдержка из публикации: Economic Reform Issue Paper No. 0409, September 22, 2004. Copyright © 2004 Center for International Private Enterprise.

Мнения, высказываемые в этой статье, не обязательно отражают точку зрения или политику правительства США.

Глобальный форум V

2–5 апреля 2007 года в ЮАР состоится Глобальный форум V по борьбе с коррупцией и обеспечению неподкупности. Как ожидается, в нем примут участие примерно 1500 министров, руководителей международных и региональных правительственных организаций, высокопоставленных должностных лиц, занимающихся борьбой с коррупцией, ученых, экспертов и представителей гражданского общества со всего мира. Основное внимание на форуме будет уделяться внедрению и практическому применению различных международных и региональных стандартов борьбы с коррупцией на государственном, региональном и международном уровне. Первый Глобальный форум по борьбе с коррупцией и обеспечению неподкупности был проведен правительством США в Вашингтоне (округ Колумбия) в 1999 году. С тех пор последующие форумы проводились правительствами Нидерландов, Южной Кореи и Бразилии. Заключительную декларацию IV форума, состоявшегося в 2005 году в столице Бразилии, можно найти по адресу: <http://usinfo.state.gov/ei/Archive/2005/Jun/11-988891.html>.

ПОВЫШЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОРПОРАЦИЙ

Филип Юрофский

В 1977 году Конгресс США принял Закон о борьбе с коррупцией во внешнеэкономической деятельности, чтобы покончить с практикой подкупа иностранных чиновников и восстановить веру общественности в неподкупность американского бизнеса после того, как в результате проведенных властями расследований выяснилось, что более 400 американских компаний не гнушаются производить сомнительные и незаконные выплаты иностранным государственным чиновникам, политическим деятелям и политическим партиям, причем общая сумма этих выплат превышала 300 млн. долл. Сегодня все американские компании, которые хотят вести бизнес в странах мира, должны знать Закон о борьбе с коррупцией во внешнеэкономической деятельности.

Вообще говоря, Закон о борьбе с коррупцией во внешнеэкономической деятельности запрещает производить коррупционные выплаты иностранным чиновникам с целью получения или сохранения возможностей для ведения бизнеса. Он оказал громадное влияние на то, как американские компании осуществляют свою коммерческую деятельность. На некоторые компании, которые платили взятки иностранным чиновникам, были заведены гражданские или даже уголовные дела, в результате чего они подверглись крупным штрафам и были лишены возможности участвовать в тендерах по федеральным закупкам, а их сотрудники и должностные лица отправились в тюрьму. Чтобы избежать подобных последствий, многие компании разработали и приняли на вооружение комплексные программы, призванные обеспечивать соблюдение законодательства и таким образом предотвращать и выявлять любые ненадлежащие выплаты, производимые их сотрудниками и агентами.

Филип Юрофский – адвокат юридической фирмы «Кэдуолдэр Уикершэм энд Тафт Эл-Эл-Пи» (Вашингтон, округ Колумбия), которая занимается делами о мошенничестве в бизнесе и сложными тяжбами. Ранее он работал в Отделе по борьбе с мошенничеством Министерства юстиции США и руководил расследова-

ниями и судебным преследованием по делам, связанным с нарушением Закона о борьбе с коррупцией во внешнеэкономической деятельности.

Каждое действие, совершаемое той или иной компанией, будь то за рубежом или на территории США, непременно опосредуется действиями одного из ее должностных лиц, сотрудников или агентов. По законам некоторых стран, компании могут привлекаться к ответственности за неправомерные действия таких физических лиц. Многие компании имеют тысячи должностных лиц, сотрудников и агентов и множество филиалов и отделений по всему миру. Если хотя бы один из сотрудников компании занимается коррупционной деятельностью, то вся компания может быть привлечена к ответственности за действия данного человека, независимо от занимаемой им должности в компании.

Программы обеспечения соблюдения законодательства

Для решения этих вопросов многие компании разработали и приняли на вооружение комплексные программы. Их цель – добиться того, чтобы должностные лица, сотрудники и агенты компаний понимали, как применять в своих повседневных деловых контактах такие законы США, как Закон о борьбе с коррупцией во внешнеэкономической деятельности. Хотя подобные программы первоначально были призваны предотвратить возникновение юридических проблем для компании, правительство США признало ценность этих программ как одной из форм «мягкого правоприменения» и поощрило их разработку.

Любая программа обеспечения соблюдения законодательства должна иметь дело с конкретными рисками, с которыми сталкивается та или иная компания. Один из таких рисков как в США, так и за их пределами связан с тем, что кто-либо из должностных лиц, сотрудников или агентов компании может по своей инициативе или по необ-

ходимости предложить взятку тому или иному государственному чиновнику, чтобы получить какие-то преимущества или не допустить каких-то негативных последствий для компании. В случае американских компаний, работающих за рубежом, этот риск означает, что компания может подвергнуться преследованию по закону со стороны правительства США на основании Закона о борьбе с коррупцией во внешнеэкономической деятельности, а также со стороны правительств зарубежных стран на основании иностранных законов о борьбе со взяточничеством.

Эффективность программ

При разработке программы обеспечения соблюдения законодательства не существует единого набора мер, которые могли бы гарантировать компании защиту от риска невыполнения требований Закона о борьбе с коррупцией во внешнеэкономической деятельности. В самом деле, во многих отношениях самой эффективной была бы такая программа, в которой были бы перечислены конкретные риски, с которыми сталкивается конкретная компания. Существуют, однако, процедуры, механизмы контроля и другие деловые приемы, которые зарекомендовали себя как полезные инструменты и могут помочь компании разработать свою собственную программу обеспечения соблюдения законодательства с учетом ее потребностей.

На втором месте по эффективности стоит программа обеспечения соблюдения законодательства, которая учитывает тип коммерческой деятельности, которую та или иная компания ведет за рубежом, и то, как она ведет эту деятельность. Например, компании, основными клиентами которых являются правительства, иными словами компании, которые имеют дело с предприятиями оборонной промышленности, и организации, чья деятельность строго регулируется, такие как страховые компании и банки, очевидно, поддерживают широкие связи с государственными чиновниками и могут акцентировать свои усилия по обеспечению соблюдения законодательства на этих контактах и на своих сотрудниках, вовлеченных в эти контакты. С другой стороны фармацевтические компании, которые продают свою продукцию более широкому кругу клиентов, среди которых могут быть правительства или государственные служащие, должны осуществлять программу обеспечения соблюдения законодательства, охватывающую весь их торговый персонал.

Третьей по эффективности может быть программа обеспечения соблюдения законодательства, которая активно пропагандируется высшим руководством (это называ-

ется «задавать тон наверху») заслуживающим доверия способом как единственно возможный способ ведения компанией своего бизнеса. Необходимо донести до всех должностных лиц, сотрудников и агентов компании мысль о том, что программа обеспечения соблюдения законодательства не является некой разновидностью чрезмерно бюрократической процедуры, которая отвлекает от работы, затрудняет ведение работы или даже является «неизбежным злом». Вместо этого высшее руководство должно характеризовать эту программу как отражение ценностей компании и один из способов обеспечения ее успеха в долгосрочной перспективе. Руководство должно подчеркивать, что использование ненадлежащих методов ради достижения краткосрочного успеха – например, получения того или иного конкретного выгодного контракта – могло бы привести к провалу в долгосрочной перспективе, если компания потеряет свою репутацию как честная и ведущая бизнес в полном соответствии с этическими и юридическими нормами, подвергнется преследованию по закону со стороны властей одной или нескольких стран и лишится права участвовать в будущих тендерах на государственные закупки.

Любая программа обеспечения соблюдения Закона о борьбе с коррупцией во внешнеэкономической деятельности состоит из ряда основных элементов, к которым относятся:

- *Обучение.* Все сотрудники компании, участвующие в ее зарубежной деятельности, даже если они работают на территории США, должны пройти подготовку на предмет усвоения сути запретов, установленных Законом о борьбе с коррупцией во внешнеэкономической деятельности, и конкретных процедур, введенных компанией для сведения к минимуму риска нарушения его требований. В дальнейшем, по мере того, как с течением времени кадры и процедуры могут меняться, такое обучение должно регулярно повторяться и компания должна обеспечивать, чтобы обучение прошли все ее сотрудники.

- *Адаптация к местным потребностям.* Я уже упоминал о риске несоблюдения Закона о борьбе с коррупцией во внешнеэкономической деятельности, однако подлинный риск – это коррупция, будь то в нарушение Закона о борьбе с коррупцией во внешнеэкономической деятельности или в нарушение законов о борьбе со взяточничеством других стран. Обучая своих сотрудников не из числа граждан США, компания должна не только объяснить, почему необходимо соблюдать Закон о борьбе с коррупцией во внешнеэкономической деятельности (потому что материнская компания является американской

компанией, и на нее распространяется законодательство США), но и подчеркнуть важность соблюдения всех законов. Хотя компании, очевидно, хотят донести до своих сотрудников во всем мире единообразное обращение, в обучении также должны учитываться местные проблемы и законы.

- *Предварительная тщательная проверка агентов.*

Прежде чем нанимать кого-либо действовать от своего имени, компания должна провести тщательную проверку, чтобы удостовериться в том, что она нанимает человека, который не доставит ей неприятности. С помощью собеседований, анкет, наведения дополнительных справок и запроса рекомендаций она должна убедиться в том, что агент обладает необходимой квалификацией и имеет хорошую репутацию.

- *Предварительная тщательная проверка третьих сторон.* Прежде чем вступать в деловые отношения с той или иной третьей стороной, будь то деловой партнер, субподрядчик, партнер по совместному предприятию, поставщик товаров или услуг, компания провести тщательную проверку, чтобы удостовериться в том, что такая третья сторона не практикует ненадлежащие денежные выплаты тому или иному государственному чиновнику. Данная проблема может возникнуть в случае, если такой государственный чиновник является владельцем третьей стороны или иным образом будет извлекать непосредственную выгоду из бизнеса с компанией либо косвенную выгоду, потому что такая третья сторона принадлежит или является работодателем по отношению к его близкому родственнику. В большинстве случаев такая проверка состоит в том, что потенциальной третьей стороне предлагается заполнить анкету, указав своих владельцев, должностных лиц и основных руководителей. А потом сообщенные сведения проверяются через открытые источники, связываясь с лицами, рекомендующими эту фирму, или посредством проведения личного собеседования.

- *Условия договоров.* Компании должны включать в свои договоры с агентами и третьими сторонами положения, требующие от них согласия не производить незаконные платежи и, что очень важно, предусматривающие возможность разрыва деловых отношений в случае нарушения агентом или третьей стороной договора. В зависимости от вида деятельности и рычагов влияния сторон друг на друга, компания также должна предусмотреть возможность ревизии расходов агента или третьей стороны, имеющих отношение к бизнесу компании.

- *Внутренние учетные документы и записи.* Одним из важных аспектов программы обеспечения соблюдения законодательства является обеспечение сотрудниками учета, проведения ими необходимой проверки и контроля расходования денег компании. С одной стороны, это просто одно из правил успешного ведения бизнеса; с юридической же точки зрения это гарантирует, что в случае предъявления компании обвинения в незаконных выплатах она сможет доказать, что либо оплата не была произведена, либо что оплата была произведена без ее разрешения и вопреки ее четким правилам и процедурам.

- *Периодические ревизии.* С помощью внешних или внутренних аудиторов – или и тех, и других – компании должны обеспечивать проведение надлежащих ревизий как самой программы обеспечения соблюдения законодательства, так и учетные документов и записей, касающихся тех направлений деятельности, на которые распространяется действие Закона о борьбе с коррупцией во внешнеэкономической деятельности. В идеале подобные ревизии подтверждают отсутствие каких-либо проблем. В реальных условиях они позволят выявить те области, в которых требуется дополнительный контроль, области, в которых программа обеспечения соблюдения законодательства больше не отслеживает организацию бизнеса, и отдельных сотрудников или группы сотрудников, которым было бы полезно пройти дополнительное обучение. В худшем случае подобные ревизии могут выявить прошлые или текущие нарушения закона, которые компания должна будет быстро устранить.

Ни одна программа обеспечения соблюдения законодательства не способна предотвратить решительную попытку отдельно взятого сотрудника или группы сотрудников уклониться от корпоративного контроля и не будет эффективной без поддержки со стороны высшего руководства компании. Однако надлежащим образом разработанная программа, адаптирующая передовые методы к конкретным потребностям компании, должна помочь обнаружить неправомерное поведение и сдерживать его, позволив, таким образом, компании целиком и полностью сосредоточиться на своем бизнесе. ■

Мнения, высказываемые в этой статье, не обязательно отражают точку зрения или политику правительства США.

РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОВЕДЕНИИ ЭФФЕКТИВНЫХ И ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНЫХ РЕФОРМ

Нэнси Босуэлл

Сегодня ни у кого не вызывает сомнения, что коррупция наносит огромный вред и что игнорирование данной проблемы есть безответственная политика. Под давлением со стороны гражданского общества, элементами которого являются неправительственные, некоммерческие и независимые организации, правительства и международные учреждения заключили соглашения о борьбе с коррупцией и взяли на себя другие обязательства по совершенствованию управления и подотчетности. Гражданское общество будет продолжать играть решающую роль в приведении в исполнение этих обязательств. И дальнейший успех борьбы против коррупции будет зависеть от того, сумеет ли гражданское общество активнее заниматься этими проблемами, будет ли оно обладать достаточным техническим потенциалом, финансовыми ресурсами и доступом к информации, и будет ли ему обеспечено политическое пространство, необходимое для выполнения этой важнейшей роли по надзору и защите прав. Нэнси Босуэлл – член совета



© AP Photo/Ан Янг-джун

Демонстранты в Сеуле (Корея) 3 мая 2002 года несут таблички с антикоррупционными лозунгами в знак протеста против скандалов в связи с коррупцией в правительстве. Надпись на табличках гласит: «Коррупция».

директоров организации «Транспэрэнси интернэшнл», президент и главный исполнительный директор ее филиала в США. «Транспэрэнси интернэшнл» – это сеть общественных организаций в более чем 90 странах, которые сотрудничают с правительствами, международными учреждениями и частными фирмами в борьбе с коррупцией и взяточничеством.

В начале девяностых годов прошлого века гражданские протесты против коррупции в органах государственной власти и корпорациях положили начало движению по борьбе с коррупцией. В то время общество еще не до конца осознавало, какой огромный ущерб наносят коррупция и молчаливое признание ее неизбежности. И только относительно недавно понимание того, что коррупция препятствует развитию, искажает конкуренцию, лишает бедных доступа к основным услугам и создает риски для политической и личной безопасности, получило широкое распространение.

Например, после нескольких десятилетий отрицания проблемы коррупции Всемирный банк под руководством тогдашнего президента Джеймса Вулфенсона все же признал, что коррупция является «величайшим отдельно взятым препятствием для экономического и социального развития», а следовательно, и для сокращения бедности. Сегодня Всемирный банк, разрабатывая стратегию в области управления и борьбы с коррупцией, совершенно справедливо указывает на несметное число способов, какими коррупция наносит вред экономике, политической жизни и, главное, бедным:

«Каждый день малоимущие люди во всем мире лишены доступа в медицинские клиники, учебные заведения и к другим необходимым услугам, потому что государственные системы в их странах невосприимчивы к их нуждам или потому что они сами не могут или не хотят платить взятки. Коррупция и слабое управление зачастую означают, что ресурсы, которые должны обеспечивать экономический рост и создавать для бедных возможности



© AP Photo/Эс-Ти-Ар

Сотни протестующих маршируют в Хараре (Зимбабве) 25 октября 2003 года во Всемирный день борьбы с коррупцией.

вырваться из бедности, вместо этого обогащают коррумпированные элиты. В некоторых случаях исключительно недобросовестное управление и коррупция вызвали финансовый и экономический коллапс, отчужденность общества и даже насилие и банкротство государств с катастрофическими последствиями для бедных».

Поощрение действий на местном уровне

Достигнув консенсуса по вопросу об ущербе, вызываемом коррупцией, правительства предприняли целый ряд инициатив, направленных на совершенствование управления. Однако они не сразу признали и поддержали критическую роль гражданского общества в обеспечении того, чтобы эти инициативы достигли своих целей.

Например, в 1996 году правительства стран всего американского континента приняли региональную конвенцию о борьбе с коррупцией. Но лишь спустя несколько лет под давлением общественных организаций во главе с «Транспэрэнси интернэшнл» стороны Межамериканской конвенции против коррупции договорились о проверочном механизме, чтобы содействовать ее реализации. После создания этого механизма гражданское общество потребовало предоставить ему еще более широкие возможности для выражения своего мнения и ведения работы с правительствами в целях приведения конвенции в исполнение. Получив эти возможности, оно взяло на себя роль критика государственной политики и дало толчок к проведению реформам. Аналогичную роль гражданское общество сыграло и в анализе приведения в исполнение Конвенции Организации экономического развития и сотрудничества по борьбе со

взяточничеством среди официальных представителей иностранных государств и конвенций по борьбе с коррупцией Совета Европы и его Группы государств против коррупции.

Опыт приведения в исполнение этой и других конвенций по борьбе с коррупцией показывает, что гражданское общество играет ключевую роль в поощрении действий на местном уровне. Конвенция ООН против коррупции, которую на сегодняшний день ратифицировало 80 стран, обладает громадным потенциалом к созданию не только национальной, но и глобальной нормативно-правовой базы реформ. Однако опыт применения других конвенций четко свидетельствует о том, что для поощрения выполнения положений Конвенция ООН против коррупции потребуются эффективная процедура проверки. Как отметила в своих рекомендациях для конференции стран-участниц «Транспэрэнси интернэшнл», одними из важнейших элементов такой процедуры будут являться прозрачность, а также широкие и гарантированные возможности участия гражданского общества.

Обеспечение подотчетности правительств

В последние годы Всемирный банк и другие банки развития разрабатывают стратегии борьбы с коррупцией и приходят к признанию важности роли гражданского общества, которые требуют обеспечения подотчетности правительств. Но, будучи банками, акционерами которых являются правительства, они всячески пытаются изыскать пути для более активного сотрудничества с гражданским обществом и для поощрения такого сотрудничества самими правительствами. В соответствии с текущей стратегией Всемирного банка, «одной из важнейших комплексных задач является оказание государствам помощи в повышении их прозрачности путем содействия активному участию и надзору со стороны гражданских организаций и средств массовой информации. Граждане и СМИ, которые имеют широкий доступ к информации о деятельности государственных учреждений, играют решающую роль в привлечении государства к ответственности».

Хотя данный принцип является бесспорным и очевидным по своему характеру, во многих странах прозрачность и возможности участия по-прежнему остаются иллюзорными понятиями. Кроме того, потенциал многосторонних учреждений ограничивается политической волей их членов. Например, Кодекс добросовестной практики в области финансовой прозрачности Международного валютного фонда справедливо определяет, что публикация финансовой информации, в том числе по бюджетам и закупкам, является

ся одним из обязательств правительства и должна быть своевременной, а публикуемая информация – доступной. Однако правительства не всех стран придерживаются этой практики, и все они оставляют за собой право, невзирая на усилия с целью добиться обратного, не публиковать отчеты о своем соблюдении Кодекса.

Примечательно, что Кодекс признает, что повышенного внимания заслуживает прозрачность в секторах природных ресурсов и добывающей промышленности, поскольку они особенно предрасположены к коррупции. Богатые ресурсами страны могут не всецело полагаться на население как источник доходов. И, как правило, именно эти страны, которые в наименьшей степени заботятся о прозрачности и подотчетности, являются одними из самых бедных, несмотря на свои природные богатства. Содержащийся в Кодексе призыв «к четким и прозрачным договорным условиям» подчеркивает необходимость общественного надзора за действиями правительства.

Данный принцип лежит в основе Инициативы по повышению прозрачности в добывающей промышленности, которая ставит своей целью повысить прозрачность платежей и доходов от добычи нефти, газа и других полезных ископаемых. По мнению представителей Великобритании, которая в 2002 году поддержала эту инициативу, «увеличение прозрачности и знания источников доходов расширят права и возможности граждан и учреждений для приведения правительств к ответственности. Это затруднит неэффективное управление и отвлечение денежных средств от устойчивого развития».

В основе этой и многих других инициатив по борьбе с коррупцией и повышению прозрачности, число которых растет, лежит признание властями Великобритании того факта, что «роль гражданского общества как механизма, позволяющего эффективно использовать собранные данные, будет иметь решающее значение для обеспечения ответственности правительств за свои расходы».

Выполнение предназначения

Однако, признание значения прозрачности и обеспечение возможности участия гражданского общества еще недостаточно для того, чтобы последнее могло нормально функционировать. Предпринимается много усилий, чтобы повысить технический и финансовый потенциал органов управления. Но аналогичные усилия необходимы и в отношении гражданского общества, масштабы деятельности которого еще далеки от требуемых. И здесь нужно действовать по следующим направлениям:

- Необходимо законодательно закрепить и повседневно обеспечивать прозрачность государственных функций, принятия решений и расходов, доступ к информации, включая беспрепятственный доступ в Интернет, и возможности участия и комментирования.

- Необходимо предоставить обучение для того, чтобы гражданское общество, включая гражданские организации, профессиональные ассоциации и средства массовой информации, могло эффективно использовать информацию.

- Обучение также важно для поощрения добросовестного управления, прозрачности и подотчетности внутри самих гражданских организаций.

- Предоставление финансовых ресурсов общественным организациям – не обуславливая их никакими политическими задачами – крайне необходимо. Только в этом случае гражданское общество сможет выполнять свои функции и собирать информацию, просвещать общественность и создавать коалиции, обеспечивая при этом уровень профессионализма, который необходим для анализа сложной информации, такой как доходы добывающей промышленности, национальные бюджеты или государственные закупки.

- Ответственные организации гражданского общества должны иметь свободу организовывать мероприятия и высказывать свое мнение без юридических запретов, которые ограничивали бы их деятельность или получение финансирования из законных источников.

- Активисты гражданского общества, занимающиеся надзором, включая средства массовой информации, должны быть защищены от исков по делу о клевете, угрозы насильственных актов по отношению к ним и ареста.

Внимание к этим вопросам поможет обеспечить выполнение гражданским обществом своего предназначения. Это особенно важно в тех странах, где деятельность гражданского общества является еще более важной и трудной из-за сопротивления заинтересованных кругов, то есть надежно защищенных коррумпированных чиновников, тех, кто их подкупает, и тех, кто способствует коррупции. Сегодня, когда наблюдается много признаков сопротивления и даже прямой враждебности со стороны правительств по отношению к основным демократическим правам во многих странах – и число таких правительств растет – членам международного сообщества необходимо поддержать гражданское общество. Это позволит дать необходимый толчок эффективным и устойчивым реформам на местном уровне. ■

Мнения, высказываемые в этой статье, не обязательно отражают точку зрения или политику правительства США.

СТИМУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ: КОРПОРАЦИЯ ВЫЗОВОВ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ

В 2002 году президент Буш призвал к разработке «нового пакета глобального развития» и предложил учредить Корпорацию вызовов тысячелетия. В январе 2004 году при решительной поддержке обеих фракций Конгресс США создал такую корпорацию и выделил ей для начала почти 1 млрд. долл., а в последующие годы – 1,4 млрд. и 1,7 млрд. долл. на реализацию ее программ внешней помощи, включая инициативу «Счет вызовов тысячелетия». Корпорацию вызовов тысячелетия акцентирует свое внимание на поощрении устойчивого экономического роста, который вносит вклад в борьбу с бедностью посредством инвестиций в такие области, как сельское хозяйство, образование, развитие частного сектора и наращивание потенциала.

Главный исполнительный директор Корпорации вызовов тысячелетия и бывший посол США в Бразилии и Коста-Рике Джон Данилович в интервью *Электронному журналу Государственного департамента США* рассказал об уникальной роли этой организации в борьбе с коррупцией во всем мире.

Вопрос: Какова роль Корпорации вызовов тысячелетия в борьбе с коррупцией во всем мире, и как ее инициативы по борьбе с коррупцией помогают бороться с бедностью?

Данилович: Корпорации вызовов тысячелетия, увязывая предоставление странам помощи с их успехами в области борьбы с коррупцией, который измеряется нашим показателем коррупции, предоставляет правительствам мощный стимул для того, чтобы принять жесткую политику в этой области и укрепить свои учреждения, занимающиеся борьбой с этим пагубным явлением. На сегодняшний день наш совет директоров утвердил программы содействия борьбе с коррупцией общим объемом в более чем 200 млн. долл. для целого ряда стран, включая, в частности, Филиппины, Украину, Молдову, Парагвай, Албанию, Танзанию, Малави, Индонезию и Замбию. Вообще говоря, такие программы делают акцент на реформах налоговой системы, полиции, судах, государственной



© AP Photo/Джералд ГербертРукике

Главный исполнительный директор Корпорации вызовов тысячелетия посол Джон Данилович (справа в центре) обменивается рукопожатием с министром финансов и экономики Армении Варданом Хачатуряном после подписания «Пакта вызовов тысячелетия» объемом в 235,65 млн. долл. между США и Республикой Армения в Государственном департаменте в Вашингтоне (округ Колумбия) 27 марта 2006 года. За ними наблюдают государственный секретарь Кондолиза Райс (в центре) и члены армянской делегации.

службе, агентствах, которым поручено расследовать дела о коррупции на высоком уровне, а также на государственных ревизионных агентствах. Сотрудничая с этими развивающимися странами в борьбе с коррупцией, Корпорации вызовов тысячелетия укрепляет эффективное управление и делает их более привлекательными для частных инвестиций, которые являются ключом к их долгосрочному и устойчивому экономическому развитию.

Вопрос: Корпорации вызовов тысячелетия заявила, что борьба с коррупцией является одним из главных составляющих борьбы с бедностью. Какая существует взаимосвязь между коррупцией и бедностью?

Данилович: Коррупция сокращает инвестиции, увеличивает издержки, снижает производительность труда, подрывает доверие к государственным учреждениям, повышает процентные ставки, ограничивает развитие малых и средних предприятий, подрывает государственное финансовое управление и оказывает негативное влияние

на образование и здравоохранение. Коррупция также может увеличивать бедность, перераспределяя государственные расходы в пользу богатых и тех, кто имеет нужные связи, ослабляя таможенное и налоговое администрирование, тормозя усовершенствование налоговой системы, поощряя уклонение от уплаты налогов и делая активы бедных менее привлекательными в качестве залогового обеспечения кредитов. Всемирный банк называет коррупцию «величайшим отдельно взятым препятствием для экономического и социального развития».

Вопрос: Не могли бы вы привести конкретные примеры стран, которые добились значительных успехов в борьбе с коррупцией внутри своих правительств? С помощью каких средств эти страны достигли своих целей?

Данилович: После того как Грузия прошла отбор в качестве страны, правомочной получать помощь от Корпорации вызовов тысячелетия, власти этой страны провели радикальные реформы в области борьбы с коррупцией. Эти меры привели к значительному улучшению ее «показателя борьбы с коррупцией» Института Всемирного банка – с 36-го перцентилия в 2004 году до 78-го перцентилия в 2005 году.

В 2002 году приблизительно 37% фирм в Грузии сообщали, что для того, чтобы добиться поставленной цели, часто необходимы «нерегулярные дополнительные выплаты». В 2005 году их доля сократилась примерно до 7%. Так называемый «налог в виде взяток» (доля взяток в ежегодных продажах) также снизился приблизительно с 2,7% в 2002 году до 0,5% в 2005 году. Правительство Грузии арестовало множество коррумпированных государственных чиновников, внесло в законодательство важные изменения, способствующие расследованию дел о коррупции, уволило 15 тыс. коррумпированных полицейских, резко подняло зарплату 10 тыс. государственных служащих, чтобы отбить у них желание брать мелкие взятки, и улучшило государственное финансовое управление, установив среднесрочную базу расходов и единый казначейский счет для правительства. В докладе Всемирного банка «Бизнес в 2006 году» Грузия также характеризуется как одна из стран, наиболее активно проводящих экономические реформы: «Новый закон о лицензировании сократил число лицензируемых видов деятельности с 909 до 159. Для подачи заявок на выдачу лицензий была создана система «одного окна», чтобы предприятия могли подавать все документы в одном месте и сразу, без прохождения согласований в других ведомствах. Упрощенный налоговый кодекс упразднил 12 из 21 налогов. Сроки регистрации имущественных прав сократились на 75%,

а соответствующие расходы – на 70%». Международная финансовая корпорация утверждает, что Грузия является собой еще один пример реформ, заслугу проведения которых можно приписать Корпорации вызовов тысячелетия.

Вопрос: Как оценивается эффективность инициатив по борьбе с коррупцией? Например, существуют ли определенные показатели, указывающие, что страны начинают добиваться успехов в борьбе с коррупцией? Что это за показатели?

Данилович: Существуют различные способы оценки эффективности инициатив по борьбе с коррупцией. Можно провести опрос фирм, граждан и государственных чиновников, чтобы узнать, что они думают о коррупции. Можно оценить, насколько сильна правовая база для борьбы с коррупцией в той или иной стране. Наконец, можно оценить готовность правительства расследовать и доводить до суда дела о коррупции.

Для измерения степени коррупции Корпорация вызовов тысячелетия использует, прежде всего, индекс Института Всемирного банка. Этот индекс учитывает до 21 различного источника данных, в зависимости от их наличия в соответствующих странах. Одно из преимуществ этого индекса заключается в том, что он оценивает восприятие и опыт граждан и фирм конкретных стран. Таким образом, правительства располагают честным откликом со стороны людей, которые живут и работают в их странах и хорошо знают ситуацию на местах.

Например, одним из источников, используемых Институтом Всемирного банка, является Глобальный барометр коррупции «Транспэрэнси интернэшнл». В Индонезии, где коррупция является настоящим бичом для государственного сектора на протяжении многих лет, правительство, кажется, наконец, нашло выход из трудного положения, и это отражается на результатах опроса общественного мнения «Транспэрэнси интернэшнл». Согласно Глобальному барометру коррупции за 2005 год, 81% индонезийцев полагают, что в ближайшие три года коррупция уменьшится. Из 69 рассмотренных стран Индонезия оказалась наиболее оптимистично настроенной в отношении усилий своего правительства по борьбе с коррупцией.

Вопрос: Что это за «эффект Корпорации вызовов тысячелетия», о котором вы упоминали во многих ваших выступлениях?

Данилович: Критерии выбора Корпорации вызовов тысячелетия мотивируют страны проводить реформы, которые в ином случае они, возможно, не стали бы проводить, для того чтобы завоевать и сохранять свое право на получение финансовой помощи от Корпорации. Страны

берутся за пересмотр своей политики, нормативных актов и законодательства, чтобы улучшить свое управление, бороться с коррупцией, увеличивать инвестиции в здравоохранение и образование и провести микро- и макроэкономические реформы. Мы с гордостью называем называть этот стимулирующий механизм «эффектом Корпорации», наличие которого широко документировано.

По данным проекта «Бизнес» Международной финансовой корпорации, 24 страны сослались на Корпорацию вызовов тысячелетия как на главный побудительный стимул к улучшению своего делового климата. Международная финансовая корпорация пришла к выводу, что эти реформы «могут увеличить темпы роста средней развивающейся экономики примерно на одну четверть – половину процентного пункта».

Более десяти стран создали межведомственные комитеты и президентские комиссии для выработки стратегий реформ, учитывающих наши критерии выбора. Президенты и министры приезжают к нам, пишут нам, спрашивают наших послов в их странах: «Какие реформы нам необходимо провести, чтобы приобрести право на получение финансовой помощи от Корпорации вызовов тысячелетия?»

Эти реформы приносят конкретные результаты.

В Сальвадоре, правительство которого инициатива Корпорации вызовов тысячелетия вдохновила на сокращение срока открытия собственного дела со 115 до 26 дней, были отмечены 500-процентный рост числа регистрируемых новых предприятий и резкое увеличение процента удовлетворенных клиентов – с 32% до 87%.

Правительство Доминиканской Республики также проявило большой интерес к участию в инициативе Корпорации вызовов тысячелетия и создало три рабочих группы для устранения имеющихся недостатков в каждой из трех категорий инициативы – справедливое правление, инвестиции в развитие человеческого потенциала и экономическая свобода. Вот что сказал о критериях отбора участников инициативы Корпорации вызовов тысячелетия секретарь президента по техническим вопросам Темистокл Монтас: «Мы ставим перед собой эти цели, потому что это правильно. Они пополняют то наследие, которое нынешняя администрация оставит доминиканскому народу». Правительство планирует обнародовать свой План действий по выполнению требований инициативы

Корпорации вызовов тысячелетия и создать специальный веб-сайт, посвященный реформам, которые оно планирует провести, чтобы получить право получать помощь от Корпорации. Недавно правительство сообщило Корпорации вызовов тысячелетия, что в связи со своим желанием стать полноправным участником ее инициативы, оно намерено провести широкомасштабную кампанию по иммунизации против кори, которая охватит 5 млн. чел.

В Индонезии министр финансов Сри Муляни Индравати неоднократно заявляла, что подлинная привлекательность инициативы Корпорации вызовов тысячелетия заключается в ее «одобрении эффективного хозяйствования». Это посылает мощный сигнал частным инвесторам. Как она выразилась:

«Дело не в деньгах. Дело в признании того, что мы поступаем правильно». В этом году президент Филиппин Глория Макапагал-Арройо совершила беспрецедентный шаг, выделив на борьбу с коррупцией 19 млн. долл. – сумму, практически равную бюджету Пороговой программы Корпорации вызовов тысячелетия объемом в 20 млн. долл. Судя по всему, объявление об этой программе укрепило решимость филиппинцев бороться с коррупцией.

В области развития в целом другие доноры принимают во внимание подход Корпорации вызовов тысячелетия, который заключается в том, чтобы выделять средства конкретно странам, проводящим реформы. Мы видим растущий интерес со стороны некоторых доноров к введению рейтинговых систем или «табелей успеваемости», аналогичных нашим, для отбора стран, которым было бы целесообразно оказать помощь. Оказываемая странам помощь не будет эффективной, если они сами не будут прилагать усилий для обеспечения своего собственного развития.

Оказываемая странам помощь не будет эффективной, если они сами не будут прилагать усилий для обеспечения своего собственного развития. ■

Оказываемая странам помощь не будет эффективной, если они сами не будут прилагать усилий для обеспечения своего собственного развития.

Библиография

Дополнительная литература по теме коррупции и борьбы с ней

Della Porta, Donatella, and Alberto Vannucci. *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New York, NY: Aldine de Gruyter, 1999.

Heidenheimer, Arnold J., and Michael Johnston, eds. *Political Corruption: Concepts & Contexts*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2001.

Johnson, Roberta Anne. *The Struggle against Corruption: A Comparative Study*. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2004.

Johnston, Michael. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press, 2005.

Kang, David C. *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press, 2002.

Karlins, Rasma. *The System Made Me Do It: Corruption in Post-Communist Societies*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2005.

Kidd, John, and Frank-Jürgen Richter, eds. *Fighting Corruption in Asia: Causes, Effects, and Remedies*. River Edge, NJ: World Scientific, 2003.

Klitgaard, Robert E. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press, 1988.

Kpundeh, Sahr John. *Politics and Corruption in Africa: A Case Study of Sierra Leone*. Lanham, MD: University Press of America, 1994.

Krastev, Ivan. *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anticorruption*. Budapest, Hungary: Central European University Press, 2004.

Levi, Michael, and David Nelkin. *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption*. Oxford, UK; Cambridge, MA: Blackwell Publishers, 1996.

Mbaku, John Mukum. *Bureaucratic and Political Corruption in Africa: The Public Choice Perspective*. Malabar, FL: Krieger Pub. Co., 2000.

Mungiu-Pippidi, Alina. "Corruption: Diagnosis and Treatment." *Journal of Democracy*, vol. 17, no. 3, July 2006, pp. 86-100.

Naresh, Ragan. "Public Corruption." *American Criminal Law Review*, vol. 43, no. 2, Spring 2006, pp.825-868.

Pereira, Luiz Carlos Bresser, and Peter Spink, eds. *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1999.

Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York, NY: Cambridge University Press, 1999.

Sampford, Charles, et.al., eds. *Measuring Corruption*. Aldershot, England; Burlington, VT: Ashgate, 2006.

Shah, Anwar. "Combating Corruption: Look Before You Leap." *Finance and Development*, December 2004, pp. 40-43.

Stapenhurst, Rick, and Sahr John Kpundeh, eds. *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*. Washington, DC: World Bank, 1999.

Thompson, John B. *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age*. Malden, MA: Blackwell, 2000.

Tulchin, Joseph S., and Ralph H. Espach, eds. *Combating Corruption in Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2000.

Ресурсы Интернета

Основные веб-сайты по теме коррупции и борьбы с ней

Справочники

Справочник Подера Чиудадано «Прозрачные выборы» в рамках Инициативы по правосудию для открытого общества (предварительный вариант, 2000 год)

http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102247

Справочник: политика и стратегия борьбы с коррупцией, изданный Корпорацией по частным инвестициям за рубежом (2006 год)

<http://www.opic.gov/about/Transparency/documents/opicanticorruptionhandbook0906.pdf>

Агентство США по международному развитию

Справочник «Деньги в политике»: руководство по повышению прозрачности в развивающихся демократиях (2003 год)

http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacr223.pdf

Справочник по борьбе с коррупцией (1999 год)

http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf

Веб-сайты

Издержки коррупции

<http://americanradioworks.publicradio.org/features/corruption/>

«Борьба с правонарушениями в корпоративной среде и органах государственной власти: руководство по изучению международных и американских федеральных законов по борьбе с преступлениями и коррупцией среди «белых воротничков»

<http://www.llrx.com/features/whitecollarcrime.htm>

«Глобальная неподкупность»

<http://www.globalintegrity.org/2004/country.aspx>

«Глобальная неподкупность» предоставляет все-сторонние отчеты о положении дел с неподкупностью государственных чиновников и коррупцией в 25 странах.

«Транспэрэнси интернэшнл»

Глобальный Отчет за 2006 год о коррупции
<http://www.transparency.org/publications/gcr>

Коррупция в мире политики: выборочные ссылки на ресурсы Интернета
http://www.transparency.org/global_priorities/corruption_politics/links_political_corruption

Филиал «Транспэрэнси интернэшнл» в США
www.transparency-usa.org

Инициативы по борьбе с коррупцией Государственного департамента США
<http://www.state.gov/p/inl/corr/>

Взятничество и коррупция
http://usinfo.state.gov/ei/economic_issues/bribery_and_corruption.html

Электронные публикации

Anderson, James and Cheryl Gray. *Anti-Corruption in Transition 3: Who Is Succeeding... and Why?* World Bank Publications, 2006.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:20989777~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258599,00.html>

Gurgur, Tugrul, and Anwar Shah
Localization and Corruption: Panacea or Pandora's box? World Bank Publications, 2005
<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/206958/Localizationandcorruption.pdf>

«Деньги в политике: исследование практик финансирования партий в 22 странах»
<http://www.accessdemocracy.org/showdoc.asp?lang=1&id={324ACB49-B2B9-4CF2-971B-BD449BEF9377>

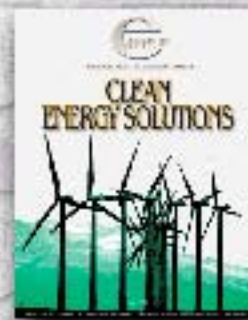
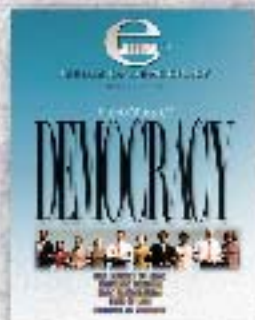
Библиотека управления Всемирного банка
<http://info.worldbank.org/etools/library/governance.asp?topicID=646&n=1&del=&cdrom=>
Включает в себя полные тексты 45 публикаций Всемирного банка по теме борьбы с коррупцией.



**A MONTHLY JOURNAL
ABOUT THE UNITED STATES
OFFERED IN MULTIPLE
LANGUAGES**

Five Thematic Editions:

- Economic Perspectives
- Foreign Policy Agenda
- Global Issues
- Issues of Democracy
- Society & Values



REVIEW THE FULL LISTING OF TITLES AT
<http://usinfo.state.gov/pub/ejournalusa.html>