

Борьба с коррупцией в расширенном контексте развития и управления

Некоторые уроки, извлеченные из практического опыта

Заявление главы делегации Всемирного Банка на Международной конференции, проходившей 9-11 декабря 2003 года в Мериде (Юкатан, Мексика) в связи с подписанием на высшем уровне Конвенции ООН по борьбе с коррупцией¹

Д-р Даниель Кауфман, Институт Всемирного Банка

Мы поздравляем Объединенные Нации и мексиканскую сторону, выступающую хозяйкой данной Конференции, и благодарим их за организацию мероприятия такой значимости, а так же за адресованное нам приглашение принять участие в пленарных заседаниях. Мы рады возможности послушать участников из числа экспертов и должностных лиц, которые представляют такое большое количество стран и организаций, действующих по всему миру, и поучиться у них. Стараясь быть кратким, я остановлюсь на ряде моментов, характеризующих некоторые важнейшие уроки, о которых нам хотелось бы рассказать в настоящее время. При этом я буду опираться на опыт нашей практической и исследовательской деятельности в данной области в этот переломный момент.

На перепутье: удачи, неудачи, неприкрашенная реальность и надежда. Сегодня во всем мире в вопросах управления мы переживаем переломный момент. С одной стороны в нас жива большая надежда, и зачастую мы воодушевляемся ею, чему способствуют такие инициативы, как данная Конвенция ООН и недавние конвенции ОЭСР и ОАГ, а также дополнительные усилия, предпринимаемые международным сообществом, руководителями и реформаторами системы государственного управления многих отдельно взятых стран, их гражданским обществом. Аналогичным образом инновационные подходы, применяемые в рамках ряда программ, которые реализуются на местах, на уровне стран, свидетельствуют о том, что прогресс в данной области возможен, и это подтверждает опыт таких государств, как Ботсвана, Чили и Словения. Об этом же говорят и отдельные проекты, такие как: введение оценочных карточек в индийском городе Бангалор, увенчавшееся значительным ростом удовлетворенности населения работой местных органов власти и снижением уровня коррупции; введение системы отслеживания бюджетных расходов в Уганде, в результате которого сократилась утечка средств из бюджетов местных школ; привлечение всех заинтересованных сторон к участию в бюджетном процессе в бразильском городе Порту-Алегри и в других местах; внедрение мексиканским правительством прозрачной и эффективной системы "электронных закупок" (Compranet); и реформы системы управления, проведенные в Албании в конце девяностых годов по следам первой углубленной диагностики коррупции.

В последние годы мы смогли начать оказывать странам активную помощь в вопросах управления и борьбы с коррупцией. Международное сообщество уделяет этой проблеме все большее внимание, о чем свидетельствует сегодняшнее историческое подписание Конвенции здесь в Мериде, а также инициативы ОЭСР и других международных органов (подкрепляемые новаторской работой, которую на протяжении десятилетия ведут различные НГО, такие как TI). До середины девяностых годов Всемирный Банк не имел возможности оказывать помощь в борьбе с коррупцией, поскольку она считалась проблемой чисто внутривнутриполитической. Более того, до середины девяностых годов действовали правила, ограничивавшие употребление самого слова "коррупция" (вместо него использовались различные эвфемизмы). Однако после того как президентом Всемирного Банка стал Джеймс Вулфенсон, и появились новые данные, свидетельствующие о том, насколько серьезно коррупция препятствует развитию, ситуация

¹ Подготовке настоящего документа способствовала совместная работа с многочисленными коллегами по Всемирному Банку, занимающимися проблемами управления.

изменилась, и, начиная с 1997 года, Всемирный Банк играет значительную роль в данной области. Создав глобальную базу данных о существующих в мире моделях управления, мы получили систематизированное представление о масштабах коррупции и путях, которыми она способствует бедности, неравенству и низкому уровню экономического развития. Очевидно, что, с точки зрения развития, борьба с коррупцией и добросовестное управление приносят громадный дивиденд, способный достигать порядка 400%: страны, добивающиеся даже скромного успеха в контроле над коррупцией, в долгосрочной перспективе могут рассчитывать на вчетверо больший прирост подушного дохода и аналогичный прогресс в снижении уровня детской смертности и неграмотности.

Размах процветающей во всем мире коррупции ошеломляет (по самым консервативным оценкам общая сумма доходов, получаемых во всем мире в виде взяток, измеряется даже не миллиардами, а триллионами [нижний предел] долларов США в год, а если прибавить к этому приблизительно рассчитанному показателю косвенные и долгосрочные издержки, его значение станет еще больше). И не удивительно, что коррупция так негативно сказывается на социально-экономической ситуации и уровне развития огромного числа стран. Общая сумма "грязных" контрактов на поставку, ежегодно заключаемых во всем мире, также крайне велика; не менее велика и сумма отмываемых средств. Кроме этого, исследования показывают, каким бременем коррупция, подобно регрессивному налогу, ложится на плечи бедных, которые, в конечном счете, отдают непропорционально большую долю своих доходов в виде взяток для получения основных услуг и при этом страдают от ограниченности доступа к здравоохранению, образованию и другим подобным благам. Установлено также, что коррупция представляет собой значительное бремя для инвесторов (в среднем это бремя соответствует 20-процентному налогу). При этом анализ фактов во временном плане оказывает отрезвляющее воздействие: несмотря на некоторые серьезные усилия и некоторые успехи, в среднем за прошедшее десятилетие ситуация нигде в мире не улучшилась, и об этом пойдет речь далее.

Начиная с конца девяностых годов, при участии Банка во многих странах мира осуществляются сотни проектов, которые призваны помочь этим странам бороться с коррупцией во всех секторах экономики. Некоторые из стран добились определенного успеха на этом поприще, некоторые нет. То же относится и к собственным проектам Всемирного Банка, направленным на оказание поддержки странам в их антикоррупционной деятельности. Мы стараемся учиться на удачах, неудачах и ошибках. И мы продолжаем пополнять свою базу данных о существующих системах управления. Благодаря прогрессу статистики и появлению новых средств эмпирической оценки, мы можем измерять, контролировать и анализировать качество управления и уровень коррупции, причем как путем сопоставления на совокупном международном уровне, так и на уровне гораздо более детальной и углубленной диагностики отдельных стран. Это дает возможность строго, на основе конкретных фактов оценивать, какие подходы работают, а какие нет. Более того, благодаря новым средствам обеспечения прозрачности (включая системы типа "электронное правительство"), подкрепленной существующей во многих странах тенденцией к усилению гласности и демократической подотчетности, эти данные и показатели позволяют ориентированным на реформы представителям государства и гражданскому обществу добиваться перемен, направленных на совершенствование системы управления.

Наращивая свою деятельность в данной области, мы вынесли для себя определенные уроки, касающиеся процессов, действующих и внутри самого Банка, чтобы финансируемые им проекты не оказались запятнаны коррупцией. Чуть позже на этой неделе, в ходе работы одной из параллельных сессий наши коллеги из департамента расследований представят конкретные средства дознания и поделятся сделанными выводами. Кроме того, на параллельных сессиях наши коллеги расскажут о том, каким образом Всемирный Банк содействует привлечению

гражданского общества к решению проблем в данной области, и как можно сводить к минимуму злоупотребления в системе руководства финансовым сектором.

Существенно повысившееся внимание к данной области и растущая доступность баз данных обусловили повышение ответственности, которая проявляется в мониторинге и оценке существующей во всем мире ситуации на предмет наличия в ней сдвигов в лучшую сторону. Как уже отмечалось, несомненно, имеются примеры успеха, которые нам демонстрируют некоторые страны, города и институты. Но отрезвляющая реальность состоит в том, что на каждый успешный пример приходится масса других примеров, характеризующихся бездействием и даже ухудшением ситуации. Разброс результатов, отражающих эффективность борьбы с коррупцией в разных странах, городах и институтах, огромен. Вследствие этого прогресс в деле контроля над коррупцией в мире в целом в последнее время невелик. Имеющиеся данные говорят о том, что на протяжении последнего десятилетия или около того стагнация, наблюдаемая на всех уровнях управления, сводит на нет успехи в некоторых областях реформирования экономики и отдельных секторов. Учитывая эту отрезвляющую реальность, мы обязаны спросить себя, не следует ли нам на следующем этапе сконцентрировать больше усилий на некоторых областях. Наличие такого большого разрыва в показателях качества управления требует внимательного анализа существующих различий и изучения успешного опыта (с поправкой на условия конкретных стран). Опираясь на уроки, вынесенные из опыта, и имеющиеся данные, мы предлагаем выборочно рассмотреть следующие проблемы:

1. О связи между коррупцией и управлением. Коррупция и управление связаны между собой, хотя это и самостоятельные понятия. Борьба с коррупцией нельзя, просто "борясь с коррупцией" – т.е. проводя новые и новые антикоррупционные кампании, создавая дополнительные антикоррупционные структуры и бесконечно переписывая своды законов (которые зачастую не применяются). Коррупцию необходимо рассматривать в расширенном контексте управления. А в этом расширенном контексте существуют и другие важные измерения, такие как господство права, охрана прав собственности, свобода прессы, политическая конкуренция, прозрачность финансирования кампаний и т.д. Все эти измерения также влияют на уровень коррупции и требуют непосредственного рассмотрения. Необходимо четко понимать, в каких именно аспектах управления страна сталкивается с проблемами, какими основными причинами объясняется слабость институтов, способствующая процветанию коррупции, какие конкретные политические факторы и закрепленные права усиливают коррупцию в стране. Роль механизмов гласности, доступных гражданам в обуздании коррупции, имеет в этом контексте особое значение.

2. О силе данных и прозрачности. Теперь мы можем определять и измерять основные параметры управления, а доступные нам новые данные, как по всем странам мира в целом, так и по результатам диагностики отдельно взятых стран, представляют собой важное средство обеспечения прозрачности, с помощью которого страны-реформаторы ведут профилактическую работу, осуществляя мониторинг и информируя тех, кто отвечает за принятие стратегических решений, о проблемах управления и коррупции. Данные очень важны для выяснения реального положения вещей, а также для проверки и согласования наших собственных взглядов. В связи с этим необходимо поощрять дальнейшее внедрение и других механизмов обеспечения прозрачности, таких как законы о свободе информации, публикуемые декларации доходов высших должностных лиц и политиков, информационные системы типа "электронные закупки" и т.д.

3. История, культура, идеология и глобализация как факторы, определяющие уровень коррупции? Эти популярные понятия, порой оказывающиеся мифами, не выдерживают проверки фактами. Отсутствуют какие-либо неопровержимые доказательства того, что уровень

коррупции определяется культурой. Таким образом, нет оснований для того, чтобы оправдывать недостаточное внимание к проблеме коррупции культурными причинами. Коррупция представляет собой раковую опухоль в любой [культурной] среде, нанося огромный ущерб обществу в целом и бедным слоям населения в частности. Существуют антропологические исследования, показывающие, что даже неграмотный крестьянин в деревне в состоянии отличить подарок от взятки. То же можно отнести и к историческим факторам: хотя они и важны для понимания того, как эволюционировали качество управления и система институтов страны, нельзя говорить о наличии какого-то определяющего исторического наследия, которое страны были бы не в состоянии преодолеть, и это подтверждается значительно разнящимися результатами в области институционального развития, управления и борьбы с коррупцией, которые демонстрируют страны, относящиеся к одним и тем же регионам и имеющие очень схожие исторические, культурные и лингвистические корни.

Далее, мы не находим подтверждения того, что процветание в стране коррупции может объясняться идеологическим уклоном правительства. Существуют превосходные примеры контроля над коррупцией в государствах как с левой, так и с правой идеологией, но, к сожалению, примеры стран пораженных чумой коррупции, также можно найти в обоих идеологических лагерях. Еще одним "мифом" из этой же области является утверждение, будто процветанию коррупции в значительной степени способствует процесс глобализации. На самом же деле факты свидетельствуют о том, что страны, поддерживающие глобализацию, имеют возможности для обуздания коррупции. То же можно сказать и об экономических реформах. Отсутствуют факты, которые свидетельствовали бы о том, что приватизация ведет к повышению уровня коррупции. Более того, там, где при проведении приватизации преобладают принципы прозрачности и конкуренции, имеет место противоположная картина.

4. О комиссиях по борьбе с коррупцией. Оценивая, какие задачи могли бы решить антикоррупционные структуры, и возлагая на них те или иные ожидания, необходимо исповедывать реалистический подход. В нескольких отдельно взятых случаях таким структурам удавалось добиваться успеха (примечательным примером здесь может служить Гонконг), но во многих других случаях это было иначе. Трудно ожидать больших результатов от антикоррупционной комиссии, создаваемой в условиях, где коррупция носит системный или эндемический характер. В иных условиях (характеризующихся средним или низким уровнем коррупции) такие комиссии могли бы принести пользу, но в этом случае еще более важную роль будут играть дополнительные реформы, такие как сокращение бюрократических проволочек, либерализация торговых барьеров, борьба с незаконным влиянием отдельных привилегированных групп ("захват государства"), реформирование системы финансирования политических кампаний, а также другие экономические и политические преобразования, призванные стимулировать конкуренцию и прозрачность. Более того, комиссии по борьбе с коррупцией не могут добиваться успеха, действуя в изоляции (или в условиях существующего в государстве институционального вакуума). Не менее важно привлекать к работе другие структуры: министерство юстиции и правоохранительные органы, другие ключевые ведомства общенационального уровня, такие как министерство финансов, налоговые органы, органы снабжения и Центральный Банк, а также органы власти нижестоящих уровней.

5. Гласность и демократическая подотчетность как средства совершенствования управления и борьбы с коррупцией. Даже там, где система государственного управления функционирует на основе подхода, предусматривающего наличие многих институтов, она не в состоянии обеспечить успех или быть устойчивой, если за всеми инициативами стоят только институты государства. Жизненно важно, исповедуя принцип демократической подотчетности, привлекать к участию в этих инициативах все основные сегменты гражданского общества, средства массовой информации, парламент, судебную власть и частный сектор. Факты

свидетельствуют о том, что страны, в которых ограничивается свобода прессы, права граждан, гласность и участие [всех заинтересованных слоев населения в происходящих процессах], едва ли способны добиваться снижения уровня коррупции.

6. Коррупция и частный сектор. Очевидно, что на частном секторе также лежит большая ответственность за происходящее в данной области. Ведь влиятельные фирмы и многопрофильные корпорации в значительной степени влияют на политику и институты страны, способствуя их изменению – иногда в лучшую, но порой и в худшую сторону. Важно добиваться открытости и стимулировать конкуренцию, так как это позволяет избежать "захвата" государственных институтов привилегированными монополистическими группами. Недобросовестное влияние и "захват государства" некоторыми крупными корпорациями, когда они имеют место, сказываются на политической структуре и выливаются в глубокое проникновение коррупции в государственные институты. Таким образом, коррупция – это проблема не только бюрократии среднего звена. Политические структуры и их связи с элитой частного сектора также требуют пристального внимания.

7. Коррупция и международный контекст. Вне всяких сомнений большая ответственность за состояние дел в данной области лежит и на международном сообществе. Подписываемая сегодня Конвенция ООН по борьбе с коррупцией – это важная веха. Эффективный мониторинг, стимулы для улучшения ситуации и соответствующие механизмы принуждения станут основными факторами успеха при ее воплощении в жизнь. Далее, дополнительные меры со стороны стран-участниц ОЭСР и международных корпораций также будут играть очень важную роль в глобальных усилиях, направленных на борьбу с коррупцией во всем мире. Международные корпорации своей деятельностью способны влиять на качество управления и уровень коррупции в стране, изменяя их в лучшую или в худшую сторону. В связи с этим очень важно внедрять стимулы для становления системы добросовестного управления в странах с формирующимися рыночными отношениями. Страны-участницы ОЭСР (и, в частности, государства "Большой семерки") способны сыграть ключевую роль в создании базы для эффективно управляемых транснациональных инвестиций и помощи. Приверженность государств "Большой семерки" борьбе с коррупцией и поощрению добросовестного управления во всем мире как приоритетным направлениям их деятельности необходима и в этот переломный момент должна быть гарантирована. В наши дни это важно не только для обеспечения экономического развития, но и обусловлено соображениями международной безопасности.

В данном контексте еще одним важным фактором является повышение прозрачности и открытости международного банковского сектора и решение проблемы отмывания денег. И включение в Конвенцию ООН положения об изъятии доходов, полученных преступным путем, является отрядным примером отражения этого контекста. В рамках нашей собственной международной финансовой структуры мы будем и дальше опираться на полученный опыт и строго придерживаться принятых обязательств; мы, как и прежде, будем делиться информацией обновляемых баз данных о существующих в мире системах управления, одновременно предоставляя необходимый мониторинговый, аналитический и рабочий инструментарий. Мы будем и дальше тесно сотрудничать со всеми нуждающимися в этом странами, помогая им добиваться улучшения ситуации [с коррупцией]. Мы будем продолжать прилагать усилия к тому, чтобы финансируемые Банком проекты, равно как и его внутренние процедуры, отвечали высшим стандартам, придерживаясь при этом политики нетерпимости к нарушениям. Нами приняты серьезные обязательства по обеспечению прозрачности в данной области, а также многочисленные сопутствующие меры, такие как проявление инициативы в опубликовании списков компаний, которые оказались замешанными в коррупции при осуществлении проектов, финансируемых Всемирным Банком.

8. Признание роли внутренней политики. Мы как международный институт твердо намерены продолжать наращивать свои усилия, демонстрируя хороший пример, делаясь опытом и оказывая поддержку конкретными программами и проектами, направленными на обеспечение добросовестного управления и борьбу с коррупцией. В то же время важно признать, что накопленный нами опыт указывает на ограниченность возможностей международной организации, действующей на этом поприще в одиночку: успех или неуспех в снижении уровня коррупции в огромной степени определяется внутренней политикой страны. Политика и групповые интересы часто оказывались серьезным препятствием на пути реализации эффективных технократических проектов в данной области. Политика со всей очевидностью [определяет порядок решения] внутренних проблем; соответствующая руководящая роль и воля к проведению реформ должны произрастать и поддерживаться изнутри. Зачастую подобные политические аспекты связаны с групповыми интересами кого-то из представителей элиты, и это также необходимо понимать и учитывать при выработке реалистических программ и мер. Технократические решения, предлагаемые международными институтами и экспертами со стороны, едва ли дадут какой-либо результат за отсутствием решимости местных руководителей осуществить политические преобразования и пойти на трудный шаг реформирования институциональной системы для обеспечения должной профилактики [коррупции]. Финансирование политических кампаний, обеспечение прозрачности законодательного процесса, свободы средств массовой информации, прав женщин и парламентского иммунитета – вот лишь некоторые проблемы, для решения которых могли бы пригодиться технические ноу-хау, но и при этом они в первую очередь остаются проблемами внутренней политики.

В заключение необходимо еще раз подчеркнуть важность коллективных усилий, в рамках которых различные международные и национальные участники выполняют свои функции. Политика и руководящая роль имеют значение, равно как и стратегия международных корпораций и внутреннего частного сектора. Следует сделать акцент на изменение существующих стимулов путем проведения системных реформ с целью добиться успеха в области сдерживания и профилактики [коррупции] – [борьба с коррупцией] на более поздних стадиях обходится дорого и не всегда оказывается самым результативным подходом. Серьезные проблемы в государственном секторе и законодательной системе еще лишь только ждут своего решения во многих странах. Нам предстоит осилить долгий путь, и одной из его вех является реализация этой важной Конвенции ООН по борьбе с коррупцией. Но примеры стран, которым удалось создать систему добросовестного управления, включая те из них, что находятся в стадии формирования рыночных отношений, безусловно, свидетельствуют о том, что эта цель, достижима, и что богатство страны не является ни необходимым, ни достаточным условием образцового управления.

Мерида, 9 декабря 2003 г.

Общую информацию о проблемах управления и борьбы с коррупцией вы найдете на сайте:

<http://www.fightcorruption.org/>

Доступ к данным: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/data.html>