

ВВЕДЕНИЕ

Доклад о положении с коррупцией в мире 2004 дает обзор положения с коррупцией в мире. Он охватывает развитие событий на национальном и международном уровне, институциональные и законодательные перемены как внутри частного сектора, так и внутри гражданского общества в период с июля 2002 по июнь 2003 г. В этом году *Доклад о положении с коррупцией в мире* обращен на политическую коррупцию. В нем представлены 34 национальных отчета и информация о самых последних исследованиях в области коррупции.

Политическая коррупция: масштаб проблемы

Политическая коррупция – это злоупотребление политическими лидерами вверенной им властью ради личной выгоды. Масштаб данной проблемы может быть очень значителен. Один из самых коррумпированных политиков в мире, Мохамед Сухарто, президент Индонезии, согласно выдвинутым в его адрес обвинениям, похитил средства на сумму до 35 миллиардов долларов у государства, ВВП на душу населения которого колеблется в районе 700 долларов в год.

Коррупция в системе политических финансов имеет многие формы – от покупки голосов избирателей и использования незаконных фондов до продажи должностей и злоупотребления государственными средствами. Не все из них носят незаконный характер. К примеру, законные пожертвования политическим партиям часто приводят к изменениям в политической жизни. Обзор Мирового экономического форума 2003 г. выявил, что в 89 процентов из 102 стран, где было проведено это исследование, уровень прямого воздействия законных политических пожертвований на конкретные политические решения умеренный или высокий.

Контроль за политическими финансами

Виды законодательных механизмов, контролирующих политические финансы, в основной своей массе не являются адекватными. Стандартные правила включают общественное финансирование политических партий, ограничения на пожертвования и раскрытие источников финансирования. Но даже требования по раскрытию источников финансирования, наименее спорные из всех правил, отсутствуют в каждой четвертой стране. Что еще хуже, в каждой третьей стране все еще отсутствует система регулирования финансирования деятельности политических партий.

Помимо прямого финансирования, законодательство должно принять в расчет непрямые, неденежные пожертвования партиям, особенно в форме свободного или субсидированного доступа к СМИ. Собственники СМИ в Гватемале и Уругвае добились значительного политического выигрыша в силе, предоставляя правящим партиям свободный эфир. Премьер-министр Италии Сильвио Берлускони является одновременно и владельцем крупнейших телекомпаний страны, и руководителем процесса регулирования деятельности трех принадлежащих государству информационных сетей, что указывает на конфликт интересов.

Тот факт, что в Греции в 2000 г. кандидаты проигнорировали правила ведения предвыборной кампании, не вызвал уголовного расследования. В середине 2002 г. правительство изменило правила, регулирующие финансирование деятельности политических партий, но на деле требовалось не установление новых правил, а более эффективная реализация в жизнь уже существующих.

Эффективное воплощение законов в жизнь требует существования независимых контролирующих агентств, наделенных полномочиями по надзору, расследованию и, при необходимости, заведению судебного дела в случае нарушения избирательного законодательства. К сожалению, у многих правительств не хватает политической воли должным образом «вооружить» агентства, надзирающие за выборными процессами, дабы это не сработало против них, когда они уйдут из власти.

К примеру, Мексиканский федеральный институт выборов в 2003 г. получил доступ к банковским данным. Но этот доступ действует только в каждом конкретном случае и только когда суд, рассматривающий дела, связанные с выборами, принимает решение, что действие жестких законов о банковской тайне может быть приостановлено.

Часто бывает так, что только инициативы гражданского общества приводят в действие законы о политических финансах - в основном посредством мониторинга их реализации в жизнь, анализа партийных счетов и обнародования доступной информации. В Соединенных Штатах Центр реагирования на политику (Center for Responsive Politics) помог распутать обширные связи компании Энрон с администрацией Буша, разоблачение которых заставило многих задуматься, не закрывало ли правительство глаза на многочисленные нарушения этой компании.

Передача коррумпированных политиков под суд

Одной из положительных перемен года, являющегося предметом рассмотрения, стало лишение бывшего президента Нигарагуа Арнольдо Алемана неприкосновенности и его последующее судебное преследование за растрату и отмывание доходов. Однако изучение 34 стран обнаруживает, что в течение 2002-03 гг. большее количество правительств, включая Италию и Казахстан, предпочитает расширять сферу применения неприкосновенности от судебного преследования, нежели ограничивать ее.

Важные усилия, направленные на то, чтобы предать коррумпированных политиков суду, были сорваны непоследовательностью законов о выдаче преступников. К примеру, бывший президент Перу Альберто Фухимори получил убежище от судебного преследования благодаря своему японскому гражданству. Несмотря на многочисленные требования Перу и международных НКО, Япония отказывается выдать его.

Лазейки в законах также препятствуют быстрому возвращению на родину богатств, присвоенных коррумпированными лидерами. Частичное ослабление в конце 1990-х гг. кодекса о банковской тайне Швейцарии вызвало надежды, что украденные капиталы могут быть проще возвращены на свою родину, но прогресс остается медленным. Международным следователям потребовалось более пяти лет для того, чтобы добиться судебного решения, обязавшего Беназир Бхутто вернуть 250 тысяч долларов – лишь малую часть тех миллионов, которые, как считается, она и ее семья украли у Пакистана. Примером более положительного развития событий является тот факт, что в конце 2003 г. президент Нигерии Олусегун Обасанжо объявил о согласии швейцарских властей вернуть на родину 618 миллионов долларов, которые, как полагают, были похищены бывшим покойным диктатором Сани Абачи. Это будет действительно до тех пор, пока Нигерия будет верна своему обязательству использовать возвращенные средства на улучшение системы образования и здравоохранения, а также сельского хозяйства и инфраструктуры.

Источник финансирования политической коррупции: роль частного сектора

В качестве источника поступления основной части средств, при помощи которых финансируется политическая коррупция, корпоративный сектор должен играть принципиальную роль в том, чтобы положить конец злоупотреблению властью.

Санкционированная законом секретность и отсутствие прозрачности в вопросах ценообразования помогает сохранить без изменений коррупцию в торговле вооружением. Имевшие место разоблачения взяток, которые платились для того, чтобы добиться заключения сделок по торговле оружием, привели в 1990-е гг. к падению французских и немецких политиков. Они продолжают дорого обходиться чиновникам Южной Африки, где министерством обороны была совершена огромная сделка с явным пренебрежением к острым социальным и экономическим проблемам страны.

Еще одной питательной средой для политической коррупции является энергетический сектор. Поток денег от добычи нефти столь значителен, что он может исказить принятие решений как в бедных, так и в богатых странах, что продемонстрировал скандал с компанией Эльф. Чем значительнее место нефтяного сектора в экономике страны, тем больше возможностей для коррупции.

Перемены на мировом и региональном уровне

Конвенция ООН против коррупции, которая должна быть подписана в Мексике в декабре 2003 г., является первым международным инструментом по борьбе с коррупцией. Она устанавливает новые стандарты национального и международного законодательства, среди прочего, накладывая на государства, подписавшие эту конвенцию, обязательства по усилению сотрудничества и взаимной правовой помощи, особенно в том, что имеет отношение к возвращению имущества. Но для ее успеха требуется политическая воля и готовность следить за ее исполнением.

Конвенции Союза африканских государств по предупреждению и борьбе с коррупцией и связанными с ней преступлениями представляет собой первую систему по борьбе с коррупцией в принявших её государствах. Принятая в июле 2003 г., она требует ратификации ее 15 государствами для вступления этой конвенции в силу. Она обладает некоторыми недостатками, такими, например, как слабый механизм воплощения в жизнь и условие, в соответствии с которым любой участник конвенции может отказаться от соблюдения ряда ее условий.

Оптимизм, окружавший Конвенцию ОЭСР против взяточничества, уступил место разочарованию. Хотя эта конвенция вступила в силу в феврале 1999 г., никаких связанных с ней судебных приговоров к концу 2003 г. не было – за исключением дел, заведенных в Соединенных Штатах в соответствии с законодательством, предшествовавшим Конвенции ОЭСР. Более того, многие компании по-прежнему не знают, что подкуп иностранных должностных лиц является уголовным преступлением.

Приближающееся вступление 10 государств в Европейский Союз вызывает озабоченность их готовностью и преданностью ЕС борьбе с коррупцией в своих рядах. Чтобы соответствовать требованиям к вступлению в ЕС, бывшие коммунистические страны с широко распространенной там коррупцией

создали по большей части косметические антикоррупционные институты и теперь готовы войти в ЕС, который не смог разработать единой для всего союза антикоррупционной системы.

«Счет «Вызов тысячелетия», если он будет воплощен в жизнь, радикально изменит американскую программу технической помощи, предоставляя значительный объем помощи избранной группе государств. Чтобы иметь возможность претендовать на такую помощь, государство должно иметь балл выше среднего по шкале коррупции. Проблема заключается в том, что это, выступающее в качестве определяющего, требование базируется на предположении, что данные по коррупции точны, а также отказывается принять к сведению относительно разные стартовые/исходные позиции государств, стремящихся получить эту помощь.

Перемены на национальном уровне

Система государственных закупок пронизана коррупцией, результатом чего становится некачественная работа по завышенным ценам. В 2002-03 гг. в Болгарии, Сенегале и Сербии были разработаны законопроекты по государственным закупкам. Однако в Анголе, где в мае 2003 г. в результате землетрясения 2300 человек погибло под рухнувшими зданиями, правительство, чтобы ускорить восстановительные работы, рассматривает вопрос об упрощении правил. Эта инициатива, вероятнее всего, только поощрит коррупцию – и строительство, которое будет технически дефектным.

Существует широко распространенная потребность укрепить независимость судебных органов. В Аргентине судья и прокурор были освобождены от занимаемой должности за ведение дел против коррумпированных членов местных органов власти. В других странах ситуация складывается более положительно. Лишение бывшего президента Замбии Фредерика Чилубы неприкосновенности поощрило прокуроров и представителей судебных органов к более энергичному противостоянию, так же как и том случае, когда подобные меры были приняты в Никарагуа.

Успех подобных усилий в борьбе с коррупцией зависит от политической воли к осуществлению перемен. Президент Бразилии Лула де Силва дал обещание бороться с коррупцией. Оно наложило обязательство на его правительство осуществить множество антикоррупционных мер, включая создание нового антикоррупционного агентства, однако его реализация происходит медленно. В Египте критики заявляют, что антикоррупционная кампания президента Хосни Мабарака не более чем уловка, при помощи которой он рассчитывает официально ввести своего сына во власть в качестве своего политического преемника.

Доступ к информации, критически важный элемент антикоррупционной стратегии, был затруднен действиями, которые ограничивают независимость СМИ. Правительство Австралии пыталось дать министрам право временно снимать ограничения на одновременное владение различными видами СМИ, а также на принадлежность СМИ иностранному капиталу. В Бурунди новый закон о СМИ закрепляет за журналистами определенные права, но устанавливает наказание до пяти лет тюремного заключения за публикацию «клеветнических заявлений». В период подготовки референдума по конституции Кыргызстана лицензии на издание газет были заменены временными разрешениями, что еще больше укрепило президентскую власть.

Исследования по проблеме коррупции

Новые методики и направления исследований продолжают укреплять наше понимание коррупции, а также улучшают способы измерения ее. Индекс восприятия коррупции ТИ 2003 г., который отражает восприятие предпринимателями, представителями научного мира и специалистами по оценке риска уровня коррупции среди государственных служащих и политиков в 133 странах, демонстрирует, что 70 процентов стран набрали менее пяти баллов из 10 возможных по шкале отсутствия коррупции. Опросы о наличии личного опыта столкновения с коррупцией показывают, что у пострадавших отсутствует доверие к государственным институтам.

Исследования последнего времени демонстрируют, что коррупция приводит к более низкому притоку капиталов в страну и более низкой производительности труда. Коррупция может отпугивать иностранных инвесторов, потому что она часто связывается с отсутствием надежной защиты прав собственности, а также с бюрократической волокитой и плохим управлением.

Обзоры множества компаний по всему миру указывают на то, что страны, входящие в ОЭСР, используют чрезмерное политическое давление для получения преимуществ в бизнесе. Хотя существует законодательство, направленное на то, чтобы сделать единообразными международные правила игры. Более того, данные обзоры свидетельствуют о широко распространенном убеждении, что компании из государств – членов ОЭСР используют посредников для действий в обход антикоррупционных законов.

Оценка антикоррупционных мер предполагает, что обнаружение информации является эффективной мерой. После того, как сумма субсидий, выданных школьным округам в Уганде, была обнаружена, выявив тем самым растраты в финансировании системы образования, уровень растрат упал с 80 процентов в 1995 г. до 20 процентов в 2001 г. Гендерный баланс внутри организаций также оказывает воздействие на коррупцию, но два исследования дают возможность предположить, что причина этого лежит скорее в динамике развития организаций, нежели в характеристиках, связанных с гендерным балансом.

Все обзоры по Западной Африке, Южной Азии и Перу предполагают, что коррупция воздействует на бедные слои населения непропорционально. Бедные тратят на взятки большую часть своего дохода и их доступ к государственным услугам серьезно ограничен коррупцией.

Ключевые рекомендации

- Правительства должны усилить законодательство, посвященное политическим финансам и раскрытию информации. Независимые органы общественного контроля должны обладать достаточными ресурсами, опытом, независимостью и полномочиями, чтобы осуществлять проверки, проводить расследования и предавать нарушителей суду.
- Правительственные органы должны воплощать в жизнь соответствующее законодательство в сфере конфликта интересов, включая законы, регулирующие условия, при которых выборное должностное лицо может перейти на работу в частный сектор или в компанию с преобладающей долей государственного участия.

- Кандидаты и политические партии должны получить равный доступ к СМИ. Должны быть установлены, приведены в действие и поддерживаемы стандарты по достижению сбалансированного освещения СМИ событий.
- Политические партии, кандидаты и политики должны предоставить независимому агентству детальную информацию об имуществе, прямых и не прямых пожертвованиях и расходах. Такого рода информация должна предоставляться в установленный срок, на ежегодной основе, но особенно до и после выборов.
- Международные финансовые институты и доноры, осуществляющие двустороннее финансирование, принимая решение о предоставлении кредита или гранта правительствам, должны учитывать фактор политической коррупции. Они должны разработать точные критерии для оценки уровня коррупции.
- Конвенция ООН против коррупции должна быть спешно ратифицирована и воплощена в жизнь.
- Конвенция ОЭСР против взяточничества должна быть усилена, а также должным образом отслежена и воплощена в жизнь. Государства – участники этой конвенции должны осуществить образовательную кампанию, чтобы добиться знания этого закона и санкций за его нарушение предпринимателями.