

Центральная и Восточная Европа и страны Балтии

Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия, Словения, Чешская Республика, Эстония

Мартин Брусис, Ирис Кемпе и Вим ван Мёрс¹

Введение

Страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и государства Балтии в настоящее время находятся в процессе консолидации многопартийной демократии и рыночной экономики на пути от посткоммунистического переходного периода к вступлению в Европейский Союз. В государствах переходной экономики недостаток прозрачности в обществе и существование глубоко укоренившейся системы неформальных связей, коррупции и организованной преступности является предметом серьезной озабоченности. Там, где установленные извне нормы являются основой для грядущего вступления в Евросоюз, и давление членства в Евросоюзе выступает основной движущей силой, есть ощущение огромного напряжения в поддерживаемых международными организациями и финансовыми институтами антикоррупционных программах. Усилия по деятельности в регионе теперь сосредотачиваются на усилении контроля и регулирования в подверженных коррупции “серых зонах”, таких как финансирование деятельности политических партий, таможня и пограничная служба и государственные закупки.

Нынешний уровень коррупции в странах ЦВЕ и государствах Балтии не представляет собой жизненной угрозы функционированию демократии, государственному управлению или самой рыночной экономике. Сейчас, когда институциональная и законодательная рамки для борьбы с коррупцией в основном установлены, осуществление превентивных и карательных мер находятся во главе программы. Приватизация государственной собственности продолжает оставаться главнейшим центром антикоррупционных инициатив, имеющих отношение к частному сектору. Ряд требующих особого обращения экономических секторов, таких как банковское дело, строительство, телекоммуникации и здравоохранение были весьма серьезно поражены коррупционными скандалами. В ряде стран национальные НКО возглавили кампанию по привлечению внимания общественности к коррупционной деятельности и пропаганде кодексов поведения для политиков, государственных служащих и предпринимателей.

На международном и региональном уровне

Международные и региональные организации, но более всего Евросоюз, были движущей силой в борьбе против коррупции в странах ЦВЕ и государствах Балтии. Евросоюз рассматривает обращение к коррупции как существенный элемент строительства административного потенциала, укрепления судебной системы и обеспечения финансового контроля. Страны ЦВЕ и государства Балтии, стремящиеся вступить в Евросоюз, должны добиться очень конкретных целей, если они хотят быть на уровне членов Союза и распоряжаться значительными финансовыми средствами, предусмотренными для новых государств-членов Союза.

Европейская комиссия придала коррупции большое значение как главной причине нехватки демократической стабильности в странах ЦВЕ в своих отчетах о развитии 2001 г., которые отслеживают, насколько хорошо страны, готовящиеся к членству в союзе, выполняют условия членства в Евросоюзе. Во всех отзывах о развитии был сделан вывод, что недавние усилия по обузданию коррупции должны быть подкреплены, но в адрес Чешской республики, Латвии и Польши была высказана критика. В отчете о развитии

Чехии Комиссия сделала вывод, что антикоррупционная деятельность правительства была недостаточной и отметила тревожащее проникновение преступных организаций в судопроизводство.² В отчете о Польше отмечались позитивные перемены в сфере законодательства и сотрудничество полиции, но была высказана критика в связи с отсутствием внятного подхода к коррупции, прежде всего в развитии способной сопротивляться коррупции управленческой и бизнес культуры.³

Евросоюз ждет от претендующих на членство государств приведения своего законодательства в соответствие с Конвенцией о защите финансовых интересов европейских сообществ и ее протоколом по коррупции – нормами, которые определяют распоряжение ресурсами Евросоюза на национальном уровне. В соответствии с отчетами о развитии 2001 г., ни одна из стран не адаптировалась в полном объеме к этим нормам. Организация Евросоюза, занимающаяся противодействием мошенничеству, OLAF, инициировала информационный обмен с национальными прокуратурами, в то время как Европол подписал соглашение о сотрудничестве по борьбе с организованной преступностью с Эстонией (октябрь 2001 г.) и Чешской республикой (март 2002 г.).⁴ Государства-члены Евросоюза оказали техническое содействие в рамках программы Phare, такое как латвийский антикоррупционный тренинг, законодательная и информационная программа или долгосрочная командировка экспертов в области противодействия коррупции в Словакии.⁵

В то время как Евросоюз является огромной политической и экономической силой в этом регионе, он не сформулировал исчерпывающей антикоррупционной политики, используя вместо этого технологии и оценки других организаций, которые предоставили нормативные модели и помощь в деле институционального строительства или воплощения выбранной политики.

Совет государств Балтийского моря в сотрудничестве с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) создал Специальную комиссию по организованной преступности. В дополнение к этому, Балтийская антикоррупционная инициатива, специальный региональный проект, направленный на потенциальное и институциональное развитие и основанный на взаимной оценке, сосредоточился на борьбе с национальным и международным взяточничеством. Текущая фаза рецензирования национальной самооценки и исследования гражданского общества приведет к намеченной помощи со стороны ОЭСР в области дальнейших законодательных и институциональных реформ с их реальным воплощением, равно как и основанная на мнении местных жителей обработка, призванная диагностировать и вылечить коррупцию в ключевых секторах по предоставлению услуг.⁶

Прошедший год показал прогресс в присоединении стран ЦВЕ и государств Балтии к международной антикоррупционной системе. В сентябре 2001 г. Словения подала заявку на присоединение к Антикоррупционной конвенции ОЭСР, хотя соответствующее законодательство еще не вступило в силу к моменту данной публикации.⁷ Эстония ратифицировала в декабре 2001 г. Конвенцию по коррупции в области уголовного права Совета Европы (СЕ), и Литва сделала то же самое в марте 2002 г. Словения подписала Конвенцию по коррупции в области уголовного права в апреле 2002 г. Чешская республика присоединилась в феврале 2002 г. к GRECO - Группе государств против коррупции (ГПК), программе СЕ, которая устанавливает рамки реализации антикоррупционных конвенций. Международные финансовые институты также стали на нескольких уровнях участниками более широкой антикоррупционной сети во вспомогательной роли. Мировой банк тщательно разработал национальный и секторальный анализ, а также рекомендации по выбору политики в Польше и поддержал создание постоянного Бюро по предупреждению коррупции в Латвии.⁸ Международный валютный фонд поощрил государства-члены союза к действиям в соответствии с его кодексом высококачественных действий в сфере фискальной и финансовой прозрачности, который нацелен на предоставление общественной информации о

деятельности правительства и реализации бюджета, устанавливая таким образом четкое распределение обязанностей и ответственности в правительстве и развивая независимые гарантии честности, целостности и добропорядочности. В июле 2002 г. был проведен мониторинг соблюдения этого кодекса Чешской республикой.⁹ До декабря 2001 г. Программа развития Организации объединенных наций поддержала государственные аудиторские учреждения, а также учреждения соответствующего контроля и управления для улучшения системы подотчетности в странах ЦВЕ.¹⁰ Венгрия вместе с управлением ООН по контролю за наркотиками и предупреждению коррупции осуществила пилотный проект для присоединения к Всеобщей программе ООН против коррупции.¹¹ Вся вместе деятельность этих организаций может показаться несколько пестрой и нескоординированной. С одной стороны, она отражает требования отдельных государств; с другой – она есть результат факторов, связанных с международными и региональными организациями, нежели с частными запросами этого региона. Их главным воздействием является, вероятно, не улучшение конкретной антикоррупционной деятельности, а создание общей внешней среды, которая предают гласности эту проблему, поддерживает распространение наилучшего опыта и поощряет местных участников к вовлечению в еще более значительные усилия, чтобы остановить коррупцию.

На национальном уровне

Страны ЦВЕ и Балтии характеризуются широким консенсусом на уровне риторики, что к борьбе с коррупцией надо обратиться как к стратегически важной цели. Ключевая проблема для национальных властей – как перевести заявленный приоритет в политике в эффективные действия. В странах с переходной политической системой надо создать новые институты и принять новые правила, не обращаясь за помощью к примерам из прошлой эпохи.

Частично совпадающие сферы ответственности и рост учреждений внутри и между соответствующими министерствами и другими ведомствами иногда препятствует реализации в жизнь. Власти приняли различные институциональные меры для координации своей антикоррупционной политики. Словацкое правительство наделило заместителя премьер-министра и кабинет министров координирующими функциями. Латвия создала в январе 2002 г. Координационный совет по предотвращению преступности и коррупции во главе с премьер-министром и министрами юстиции и внутренних дел в качестве его замов. В июле 2001 г. правительство Словении создало правительственное агентство по предотвращению коррупции.¹²

В других странах ЦВЕ и Балтии процесс реализации координируется министрами юстиции или внутренних дел вместе с межведомственными рабочими группами и/или специализированными правительственными комитетами. Централизованная, на уровне кабинета министров или премьер-министра, координация представляется важным предварительным условием реализации более широкой антикоррупционной стратегии, но не гарантирует эффективной политики. Так было в случае с Комитетом по защите экономических интересов кабинета министров Чехии, который перестал осуществлять кампанию «Чистые руки».¹³

За исключением Польши, правительства всех стран ЦВЕ и Балтии разработали национальную антикоррупционную стратегию, определяющую ведомственное разделение труда, цели деятельности и меры. В 2001-02 гг. литовский парламент одобрил правительственную стратегию, а венгерское правительство приняло аналогичную. В мае 2001 г. Польша создала новую Высшую антикоррупционную группу, которая состоит из парламентариев, представляющих весь политический спектр, чиновников, а также представителей НКО. Как следствие, антикоррупционная стратегия была опубликована и распространена среди ключевых фигур, но, как и в случае с предыдущей стратегией, инициированной правительством, только часть рекомендаций была воплощена в жизнь.¹⁴

В период, исследуемый в этой книге, случаи крупномасштабной политической коррупции были редки. Несмотря на это очевидное свидетельство укрепления демократических процедур и общественного внимания, данный регион стал свидетелем ряда драматических эпизодов политической коррупции, часть из которых была связана с конфликтом интересов или крупными компаниями, оказывающими влияние на принятие политических решений.

9 ноября 2001 г. венгерский суд нашел виновным в небрежном обращении с общественными средствами одного парламентария и государственного секретаря министерства культуры. Государственный секретарь был осужден за продажу недвижимости, принадлежащей городу, где он был мэром, местным компаниям в обмен на финансовую поддержку его избирательной кампании.¹⁵

Бывший заместитель секретаря словенского министерства экономики был признан виновным по обвинению в устройстве государственной поддержки одному предпринимателю за взятку в 90 тысяч долларов. Также в Словении заместитель мэра города Копер и предприниматель был арестован за то, что якобы использовал землю и муниципальные владения во благо своему бизнесу.¹⁶

Тем не менее, многие государства ЦВЕ стремятся увеличить прозрачность финансирования политических партий, устанавливая правила, касающиеся распределения государственных средств и опубликования ежегодных финансовых отчетов. Словакия обязала политические партии предоставить проверенные аудитом и доступные общественности финансовые отчеты, включая имя, адрес и идентификационный номер каждого пожертвователя. Ограничительное законодательство в области финансирования политических партий подготовлено в Венгрии.¹⁷ Венгрия и Словакия, среди прочих также подготовили законы, регулирующие лоббистскую деятельность заинтересованных групп. Но в странах Балтии политики не решились сделать финансирование политических партий открытым для изучения общественностью.¹⁸

Финансирование политических партий в Латвии

Бывший управляющий Латвийским банком Эйнарс Репсе продемонстрировал, что юридические требования – не единственный способ увеличить прозрачность в финансировании политических партий. В конце 2001 г., еще до того, как его новая партия Жаунаис Лайкс (Новая Эра) была официально учреждена, любой посетитель сайта этой партии мог увидеть список всех пожертвований, поступающих в ее казну. С момента официального основания партии все ее расходы были также доступны в Интернете (сайт www.jaunaislaiks.lv).

Общественность уже и раньше могла получить информацию в Интернете о пожертвованиях другим латвийским партиям – но только раз в год и без особых подробностей. С того момента, как закон, предписывающий требование раскрытия информации, вступил в силу в 1995 г., журналисты занимаются исследованием источников финансирования политических партий. Но эта информация, помимо роста недоверия к политическим партиям среди избирателей, дала немного. Опросы показывают, что только 12 процентов латышей доверяют своим политическим партиям. В сотрудничестве с Фондом Сороса (Латвия) Транспаренси Интернешнл-Делна начала проект по осуществлению независимого мониторинга расходов на политическую рекламу подготовительного периода муниципальных выборов 2001 г. Партии получили предложение предоставить эту информацию добровольно, но только 9 из 47 латышских партий действительно передали эти сведения, и только две из шести партий,

представленных в парламенте, приняли участие в проекте. В стране, где 70 процентов избирательных фондов тратятся на рекламу, важно знать, сколько именно партии выделяют на различные СМИ – телевидение, радио, печать и другие формы рекламы. Самым важным результатом проекта стала не публикация сумм, потраченных партиями на рекламу, а скорее его рекомендации о путях улучшения законодательства по финансированию политических партий. В конце мая 2002 г. они были полностью включены в соответствующий закон. Тщательное изучение СМИ, соединенное с предложениями ТИ-Делна, подтолкнули правящую коалицию к поддержке радикальных перемен в отношении правил, регулирующих политические пожертвования. Все партии в парламенте, включая оппозицию, поддержали поправки, которые должны сделать революцию в системе прозрачности на латышских выборах. В соответствии с одной примечательной поправкой, партии должны предоставить детальный отчет о личности их основателей и суммах, потраченных ими на выборы. Другие новые шаги включают обязанность партий размещать в Интернете информацию о каждом пожертвовании в течение пяти дней с момента его получения. Политики также одобрили создание антикоррупционного агентства для мониторинга партийных средств. До 2002 г. ни одно независимое агентство не занималось активным рассмотрением финансовых отчетов партий. Новое агентство будет отслеживать поток пожертвований и обладает полномочиями накладывать штрафы в размере до десяти тысяч латов (около 17 тысяч долларов). Более того, в 2002 г. партии начали отчитываться о количестве денег, которые предполагалось потратить до выборов (см. сайт www.pretkorupcija.lv). Теперь, когда политики признали необходимость прозрачности, начали беспокоиться владельцы СМИ. Похоже, что многие не хотят раскрывать конфиденциальных рекламных соглашений, заключенных ими с партийными кандидатами. Подобное же волнение поднялось, когда в 2002 г. ТИ-Делна раскрыла скрытую рекламу во многих изданиях СМИ, связанную с муниципальными выборами. Хотя законопроекты по прозрачности СМИ и рекламе не были учтены новым законодательством в мае 2002 г., НКО продолжают упорствовать в своих усилиях: в середине 2002 г. они обратились с призывом к СМИ добровольно раскрыть доходы, полученные во время выборов; 14 организаций предоставили эту информацию в 2001 г. Ирония заключается в том, что хотя журналисты помогали подготовить новые правила, контролирующие политические пожертвования, похоже, что тех, кто занимается в СМИ бизнесом, сложнее «расколоть», нежели политиков.

Инесе Войка

Обычно с увеличением общественной чувствительности к вопросам коррупции, обвинения в политической коррупции становятся частью политической деятельности, особенно во время предвыборных кампаний. В июле 2001 г. польский министр телекоммуникаций был уволен после того, как обвинения в коррупции, связанные с распределением лицензий на сотовые телефоны третьего поколения, были предъявлены чиновникам его министерства.¹⁹ В дополнение к этому, несколько высокопоставленных политиков были обвинены в коррупции. Были призывы подать в отставку в адрес министра иностранных дел, после того как стало ясно, что он является членом контрольного совета компании Бизнес Менеджмент Консалтинг.²⁰ В июле 2001 г. польский премьер-министр попытался улучшить свой общественный имидж, уволив министра юстиции за «неспособность положить конец деятельности, которая подвергает сомнению принципы закона и порядка». Ответной реакцией стало то, что бывший министр основал партию Закона и Справедливости, сосредоточившись на борьбе с коррупцией. Эта партия получила 9,5 процентов голосов на сентябрьских 2001 г. парламентских выборах.²¹ Коррупция была важной темой на этих выборах, после того как оппозиционные партии обнаружили случаи, якобы имевшие отношение к членам правящей коалиции.

В Латвии глава Центрального банка создал свою собственную партию, надеясь получить на антикоррупционной платформе половину голосов на октябрьских 2002 г. парламентских выборах. Ирония заключается в том, что еще до своего основания в феврале 2002 г. партия Жаунаис Лайкс (Новая Эра) была обвинена в нарушении антикоррупционных законов, принимая крупные корпоративные пожертвования и предлагая президенту Центрального банка большую зарплату, чтобы он возглавил эту партию – дабы сделать ее «независимой от влияния финансовых групп».²²

В Венгрии полиция начала расследование в отношении Петера Меддьешпи, кандидата в премьер-министры от крупной венгерской оппозиционной партии, Социалистической партии, по подозрению в том, что он занимался лоббированием среди членов муниципального совета Будапешта, чтобы обеспечить продажу одного здания компании, которой он владел.²³ Расследование было остановлено перед выборами, а Меддьешпи стал премьер-министром.

Венгерские оппозиционные партии подозревали, что металлургическая корпорация Дунафер заключила привилегированный контракт с одной каменоломней, принадлежащей отцу премьер-министра, доказывая справедливость своего обвинения в основном жалобами компании-соперницы. Правящая венгерская коалиция не дала оппозиционным партиям создать парламентскую комиссию для расследования этого дела.²⁴

Тот факт, что мошенничество на выборах было минимальным во время последних кампаний, может быть свидетельством демократической консолидации: политические оппоненты обвиняют друг друга в личной коррупции, но редко в мошенничестве на выборах.

Административная коррупция

При социализме использование личных связей, взяточничества и коррупции были структурными характеристиками административных отношений. Совершенно естественно, что это наследие оказало сильное влияние на осведомленность в отношении коррупции среди и государственных служащих, и общественности.

Государства, готовящиеся к вступлению в Евросоюз, и имеющие открытые границы, продемонстрировали достаточно частые случаи коррупции среди таможенников и пограничников. В 2001 г. 18 человек были задержаны в Латвии в связи с контрабандой бензина через российско-латышскую границу.²⁵ Глава латышской таможенной службы ушел в отставку в августе 2002 г.²⁶ Сообщалось, что он отказывался закрывать глаза на контрабандные операции. В Латвии и Эстонии случаи коррупции также имели место среди сотрудников службы натурализации.²⁷

Многие правительства расширили правила, контролирующее поведение общественных лиц, за счет концентрации на кодексах этики, обязательном декларировании доходов для государственных служащих и политических назначенцев на посты в правительстве, правила, связанные с конфликтом интересов и созданием агентств, надзирающих за соблюдением этих правил. В 2001 г. Венгрия ввела обязательное декларирование доходов для всех лиц, работающих в общественном секторе. Словакия и Чешская республика в июле 2001 и марте 2002 г., соответственно, приняли законы о государственной службе, которые сделали обязательным декларирование собственности для государственных служащих и предусматривают введение кодексов поведения.

Преследование коррупции

В декабре 2001г. венгерский парламент принял закон об уголовной ответственности корпораций. В уголовный кодекс были внесены поправки для улучшения имеющихся механизмов для борьбы с коррупцией и ужесточения наказания за коррупционную деятельность, были увеличены полномочия прокуратуры в ведении следствия. В июне 2001 г. Словения увеличила наказания за взяточничество, но не за злоупотребление чиновниками

служебным положением. Чешская республика внесла поправки в уголовно-процессуальный кодекс и закон о прокуратуре, чтобы позволить вести агрессивные полицейские расследования и укрепить права прокурора.

В Литве в качестве специализированного антикоррупционного учреждения была создана Специальная служба расследований, направленная одновременно на расследование, и профилактику. Она является независимым институтом, подотчетным президенту и парламенту. Координационная группа, созданная в 2001 г., руководит правоохранительными органами.

Слабость судебной системы и низкая зарплата судей и сотрудников правоохранительных органов во всем регионе были в последние годы предметом особых забот для Евросоюза. Повышение жалования и улучшение прозрачности судебной системы являются приоритетными в политике большинства государств ЦВЕ и государств Балтии.

Неотступное развитие законодательства о конфликте интересов в Словакии

В Словацкой республике участие политиков и государственных служащих в общественной деятельности регулируется Актом 1995 г. о предотвращении конфликта интересов при осуществлении задач государственных служащих и высокопоставленных должностных лиц. Данный акт ограничивает государственных служащих в принятии или даче подарков в связи с осуществлением ими их обязанностей, действий за вознаграждение в качестве посредников при заключении деловых контрактов между государственными компаниями, получение иных доходов, превышающих минимальную месячную зарплату (4920 словацких крон или 105 долларов на 2001 г.). В соответствии с этим актом, государственные служащие должны ежегодно подавать декларации о недвижимости и собственности, превышающих 1,5 миллиона словацких крон (около 33 тысяч долларов), также как и о любых подарках, оцениваемых более чем в минимальную месячную зарплату.

Мало свидетельств того, что чиновники обращают внимание на эти правила. Почти ежедневно в печати появляются статьи, разоблачающие случаи конфликта интересов со стороны государственных служащих. Недавно было обнаружено, что один член парламента владеет акциями частных компаний, которые ведут бизнес с принадлежащей государству электрической компанией. Когда деловая активность этого парламентария стала достоянием общественности, он ответил своим критикам заявлением, что ему надо было заработать больше денег во время пребывания у власти, поскольку он не хотел впоследствии зависеть от пособия по безработице.

Личности, вовлеченные в подобные случаи конфликта интересов, редко становятся объектом расследования, потому что система отчетности, установленная Актом 1995 г., не адекватна; санкции, хоть и существуют, слишком слабы, чтобы служить сдерживающим средством, а проверка сведений, предоставляемых политиками отвечающему за это парламентскому комитету, недостаточна. Как результат этого, на протяжении семи лет после вступления этого Акта в силу, ни одной карательной акции против какого-либо государственного служащего не было осуществлено.

Но в середине 2001 г. парламентская рабочая группа Национального совета Словацкой республики начала гораздо больше сосредотачиваться на проблеме конфликта интересов. В то же самое время был сформирован Альянс «Остановить конфликт интересов». Этот альянс, возглавляемый ТИ-Словакия, представляет собой неформальную ассоциацию более чем 240 НКО и выступает за продвижение более сильного законодательства, улучшение общественного доступа к информации о возможном конфликте интересов. В дополнение к организации пресс-конференций, появлению в СМИ и публикации информации на своем веб-сайте (www.konfliktzaujmov.sk), альянс сделал несколько отчетов, включая сравнительный анализ законодательства по конфликту интересов в различных странах. Общественный опрос, проведенный альянсом, показал, что более 80 процентов граждан Словакии

поддерживают идею общественного доступа к отчетам государственных служащих об их собственности.

Альянс также сыграл активную роль в поддержке нового законопроекта о конфликте интересов, который был предложен парламентской рабочей группой и поставлен на голосование в мае 2002 г. Альянс предложил поправки к законопроекту, некоторые из которых были приняты и включены в него. Например, законопроект выступает в защиту расширения правил, установленных актом 1995 г., на большее количество чиновников, включая членов местных органов власти, и предлагает сделать декларации о собственности публичными. В связи с парламентскими выборами, намеченными на сентябрь 2002 г., было трудно заручиться политической волей, необходимой для принятия нового закона – законопроект не получил одобрения на голосовании в парламенте в мае 2002 г. Тем не менее, альянс по-прежнему остается сторонником продвижения более сильного законодательства. После выборов в сентябре тема вновь будет поднята и следующее правительство будет вынуждено отреагировать на это.

Эмилия Сичакова

Аудит и государственные закупки

Для того, чтобы соответствовать требованиям по управлению средствами Евросоюза, большинство стран обновило и расширило свою систему по институциональному контролю за общественными расходами. В августе и октябре 2001 г. Чешская республика и Словакия приняли новые законы о функционально независимых межправительственных аудиторских службах. В ноябре 2001 г. Словакия усилила независимость своего высшего аудиторского управления и приняла закон о финансовом контроле, который вступил в силу в начале 2002 г. Тем не менее, эффективность аудиторских институтов зависит от масштабов политической власти, данной им властями и местным политическим окружением. Тот факт, что имя президента высшего аудиторского управления Польши связывалось с оппозицией, значительным образом ограничивал его власть.²⁸

Давление Евросоюза привело к реформам в регулировании государственных закупок в этом регионе, в основном сосредоточившись на улучшении доступа к информации и более жестким положениям о конфликте интересов. В ноябре 2001 Словакия приняла поправки к своему закону о государственных закупках для установления правил проведения публичных торгов на сумму, более чем в 11 тысяч долларов.²⁹ Новое правительство Венгрии объявило о своем намерении расширить обязательное применение правил о государственных закупках и провести расследование предыдущих публичных государственных закупок.

В августе 2001 г. словацкое министерство финансов попросило службу государственных закупок остановить торги по информационной системе для государственного казначейства. Министерство подало иск, потому что, в соответствии с обвинительным актом, сотрудник фирмы Симменс предлагал взятку председателю комиссии, принимающей решение по заявкам.³⁰ Этот сотрудник якобы предлагал председателю торгов взятку в размере 1,5 миллионов крон (30 тысяч долларов).³¹

Глава Инспекции окружающей среды Латвии якобы потребовал и получил взятку от латышской компании после того, как он пригрозил пересмотреть принятое в ее пользу решение по торгам по финансируемому Данией проекту. На самом же деле, у этого чиновника не было никакой возможности оказать влияние на это решение.³² Чешское министерство обороны якобы проигнорировало правила государственных закупок при приобретении военного оборудования, выбирая поставщиков на основе личных связей и приобретая материалы по завышенным ценам.³³

Система государственных закупок и торги по всему региону остаются подверженными незаконным сделкам, так называемым «откатам» и административной коррупции. В связи с отсутствием внимания общественности и слабостью внутренних контрольных механизмов,

сочетание перевода крупных средств со слабыми институтами является особенно восприимчивым к коррупции.

Частный сектор

Обвинения в коррупции были вызваны последними крупными актами приватизации в регионе и переговорами об инвестициях между транснациональными компаниями и государством как владельцем или крупным держателем акции крупных индустриальных предприятий.

Крупные сделки по приватизации и другие деловые договоренности в секторе энергетики и инфраструктуры в странах Балтии продолжают оставаться предметом коррупционных сделок. Обвинения в коррупции были выдвинуты против американской энергетической компании Уильямс Интернешнл и ее российских соперников ЮКОСа и Лукойла в ходе того, как они торговались по поводу приватизации литовской нефтяной компании Мазейки.³⁴ Незадолго до этого мэр Вильнюса обвинил одного члена парламента в обмане французской энергетической компании и в вымогательстве денег за свое покровительство.³⁵

Недавно словацкая государственная служба аудита заявила, что глава словацкой газовой промышленности перевел права собственности на два принадлежащих его компании здания на себя. Вследствие этого, он уже более не возглавляет данную компанию.³⁶

В феврале 2002 г. было заявлено, что сотрудники службы скорой помощи в Лодзи не только получали плату от сотрудников похоронных агентств за информацию о смерти их пациентов, но в действительности убивали их за деньги. Эти обвинения были только верхушкой айсберга, и врачи, и владельцы похоронных агентств были также обвинены в уплате или получении взяток.³⁷

Пораженный кризисом банковский сектор в странах Балтии не обошелся недавно без своей доли случаев коррупции, включая банкротство банка ERA в феврале 2002 г., якобы вызванное незаконными сделками одного менеджера. После длительного публичного суда бывший председатель Латвийского банка был приговорен к девяти годам тюрьмы за подделку и вымогательство.³⁸

Постепенная консолидация институтов регулирования рыночной экономики оказывает влияние на климат, препятствующий коррупции. Тем не менее, применение деловой этики и добровольных кодексов поведения как механизмов саморегуляции требует давления со стороны НКО и внимания общественности. Чешское национальное отделение Транспаренси Интернешнл вместе с крупными частными компаниями создало коалицию «Вива этика» для улучшения прозрачности чешской экономики. Польское отделение ТИ запустило проект *Czyste ręce* («Чистые руки») для введения кодекса деловой этики. Общей целью было сделать предприятия более чувствительными к коррупции через подписание антикоррупционного кодекса этики, но на лето 2002 г. только 28 компаний присоединилось к этой инициативе.

Доступ к информации в Центральной и Восточной Европе и странах Балтии

Доступ к информации в контексте борьбы против коррупции имеет в странах Центральной и Восточной Европы и государствах Балтии два измерения. Во-первых, он включает в себя установление правил и процедур, которые гарантируют прозрачность корпоративных капиталов политиков и высокопоставленных государственных служащих для предотвращения конфликта интересов. Это включает в себя прозрачность финансирования политических партий, индустриальных лобби и пожертвований политическим партиям. Во-вторых, будучи основанным скорее на американской концепции, доступ к информации касается доступной информации о корпоративных капиталах и частных финансах отдельных политиков. За последний год был достигнут важный прогресс в принятии и применении новых правил по доступу к информации. Тем не менее, только усиление системы сдержек и противовесов

между государственными институтами и гражданским обществом может гарантировать снабжение постоянной и полезной информацией для общественного потребления. У всех стран в регионе есть действующие законы о доступе к информации. Эстония и Польша приняли новые законы о доступе к информации. Закон Польши, вступивший в силу 1 января 2002 г., основан на проекте, разработанный Центром Адама Смита, экономическим научным исследовательским центром, получившим поддержку ряда членов парламента. Доступ к информации должен быть теперь гарантирован через судебную систему. Все еще слишком рано оценивать воздействие закона, но получение доступа к информации при помощи судебной системы может иметь ограниченный эффект из-за медлительности польских судов.

Укрепление демократии, верховенства права и развитие гражданского общества продемонстрировали в последнее десятилетие замечательной прогресс. Само разнообразие факторов, путей информации, доступных НКО и широкой публике, дает основные гарантии против попыток замалчивания и политической коррупции во всех странах ЦВЕ и государствах Балтии. В некоторых из них организации гражданского общества были вовлечены в воплощение в жизнь законов о доступе к информации. Например, ассоциация граждан «Акцио ин дистанс» (*Actio in distans*) информирует и поддерживает отдельных граждан, пытающихся использовать закон о доступе к информации в Чешской республике. Группа прав меньшинства Фонда «Граждане и демократия» отслеживает реализацию подобного закона в Словакии.ⁱ

Во всех странах Центральной и Восточной Европы и государствах Балтии СМИ обладают особой чувствительностью к коррупции и являются одним из оплотов в борьбе против чиновничьего бесчестия. Большинство стран теперь предоставляет доступ к информации журналистам, хотя попытки ограничить свободу СМИ все еще имеют место. Захватывающий случай произошел в Чешской республике, когда журнал «Респект» опубликовал в октябре 2001 г. заметки о «коррупционном поведении» министров тогдашнего правительства.

Премьер-министр пригрозил разорить журнал, заставив всех своих министров подать в суд с требованием материальной компенсации. Конституционный суд Венгрии сделал положение журналистов, занимающихся исследовательскими репортажами, еще более рискованным, когда он принял закон, позволяющий лицам, чьи гражданские права были «нарушены СМИ», требовать штрафа от издателя, что угрожает экономическому положению издателя.ⁱⁱ

Бюрократы в странах Центральной и Восточной Европы и государствах Балтии склоняются к использованию тактики проволочки, высокой плате за обработку и излишне усложненным процедурам для ограничения реального доступа отдельных граждан. В обратном отношении, Интернет обладает потенциалом для улучшения общественного доступа к информации, будь он через правительственные веб-сайты или через альтернативных распространителей, таких как НКО и СМИ.

Гражданское общество

Активное участие гражданского общества в борьбе против политической и административной коррупции зависит от ряда взаимосвязанных факторов: размаха коррупции и тем, насколько она привлекает к себе внимание, общественным доверием государственным институтам и силой национальных НКО как инициаторов кампании по привлечению внимания общественности. В некоторых странах для обращения к проблеме коррупции были созданы НКО, чья деятельность направлена на решение одной темы. В зависимости от официальной позиции по коррупции, эти НКО действуют как независимые организации или как контролеры-наблюдатели, требуя внимания к попыткам игнорировать эту проблему или прикрыть индивидуальные случаи коррупции.

ⁱ Сайты www.ostosest.cz; www.changenet.sk/mrgs.

ⁱⁱ Издание *Хети Виллаггасас* (Венгрия) от 22 декабря 2001 г.

Доклад о коррупции в мире 2003, гл. «Центральная и Восточная Европа и страны Балтии», (Мартин Брусис и др.). Перевод сделан Центром ТИ-Р. Ссылка при цитировании обязательна.

Ключевой переменной в последние годы стало наступление местных НКО в борьбе против политической, административной коррупции и коррупции в сфере бизнеса. Опираясь на международную поддержку, НКО и журналисты подняли на большую высоту внимание общественности к коррупции и вызвали политические действия.

В 2001-02 гг. многочисленные словацкие НКО создали Альянс “Остановить конфликт интересов” для внесения поправок в существующий, в значительной степени неэффективный закон о предупреждении конфликта интересов. Альянс хотел увеличить число государственных служащих, на которых распространялся бы закон; более конкретно сформулировать обязанности и пределы в отношении дополнительных трудовых соглашений и доходов; сделать декларации об имуществе доступными общественности и обязательными даже для близких родственников; и улучшить эффективность процедур и санкций в случае конфликта интересов.³⁹

В Венгрии у Института Гэллапа имеется служба новостей в Интернете, которая отслеживает честность, добросовестность и порядочность общественной жизни и социальной сферы.⁴⁰

Венгерские газеты и журналы, такие как *Элет ес* Иродалом, *Хети Вилаггажасаг* и *Непжабадсаг*, усовершенствовали культуру расследовательской журналистики, которая облегчает обнаружение крупных коррупционных скандалов в стране.

Фонд Стефана Батория в сотрудничестве с Хельсинской группой разработал программу «Коррупция?», направленную на строительство общественного доверия, внесение предложений по изменениям в законодательстве, поддержку независимых СМИ и развитие внимания общественности к проблеме коррупции в польском обществе.

Посредством уникального партнерства между правительством и НКО, латвийское отделение ТИ-Делна было приглашено принять участие в мониторинге осуществления крупных приватизационных торгов. Несмотря на тот факт, что этот тендер на латвийскую судоходную компанию не увенчался успехом, сотрудничество между НКО и агентством по приватизации установило прецедент по предотвращению «торговли влиянием» в процессе принятия решения.⁴¹

По сравнению с другими странами Центральной и Восточной Европы и государств Балтии, относительно немного антикоррупционных НКО существует в Словении.⁴²

¹ Авторы хотели бы поблагодарить участников конференции Антикоррупционной сети стран с переходной экономикой ОЭСР в Стамбуле (26-28 марта 2002 г.) за то, что они поделились информацией, и отделения ТИ в этом регионе – особенно в Словакии и Латвии – за их предложения и комментарии.

² Комиссия европейских сообществ, регулярный отчет за 2001 г. по прогрессу Чешской республики на пути вступления в ЕС, SEC (2001) 1746 (Брюссель, 13 ноября 2001 г.)

³ Там же, Польша, SEC (2001) 1752 (Брюссель, 13 ноября 2001 г.)

⁴ См. сайт www.europol.eu.int/content.htm?news/prnew/en.htm

⁵ Издание *Балтик Таймс* (Латвия), 6 декабря 2001 г. См. сайты www.government.gov.sk/bojprotikorupcny_twinning.html и www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare

⁶ Руководящий комитет Антикоррупционной сети стран с переходной экономикой ОЭСР, 23 мая 2001 г. – проект итогового отчета. См. сайт www.anticorruptionnet.org

⁷ Директорат ОЭСР по финансовым и фискальным делам и частному предпринимательству, отчет Комитета по международным инвестициям и многонациональным предприятиям: Реализация Конвенции о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций и рекомендаций 1997 г. Париж, май 2002 г. См. сайт www.oecd.org/pdf/M00029000/M00029509.pdf

⁸ Мировой банк, «Стратегия помощи странам», Польша и Литва. См. сайт lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf.

⁹ См. отчет 2001 г. по Чешской республике. См. сайт www.imf.org/external/np/rocs/cze/index.htm.

¹⁰ См. сайт www.undp.sk/Reg_progs_PACT.asp.

¹¹ См. сайт www.odccp.org/corruption.html.

¹² Такой инструмент был рекомендован Итоговым отчетом GRECO по Словении, принятым GRECO на четвертой пленарной встрече в декабре 2000 г.

¹³ Ср. издание *Лидове Новины* (Чешская республика), 25 апреля 2002 г.

¹⁴ «Предположения по антикоррупционной стратегии Польши», позиция антикоррупционной рабочей группы, действующей при организационной поддержке Мирового банка, Варшава, май 2001 г. См. GRECO, первый раунд оценки: итоговый отчет по Польше, принятый GRECO на восьмой пленарной встрече, март 2002 г. См. сайт www.greco.coe.int.

¹⁵ Издание *Хети Вилаггажасаг* (Венгрия) от 17 ноября 2001 г.

-
- ¹⁶ Архив прессы АИМ, 17 ноября 2001 г. См. сайт www.aimpress.org.
- ¹⁷ Издание *Хети Вилаггажасаг* (Венгрия) от 6 октября 2001 г.
- ¹⁸ Фонд Сороса, ТИ-Латвия (Делна): «Прозрачность в финансировании политических партий. Итоговый отчет» (Рига, октябрь 2001 г.). Система декларирования пожертвований существовала в Латвии с 1995 г., но в основном не отслеживалась.
- ¹⁹ Журнал *Warsaw Business Journal* (Польша) от 23 июля 2001 г.; издание *Industry Standard* (США) от 17 июля 2001 г.
- ²⁰ Журнал *Warsaw Business Journal* (Польша) от 28 марта 2001 г.
- ²¹ Журнал *Warsaw Business Journal* (Польша) от 9 июля 2001 г.
- ²² Издание *Балтик Таймс* (Латвия) от 20 сентября и 6 декабря 2001 г.
- ²³ Издание *Хети Вилаггажасаг* (Венгрия) от 24 ноября 2001 г.
- ²⁴ Издание *Хети Вилаггажасаг* (Венгрия) от 25 августа 2001 г.
- ²⁵ Балтийская служба новостей от 30 июля 2001 г. Иева Раубиско: «Впуская солнечный свет», издание *Central European Review* 3, №15 (30 апреля 2001 г.).
- ²⁶ Иева Раубиско: «Впуская солнечный свет», издание *Central European Review* 3, №15 (30 апреля 2001 г.).
- ²⁷ Национальная программа по принятию правил допущения 2001 г. (Таллин, 2001), стр. 69; издание *Балтик Таймс* (Латвия), 27 ноября 2001 г.
- ²⁸ Информация предоставлена авторам Фондом Батория, Варшава, июнь 2002 г.
- ²⁹ Сайт www.uvo.gov.sk/english/e-bull/preds_e.htm.
- ³⁰ Эмилия Сичакова и Даниела Земановикова: «Прозрачность и коррупция» в книге под ред. М. Коллар и Дж. Месезниковой «Slovenska 2001: Suhrnna sprava o stave spolocnosti» (Братислава, 2002).
- ³¹ Новости Радио Свободная Европа/Радио Свобода от 13 августа 2001 г.
- ³² Балтийская служба новостей от 23 ноября 2001 г.
- ³³ Издание *Респект* (Чешская республика), 14 января 2002 г.; издание *Право* (Чешская республика), 13 декабря 2002 г.; бюллетень «Контроль за преступлениями, коррупцией и терроризмом» Радио Свободная Европа/Радио Свобода от 13 декабря 2001 г.
- ³⁴ Сайт www.rferl.org/corruptionwatch/2001/12/9-271201.asp.
- ³⁵ Балтийская служба новостей от 6 и 20 декабря 2001 г.
- ³⁶ См. раб. Э. Сичаковой и Д. Земановиковой.
- ³⁷ Журнал *Warsaw Business Journal* (Польша) от 10 февраля 2001 г.
- ³⁸ Балтийская служба новостей от 7 февраля 2002 г.; бюллетень «Контроль за преступлениями, коррупцией и терроризмом» Радио Свободная Европа/Радио Свобода от 17 января 2001 г.
- ³⁹ Сайт www.konfliktzaujmov.sk.
- ⁴⁰ Сайт www.gallup.hu/Gallup/monitor/default.html; издание *Central European Review* 3, №15 (30 апреля 2001 г.).
- ⁴¹ Сайт www.delna.lv/english/index.htm.
- ⁴² Институт «Открытое общество»: «Процесс вступления в Евросоюз: коррупция в Словении» (Будапешт, октябрь 2002).