

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 обнародование информации является эффективной мерой. После того, как сумма субсидий, выданных школьным округам в Уганде, была обнародована, 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.

Стандарты политических финансов и льгот Транспаренси Интернешнл

Стандарты политических финансов и льгот Транспаренси Интернешнл основаны на следующих ценностях: честность, порядочность, целостность, справедливость, прозрачность и подотчетность. Появление этих стандартов было вызвано озабоченностью проблемой воздействия денег и льгот на политику, препятствующей демократическим процессам и верховенству закона. Они представлены на фоне международных обязательств по борьбе с коррупцией, выраженных в Конвенции ООН против коррупции, в момент написания этого материала ожидающей своего принятия в декабре 2003 г. Они также основываются на мировом признании прав человека, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека и соответствующих конвенциях.

1. Борьба с торговлей влиянием и конфликтом интересов

Пожертвования политическим партиям и кандидатам на выборные должности не должны быть средством получения личных или политических выгод. Партии и кандидаты должны на деле исповедовать прозрачность. 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.

2. Прозрачность, достигаемая обнародованием и опубликованием информации

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. Эта информация должна включать список доноров и сумму их пожертвований, в том числе не прямые, неденежные пожертвования и ссуды, а также должна содержать указание, на что были предназначены расходы. Данная информация, принимая во внимание доказуемую угрозу в отношении как доноров, так и получателей средств, должна быть обнародована в своевременной форме, дабы общественность могла проверить ее до выборов.

Сверх того, акционерные компании обязаны указывать в своих ежегодных отчетах акционерам все свои пожертвования политическим партиям в любом государстве. Должна быть принята во внимание необходимость одобрения со стороны акционеров такого рода пожертвований.

3. Эффективность в процессе реализации мер регулирования и контроля за ними

Независимые органы общественного контроля должны эффективно осуществлять контроль за исполнением установленных законов и мер. Для этого они должны обладать достаточными ресурсами, опытом, независимостью и полномочиями проводить расследования. Совместно с независимыми судами они должны гарантировать, что нарушители

предстанут пред ответом и будут должным образом наказаны. Финансирование политических партий при помощи незаконных источников должно быть уголовно наказуемо.

4. Рассредоточение финансирования и ограничения на расходы

Особое внимание должно быть уделено преимуществам государственного финансирования политических партий и кандидатов, а также поощрению гражданского участия посредством небольших пожертвований и членских взносов. Внимание также должно быть уделено контролю за корпоративными, заграничными, а кроме того, и крупными индивидуальными пожертвованиями.

Для контроля запросов на политическое финансирование должны быть приняты во внимание такие механизмы, как ограничения на расходы и субсидированный доступ к СМИ.

5. Принципы справедливости, честности, порядочности и целостности в доступе к СМИ

Кандидаты и политические партии должны получить равный доступ к СМИ. Должны быть установлены, приведены в действие и поддерживаемы стандарты по достижению сбалансированного освещения событий СМИ, а также честности, порядочности и целостности СМИ. СМИ должны быть независимы, свободны от политического воздействия - как в период предвыборной кампании, так и в более широком политическом процессе. В целях предупреждения предубежденного освещения событий политической жизни при помощи политического контроля над государственными и частными СМИ должны использоваться такие инструменты, как законодательство в сфере конфликта интересов.

6. Участие гражданского общества

Гражданское общество должно иметь возможность активно участвовать в продвижении соответствующего законодательства в области политических финансов и в мониторинге политических финансов и их воздействия на политических деятелей. Законодательная база, как в области контроля, так и в области установления процедур должна позволить организациям гражданского общества, в сотрудничестве с независимыми СМИ, осуществлять такую деятельность. Эта база должна также предоставить, среди прочего, доступ к информации, возможность гражданскому обществу принять участие в обсуждении законодательства, находящегося на стадии рассмотрения, и средства защиты права.

Армения

Индекс восприятия коррупции, показатель 2003 г.: 3,0 (78-я из 133 стран)
Индекс взяточдателей, показатель 2002 г.: исследование не проводилось

Конвенции:

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (еще не подписана)

Конвенция Совета Европы об уголовно-правовой ответственности за коррупцию (подписана в мае 2003 г.; еще не ратифицирована)

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (ратифицирована в июле 2003 г.)

Правовые и институциональные изменения

- Закон о **партиях**, принятый в июле 2002 г., регулирует вопросы, связанные с образованием, преобразованием и ликвидацией партий, равно как их деятельностью и правовым положением. Он запрещает членам партии, которые работают в государственных и муниципальных органах, использовать свое положение в партийных интересах.
- Законы о налоговой службе и таможенной службе, которые оба были приняты в июле 2002 г., призваны гарантировать, что правительственные должности будут замещаться в обстановке **открытой конкуренции** и что служащие не будут работать вместе с ближайшими родственниками.
- Новый уголовный кодекс, принятый в апреле 2003 г., обязывает должностных лиц выполнять **требования норм о конфликте интересов** и расширяет определение коррупции, включая незаконное вовлечение должностных лиц в хозяйственную деятельность. Однако при этом он также предусматривает менее серьезные наказания за преступления, связанные с коррупцией, типа злоупотребления властью и служебным положением должностными лицами и взяточничество. Наказание за злоупотребление властью может варьироваться от штрафа в сумме 200-кратного установленного минимального месячного размера оплаты труда до лишения свободы от двух до шести лет.¹
- Законопроект о **свободе информации** регулирует права тех, кто владеет информацией, и определяет правила, порядок и условия получения информации от правительственных органов. Закон гарантирует доступ к информации, равно как и ее распространение и прозрачность. Он также предписывает, что запрошенная информация должна быть предоставлена в пятидневный срок, если для ее получения не требуется дополнительная работа; в последнем случае она должна быть предоставлена в течение 30 дней. На момент написания данного документа ожидалось, что законопроект будет принят в виде закона.
- Закон об **омбудсмане** (уполномоченном по правам человека) предназначен регулировать назначение и увольнение омбудсмана, равно как родственные права и обязанности. Он предусматривает, что омбудсмен должен быть назначен президентом и утвержден Национальным собранием на пятилетний срок. Омбудсмен должен быть независимым, придерживаться конституции и обладать неприкосновенностью во время срока действия его полномочий. Закон был принят во втором чтении, но еще не промульгирован.
- Неоднозначный закон о **СМИ**, разрешающий усиленный государственный контроль за СМИ, находится на стадии проекта. Протесты побудили Министерство юстиции представить пересмотренный проект в 2003 г., но критики все еще не удовлетворены.

Неопределенное состояние программы Армении по борьбе с коррупцией

С того момента как премьер-министр Андраник Маргарян учредил государственную комиссию по борьбе с коррупцией в 2001 г., дела по развитию национальной программы по борьбе с коррупцией продвигаются медленно и далеко не прозрачно.² Окончательный вариант программы в настоящее время находится на утверждении, однако при этом ее полное содержание не стало достоянием общественности.

В начале 2002 г. по запросу правительства Мировой банк выделил 300 тысяч долларов США на разработку проекта стратегической программы по борьбе с коррупцией.³ Была создана экспертная группа, состоящая из двух международных и шести местных экспертов, для работы над предложениями по законодательным, институциональным и общественным мерам, равно как над детальным планом реализации. Их предложения должны были представить механизмы для наблюдения за борьбой с коррупцией и оценки этой деятельности.

Поскольку одно из требований Мирового банка состояло в активном подключении гражданского общества к открытой разработке стратегической программы по борьбе с коррупцией, члены Национальной коалиции общественных организаций для борьбы с коррупцией были приглашены принять участие в одном из совещаний экспертной группы.⁴

На международном уровне Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе взяла на себя руководство координацией донорской помощи в борьбе с коррупцией посредством Совместной рабочей группы (СРГ), которая включила в себя все ключевые международные организации и дипломатические миссии. После обсуждений с президентом и премьер-министром, было достигнуто соглашение о поддержании регулярных контактов между СРГ и правительством во время разработки стратегии. Первоначально экспертная группа подготовила общие стратегические установки на более чем 200 страницах, которые должны были быть подвергнуты детальному обсуждению с СРГ и гражданским обществом. Группа также подготовила детальный план для реализации. К июлю 2002 г. были организованы два семинара для представления и обсуждения проекта стратегии. Ее главные элементы включали в себя такие вопросы, как переходная и теневая экономика; энергоснабжение, инфраструктура и природные ресурсы; контроль и нормативное регулирование; правовое и регулятивное окружение; политическая система и выборы; участие гражданского общества в инициативах по борьбе с коррупцией; электронное управление и доступ к информации; и международное сотрудничество.

Экспертная группа завершила работу над первой редакцией программы позже, чем ожидалось, в августе 2002 г., и распространила ее среди министерств, агентств и СРГ. Задержка может быть объяснена тем фактом, что в 2003 г. должны были проходить президентские и парламентские выборы. Комиссия по реформированию государственного сектора, которая выступает как секретариат для комиссии по борьбе с коррупцией, объявила тогда, что министерства и агентства рассмотрели программу и что окончательная редакция была представлена премьер-министру для утверждения в марте 2003 г. Изложенный на 23 страницах, пересмотренный план действий, однако, представляет собой лишь незначительную часть первоначального плана, и СРГ подвергла его сильной критике.

Пересмотренный план не был рассмотрен гражданским обществом, которое по-прежнему озабочено рядом вопросов. Один из конкретных вопросов, вызывающих беспокойство, относится к учреждению независимого органа, который будет призван отвечать за реализацию и отслеживание стратегической программы по борьбе с коррупцией. Одна из моделей, предложенных экспертной группой, отводила эту роль самой действующей комиссии по борьбе с коррупцией. В этом случае нужно будет создать секретариат, который будет координировать повседневную работу и проводить в жизнь решения комиссии.

Альтернативный вариант предусматривал создание агентства по борьбе с коррупцией с полным объемом следственных и правоприменительных полномочий. Критики этой модели утверждают, что вместо создания правоприменительного органа следует усилить полномочия учреждений, которые уже располагают такой властью. Третий вариант предусматривает учреждение совета по борьбе с коррупцией, подотчетного премьер-министру или министру юстиции. Этот совет должен будет состоять из представителей администрации президента, Национального собрания, Конституционного суда, равно как руководителя аппарата правительства, ключевых министров, советника премьер-министра по борьбе с коррупцией и Генерального прокурора. При этом совет должен включать в себя, кроме того, пять представителей гражданского общества, назначенных президентом.

Независимо от того, какая модель будет выбрана, орган по борьбе с коррупцией должен будет завоевать доверие народа, большая часть которого не в курсе даже того, что правительство разработало инициативы по борьбе с коррупцией. Те же, кто осведомлены об этом, сомневаются, что инициативы окажутся эффективными, потому что они воспринимают должностных лиц правительства как основных инициаторов коррупции. Они не верят, что те, кто подвержен коррупции, могут проявить подлинную приверженность делу борьбы с коррупцией.⁵

Выборы в Армении в 2003 г.: свидетельство необходимости реформировать систему финансирования политических партий

Проект по мониторингу при участии гражданского общества, предпринятый во время парламентских выборов в мае 2003 г., выявил тревожные несоответствия в регулировании и отслеживании финансирования политических партий.⁶ Используя результаты проекта, оппозиционный блок Ардарутюн ("Справедливость") обратился в Конституционный суд с просьбой объявить результаты выборов недействительными. Блок указал на нарушения порядка проведения выборов и голосования, утверждая, что десятки тысяч бюллетеней, поданных за Ардарутюн, были распределены между другими партиями. Согласно официальным результатам, Ардарутюн получил 14 процентов, а не 50 процентов или больше, как утверждал блок. Оппозиция также опротестовала результаты выборов в 19 одномандатных округах.

Хотя жалоба Ардарутюна была оставлена без рассмотрения по причине недостаточных доказательств, суд признал, что вопрос требует внимания, и предложил обеспечить большую прозрачность и отчетность в управлении финансированием политических партий.

Выборный процесс в Армении регулируется Избирательным кодексом, который нуждается в значительном редактировании. Положения, которые вызывают наибольшее неудовлетворение, связаны с завуалированной системой партийного финансирования и отсутствием механизмов обеспечения ее законности.⁷

Согласно статье 25 кодекса, декларации партий должны быть опубликованы Центральной избирательной комиссией (ЦИК) в формате, устанавливаемом ЦИК. Во время недавних выборов источники предвыборных доходов партий никогда не публиковались, хотя этот вопрос был в фокусе общественного внимания и регулярно обсуждался в СМИ.⁸ Хотя закон предписывал предоставлять эту информацию в ЦИК, партии и блоки были согласны опубликовать только число спонсоров предвыборных фондов. В некоторых случаях партии не разглашали вообще никакой информации. Имеются разные причины для сокрытия источников доходов. Некоторые партии могут быть задействованы в отмывании денежных средств или пользоваться иностранным финансированием, которое запрещено законом. Кроме того, поскольку хозяйственный сектор Армении не отличается хорошим регулированием и многие предприятия стремятся скрывать свой подлинный оборот, они могут быть заинтересованы в том, чтобы налоговые

органы не узнали об их пожертвованиях в предвыборные фонды партий. И, наконец, соперничество между оппозицией и правительством не стимулирует желание предприятий публиковать свои вклады в предвыборные фонды.

После двух раундов президентских выборов в феврале и марте 2003 г. были опубликованы только общие суммы доходов и расходов кандидатов во время их кампаний. Отвечая на вопрос о причинах решения не публиковать более детальную информацию, председатель ЦИК Артак Сахрадян заявил, что комиссия не публиковала отчетов с детальным перечислением бухгалтерских операций, потому что она не обнаружила никаких нарушений норм партийного финансирования.

Группа по мониторингу за выборами определила, что две из 11 партий и блоков, которые согласились предоставить финансовую информацию о кампании, превысили лимит предвыборного фонда.⁹ Анализ цифр выявил расхождения в случаях всех остальных партий, кроме одной, заявленные данные которой соответствовали полученным в проекте. Действительно, общая наблюдавшаяся тенденция показала, что почти все партии избегали регистрации своих расходов в предвыборном фонде во время кампании и что они тратили большую часть своих средств в обход фонда.

Дальнейший анализ показал, что нарушения норм партийного финансирования распались на две большие категории. Во-первых, значительные суммы не были учтены в отношении телевизионной рекламы партий. Телевизионные каналы либо предложили скидки определенным партиям, либо предоставили большее эфирное время избранным партиям, чем было официально заявлено.¹⁰ Во-вторых, Избирательный кодекс требует, чтобы все публикации партий сопровождалось указанием числа отпечатанных экземпляров и названия издательства. Некоторые партии и отдельные эксперты раскрыли, что партии зачастую печатали большее количество экземпляров, чем сообщалось официально. В некоторых случаях материалы избирательных кампаний были заказаны до начала кампании и оплачены со счета партии. Более того, ряд партий заключили сделки с поставщиками услуг без оформления договора; эти услуги были оплачены наличными, что запрещено законом.¹¹

Эти типы нарушений мотивированы рядом факторов. При оплате наличными партии избегают необходимости платить 20-процентный НДС, а поставщики услуг уклоняются от уплаты налогов. Для партий, особенно тех, которые превышают лимит фондов, такие сделки представляют собой способ обхода предвыборного фонда.

Другой повод для беспокойства - это расплывчатость закона в отношении того, какие расходы могут относиться на предвыборный фонд в противовес счету партии. Во время избирательной кампании, например, партии продолжали оплачивать расходы, связанные с их постоянным помещением (постоянными помещениями) с партийных счетов, в то время как расходы, связанные с временными вспомогательными офисными площадями, покрывались за счет фонда. В целом партии скрывали стоимость временных помещений, заявляя, что члены партии или родственники предоставляли офисное пространство бесплатно.

Зарплаты являлись другим проблемным вопросом, поскольку партии скрывали свои подлинные расходы с целью избежания уплаты налогов. Также были очевидны и нарушения, связанные с командировочными и административно-хозяйственными расходами, но они с трудом поддавались систематическому отслеживанию.

Контрольно-ревизионная служба (КРС) - функционально учрежденная в аппарате ЦИК - несет ответственность за регулирование ответственности за такие нарушения и принятие необходимых мер. Несмотря на масштабное освещение в СМИ и результаты наблюдательного проекта, КРС не подала сообщений о нарушениях партийного финансирования к моменту окончания сроков ревизии. В то время как сам закон дает партиям слишком большую свободу действий и не позволяет легко контролировать их, первопричиной продолжающихся злоупотреблений в отношении финансирования

политических партий является нежелание государственных органов Армении обеспечить принудительное исполнение закона.

Аревик Сарибекян (Центр регионального развития/ТИ Армения)

Дополнительная литература

Армянский демократический форум: "Социологическое исследование реформ в общественном секторе", для предприятий и домашних хозяйств, 2001 г.; см. Inweb18.worldbank.org/ECA/ecspeExt.nsf/0/1B062B0DC8A543B485256C63005D49FD?OpenDocument&Start=1&Count=1000&ExpandView

ЦРР/ТИ Армения: www.transparency.am

Примечания

¹ Минимальная месячная зарплата составляет 1.000 драм (около 2 долларов США), так что сумма штрафа будет эквивалентна 355 долларам США.

² Постановление № 4, принятое 22 января 2001 г. Комиссия возглавляется премьер-министром и включает в себя вице-спикера национального собрания (в качестве заместителя председателя), глав ключевых министерств и руководителя аппарата президента.

³ Грант был предоставлен через посредничество Фонда институционального развития Мирового банка.

⁴ Национальная коалиция общественных организаций против коррупции была учреждена в марте 2001 г. под эгидой ЦРР/ТИ Армения. В настоящее время Коалиция насчитывает 26 членов, представляющих различные сферы, включая журнализм, экономическое развитие, права человека, экологию, местные власти, армию, туризм и образование.

⁵ См. материал "Оценка положения с коррупцией в стране: Исследование общественного мнения", проведенное ЦРР/ТИ Армения в марте-апреле 2002 г. Выборка исследования включила в себя 1 000 домашних хозяйств, 200 предпринимателей и 200 должностных лиц. При ответе на вопрос: "Кто главным образом вызывает коррупцию в Армении?" все три группы респондентов указали на должностные лица в правительстве как на наиболее коррумпированные.

⁶ Реализованный в марте-июне 2003 г., проект ЦРР/ТИ Армения "Контроль за финансами политических партий во время парламентских выборов 2003 г." финансировался Институтом «Открытое общество», Фондом поддержки – Армения. Отчет доступен для ознакомления в режиме он-лайн по адресу: www.transparency.am.

⁷ Избирательный кодекс с внесенными поправками был принят и ратифицирован в июле 2002 г.; он вступил в силу в августе 2002 г. См. par03.elections.am/?lan=eng&go=code.

⁸ Законодательство требует, чтобы участвующие партии и блоки открыли доступ к предвыборному фонду на период избирательной кампании.

⁹ На самом деле три партии превысили лимит предвыборного фонда, причем две из них предоставили информацию в рамках проекта по мониторингу за выборами. Лимит предвыборного фонда равнялся 60 000-кратному размеру установленного минимального месячного размера оплаты труда, который на тот год составлял 60 000 000 драм (110 000 долларов США). Независимая проверка была проведена в отношении всех 21 партии и блока.

¹⁰ Статья 18.3 избирательного кодекса требует, чтобы СМИ предоставляли равное эфирное время по единой цене всем партиям. Статья 11 этого Закона о телевидении и радио гласит, что все телевизионные и радиовещательные агентства должны публиковать свои расценки по рекламе политических партий перед началом предвыборной кампании.

¹¹ Статья 25.7 отмечает, что если во время предвыборной кампании кандидат или партия воспользуется финансовыми средствами не из предвыборного фонда, суд может признать недействительной регистрацию такого кандидата или партии.

Азербайджан

Индекс восприятия коррупции, показатель 2003 г.: 1,8 (124-я из 133 стран)

Индекс взяточдателей, показатель 2002 г.: исследование не проводилось

Конвенции:

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (подписана в мае 2003 г.; еще не ратифицирована)

Конвенция Совета Европы об уголовно-правовой ответственности за коррупцию (подписана в мае 2003 г.; еще не ратифицирована)

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (подписана в декабре 2000 г.; еще не ратифицирована)

Правовые и институциональные изменения

- Некоторые поправки к конституции, которые были приняты на референдуме в августе 2002, могут способствовать росту политической коррупции. Одна из них разрешает судам закрывать **политические партии**; до этого только высшестоящие суды могли запрещать партии. Другая продлевает срок официального подтверждения **результатов выборов** с семи до 14 дней после выборов, что дает больше возможностей официальным лицам, осуществить фальсификацию официальных протоколов избирательных участков. Некоторые группы азербайджанской оппозиции утверждали, что одна из поправок была предназначена облегчить возможность президенту Гейдару Алиеву, которому исполнилось 80 лет в мае 2003 г., назначить своего преемника, – что, по всей видимости, и произошло в августе, когда парламент выбрал его сына Ильхама премьер-министром.¹
- В августе 2002 Министерство налогов закрыло ревизионные отделы в своих районных подразделениях и передало свои **аудиторские полномочия** централизованному органу в структуре министерства. Одним из положительных аспектов этой перемены явился тот факт, что она привела к существенному уменьшению числа необоснованных проверок малых и средних предприятий (МСП).
- Президент Алиев подписал указ о государственной поддержке **развития бизнеса** в сентябре 2002 г. Соответствующие меры включают в себя ряд предписаний по борьбе с коррупцией.
- Вслед за принятием закона о государственных закупках, с подачи президента парламент принял поправки к законам об инвестиционной деятельности, об энергетической промышленности и архитектурной деятельности в декабре 2002 г. Во всех трех законах поправки заменили термин "тендер" термином "**конкуренция**". Критики поправок подчеркивали, что "тендер" - это юридический термин со строго определенным формальным значением, в то время как слово "конкуренция" подвержено различному толкованию и таким образом представляется способствующим развитию коррупции при организации закупок.
- В январе 2003 г. президентским указом были ратифицированы поправки к закону о **государственной службе**, разрешая использование собеседования в качестве метода подбора служащих. Предыдущие редакции закона предусматривали только формальную конкуренцию, побудив некоторых критиков из оппозиции выразить опасение, что поправка будет способствовать коррупции при наборе на государственную службу.
- Президентским указом о **предупреждении вмешательства в хозяйственную деятельность** в сентябре 2002 г. был ликвидирован Отдел по борьбе с экономическими преступлениями Министерства внутренних дел. В этом указе Министерству внутренних дел было также предписано сократить штаты транспортной полиции на 15 процентов. Это

сокращение может послужить снижению коррупции, после того как президент признал, что чрезмерное количество контрольных пунктов полиции представляло собой очевидное свидетельство коррупции. Министерство налогов получило указание сократить численность ревизоров на 40 процентов. Указ также призвал все городские и районные власти распустить отделы, занимающиеся ревизионной проверкой торгово-промышленных предприятий. Сокращение числа проверяющих инстанций привело к некоторому понижению уровня коррупции среди МСП, как было продемонстрировано в недавнем исследовании.²

Официальная государственная регистрация

Вымогательство взяток государственными служащими, которые контролируют процесс обязательной государственной регистрации, не редкость в Азербайджане. Однако в свете растущего числа частных предприятий и организаций гражданского общества, которые обязаны проходить государственную регистрацию, потребность улучшить соответствующее законодательство и стандарты стала более насущной.

Проблема привлекла особенное внимание после того, как представительница Американской торговой палаты в Азербайджане, Джонелл Глош (Jonelle Glosch), указала в телевизионном интервью на регистрацию и налоги как на наиболее существенные препятствия инвестированию в экономику страны. "Четыре компании должны были получить лицензии в апреле 2002 г. Это было очень трудно. Мы, вместе с представителями посольств Великобритании и США, пошли в Управление руководящего персонала и были приняты [президентом]. После получения от него указаний компании были зарегистрированы", заявила она.³

Между тем новый процесс повторной регистрации подвергся критике со стороны религиозных объединений, равно как наблюдателей за правами человека. В 2002 г. все религиозные объединения, которые до этого прошли регистрацию в Министерстве юстиции, должны были повторно зарегистрироваться в государственном комитете. Органы власти заявили, что были приложены все усилия, чтобы довести до сведения религиозных объединений необходимость перерегистрации и обеспечить прозрачность в процессе оформления документов. Тем не менее, имеющиеся сведения демонстрируют, что религиозные объединения не были надлежащим образом проинформированы о необходимости перерегистрации и о той документации, которую они должны представить.⁴

Помимо необходимости зарегистрироваться в Министерстве юстиции, неправительственные организации теперь обязаны регистрировать в Министерстве юстиции также все субсидии и дотации. Большинство неправительственных организаций выразили протест против такого решения, указав на высокую вероятность того, что в результате этого будет возрасти вымогательство. В свою очередь, согласно их аргументам, международные спонсоры потеряют интерес к финансированию гражданского общества и других проектов в Азербайджане.⁵

Политические партии также сталкиваются с дискриминационными, несправедливыми сценариями. Избирательные законы - будь то для выборов президента, парламента или муниципалитета - равно как и юридическая практика создают ряд возможностей для произвольного и противоправного отказа в регистрации кандидатам и их политическим партиям. Эта тенденция может быть прослежена в прошлом - как минимум со времени парламентских выборов в ноябре 2000 г., когда нескольким лидирующим оппозиционным партиям было отказано в регистрации кандидатов для голосования по пропорциональной системе. В конечном итоге они были включены в избирательные бюллетени под интенсивным международным давлением - хотя это давление оказалось безуспешным при попытках помочь другим кандидатам в

избирательных округах зарегистрироваться на места для голосования по мажоритарной системе. Эта проблема все еще присутствовала во время дополнительных выборов в 2002 и 2003 гг. Некоторые ключевые политические партии типа Партии гражданского единства бывшего президента Аяза Муталибова до сих пор функционируют без официальной государственной регистрации.⁶

Централизованная и упрощенная официальная система регистрации для юридических лиц была бы наиболее эффективным способом решения проблемы. Несколько первых шагов были уже сделаны в этом направлении, включая запуск государственной программы для МСП, которая направлена на упрощение процедур регистрации и лицензирования для МСП и обеспечение защиты их прав.⁷

Злоупотребления на местах, ответственность в центре: обзор современного состояния подотчетности

Не неся ответственности ни перед кем, кроме президента страны, местные органы исполнительной власти остаются самыми влиятельными органами управления по всей стране. Отсутствие формального контроля их деятельности со стороны общественности превращает их в один из основных источников коррупции.

В апреле 2003 г. президент Алиев сместил глав органов исполнительной власти в Сумгаите, Гандже и Ленкоране, трех крупнейших городах после Баку. Эта мера последовала за его выступлением на телевидении, в которой он выдвинул обвинения в коррупции против высокопоставленных городских руководителей и местной деловой общественности.⁸ Президент также потребовал финансового участия от местного предпринимателя, который был "не слишком активен" в оказании помощи г. Сумгаит с его социальными программами. Речь президента, как показалось, намекала, что главы органов исполнительной власти обладают полномочиями принудить местных предпринимателей финансировать коммунальные услуги и реконструкцию.

В мае 2003 г. парламент принял закон об административном контроле за деятельностью муниципалитетов, который предоставляет полномочия соответствующему органу исполнительной власти проводить аудит и общую оценку муниципалитетов. Эта мера еще более сократила независимость муниципалитетов по сравнению с местными органами исполнительной власти.

Несмотря на такие ограничения, которые усилили полномочия местных органов исполнительной власти по всей стране, налицо существенные улучшения в подотчетности политических лидеров перед законодательными органами. В июне 2002 парламент принял конституционный закон о дополнительных правах парламента в отношении доверия к кабинету министров. Закон обязывает кабинет отчитываться перед парламентом на ежегодной основе и требует от членов кабинета (с согласия правительства) реагировать на устные и письменные вопросы во время парламентских заседаний. Первое такое испытание состоялось 18 марта 2003, когда первый заместитель премьер-министра Якуб Эюбов выступил с сообщением и ответил на вопросы. Это событие представляет собой шаг в нужном направлении, так как в Азербайджане до сих пор отсутствовали традиции отчетности правительства перед выборным законодательным органом.

Аналогично, положительные сдвиги произведены в направлении улучшения отчетности в недавно созданном независимом Государственном нефтяном фонде (ГНФАР), в котором аккумулируются все нефтяные поступления, кроме налогов, которые направляются прямо в государственный бюджет. ГНФАР призван гарантировать прозрачность нефтяных доходов, заработанных Государственной нефтяной компанией Азербайджанской республики (ГНКАР).⁹ 13 мая 2003 г. парламент внес поправки в закон о бюджетных системах, чтобы включить ГНФАР в консолидированный бюджет страны -

первый важный шаг в направлении обеспечения отчетности нефтяного фонда перед законодательной властью.

Однако при этом критики внутри страны и Международный валютный фонд потребовали полной подотчетности ГНФАР перед законодательной властью для гарантирования его прозрачности и предупреждения утечки средств. ГНФАР был создан президентским указом, причем его расходы в основном контролируются президентской администрацией, и низкий уровень его подотчетности делают его уязвимым перед политическим манипулированием.

Групповое обсуждение, организованное информационным агентством Евразия.нет (Eurasianet) в июне 2003 г., пришло к выводу, что Азербайджан, наряду с Казахстаном, может стать свидетелем роста нищеты по мере роста экспорта нефти. Обсуждение акцентировало внимание на "проклятии природных ресурсов" - термин, которым обозначают схему, по которой бедные страны становятся еще беднее, когда они начинают продавать прибыльные права на поиски нефти. Эксперты подчеркивают необходимость поддерживать передовые методы корпораций, чтобы сократить возможности для коррупции в нефтяной промышленности. В частности, они ратуют за то, чтобы иностранные компании раскрывали, сколько они платят конкретным государственным министерствам за право бурения - практика, поощряемая инициативой "Опубликуй, сколько заплатил".¹⁰

Цепкие корни коррупции в армии

Коррупция и отсутствие отчетности в армии остаются наиболее болезненными вопросами, вызывающими беспокойство общественности. По сообщениям местных и международных борцов за права человека, солдаты подвергаются экономической эксплуатации в армии, а служащие Министерства обороны установили неофициальные расценки - главным образом с оплатой наличными - за освобождение от призыва, отсрочку и распределение по частям, расположенным в наименее опасных районах. В некоторых подразделениях офицеры распродают материальные средства или негласно использовали солдат в качестве неоплачиваемой рабочей силы. Восемь солдат умерли от солнечного удара во время строительных работ в июле 2002 г.¹¹

Как можно было ожидать, солдаты, которые не могут дать взятку, чтобы избежать призыва на воинскую службу или добиться облегченных условий, обычно являются бедными. Поскольку они часто страдают от недоедания или туберкулеза, они становятся жертвами несчастных случаев и зачастую вообще не в состоянии выполнять порученные им задания.¹²

Время от времени коррупция в армии выливается в крупные политические скандалы. В феврале 2003 г. военный журналист Узеир Джафаров, который был осужден за мошенничество и превышение служебных полномочий, провел пресс-конференцию и выдвинул обвинение, что его осуждение было "инспирировано" недавно уволенным заместителем министра обороны Маммадом Бейдуллаевым. Джафаров предъявил список объектов, ранее находившихся в собственности Министерства обороны, и намекнул, что они были незаконно приватизированы. Не последовало никаких действий.¹³ Алекпер Маммадов, бывший высокопоставленный армейский офицер, также обвинил Министерство обороны в систематической коррупции.¹⁴

В начале сентября 2002 г. в ходе восстания в военном училище в Баку сотни курсантов самовольно покинули территорию училища и организовали марш протеста против коррупции в вузе. На выступлении в Гандже через несколько дней после этого происшествия президент Алиев признал, что имели место "нарушения закона, взяточничество со стороны командования и злоупотребление властью с корыстными целями".¹⁵ Тем не менее, он подчеркнул, что реакция курсантов была не оправдана. К

весне 2003 г. весь командный состав училища был заменен, но курсанты, возглавившие протест, были отправлены на службу рядовыми на границу с Арменией или Карабахом. Другие вопросы, вызывающие обеспокоенность, связаны с военными комиссариатами, производящими набор в армию, которые пользуются большим набором произвольных полномочий, которые иногда используются в качестве политического орудия для устранения противников. Наглядным примером является случай с Махаммадом Эрсою, главным редактором газеты "Бизим Ёл". Сразу же после опубликования серии статей, критикующих правительство, Эрсой был призван на воинскую службу, а газета подверглась частичному изъятию из продажи.¹⁶

Хотя такие события выглядят обескураживающими, критика атмосферы секретности в армии получила огласку в августе 2002 г., когда президент Алиев санкционировал создание специального фонда для сбора пожертвований от граждан и предприятий, желающих поддержать отечественную армию. Явно пытаясь закрыть рот критикам отсутствия прозрачности в армейской бухгалтерии, президент приказал, чтобы фонд подвергался ежегодной ревизионной проверке.¹⁷

Рена Сафаралиева (ТИ Азербайджан) и Ильгар Маммадов (Демокр-ИТ, Азербайджан)

Дополнительная литература

Коррупция (под ред. Сабита Багирова), Трансперенси Азербайджан, 2002 г.
Экспертная группа агентства новостей "Туран": Исследование "Коррупция в Азербайджане", 4 апреля 2001 г.

ТИ Азербайджан: www.transparency-az.org

Примечания

¹ Ильхам Алиев был избран президентом в середине октября 2003 г, хотя наблюдатели за выборами отметили нарушения.

² www.echo-az.com/archive/432/facts.shtml#11

³ Интервью АНС ТВ, 16 февраля 2003 г.

⁴ Отчет ЕКРН [Европейская комиссия против расизма и нетерпимости] по Азербайджану, Совет Европы, 15 апреля 2003 г., www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/6686f45896f15dbc852567ae00530132/a2b221ae7a267396c1256d09002fcf5f?OpenDocument

⁵ Президентским указом в январе 2003 г. были введены в действие поправки к закону 1998 г. о пожертвованиях, который фактически датирован апрелем 2002.

⁶ www.vbp-az.org/english/presssl.html

⁷ Программа была запущена президентским указом в середине августа 2003 г.

⁸ Новое время (Азербайджан), 4 апреля 2003 г.

⁹ Внеся еще большую путаницу в вопрос, Азербайджан стал мишенью обвинений на высоком уровне в ноябре 2002 г., когда чешский предприниматель Виктор Козени обвинил азербайджанское правительство в обмане его в связи с приватизацией ГНКАР; см.

www.eurasianet.org/departments/business/articles/eav111802.shtml

¹⁰ Информационное агентство Евразия.нет (Eurasianet): "Падут ли Азербайджан и Казахстан жертвами проклятия природных ресурсов?", 27 июня 2003 г. См. также: Светлана Цалик «Прибыль от каспийской нефти: кто её получит?», Контроль Института «Открытое общество» за каспийскими доходами, Центрально-евразийский проект, 2003 г., www.soros.org/publications/caspian/index.html

¹¹ Контроль за правами человека, Мировой отчет, 2003 г., www.hrw.org/wr2k3/europe3.html

¹² Агентство Франс-пресс (Франция), 31 июля 2002 г.

¹³ Эхо (Азербайджан), 5 апреля 2003 г.

¹⁴ Интервью с Алекпером Маммадовым, Эхо (Азербайджан), 25 января 2003 г.

¹⁵ Агентство новостей "Туран", 12 сентября 2002 г.

¹⁶ Агентство новостей "Туран", обзор прессы, 29 апреля 2003 г.

¹⁷ www.rferl.org/nca/features/2002/08/23082002155927.asp

Болгария

Индекс восприятия коррупции, показатель 2003 г.: 3,9 (54-я из 133 стран)

Индекс взятокдателей, показатель 2002 г.: не изучался

Конвенции:

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ратифицирована в июне 2000 г.)

Конвенция Совета Европы об уголовно-правовой ответственности за коррупцию (ратифицирована в ноябре 2001 г.)

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (ратифицирована в декабре 2001 г.)

Правовые и институциональные изменения

- Принятые в июле 2002 г., поправки к **закону о судебной системе** предусматривают учреждение системы отчетности перед Верховным судебным советом (ВСС) для судов, прокуроров и следовательских служб; разнообразные антикоррупционные проверки судейского корпуса, в особенности имущества и деклараций о доходах; принятие ВСС моральных кодексов для судей и административного персонала; конкурсный набор для судей и их продвижение в соответствии с объективными критериями; и создание общественного института - Национального института юстиции - для подготовки членов судейского корпуса. Закон также изменяет порядок принятия бюджета судебной системы.
- После первого чтения в июле 2002 г. легислатура приняла неоднозначные поправки к гражданско-процессуальному кодексу, предоставляющие прокурорам **право вмешательства по своему усмотрению в гражданско-правовые отношения**. Хотя законопроект не снят, его второе чтение было отложено в свете критики со стороны организаций гражданского общества.
- В сентябре 2002 г. поправки к **уголовному кодексу** ввели уточненные положения в отношении организованной преступности и коррупции, охватив торговлю влиянием, коррупцию в частном секторе и дачу взятки судьям, присяжным заседателям и иностранным должностным лицам. Определение «иностранное должностное лицо» было расширено для сокращения масштаба защиты, способствующей в некоторых случаях оправданию взяточничества. Поправки также вводят штрафы в качестве наказания за взяточничество и более серьезные меры наказания взяточникам среди судей, присяжных заседателей, прокуроров и следователей. И, наконец, в состав определения взяточничества были включены нематериальные выгоды.
- **Парламентская комиссия по борьбе с коррупцией** была учреждена в сентябре 2002 г. с возложением на нее ответственности за отслеживание законопроектов на предмет соответствия существующему законодательству по борьбе с коррупцией в качестве условия их принятия парламентом. Этот орган будет вносить предложения по поправкам к существующим законам, равно как и по новому законодательству; оказывать содействие в разработке единых критериев и стратегии по обузданию коррупции; и готовить родственные отчеты, заявления и законодательные предложения (см. ниже).

Когда органы по борьбе с коррупцией оказываются бессильны

Несмотря на создание двух конкретных органов по борьбе с коррупцией за последние два года, в Болгарии все еще нет эффективного учреждения, предназначенного выступить против коррупции и предупредить ее. Следственных функций нет ни у

межведомственной комиссии против коррупции, известной как "Белая комиссия", ни у парламентской комиссии против коррупции.

Учрежденная в декабре 2001 г. и возглавляемая министром юстиции Антоном Станковым, Белая комиссия состоит из представителей от министерств юстиции, внутренних дел, финансов и др. и занимается надзором за выполнением антикоррупционных мер правительства. Она координирует реализацию национальной стратегии по борьбе с коррупцией, докладывая о ходе этой деятельности, и рекомендует меры для повышения ее эффективности.

При том, что Белая комиссия не располагает следственными полномочиями и не в состоянии вмешиваться в расследование коррупционных дел, она функционирует как «расчетная палата», через посредничество которой дела передаются в надлежащие следственные инстанции. Для обеспечения презумпции невиновности комиссия не обнародует результаты своей деятельности. Заявив, что менее секретная информация должна также оставаться конфиденциальной, комиссия не проявила никакого желания сотрудничать с гражданским обществом. Кроме того, этот орган ослаблен тем, что его члены не в состоянии уделить ему свое полное рабочее время, так как председатель и другие члены в полном объеме выполняют свои служебные обязанности в министерствах.

В сентябре 2002 г. правительство предприняло попытку компенсировать некоторые из этих слабых мест путем учреждения Парламентской комиссии по борьбе с коррупцией (ПКБК) в составе 24 делегатов от всех парламентских групп. ПКБК имеет полномочия предлагать поправки, следить за выполнением имеющихся законов и определять пробелы в правоприменительной практике, но она по-прежнему остается в стороне от основной проблемы в стратегии по борьбе с коррупцией в Болгарии – проблемы отсутствия следственных полномочий.

В своем годовом отчете 23 января 2003 г. президент страны Георги Парванов инициировал общественное обсуждение перспектив создания независимого агентства по борьбе с коррупцией в качестве инстанции со следственными полномочиями. В качестве мотивов он обратил внимание на слабеющую веру населения в государственные органы и давление из-за границы, стимулирующее принятие мер по интенсификации борьбы с коррупцией. Президент назвал ряд преимуществ, которыми будет располагать новое агентство в борьбе против коррупции: повышенная эффективность борьбы с коррупцией среди верхнего состава правительства и политиков, расследование преступлений государственных служащих независимой инстанцией, не подверженной воздействию политического влияния, повышение доверия населения к государственным органам и ясный предупреждающий сигнал высшим должностным лицам правительства.

Предложенный план действий заключался в принятии особого закона для учреждения независимого агентства под руководством одного лица. Его назначение не должно совпадать со сроком полномочий национального собрания, чтобы избежать замены директора вновь избранным правительством. Агентству будет предоставлен тот же набор следственных полномочий, что и министерству внутренних дел, и оно должно будет заниматься преступлениями, совершенными относительно узким кругом высших должностных лиц. Собранные сведения должны будут переданы прокурору для принятия решения о возбуждении процессуальных действий.

Правительство и представители общественных организаций в целом положительно оценили эту инициативу, но критики отметили, что правительству следует фокусировать внимание на усилении существующих учреждений, а не создавать новый орган с похожими функциями. В качестве альтернативы было предложено учредить должность омбудсмена.¹

Способствование прозрачности в системе государственных закупок

Осенью 2002 г. правительство подготовило проект нового закона о государственных закупках для выполнения Периодического отчёта Европейской комиссии о вступлении Болгарии в ЕС. Законопроект находится на рассмотрении в парламенте.

Действующий закон о государственных закупках вступил в силу в 2000 г. Следуя рекомендациям обзора по организации закупок Международного банка, он был изменен в 2002 для предусматривания порядка судебного обжалования и содействия прямым переговорам между заказчиком и участником торгов. Однако, несмотря на эти изменения, соответствующие процедуры все еще нуждаются в редактировании.

Деловая общественность практически единодушна в оценке порядка обжалования результатов торгов как основной проблемы в этой сфере. Как с юридической точки зрения, так и на практике, подача жалобы приводит к полному прекращению процесса организации закупок до тех пор, пока суд не вынесет решения по делу. Поскольку не предусмотрено никакого стимула для участников торгов воздержаться от обжалования, каким бы обоснованным оно ни было, жалобы подаются достаточно часто.

Другая проблема заключается в связи между государственными закупками и процессами бюджетного планирования и распределения. Неопределенность в отношении наличия средств задерживает начало базового заготовления, в то время как необходимость распределения средств до окончания финансового года – с риском лишиться их в противном случае - приводит к принятию поспешных решений и процессуальным нарушениям. Бюджетная неопределенность приводит также к задержке платежей поставщикам или к их срыву с потерей интереса потенциальных поставщиков к борьбе за получение государственных заказов.

Но самым главным недостатком существующих законов является расплывчатое распределение ответственности за функции нормативного регулирования в системе заготовок. Следует все же предоставить четкий мандат одной или нескольким организациям для обновления базисного законодательства и разработки подзаконных актов для регулирования рабочих процедур. Регулятивную функцию следует также дополнить подготовкой и распространением нормативных документов, надзором и контролем качества и организацией обучения персонала заготовителей. Кроме того, она должна включать рассмотрение жалоб по закупкам вне рамок судебной системы, исключив, таким образом, один из главных источников перебоев в процессе.

Некоторые другие проблемы заготовления связаны с недочетами в законе и в порядке его реализации в настоящее время, включая отсутствие порядка арбитражного разбирательства и потребность большей ясности в отношении применения закона. Следует изменить чрезмерные требования к документации, подтверждающей квалификацию участников торгов, и устранить указания по оказанию предпочтения одним участникам перед другими. Налицо также потребность в пересмотре пороговых значений для контрактных сумм, требований к страхованию, порядка сбора комиссионных и в санкциях за процессуальные нарушения.

Вопиющие просчеты характеризуют новое законодательство о финансировании деятельности политических партий

2002-й год был первым годом, в котором ожидалось, что новые правила по финансированию деятельности политических партий принесут результаты. Однако новое законодательство – закон о выборах, равно как поправки к закону о местных выборах - не сумело решить проблемы, которые до сих пор подрывают доверие к политической системе Болгарии. Опрос общественного мнения указывает, что новое руководство не полностью убедило избирателей в том, что оно сдержало свои обещания по борьбе с коррупцией.²

Действительно, политическая коррупция воспринимается в Болгарии как ее самая серьезная проблема большинством населения, которое выделило политические партии как один из самых коррумпированных институтов за последние годы. Имеется два основных проблемных вопроса: один связан с источниками партийного финансирования, другой - с прозрачностью, контролем и наказаниями для нарушителей.

По закону о политических партиях, датированному мартом 2001 г., надзор за расходами и доходами политических партий поручен Национальной счетной палате (НСП), в чьих отчетах оценивается целостность, честность и добросовестность финансирования политических партий (см. главу 14 данной книги - "Оценка прозрачности финансирования политических партий в Болгарии", стр. 298). Закон требует, чтобы партии представляли свои годовые отчеты НСП к 15 марта, или они будут лишены государственной поддержки на соответствующий год. Не позднее шести месяцев после получения годовых отчетов НСП должна объявить, соответствуют они применимому законодательству или нет. Партии также обязаны сдавать отчеты не позднее одного месяца после выборов.

Несмотря на это новое законодательство, НСП обнаружила, что некоторые аспекты партийного финансирования по-прежнему вызывают проблемы. Анонимные пожертвования позволяют партиям уклониться от указания спонсоров или декларирования полученных подарков перед НСП. Во-вторых, партии подвергаются не равным санкциям за уклонение от подачи отчетности в установленные законом сроки. Закон о политических партиях гарантирует государственную поддержку только тем партиям, которые получают 1 процент голосов во время парламентских выборов; партии, которые не достигают этого уровня, не подвергаются наказанию за уклонение от подачи своих деклараций.

Многие партии не представили финансовой информации в своих годовых отчетах, а некоторые зарегистрировались под ложными адресами, вызывая у наблюдателей сомнения в том, что они действительно занимаются политической деятельностью. Один из способов решения этой проблемы - обязать партии перерегистрироваться в соответствии с положениями закона о политических партиях.

Финансирование местных избирательных кампаний также нуждается в более строгом контроле. Закон о выборах в местные органы власти, принятый в 1995 г., с последними поправками, внесенными в середине 2003 г., предусматривает выборы муниципальных советников и мэров. Кампании можно финансировать за счет средств политических партий и коалиций, равно как пожертвований физических и юридических лиц, если их акции не находятся в собственности населения или иностранных лиц.³

Отсутствие эффективных средств управления и попустительство нарушителям по-прежнему лишают политический ландшафт прозрачности. Лимиты расходов в настоящее время определяются на основе численности населения, но даже внесенные поправки не обеспечили контроля ни за доходами и расходами кандидатов, ни за применением санкций. Проблема усугубляется отсутствием требований к бухгалтерии, связанной с привлечением финансирования, что имеет место в случае кандидатов в муниципальные советники, которые имеют доступ к двойному финансированию, если они открывают счета в банке на свое имя, в то же время используя средства политической партии.

Слабый контроль за финансированием местных выборов проистекает из отсутствия законодательно закрепленных требований к отчетности для кандидатов и политических партий после проведения выборов. Более того, ни один орган не имеет законных полномочий по надзору за финансированием избирательных кампаний. Контроль может быть осуществлен только тогда, когда партии или коалиции подадут просьбу о ревизии финансирования их политических противников.

Катя Христова и Диана Ковачева (ТИ Болгария)

Дополнительная литература

Программа "Доступ к информации", "Доступ к информационным тяжбам в Болгарии", 2003 г.; и "Ситуация с доступом к информации в Болгарии: Годовой отчет АИР (ПДИ – Программа доступа к информации), 2002"; www.aip-bg.org
Коалиция 2000, Отчет об оценке коррупции 2002, www.anticorruption.bg/eng/
Институт «Открытое общество», "Коррупция и антикоррупционная политика в Болгарии", 2002 г.; ftp.osi.hu/euaccession/2002_c_bulgaria.pdf
ТИ Болгария: "Методология разработки и внедрения кодекса поведения служащих, занятых в системе администрировании судебной деятельности", "Повышение доверия общественности к правоприменительной деятельности", "Повышение прозрачности в деятельности муниципалитетов в отношении управления муниципальной собственностью и порядка закупок для общественных нужд" - все документы датированы сентябрем 2002 г.; "Финансирование политических партий", доклад на конференции, июнь 2003 г.

ТИ Болгария: www.transparency-bg.org

Примечания

¹ См. 'Учреждение нового органа по борьбе с коррупцией в Болгарии: позиция президента и публичное обсуждение', Центр по изучению демократии, www.csd.bg/news/acagency_stenograma.doc

² См. годовой отчет по Болгарии за 2002 по программе "Доступ к информации", www.aip-bg.org/pdf/an_rep02.pdf

³ Закон о выборах в местные органы власти, статья 68.

Казахстан

Индекс восприятия коррупции, показатель 2003 г.: 2,4 (100-я из 133 стран)

Индекс взяточдателей, показатель 2002 г.: не изучался

Конвенции:

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (подписана в декабре 2000 г.; еще не ратифицирована)

Правовые и институциональные изменения

- **Закон о политических партиях** был принят парламентом в июне 2002 г. и вступил в силу на следующий месяц (см. ниже).
- Новое **таможенное агентство** было учреждено в августе 2002 г. До этого оно находилось в структуре Министерства государственных доходов и таким образом не было независимым. Это привело к столкновениям между министром государственных доходов и председателем таможенного комитета, для избежания которых и была создана новая организация.
- Должность **омбудсмана** была учреждена президентским указом в сентябре 2002 г. для надзора за соблюдением прав и свобод человека, включая случаи, когда права нарушались в результате коррупции. В аппарат омбудсмана за первые шесть месяцев поступило 226 обращений, большинство из которых содержали жалобы на правоприменяющие органы или сообщения об отказе выполнить решения суда. В декабре 2002 г. президентским указом был учрежден Национальный центр по правам человека для оказания поддержки омбудсману.
- Статус **дисциплинарных советов (ДС)** регионов и городов Астана и Алма-Ата был изменен и их полномочия расширены резолюцией в декабре 2002 г. ДС являются консультативными органами, которые были созданы в марте 1999 г. для надзора за деятельностью акима (мэров) и глав других административных и территориальных агентств, включая правоприменительные органы, которые финансируются из местного бюджета. Они издают рекомендации в отношении дисциплинарных мер, применяемых к государственным служащим. Однако вряд ли можно ожидать значительного вклада ДС в дело обуздания коррупции. У них недостаточно авторитета, потому что они зависят от акима в плане получения административного персонала и ресурсов. Они также подотчетны президентской комиссии по коррупции и этике в системе государственной службы.
- **Комиссия по предупреждению и подавлению коррупции** была учреждена в структуре Министерства юстиции в соответствии с приказом министра юстиции в январе 2003 г. Имеются планы создания аналогичных комиссий в региональных отделах юстиции. Эта комиссия имеет статус межведомственного органа. Ее главные цели - предупреждение и подавление коррупции, злоупотребления должностным положением и использования служащими бюджетных средств не по назначению, хотя пока ей особенно нечего предъявить в плане достижений.
- Кодекс о **приватизации земли** был одобрен в июне 2003 г. Он вводит частную собственность на сельскохозяйственные земли, регулирует вещные права (право собственности и аренды), закрепляет полномочия государства и его органов на надзор за земельными спорами и вводит механизмы для защиты и нормирования использования земли. Процесс земельной приватизации обладает громадным потенциалом для роста коррупции, если он не будет поставлен под надлежащий контроль.
- В июне 2003 г. была предложена **амнистия при регистрации имущества** с целью легализовать имущество, нажитое в рамках так называемой "теневой экономики". Она направлена на вовлечение малых предприятий в регулируемую экономику и регистрацию

городского имущества в собственности выходцев из сельской местности. Этот одnorазовый процесс регистрации также обладает коррупционным потенциалом, поскольку информация не подлежит огласке и регистрация осуществляется по собственному желанию. Однако законопроект предусматривает, что права на собственность, которые уже стали предметом спора в законном порядке или приобретены посредством коррупционной деятельности, не могут быть легализованы.

Ограничительный закон о финансировании политических партий угрожает демократическим принципам

Новый закон Казахстана о политических партиях вводит фундаментальные изменения в отношении финансовой деятельности политических партий, включая источники их финансирования. Однако какие-либо положительные сдвиги с точки зрения повышения прозрачности и отчетности по финансированию, которых можно было бы ожидать от этих мер, оказываются подорванными положениями закона, которые ограничивают создание и деятельность новых партий.

Новый закон разрешает политическим партиям привлекать средства за счет взимания вступительных и членских взносов, пожертвований казахских граждан и неправительственных организаций и местных предприятий. Он, однако, предусматривает уплату налогов на поступления от пожертвований и подачу документированных доказательств дарений.

В новом законе исключен ряд источников партийного финансирования, которые были включены в ранее действовавший закон, типа поступлений от лекций, выставок, спорта, лотерей и публикаций. Заслуживает упоминания и то, что новый закон требует от партий предоставления информации только о средствах на счетах в банках, зарегистрированных по казахскому законодательству. Новый закон не рассматривает денежные средства, хранящиеся в иностранных банках.

Официальная интерпретация нового закона заключается в том, что он укрепляет роль политических партий и обеспечивает большую прозрачность их финансирования. По состоянию на середину 2003 г. ни одной политической партии не было предъявлено обвинение в нарушении положений нового закона, относящихся к финансированию партий.

Новый закон, однако, начал сказываться на регистрации партий. Закон повысил число членов, требуемых для того, чтобы партия могла претендовать на регистрацию с 3 тысяч до 50 тысяч человек, и потребовал, чтобы в каждом регионе республики были созданы отделения с числом членов не меньше 700. Он также предусматривает жесткие механизмы для государственного регулирования деятельности политической партии и расширяет возможности вмешательства во внутренние дела партий со стороны государства и его органов.

До принятия нового закона было 19 зарегистрированных партий - сейчас их семь. Многие из других оказались не в состоянии набрать требуемое число членов, чтобы претендовать на перерегистрацию.¹ В результате в Казахстане осталась всего одна оппозиционная партия - Коммунистическая партия.

Некоторые оппозиционные группы, включая Республиканскую народную партию Казахстана и Азамат, отказались повиноваться закону, ссылаясь на то, что некоторые из его положений прямо противоречат конституции и другим законам. Например, новые требования к членству при создании политических партий противоречат закону 1996 г. об общественных организациях, который предусматривает, что для создания общественной организации требуется всего 10 человек.

Результаты применения закона в первый год его действия наводят на предположение, что его положительное воздействие в плане обеспечения прозрачности может быть сведено на нет ограничениями демократических прав. В дополнение к

положениям, которые не допускают партии к участию в выборах, если им не удастся преодолеть порог по численности членов, ограничения на финансирование партий могут подтолкнуть партии к использованию незаконных средств для финансирования своей деятельности.

Гражданское общество и оппозиционные партии мобилизуют усилия для предотвращения утечки нефтедолларов на счета частных лиц

Отсутствие подотчетности, прозрачности и общественного контроля обусловили печальную реальность, что часть поступлений от подъема нефтяной промышленности Казахстана попала на частные банковские счета, а не была инвестирована в долгосрочное экономическое развитие. Следующий случай, упоминаемый как "Казахгейт", иллюстрирует, как растрачиваются нефтяные доходы, и производит поразительное впечатление своими колоссальными суммами, участием высшего руководства и сетью задействованных многонациональных корпораций и банков. Почти так же важно, что он демонстрирует попустительство такому организационному беспорядку со стороны гражданского общества.

Это дело получило широкую огласку в марте 2003 г., когда американский бизнесмен Джеймс Гиффен был арестован в Нью-Йорке и обвинен в даче взяток высшим должностным лицам Казахстана на сумму более 20 млн. долларов США, чтобы побудить их предоставить выгодные контракты своей консалтинговой фирме "Меркатор корпорейшн".² Гиффен получал деньги с 1992 г. за консультирование президента страны Нурсултана Назарбаева по вопросам привлечения иностранного капитала, главным образом из США, в нефтегазовый сектор. По условиям соглашения от 21 декабря 1994 г. между компанией Меркатор и Министерством нефти и газа, его главной задачей было посредничество между нефтяными компаниями и казахским правительством. Меркатор получал "поощрительные премии" по итогам каждой сделки, организованной им. С 1995 по 2000 г. Меркатор получил приблизительно 67 млн. долларов США в виде "поощрительных премий" за свою работу в Казахстане. Гиффен также просил нефтяные компании перевести около 70 млн. долларов США в банк «Банк индосюэз» («Banque Indosuez») на счет компании «Креди агриколь индосюэз» («Credit Agricole Indosuez») в виде условных вкладов в связи с приобретением нефтегазовых прав с тем, чтобы эти деньги могли быть затем переведены на конфиденциальные счета в швейцарских банках под его контролем. Используя "поощрительные премии", полученные Меркатором, и деньги, переведенные на конфиденциальные швейцарские счета, Гиффен, как утверждалось, произвел незаконные выплаты на общую сумму свыше 78 млн. долларов США в пользу двух самых высокопоставленных должностных лиц в правительстве Казахстана, упоминаемых в деле под кодовым обозначением "КО-1" и "КО-2". В газете "Уолл-стрит джорнэл" от 23 апреля 2003 г. они были названы как президент Назарбаев и бывший премьер-министр Нурлан Балгимбаев.

Оппозиционные партии в Казахстане были в курсе хода расследования этого мошенничества задолго до того, как оно получило взрывоподобную огласку в международной прессе. В январе 2003 г. Демократическая партия Казахстана, Ак Жол, инициировала кампанию за "прозрачность контрактов по природным ископаемым", чтобы привлечь внимание населения к разграблению природного богатства нации. Деятельность кампании включала в себя сбор подписей в поддержку большей прозрачности при заключении договоров по сырьевым материалам, и к 4 июня 2003 г. партия заявила, что собрала более 650 тысяч подписей. Ак Жол также работала над проектом поправок к законодательству, относящемуся к прозрачности договоров между правительством и энергетическими компаниями, с целью обнародования всех договоров. Сопредседатель партии обратился к законодателям Маджлиса (Высшей палаты парламента) с просьбой поддержать инициативу и приступить к работе над законом. И, наконец, партийные

лидеры обратились с призывом ко всем иностранным компаниям, задействованным в сырьевом секторе, об удалении требований о конфиденциальности из всех нефтяных контрактов, заключенных с правительством.

Коммунистическая партия также пыталась получить большую информацию о Казахгйте. В октябре 2002 г. первый секретарь партии Серикболсын Абдилдин неоднократно запрашивал у премьер-министра Имангхалия Тасмагамбетова детальную информацию о лицах и денежных суммах, вовлеченных в скандал, - без какого-либо результата. Предложение о включении вопроса в повестку заседаний парламента было отклонено спикером Жакмаханом Туякбаевым.

Гражданское общество играет не менее заметную роль в борьбе за предупреждение разворовывания нефтяных доходов или их растраты на чьи-либо персональные проекты или нерентабельные предприятия. Программа контроля за каспийскими доходами (Caspian Revenue Watch), координируемый Институтом «Открытое общество» с предоставлением данных местными общественными организациями, оказывает давление на правительство, побуждая его внедрить систему реформ в сферу управления нефтяными доходами. Она призвала иностранные нефтяные и газовые компании раскрыть их выплаты, чтобы можно было установить контроль за использованием этих поступлений. Без такого раскрытия, как настаивают эти организации, компании подвергаются риску обвинений в неполной выплате средств правительству и способствуют продолжающейся нищете.

Эти усилия оппозиции плюс давление со стороны гражданского общества являются критическими факторами, потому что правительство до сих пор не предприняло практически никаких мер для исправления ситуации или оказания содействия международным расследователям, ссылаясь на "иммунитет государства-суверена".

*Андрей Чеботарев, Нургуль Куспанова и Сергей Злотников
(Трансперенси Казахстан)*

Дополнительная литература

Марк Браден. Обзор нового закона Казахстана о политических партиях, unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan006217.pdf

Андрей Чеботарев. "Взаиморасчеты". Известия-Казахстан (Казахстан), 25 июня 2002 г. и "Борьба с коррупцией в Казахстане: новый этап или сиюминутный блеф?" К обществу без коррупции, № 3 (11), июнь 2002 г.

Трансперенси Казахстан. Сборник материалов студенческой конференции "Молодежь против коррупции", 2001 г. www.transparencykazakhstan.org

Трансперенси Казахстан. Проблемы и перспективы развития в системе местных органов власти", 2001 г., www.transparencykazakhstan.org

Трансперенси Казахстан. "Ситуация с коррупцией в университетах". 2002 г., www.transparencykazakhstan.org

Трансперенси Казахстан: www.transparencykazakhstan.org

Примечания

¹ В четырех случаях причина, приведенная министерством юстиции в качестве основания для отказа в регистрации, представляла собой нарушение запрета в новом законе на партии, образуемые по половому или этническому признаку.

² См. материал от 30 апреля 2003 г. на сайте www.kub.kz по обвинительному акту, изданному судом Южного округа Нью-Йорка по делу Гиффена.

Республика Кыргызия

Индекс восприятия коррупции, показатель 2003 г.: 2,1 (118-я из 133 стран)
Индекс взяточдателей, показатель 2002 г.: исследование не проводилось

Конвенции:

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (подписана в декабре 2000 г.; еще не ратифицирована)

Правовые и институциональные изменения

- Закон об **омбудсмане**, утвержденный в июле 2002 г., предоставляет правовую почву для омбудсмана в его работе по надзору за соблюдением должностными лицами конституционных прав. Он расписывает порядок назначения – и увольнения – омбудсмана, равно как его ответственность и следственные полномочия (см. ниже).
- Комиссия по легализации **нелегальной экономики**, назначенная премьер-министром Николаем Танаевым в августе 2002 г., получила задание разработать программу работ под председательством заместителя премьера Джоомарта Оторбаева и министра финансов Болота Абдилдаева. План предусматривает четыре главных проекта: экономический анализ теневой экономики; определение мер финансово-бюджетной политики; определение мер политики в отношении трудовых ресурсов; и определение мер политики в отношении отчетности и регистрации. Цель всех четырех мер заключается в приведении нелегальных предприятий во всех секторах экономики в соответствие с законом. Национальный статистический комитет сообщил, что теневая экономика отвечает как минимум за 13 процентов и максимум за 40 процентов ВВП.
- На всенародном **конституционном референдуме**, результаты которого были утверждены в феврале 2003 г., были приняты реформы, включающие в себя расширение иммунитета от судебного преследования для первого президента (см. ниже).
- В феврале 2003 г. президент Аскар Акаев подписал указ, повышающий **оклады судей** на 50 процентов. Он назвал это решение мерой для понижения коррупции в судебной системе.
- **Закон о борьбе с коррупцией** был принят в марте 2003 г. для выявления и предупреждения коррупции, привлечения нарушителей к ответственности и создания правовой и организационной базы для борьбы с коррупцией. Закон, – который страдает отсутствием механизмов реализации, – призывает СМИ проводить расследования и обнародовать случаи коррупции и настаивать, чтобы компетентные государственные органы предоставляли информацию о таких правонарушениях (см. ниже).
- В апреле 2003 г. президент Акаев издал указ, предусматривающий учреждение **Национального совета по добросовестному управлению (НСДУ)** для обеспечения прозрачного администрирования в качестве составной части стратегии правительства по борьбе с коррупцией. Ожидается, что НСДУ избавит экономику от правительственного вмешательства; обеспечит гласность и доступность государственной службы; повысит ответственность должностных и проверяющих лиц перед гражданским обществом и государством. Хотя совет в составе 25 членов уже приступил к работе, положение о его деятельности еще не утверждено президентом.¹
- В сотрудничестве с Министерством финансов, Министерством внутренних дел и Службой национальной безопасности Национальный банк Киргизстана разработал проект закона против **отмывания денежных средств**, который был представлен нижней палате парламента в начале 2003 г. и, по ожиданиям, будет принят до конца 2003 г. Законопроект устанавливает максимальный предел денежной суммы, происхождение которой не

требуется устанавливать, в размере 1 млн. сом (23 тысячи долларов США). Директор банка Улан Сарбанов заявил, что закон послужит делу создания правовой базы для борьбы с отмыванием денежных средств и финансированием терроризма.²

- В июне 2003 г. нижняя палата парламента приняла законы, предоставляющие пожизненный **иммунитет** от судебного преследования президенту страны Акаеву и двум бывшим первым секретарям Коммунистической партии, которые ныне являются парламентариями. Закон относится ко всем действиям, предпринятым во время их пребывания в должности, а также гарантирует Акаеву и его семье пожизненные привилегии типа сохранения жилья и использования автомобиля с шофером. Внесенные парламентарием Кубатбеком Байболовым в знак уважения к первому президенту страны, эти привилегии не предназначены для применения к последующим главам государства. Оппозиционное движение, которое требует отставки Акаева и состоит из парламентариев, активистов борьбы за права человека и членов политической оппозиции, опубликовало заявление, разоблачающее закон как неконституционный и антидемократический.

- Выполняя приказ президента, в июле 2003 г. премьер-министр Танаев, который также возглавляет НДСУ, создал независимую структуру, направленную на борьбу с коррупцией. Агентство будет сотрудничать с должностными лицами для борьбы со **взяточничеством, присвоением чужого имущества и назначениями по знакомству**, но у него нет правоприменительных полномочий или полицейских функций.³

Учреждение института омбудсмана

В качестве важного шага в направлении защиты прав человека в июле 2002 г. был принят закон об омбудсмане. Новым омбудсманом стал активист борьбы за права человека Турсунбай Бакин-уулу, который вступил в должность в декабре 2002 г.⁴ Бакин-уулу призвал к продлению моратория на смертную казнь на 2003 г. и ее полной отмене в будущем. Он также обратился к президенту с предложением реформировать тюремную систему путем учреждения должности психиатра в исправительных заведениях. Спустя месяц пребывания в должности Бакин-уулу объявил, что 60 человек - иностранцев, равно как и граждан, проживающих за пределами республики и внутри нее, - обратились к нему за юридической защитой и консультацией.

Омбудсмен имеет в своем распоряжении 12 инспекционных органов, компетентных расследовать случаи, подпадающие под действие гражданского и семейного права, равно как законов, защищающих права женщин, детей, этнических меньшинств, религиозных групп, ветеранов, инвалидов, а также доступ к образованию и здравоохранению.

Программа развития ООН (ПРООН) 11 марта 2003 г. одобрила девятимесячный проект на сумму 140 тысяч долларов США, предназначенный укрепить институт омбудсмана посредством создания библиотек, специализирующихся на литературе по правам человека, а также обучение персонала.⁵ ПРООН оказывает аналогичную помощь в Азербайджане, Казахстане и Словакии, где были учреждены институты омбудсмана в период с марта по ноябрь 2002 г.⁶

В то время как международная общественность приветствовала это решение, далеко не многие в Кыргызстане знакомы с функциями омбудсмана. Опрос общественного мнения, проведенный в марте 2003 г. Центром по исследованию общественного мнения и прогнозам, показал, что 53 процента респондентов не поняли значения слова "омбудсман" и только 23 процента слышали о такой должности.

К июню 2003 г. омбудсман получил приблизительно 800 жалоб – главным образом в отношении правоохранительных органов. На ведущие должности в своей структуре Бакин-уулу назначил членов оппозиции: Омурбек Субаналиев, член партии "Ар-намыс" Феликса Кулова, отвечает за связь с органами исполнительной власти и

правоохранительными агентствами, а Зуура Уметалиева, широко известная активистка борьбы за права человека и защитница гражданского общества, представляет омбудсмана в северной провинции Нарын.⁷

Но будущее института омбудсмана не выглядит радужным. В июне 2003 г. Бакир-уулу объявил, что его организации, возможно, придется закрыться в связи с отсутствием финансирования, а несколько судей обвинили его во вмешательстве в судебный процесс. На следующий месяц ПРООН предоставила свой грант, а правительство затем утвердило ассигнование 15 млн. киргизских сом (350 тысяч долларов США).⁸ Тем не менее, международные организации выражают озабоченность по поводу отсутствия у омбудсмана независимости.

Нарушения омрачают конституционный референдум

Несмотря на интенсивное сопротивление со стороны оппозиции, был проведен спорный референдум по конституционным поправкам и 2 февраля 2003 г. были утверждены его результаты. Результаты были оспорены оппозицией и группами гражданского общества, которые выдвинули обвинения в их фальсификации. Государственный контроль над телевидением означал, что президент был в состоянии управлять ходом обсуждения и немногие киргизские граждане имели доступ к оппозиционным газетам или альтернативным точкам зрения.

Поправки гарантируют президенту Акаеву право пребывать в должности до окончания срока его полномочий в декабре 2005 г. и укрепляют его власть за счет парламента. Будет значительно труднее организовать импичмент президента: потребуются четыре пятых голосов вместо двух третей, необходимых до введения поправки. В дополнение к этому иммунитет депутатов парламента был восстановлен, а президентский - расширен (см. выше).⁹

Критики обвинили президента в том, что он форсировал процесс и не предоставил достаточное время для обсуждения положений в парламенте. Пятнадцатого января 22 руководителя неправительственных организаций обратились в правительство с просьбой отложить референдум, назвав его "преждевременным и необдуманным действием". Они предупредили, что граждане "не готовы ответить на вопрос "Согласны ли Вы с конституционными изменениями и дополнениями?" Между тем, ОБСЕ отказалась прислать наблюдателей, сославшись на то, что ей требуется, как минимум, два месяца на подготовку такой миссии.¹⁰

Даже экспертная комиссия, набранная лично президентом, – которая фактически заменила конституционное собрание, – потребовала снять спорную поправку, предоставляющую президенту широкие полномочия по наложению вето. Тем не менее, в середине января члены оппозиции предупредили, что при содействии экспертной группы "президент выставил новую редакцию текста ... на референдум".¹¹

Несмотря на сопротивление, референдум состоялся, как было запланировано. Центральная избирательная комиссия (ЦИК) объявила, что более трех четвертей проголосовавших одобрило поправки. По данным ЦИК, более 2 млн. человек, или 86 процентов всех зарегистрированных избирателей, подали свои голоса, причем 76 процентов проголосовали «за». Представитель оппозиционной организации "Общественный центр по наблюдению за референдумом" заявил, что официальная численность принявших участие в референдуме была завышена, утверждая, что всего лишь 30–40 процентов избирателей фактически посетили избирательные пункты. Национальный демократический институт (НДИ), штаб-квартира которого находится в Вашингтоне, также призвавший к отсрочке, сообщил, что «работники избирательных пунктов набивали урны фальшивыми бюллетенями и принуждали избирателей отвечать утвердительно на вопросы».¹²

НДИ процитировал противоправное привлечение государственных служащих, давление на тех, кто призывал к отсрочке, и официальные "разнарядки на голосование" в деревнях. Институт также сообщил, что злоупотребления заключались в том, что "местные правительственные чиновники указывали избирателям, как те должны голосовать", равно как в "набивке избирательных урн", многократном голосовании одного и того же лица и так называемом "семейном голосовании".¹³ Председатель ЦИК отрицал, что поступали какие-либо жалобы такого плана в отношении избирательного процесса и оценил заявления критиков как необоснованные.

Коррупция и СМИ

Закон о борьбе с коррупцией отвел для СМИ ясную роль: они должны расследовать случаи коррупции и иметь доступ к соответствующей информации от правительственных органов. Он был принят по прошествии менее года после того, как Группа по контролю за соблюдением прав человека призвала Европейский Союз посодействовать для отмены киргизскими властями уголовной ответственности за клевету, чтобы прекратить использование этой нормы закона для блокирования расследований по заявлениям о случаях коррупции. С момента принятия закона к судебному разбирательству по иску министра иностранных дел Аскара Айтматова о клевете была привлечена газета "Общественный рейтинг". В анонимной статье, опубликованной в газете, намекалось, что в министерстве изобилуют коррупция и устройство на работу по знакомству. Ленинский районный суд в Бишкеке обязал газету выплатить 50 тыс. сом (1 200 долларов США) Айтматову и 25 тыс. сом (600 долларов США) двум его служащим. С тех пор аналогичный иск к газете был подан первым заместителем министра иностранных дел.

В добавок к этому, в январе 2003 г. перестала выходить газета "Кыргыз Ордо" - после того как на ее активы был наложен арест за неуплату штрафов за клевету. Другие независимые издания столкнулись с аналогичным преследованием. Александр Ким, редактор ведущей независимой газеты Кыргызстана "Моя столица - Новости" (МСН) объявил в июне 2003 г., что газета обанкротилась в результате более чем 30 поданных к ней исков. МСН было приказано выплатить 4 млн. сом (95 тыс. долларов США) в виде штрафов, и сверх того 500 тыс. сом (12 тыс. долларов США) в виде компенсации морального вреда премьер-министру Танаеву. Ким связывает эти иски со статьями о коррупции в правительстве.¹⁴

Преследования независимых изданий на протяжении года неуклонно усиливались, и число информационных источников, контролируемых государственными органами, выросло аналогичным образом в рамках кампании, организованной, по-видимому, для захвата контроля над СМИ путем приобретения отдельных изданий и разорения других посредством процессов по обвинению в клевете. Международная организация Фридом Хаус отмечает, что свобода прессы сократилась "в результате усилий правительства ввести новые ограничения независимых СМИ", и классифицирует прессу Кыргызстана как "не свободную".¹⁵

Аналогично большей части делового сектора в Кыргызстане, СМИ находятся под господством семьи президента Акаева. Его зять, Адил Тойгонбаев, владеет практически всем кабельным телевидением и несколькими изданиями.¹⁶ В преддверии конституционного референдума – и на протяжении нескольких месяцев после него – власти развернули наступление на СМИ, которое включало в себя иски по обвинению в клевете, введение государственной распродажи прав на телевизионные и радио частоты с аукциона, замену действительных лицензий временными и предложение сформировать совет по СМИ для борьбы с "политическим экстремизмом" в прессе. Журналисты опасаются, что подлинное предназначение совета по СМИ - подвергнуть их дальнейшему запугиванию и ограничить их свободу слова.

Дополнительная литература

Андерс Аслунд. Конкретные налоговые проблемы и возможные решения в СНГ. 2000, www.leontief.ru/rus/13_2001dok9.htm

Проект корпоративного управления и реформирования предприятий, «Укрепление корпоративного управления и судебная реформа», опрос 404 судей и юристов. Банк азиатского развития, ТА № 3779-KGZ, 29 июля 2003 г.

ТИ Кыргызстан. "Проблемы борьбы с коррупцией в Кыргызстане" (готовится к опубликованию)

Примечания

¹ Правительство опубликовало положения по работе этого совета в газете "Слово Кыргызстана" (выпуск от 29 июля 2003 г.), проправительственном издании.

² Агентство новостей Интерфакс (Россия), 14 апреля 2003 г.

³ Информационное агентство Немецкая Волна (Германия), 27 июля 2003 г.; www.dw-world.de/russian/0,3367,2226_A_935021_1_A,00.html

⁴ Агентство новостей Прима (Кыргызстан), 23 декабря 2002 г.

⁵ Eurasianet, 11 марта 2003, www.eurasianet.org/resource/kyrgyzstan/hypermail/200303/0034.shtml

⁶ "Встреча региональных омбудсманов в Бишкеке". ПРООН, 15 апреля 2003 г., www.undp.kg/english/news.phtml?l=0&id=148

⁷ Служба новостей Радио Свободная Европа/Радио Свобода, 17 июня 2003 г., 11 марта 2003 г. и 8 апреля 2003 г.

⁸ Служба новостей Радио Свободная Европа/Радио Свобода, 17 июня 2003 г.

⁹ Поправки также обеспечивают отмену двухпалатного парламента и создание однопалатного, равно как отмену голосования по партийным спискам для парламентариев.

¹⁰ Несмотря на то, что Служба ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека отказалась провести надзор за голосованием в референдуме, она выпустила оценку положения с рекомендации; см. www.osce.org/odihr/documents/reports/election_reports/kg/kg_constreffeb2003_asmrep_or.php3

¹¹ Eurasianet, 22 января 2003 г., www.eurasianet.org/departments/rights/articles/eav012203.shtml. Заявление оппозиции было опубликовано на интернет-сайте www.akipress.org.

¹² Заявление НДИ по итогам конституционного референдума от 2 февраля 2003 г., см. www.ndi.org/worldwide/eurasia/kyrgyzstan/kyrgyzstan_statement_020403.asp

¹³ "Семейное голосование" обычно означает подачу голосов семьи ее главой от имени всех членов семьи. Индивидуальное право подачи голоса при этом приносится в жертву.

¹⁴ www.prima-news.ru/eng/news/news/2003/6/20/25004.html

¹⁵ www.freedomhouse.org/pfs2003/pfs2003.pdf

¹⁶ Новая газета, 7 июля 2003 г., novayagazeta.ru/nomer/2003/48n/n48n-s44.shtml

Польша

Индекс восприятия коррупции, показатель 2003 г.: 3,6 (64-я из 133 стран)

Индекс взяточдателей, показатель 2002 г.: исследование не проводилось

Конвенции:

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (еще не подписана)

Конвенция Совета Европы об уголовно-правовой ответственности за коррупцию (ратифицирована в сентябре 2000 г.)

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (ратифицирована в ноябре 2001 г.)

Правовые и институциональные изменения

- В сентябре 2002 г. Совет министров принял **стратегию по борьбе с коррупцией**, подготовленную межведомственной группой по борьбе с коррупцией. В плане определяются направления государственной службы, подверженные коррупции, и приводятся списки организаций, которые должны действовать надлежащим образом для ее пресечения. Стратегия включает в себя график запланированных изменений и улучшений в законодательстве (поправки, моральные кодексы), организации (взаимодействие между ведомствами, нормативное регулирование), равно как в образовании и обращении с информацией.
- В декабре 2002 г. Конституционный трибунал вынес решение по закону 1998 г. о **государственной службе**, эффективно повысив политический нейтралитет государственных служащих, поскольку высшие должности могут замещаться только посредством гласной и прозрачной процедуры набора кадров.
- В январе 2003 г. министр финансов издал распоряжение по бухгалтерской отчетности **политических партий**. В нем закладываются единые принципы подготовки финансовых отчетов и представления их в государственную избирательную комиссию (см. ниже).
- В феврале 2003 г. Сейм внес поправки в закон 2001 г. о предупреждении **отмывания денежных средств и финансирования терроризма**. Поправка требует от финансовых учреждений отчет о сделках на сумму свыше 15 000 евро (17 тыс. долларов США) начиная с декабря 2003 г.
- В марте 2003 г. были приняты поправки к закону 2000 г. о предупреждении **оборота финансовых активов** из незаконных или скрываемых источников и противодействию **финансированию терроризма**. Новые правила требуют, чтобы организации информировали генерального ревизора финансовой информации во всех случаях, когда они подозревают, что их служащие занимаются подобными сделками. Генеральный ревизор может тогда запросить, чтобы казначейство или аудиторская служба проверила происхождение активов.
- В июне 2003 г. Президент Александр Квасьневский утвердил принятие поправок к уголовному кодексу, которые усиливают **наказание за коррупцию** в виде тюремного заключения, продлевая его срок с трех до восьми и с пяти до 12 лет. Поправки способствуют борьбе с коррупцией в спорте: организаторы и участники соревнований могут подвергнуться преследованию за принятие выгод. Новое законодательство, которое является частью антикоррупционной стратегии, принятой правительством в сентябре 2002 г., также предусматривает использование ключевых свидетелей в борьбе с коррупцией. По условиям поправок, лица, которые предлагают взятки государственным служащим, будут освобождены от ответственности, если они сообщат о своей деятельности в полицию или прокуратуру.

Рывингейт

Одним из крупнейших недавних скандалов в Польше явилось дело "Рывингейт", в котором оказался запутан один из наиболее известных продюсеров страны. Рывингейт, как СМИ окрестили это дело, привлек, наверное, большее внимание местной общественности, чем война в Ираке или референдум по вступлению Польши в ЕС.

В начале 2002 г. правительство премьер-министра Лешека Миллера подготовило законопроект, который должен был предотвратить ситуацию, когда один и тот же консорциум владел бы одновременно национальной газетой и национальным телевизионным каналом. Законодательство представляло собой угрозу польскому консорциуму СМИ "Агора", который совместно с американской компанией "Кокс энтерпрайзис" является собственником самой читаемой ежедневной газеты в Польше - "Газета wyborча". Законопроект встал на пути их планов по приобретению частного телевизионного канала "Полсат".

Адам Мичник, главный редактор Газета wyborча, заявил, что Агора пыталась заблокировать принятие законопроекта при поддержке Льва Рывина, знаменитого своим участием в качестве сопродюсера в создании таких грандиозных фильмов, как "Список Шиндлера" Стивена Спилберга и "Пианист" Романа Полянского. Как утверждалось, за взятку в сумме 17,5 млн. долларов США Рывин вызвался организовать прохождение законопроекта в парламенте таким образом, чтобы интересы Агоры не пострадали. Рывин якобы выступал от имени премьер-министра и председателя государственной телевизионной компании. В июле 2002 г. Мичник тайно записал всё разоблачающий разговор с Рывиным на пленку, но опубликовал распечатку магнитофонной записи в Газета wyborча только спустя шесть месяцев, в декабре 2002 г.

Начиная с того момента, дело расследуется как прокуратурой, так и специально назначенной парламентской комиссией, заседания которой транслируются на протяжении нескольких часов один или два раза в неделю. Хотя детали дела в отношении взяточничества еще должны быть окончательно проверены, публичное слушание наводит на мысль, что политические структуры опутаны паутиной взаимных связей, которые подрывают демократические механизмы Польши.

В обвинениях утверждается, что премьер-министр и министр юстиции (который также является генеральным прокурором и тесным союзником премьер-министра) знали об обстоятельствах взятки, равно как и сам президент (который в свою очередь является близким другом председателя государственной телевизионной компании). Ни один из них не счел целесообразным проинформировать об этом органы уголовного преследования. Премьер-министр выступил перед специальной комиссией в апреле 2003 г., чтобы заявить о своей невиновности. В июне 2003 г. один из депутатов Сейма обвинил премьер-министра Миллера в лжесвидетельстве. К началу июля специальная комиссия заявила, что не будет допрашивать президента и что представит свой отчет к сентябрю.

Расследование побудило аналитиков высказать прогноз, что дело "рывингейт" может привести к увольнению председателя телевизионной компании, министра юстиции и даже премьер-министра, который назначил досрочные выборы.¹ Эксперты обеспокоены, что разочарование населения усугубляется при виде картины коррупции, которая, кажется, достигла высших эшелонов власти.

Законодательство привлекает политические партии к ответственности, но ключевые лазейки не перекрыты

Антикоррупционные поправки, которые были приняты к закону о политических партиях в апреле 2001 г., представляют собой важный шаг в направлении привлечения политических образований к ответственности, но нормативные акты, которые регулируют

эту сферу, далеки от совершенства. Лазейки в законодательстве позволяют обойти новые предписания.

В то время как многие партии не сумели обеспечить выполнение минимальных требований с момента введения этого законодательства, налицо беспрецедентный уровень прозрачности в сфере финансирования политических партий. Финансовые декларации партий и финансовые отчеты по избирательным кампаниям рассматриваются Государственной избирательной комиссией, или РКВ. Если РКВ обнаружит, что партия нарушает правила, РКВ может не признать финансовую декларацию или отчет по избирательной кампании. В августе 2002 г., после рассмотрения парламентских выборов в сентябре 2001 г., РКВ объявила, что она утвердила финансовые декларации пяти из семи партий, которые набрали требуемое количество голосов.² В 2002 г. казначейство выплатило этим партиям почти 30 млн. новых польских злотых (7,6 млн. долларов США) в виде бюджетных субсидий.

Для того чтобы обеспечить выполнение новых правил, партии, которые участвовали в выборах, должны были представить декларации о финансировании избирательных кампаний в РКВ в декабре 2001 г. Декларации – общим числом 93 – были затем опубликованы 31 марта в «Польском наблюдателе». РКВ, которая располагала четырьмя месяцами для изучения отчетности, объявила свое решение в отношении деклараций в апреле 2002 г.

Она отвергла отчеты Польской народной партии (ПНП), Лиги польских семей (ЛПС) и партии Самообороны, равно как отчеты тех партий, которые не получили никаких мест в парламенте, например Солидарная избирательная кампания правых (СИЛП). В результате компенсационные выплаты ПНП и ЛПС по итогам кампаний были уменьшены на 50 процентов, Самообороне – на 65 процентов. Самые распространенные нарушения были в форме незаконных платежей – наличными или почтовыми переводами – и превышения лимита пожертвований от физических лиц, которые были установлены в размере 11 400 новых польских злотых (2 900 долларов США). Другим общим недочетом было то, что многие партии не учредили отдельного избирательного фонда с целью сбора денежных средств на избирательную кампанию.

ПНП, ЛПС и Самооборона обратились с жалобой в верховный суд, который сохранил в силе решение РКВ, и компенсационные выплаты по итогам кампаний этим партиям были соответствующим образом урезаны. Субсидия на каждого члена парламента составляла 111 тыс. новых польских злотых (28 тыс. долларов США). В июле 2002 г. РКВ подала в прокуратуру список лиц, которые, по ее мнению, нарушили правила проведения выборов. Список включает в себя финансовых директоров избирательных комитетов Самообороны, ПНП и ЛПС, – физические лица, которые в сумме рассматриваются как виновные в 88 правонарушениях или преступлениях.

Большая доля отчетности по выборам не удовлетворяла стандартам закона о выборах, побудив РКВ отклонить ее или заявить возражения. Эти результаты отражают низкую профессиональную подготовку членов политического класса и ставят под сомнение их добросовестность. Тем не менее, правила представляют собой важный шаг в направлении укрепления демократических процедур в той мере, в которой они призывают к обеспечению повышенного уровня инспектирования. Более того, правила повышают сложность и рискованность попыток обмана системы с точки зрения возможных правовых санкций и конкретных финансовых потерь, равно как и в отношении будущей поддержки избирательных кампаний.

Хотя новое законодательство о политических партиях обеспечило повышенный уровень прозрачности, его подрывает наличие в нем слабых мест и лазеек. В частности, ряд поправок ослабляет наказания за несоблюдение норм. Поправка, принятая сеймом в июле 2002 г., например, существенно понизила размер наказания в 2002 г. для партий, финансовые декларации которых были отвергнуты РКВ. Их бюджетные субсидии были

урезаны всего на 30 процентов, а не полностью или на 75 процентов от суммы первоначально выделенных средств, как было предусмотрено в старых правилах.

Другое слабое место относится к ведению экономической деятельности с целью извлечения прибыли и получению дохода от сдачи недвижимости в аренду, оба вида которой были запрещены в ноябре 2002 г. Статья 27 пересмотренного закона о политических партиях разрешает политическим партиям заниматься своей "собственной деятельностью" типа продажи программ, рекламных предметов или публикаций. Следовательно, любой, кто осуществил пожертвование в максимальном размере, может предоставить дополнительные дотации путем приобретения экземпляра партийной программы, например, по сколь угодно высокой цене. Аналогично, компании могут обойти запрет на финансирование партий путем покупки значительного объема рекламного материала партии. Другая норма позволяет партийным лидерам учреждать фонды, которым разрешается нанимать активистов. Содержание такого штата фондом – а не самой партией – позволяет партии сэкономить государственные средства. В дополнение к этому, корпоративным спонсорам не возбраняется финансировать такие фонды.

Обеспокоенность по поводу этих лазеек оказалась оправданной в апреле 2003 г., когда СМИ заявили, что ПНП сумела обойти запрет за получение дохода от сдачи имущества в аренду, воспользовавшись положением, разрешающим политическим партиям учреждать фонды.³ Для сохранения контроля над своей недвижимостью ПНП учредила фонд "Фундация Розвою" в августе 2002 г. Партия передала свое имущество - десяток зданий в крупнейших городах и несколько десятков в малых - этому фонду, подарив три здания и продав остальную часть за 90 млн. новых польских злотых (23 млн. долларов США) с рассрочкой платежа на 10-летний период. Ставки были высокими: по сведениям, ПНП заработала около 13 млн. новых польских злотых (3,2 млн. долларов США) в 2002 г. Такой маневр является профанацией закона, наводя на размышления о подлинном предназначении антикоррупционных мер закона о политических партиях.

Юлия Питера с Магдой Бреннек, Януш Кочановски, Анджей Койдер и Яцек Лески (ТИ Польша)

Дополнительная литература

Европейский Союз: вызов польской полиции (под ред. Пётра Богдадьски, Гражины Кенджерски и Васлава Пльвачевски). Шчытно: Изд-во Высшей школы полиции, 2003. Программа наблюдения за присоединением к ЕС, «Коррупция и антикоррупционная политика: страноведческие отчеты по Польше», Институт «Открытое общество».

Варшава, 2002, www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/inne_publicacje/korupcja_i_polityka_antykorupcyjna.pdf

Анджей Койдер: Коррупция и мораль жителей Польши, в книге под ред. Януша Мариана «*Моральная ситуация в польском обществе*». Краков: Изд-во Польской академии наук, 2002.

Анджей Койдер: Преступность и коррупция, в книге под ред. Анджея Койдера, «*Старые и новые социальные проблемы: краткие очерки польского общества на пороге 21-го столетия*». Варшава: Изд-во Канцелярии Сейма, 2002.

Коррупционный климат в разных странах (под ред. Анджея Койдера и Анджея Садовски), Центр им. А. Смита. Варшава, 2002.

Нильс фон Редекер: Польский закон о государственной службе, Труды Института восточного права, том 45, Франкфурт-на-Майне, 2003.

Секреты финансирования политики (под ред. Марчина Валевски), Институт общественных дел. Варшава, 2002.

Примечания

¹ Информационное агентство Радио Свободная Европа/Голос Свободы, 18 февраля и 28 апреля 2003 г.; Голос Варшавы (Польша), 26 июня и 10 июля 2003 г.

² Индивидуальные партии должны получать 3 процента, а избирательные коалиции - 6 процентов.

³ Эти фонды могут нанимать работников из числа членов партии и спонсироваться частными компаниями, позволяя партиям создавать альтернативный и скрытый механизм финансирования, не доступный контролю.

Россия

Индекс восприятия коррупции, показатель 2003 г.: 2,7 (86-я из 133 стран)

Индекс взятокдателей, показатель 2002 г.: 3,2 (21-я из 21 страны)

Конвенции:

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (еще не подписана)

Конвенция Совета Европы об уголовно-правовой ответственности за коррупцию (подписана в январе 1999 г.; еще не ратифицирована)

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (ратифицирована в декабре 2000 г.)

Правовые и институциональные изменения

- Новый Уголовно-процессуальный кодекс был принят в декабре 2001 г. и вступил в силу в июле 2002 г. Он предназначен для перехода к системе присяжных заседателей с целью противодействия практике, известной под названием "телефонное право", при которой правительственный чиновник мог позвонить судье, чтобы дать указания в отношении того, как должно быть разрешено конкретное дело. В январе 2003 г. премьер-министр Михаил Касьянов объявил, что ассигнования на финансирование судебной системы будут увеличены на одну треть.
- В мае 2002 г. в Государственную Думу был представлен законопроект **Кодекса поведения государственных служащих**, который тогда же и был принят в первом чтении. Значительно переработанный и дополненный вариант, получивший высокую оценку экспертов, был поставлен на второе чтение в июле 2003 г., но снят с обсуждения под давлением проправительственных и центристских фракций.¹
- Летом 2002 г. в парламент был представлен проект закона "**О борьбе с коррупцией**". Законопроект был одобрен в первом чтении 20 ноября 2002 г. Хотя в законопроекте отсутствуют детальные механизмы обуздания коррупции, он гораздо более подробно определяет различные, связанные с коррупцией концепции, такие как «активная коррупция», «пассивная коррупция» и т.п.
- В августе 2002 г. президент Владимир Путин подписал указ, направленный на повышение норм служебного поведения государственных служащих. В соответствии с указом, **государственные служащие** должны будут соблюдать закон, эффективно служить общественным интересам, избегать конфликта интересов и сохранять политический нейтралитет. Ряд комментаторов выразили скептицизм в отношении эффективности этой меры и потребовали более действенных мероприятий для организации уголовного преследования высших должностных лиц по обвинениям в коррупции. Указ носит рекомендательный характер и не имеет обязательной силы.
- Закон Российской Федерации о **выборе депутатов** в Государственную Думу, нижнюю палату российского парламента, был принят в декабре 2002 г. Он заменяет закон 1999 г. о выборах в Думу. Новые нормы охватывают главным образом финансирование, введение ограничений на верхний предел суммы общих расходов, более строгое регулирование источников финансирования и размера получаемых пожертвований.
- В декабре 2002 г. был принят закон, направленный на **улучшение процесса президентских выборов**. Он предназначен ограничить нарушения и расширить участие партий в выборах. Только политические партии имеют теперь право выставления кандидатов в президенты, за исключением независимых кандидатов, которые обязаны организовать собрание с участием 500 или большего количества людей и собрать 2 млн.

подписей в поддержку своей кандидатуры. Ранее любая группа могла выдвинуть кандидатов в президенты при условии сбора 1 млн. подписей.

- **Рабочая группа ОЭРС по борьбе с отмыванием денежных средств** убрала Россию из своего черного списка после того, как в январе 2003 г. вступил в силу новый федеральный закон об изменении и дополнении действующего закона против отмывания денежных средств.

- В феврале 2003 г. правительство издало постановление "о гарантировании доступа к информации, связанной с деятельностью правительства и федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации". Это постановление, которое вступило в силу в мае 2003 г., обязывает правительство и федеральные органы исполнительной власти обнародовать информацию о своей деятельности на своих официальных Интернет-сайтах и при помощи других информационных ресурсов, включая законодательство и поправки, биографические данные на членов правительства и тексты международных соглашений.

- Проект закона, предназначенного для перевода **Вооруженных сил** России, формируемых на основе воинской повинности, на базу главным образом профессионального состава к 2007 г., был утвержден Путиным в марте 2003 г. и принят в первом чтении в Думе в мае. В случае принятия он может привести к сокращению коррупции, поскольку меньшее количество потенциальных рекрутов будут пытаться уклониться от воинской службы путем подкупа.

- Крупномасштабная **перестройка служб безопасности** произошла в марте 2003 г. (см. ниже).

Дело ЮКОСа

Второго июля 2003 г. Платон Лебедев, владелец большого пакета акций ЮКОСа, ведущей энергетической компании России, и глава ее родственной компании, Группы "Менатеп", был поднят со своей больничной койки и арестован. Спустя два дня, самый богатый человек в России и глава ЮКОСа, Михаил Ходорковский, был доставлен в Генеральную прокуратуру для допроса по громкому уголовному делу, которое представлялось началом серьезной операции по искоренению коррупции в высших деловых кругах России.

Аресты по делу ЮКОСа инициировали взрывную волну, прокатившуюся по страницам отечественной и международной прессы, и внесли свой вклад в падение стоимости российского фондового рынка на 25 млрд. долларов США.¹

Следствие по делу ЮКОСа было сфокусировано на обвинениях в убийстве, покушении на убийство, хищениях государственного имущества и, мимоходом, на деликатном вопросе практиковавшихся ранее приватизационных методов. Обвинения в широко распространенной в компании коррупции не получили немедленного подтверждения со стороны прокуратуры. Обвинения включали в себя утверждения, что Менатеп занимался отмыванием денег, полученных от преступных группировок, через Восточно-европейское отделение банка "Бэнк оф Нью-Йорк" и что он был причастен к исчезновению средств МВФ на сумму 4,8 млрд. долларов США, которые поступили на российские счета 23 июля 1998 г.²

Юридические аспекты дела ЮКОСа и политическая атмосфера, в которой были предъявлены обвинения, предоставили почву для СМИ, чтобы развернуть дебаты о верховенстве закона в России и коррупции – как со стороны частных компаний, так и правительства. Полемика продолжалась шесть недель, до тех пор, пока в середине августа Министерство по антимонопольной политике не утвердило слияние ЮКОСа с его младшим соперником, компанией Сибнефть, в результате которого был создан новый нефтяной гигант – ЮкосСибнефть - с Ходорковским все еще у руля. Это успокоило инвесторов, и акции ЮКОСа начали расти вновь.

Интерес со стороны СМИ сократился до ручейка статей, самая заметная из которых содержала призыв лидера партии "Яблоко" Григория Явлинского к объявлению 10-летнего

запрета на занятия политикой любым частным предпринимателям или политическим лидерам, которые принимали участие в программе "кредиты за акции".³ Эта схема, в рамках которой правительство занимает деньги у российских банков и предлагает для обеспечения кредита акции предприятий в государственной собственности, была причиной той бросовой цены, по которой Менатеп купил ЮКОС в 1995 г., – 159 млн. долларов США за одну из крупнейших нефтяных компаний в мире.⁴

В этом деле стоит отметить ряд моментов.

Во-первых, сроки. Аресты были произведены в начале "дачного сезона", как его называют русские, когда Госдума распущена на каникулы. В то же самое время российские СМИ (включая информационные органы, взятые правительством под свой контроль незадолго перед арестами) начали транслировать передачи, посвященные образу жизни богатых и знаменитых олигархов. По времени аресты пришлись также на период, непосредственно последовавший за просьбой Кремля к Британскому правительству арестовать и выдать России по обвинению в обмане государства другого олигарха, Бориса Березовского, покинувшего страну по собственной инициативе. И, наконец, видимая расправа могла быть попыткой повлиять на общественное мнение в преддверии декабрьских парламентских выборов. Опросы общественного мнения показали, что россияне в подавляющей массе весьма критично воспринимают приватизационные сделки середины 90-х годов; любые попытки наказать тех, кто "разворовал Россию" будут встречены с большим одобрением избирателями.⁵

Второй момент, который представляется целесообразным отметить, – это избирательный характер фокусировки преследования в деле ЮКОСа. В то самое время, как следователи занимались сбором доказательств для составления обвинительного заключения по делу ЮКОСа, компании с преобладающей долей государственной собственности типа Газпрома выступали мишенями обвинений в серьезных нарушениях в западной прессе, не подвергаясь при этом никакому преследованию.⁶ Причиной этому, очевидно предвзятому отношению может служить, в частности, один фактор. В то время как другие недавно приватизированные компании сохранили политическую верность Путину и его соратникам, как Ходорковский в ЮКОСе, так и Березовский использовали свое недавно приобретенное богатство для финансирования политической оппозиции.⁷ Фокусируя внимание на обвинениях в убийстве, покушении на убийство и хищениях государственного имущества, следствие сумело оставить в стороне политическое минное поле, на которое привели бы обвинения в коррупции; вряд ли можно было бы удержать расследование от распространения в сторону других компаний, находившихся в прошлом в государственной собственности.⁸ Президент Путин стоит перед дилеммой: посадив Ходорковского на скамью подсудимых, он рискует навлечь на себя обвинения в том, что разыгрывает партию экономического возрождения России по политическим правилам; отпустив же его, он может подать сигнал, что коррупция в России оправдывает себя и приносит очень хорошие дивиденды.

Ожидается, что дело ЮКОСа возбудит дебаты о необходимости более строгого законодательства для регулирования той роли, которую олигархи могут играть в создании и финансировании деятельности политических партий, и правомерности финансирования партий со стороны предприятий, находящихся в государственной собственности. Однако в свете принятия закона о регулировании финансирования в ноябре 2002 г. и зависимости многих политических партий от финансирования со стороны большого бизнеса представляется сомнительным, что Дума сможет принять какой-либо более жесткий закон о финансировании деятельности политических партий – или что президент подпишет его.

Перетасовка государственных служб безопасности может оказаться не достаточной для обуздания коррупции в полиции

В марте 2003 г. президент Путин провел перестройку государственных служб безопасности, чтобы уменьшить коррупцию и взяться за торговлю наркотиками и терроризм – два типа преступлений, которые в прошлом оказывались в выигрыше от потворства властей. Хотя еще рано подводить итоги, имеется уже достаточно сомнений в том, к каким последствиям для борьбы с коррупцией приведут эти структурные перестройки.

Указом Путина были расформированы Федеральное агентство правительственной связи и информации (ФАПСИ) и Федеральная пограничная служба (ФПС); они были включены в структуру Федеральной службы безопасности (ФСБ). Эта мера приведет к существенной экономии, по мнению председателя Счетной палаты Сергея Степашина, который оценивает, что бюджет ФПС в два раза превышал бюджет ФСБ, а ее штат - в три раза, причем в нем было в 10 раз больше генералов.

В дополнение к этому был создан Государственный комитет по оборонному заказу при Министерстве обороны, Федеральная служба налоговой полиции (ФСНП) упразднена, а ее функции переданы Министерству внутренних дел. Этим указом был также учрежден новый Государственный комитет по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, который привлечет штат ушедшей в прошлое ФСНП, некогда считавшейся одной из самых эффективных, но и самых коррумпированных служб в государстве. Эта мера, таким образом, позволит новому агентству наполнить ряды своих кадров опытными работниками – закрыв глаза на прегрешения, совершенные в прошлом такими сотрудниками.

Расширение властных полномочий Министерства внутренних дел резко противоречит широко распространенному восприятию его как одной из самой коррумпированных структур федеральной власти. Согласно результатам опроса общественного мнения, проведенного ТИ Россия в период января 2002 г. - января 2003 г., 75 процентов респондентов считают, что правоохранительные органы недобросовестны.⁹

Министерство внутренних дел, однако, претендует на определенные достижения в борьбе с коррупцией. В 2002 г. оно наложило взыскания на 21 тыс. сотрудников милиции за уголовные или другие правонарушения и уволило 17 тыс., включая высшие милицейские чины в 10 из 89 субъектов федерации. Выступая на следующий день после опубликования указа Путина, заместитель Генерального прокурора Владимир Устинов охарактеризовал заявление министерства как "сильно преувеличенное". Он пояснил, что большинство из уволенных сотрудников занимались мелким взяточничеством, но Министерство внутренних дел оставило в покое коррупцию в рядах своих высших чинов.

Бледный послужной список Министерства внутренних дел в отношении преследования коррумпированных высших чинов был поправлен в июне 2003 г., когда оно провело совместную операцию с ФСБ и Генеральной прокуратурой, в ходе которой были арестованы три полковника и три подполковника из Московского уголовного розыска (МУР), равно как и Владимир Ганаев, генерал-лейтенант, который возглавлял отдел Министерства по чрезвычайным ситуациям, отвечавший за сертификацию всех зданий в отношении пожарной безопасности. Их обвинили в руководстве бандой милиционеров-«оборотней», которые подбрасывали оружие, боеприпасы и наркотики, чтобы затем шантажировать граждан, и в вымогательстве платы за «защиту» у московских казино, торговых центров и ресторанов.

В глазах многих наблюдателей эти аресты были всего-навсего одним из последних штрихов в плане косметического прихорашивания перед выборами или политическим маневрированием. Министр внутренних дел Борис Грызлов возглавляет Единство, одну из ведущих партий правящей коалиции. Облавы были сняты для показа по телевидению с расчетом эффектного воздействия на зрителей. Грызлов объявил об операции, в то время как его сотрудников снимали, когда они стучались в московские двери, готовясь арестовать жильцов.

Роман Купчинский (Радиостанция Свободная Европа/Голос Свободы, Чешская республика),

Дополнительная литература

Гражданское общество против коррупции (под ред. М. Горного). Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр "Стратегия", 2002

Антикоррупционные стратегии для стран с переходной экономикой (под ред. Иван Сикоры). Киев: ТИ Россия, Национальная антикоррупционная программа Коалиция НКО Украины "Свобода выбора" и ТИ Украина, 2002

Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр "Стратегия": Предупреждение коррупции в бюджетной сфере. 2002. www.strategy-spb.ru/Koi-8/Proekt/Vibori/inforpis.htm [русский]

Муниципальная программа по предупреждению коррупции в Ижевске (под ред. А. Соловьева). Межрегиональный центр поддержки общественных организаций и гражданской деятельности, 2002.

ТИ Россия. Гражданин имеет право знать: разработка закона о порядке предоставления информации органами государственного управления Калининграда. Москва, 2003.

ТИ Россия: www.transparency.org.ru

Примечания

¹ Этот абзац отсутствует в английском тексте.

¹ Газета Москоу Таймс (Россия), 25 июля 2003 г.

² См. серию статей, написанных Тимоти О'Брайеном для газеты Нью-Йорк таймс (США), август 1999 г. См. также Роберт Фридман. Красная мафия: Как российская братва заполонила Америку (Нью-Йорк: Little Brown and Co., 2000), где приводится выдержка из отчета ЦРУ 1995 г., в котором говорится, что "Менатеп контролировался одной из самых могущественных преступных группировок в Москве" и развернул "незаконную банковскую деятельность в Вашингтоне".

³ Газета Файнэншл таймс (Великобритания), 2 сентября 2003 г.

⁴ По этой схеме банкам было предоставлено право продать акции с аукциона, если правительство не могло погасить задолженность; кредиты были гарантированы неимоверно завышенным обеспечением, и неисполнение обязательств перед банками означало, что те могли сорвать громадный куш.

⁵ Известия (Россия), 25 июля 2003 г. Ведущие агентства по изучению общественного мнения России провели исследования того, как буржуазия воспринимается в России. Согласно результатам мониторингового опроса агентства РОМИР, 74 процентов российских граждан оценивают роль олигархов (также известных как "крупные капиталисты") в 90-х годах как совершенно или частично негативную; 77 процентов заявили, что олигархи в настоящее время играют негативную роль в России. Приблизительно то же количество считают, что результаты приватизации в 90-х годах следует полностью или частично пересмотреть.

⁶ См. Виртшафтсвохе (Германия), 9 сентября 2001 г., для дополнительной информации о предполагаемых сделках Газпрома с российскими организациями, подозреваемыми в преступной деятельности.

⁷ Либеральная Россия крайне полагается на Березовского. Ходорковский финансировал партии Яблоко и Союз правых сил.

⁸ Обсуждение недавно заявленной коррупции в Газпроме см. в материале "Нафтогаз Украины - исследование коррупции, спонсируемой государством". Контроль за организованной преступностью и терроризмом (Бюллетень Радиостанции Свободная Европа/Голос Свободы), т. 3, № 25, 18 июля 2003, www.rferl.org/corruptionwatch/archives.asp

⁹ ТИ Россия, "Индексы коррупции в российских регионах", 40 2003. Публикация доступна на сайте www.transparency.org.ru/proj_index.asp

Индекс целостности, честности и добросовестности государственных учреждений: оценка степени подверженности коррупции в Колумбии

*Transparencia por Colombia*¹

Transparencia por Colombia, национальное отделение ТИ в Колумбии, в 2002 разработало Индекс целостности, честности и добросовестности для государственных учреждений страны с целью сравнения степени их подверженности коррупции. Это первый в своем роде инструмент, разработанный независимой организацией гражданского общества. Проект направлен на привлечение внимания к вопросам коррупции и противостояния ей в Колумбии, улучшение контроля и получение информации, которая может быть использована для разработки дальнейшей политики по борьбе с коррупцией.

Интегральное значение индекса получается усреднением 16 показателей, большая часть из которых является объективными характеристиками, а остальные отражают мнения должностных лиц по выборке из каждого учреждения. Показатели ориентированы на целостность, честность и добросовестность, т.е. меры, предпринимаемые учреждениями для предотвращения и наказания коррупции, а не на уровень коррупции. Показатели были, таким образом, задуманы скорее для стимулирования реформ, нежели для выявления виновных. Показатели подразделяются на три группы:

- *Прозрачность.* Четыре показателя, охватывающие следующее: информация, размещенная на Интернет-сайте учреждения, существование механизмов для подачи жалоб и получения информации по телефону, и оценка прозрачности и учрежденческой независимости, данная должностными лиц в каждом учреждении.
- *Контроль и санкции.* Восемь показателей, охватывающие следующее: количество поданных жалоб, возбужденных расследований, заявленных обвинений и санкций, наложенных прокуратурой; количество финансовых санкций, наложенных управлением генерального ревизора, и общая сумма штрафов, полученных в результате приговоров и соглашений.
- *Эффективность и организация.* Четыре показателя, охватывающие следующее: данные, полученные от выборки должностных лиц в каждом учреждении и характеризующие рациональность организационных процессов, результативность функции внутреннего контроля, наличие стимулирования сотрудников и преданность штата сотрудников.

Процесс создания индекса выявил, насколько ограничен доступ общественности к информации в Колумбии. Достоверные данные разбросаны по разным источникам без какой-либо системы поиска и с рудиментарной систематизацией, а должностные лица при обращении к ним с просьбой предоставить информацию организациям гражданского общества зачастую отказывают в ней или оказываются "не в состоянии помочь".

При этом во внимание принимались лишь учреждения, которые смогли предоставить информацию для подсчета всех значений. В совокупности, Индекс целостности, честности и добросовестности 2002 г. предоставил рейтинг 88 государственных учреждений страны.

Значение индекса (*шкала по вертикали*): от 50,00 до 0,00

Правительственные учреждения Колумбии (*шкала по горизонтали*):

Палата представителей

Министерство образования

Сенат

Национальный фонд социальной защиты CAJANAL

Министерство транспорта

Транспаренси Интернешнл Доклад о положении с коррупцией в мире-2004. Раздел Исследования по проблемам коррупции. Глава Индекс целостности, честности и добросовестности государственных учреждений: оценка степени подверженности коррупции в Колумбии. Перевод Центра ТИ-Р.

Фонд социальной защиты Конгресса
Инспекция портов и транспорта
Фонд социальной защиты сектора связи CAPRECOM
ETESA (Учреждение финансирования здравоохранения при помощи поступлений от налогообложения игорного бизнеса)
Министерства обороны
Рисунок 12.1: Учреждения, значительно подверженные коррупции (значения индекса менее 50)

Учреждения выполняли большую часть государственных функций, начиная от формулирования и реализации политики, законотворчества и нормативного регулирования до соответствующих карательных механизмов. Они относятся к исполнительной, законодательной и судебной ветвям власти, включают в себя налоговую инспекцию, прокуратуру и омбудсмана.

По шкале от 0 до 100 (на которой 100 соответствует максимально возможному значению) только одно учреждение набрало больше 90 очков, в то время как 22 учреждения - от 70 до 90. Шестьдесят пять учреждений не достигли этого уровня.

Самым тревожным результатом было то, что 10 учреждений не набрали 50 очков (см. рис. 12.1). Эта группа включала в себя национальный конгресс (сенат и палата представителей), ряд министерств, отвечающих за крупные разделы бюджета (транспорт, образование и оборона), четыре организации из числа фондов и учреждений, управляющих средствами здравоохранения и социального обеспечения, и два важных учреждения развития сельского сектора страны.

Индекс будет публиковаться ежегодно, позволяя отслеживать изменения показателей работы учреждений со временем. Ряд учреждений уже выразили свою заинтересованность в проведении внутренних реформ для повышения показателей своей работы при их отражении в будущих индексах.

Задача на данный момент заключается в повышении потенциала индекса путем охвата новых учреждений, улучшения методов оценки и преодоления препятствий при получении информации. Опубликование индекса уже подтолкнуло правительство к принятию политики, направленной на улучшение доступа к требуемой информации.

Для получения дополнительной информации об индексе обращаться на сайт www.transparenciacolombia.org.co

Примечание

¹ В организации «Transparencia por Colombia» Марсела Росо Ринсин (Marcela Roza Rincyn) является руководителем научно-исследовательских работ, а Ана Мария Торрес Сото (Ana Maria Torres Soto) - главным научным сотрудником. Для контактов: indiceintegridad@transparenciacolombia.org.co

Коррупция в российских регионах

Елена Чиркова и Доналд Баузер¹

Исследователи уделяют все больше внимания внутренним (региональным) различиям уровня восприятия коррупции в рамках отдельных стран. Сравнительный анализ в масштабах всей страны выявляет заметный разброс показателей. Для изучения вопроса о возможном использовании подобных различий для характеристики крупных федеральных государств – равно как для развеяния мифа об абсолютной коррумпированности России – ТИ Россия провела исследование общественного мнения под названием "Индекс коррупции российских регионов".²

Финансирование проекта было осуществлено Институтом «Открытое общество» (Фонд Сороса); целью данного исследования являлось создание многомерной картины коррупции в России. Оно было ориентировано на установление относительных объемов взяточничества (взяток), характеристик коррупционных практик и степени доверия государственным органам со стороны общественности как в целом для Российской Федерации, так для ее отдельных регионов. В июле и августе 2002 года были опрошены 5 666 частных лиц и 1 838 предпринимателей (представляющих малый и средний бизнес) в 40 из 89 регионов России. В исследовании использовались две типа анкет, для частных лиц и предпринимателей. Предложенные вопросы относились как к восприятию коррупции, так и личному «коррупционному» опыту. Результаты исследования были использованы для создания комплексных индексов коррупции.

В исследовании уделялось внимание различным формам коррупции, включая деловую коррупцию и бытовую коррупцию в отношениях между гражданами и должностными лицами. В отношении деловой коррупции в исследовании изучалась как административная коррупция (включающая в себя коррупцию между бизнесом и государственными органами), так и захват государства (включающий в себя воздействие бизнеса на политические решения). В вопросах о доверии рассматривался уровень доверия населения к государственным структурам на различном уровне (федеральный, региональный и местный) и к различным институтам власти (исполнительная, судебная, законодательная ветви власти и правоохранительные органы).

Главным достижением проекта было создание "карты коррупции", отражающей различия в уровнях восприятия коррупции в различных регионах России (см. рис 13.1). Графическое изображение результатов исследования позволило выявить ряд доминирующих тенденций.

Полученные данные наводят на мысль, что южная часть России воспринимается как более подверженная коррупции, чем северная. Коррупция воспринимается как серьезная проблема в сельскохозяйственных, прокоммунистических регионах "южного пояса", простирающегося от Ростовской области до Поволжья.³ Северные регионы, такие как Республика Карелия, Архангельская и Ярославская области, наоборот воспринимаются в целом как менее коррумпированные. Это расхождение, по-видимому, отражает различия в культуре и развитии между более продвинутыми, ориентированными на Западную Европу регионами севера России и более консервативными регионами на юге России; более

сильно развитые семейные и клановые связи, значительно более распространенные на Кавказе, возможно, способствуют коррупции.

Полученные данные также свидетельствуют о других географических различиях. Респонденты воспринимают восточную часть России, в частности, Хабаровский край и Приморский край, как более коррумпированную, чем западную.

Рисунок 13.1: Уровни восприятия коррупции по регионам России

Уровни коррупции:

низкий

ниже среднего

выше среднего

высокий

нет данных

Москва

Санкт-Петербург

Однако один из регионов западной части России - "столичный регион", т.е. Санкт-Петербург, Москва и Московская область - был оценен как один из наиболее коррумпированных регионов. Также вопреки ожиданиям, степень коррумпированности регионов, богатых природными ресурсами, таких как Тюменская область и Республика Башкортостан, была оценена как "ниже среднего".

Для того чтобы иметь возможность отслеживать изменения в масштабах и структуре коррупции, подобные исследования планируется проводить ежегодно. Хочется надеяться, что в будущем данное исследование охватит все 89 субъектов России.

Примечания

¹ Елена Чиркова является координатором программы «Измерение коррупции» в ТИ-Россия.

Доналд Баузер является координатором развития программ ТИ-Россия и директором международной консалтинговой фирмы IMPACT.

² Информацию о проекте можно получить на Интернет-сайте по адресу www.transparency.org.ru/proj_index.asp

³ Область и край являются единицами административно-территориального деления Российской Федерации.

Оценка прозрачности финансирования политических партий в Болгарии

ТТТ Болгария¹

В период 2002–03 гг. при поддержке Вестминстерского фонда развития демократии организация Трансперенси Интернешнл-Болгария реализовала проект поддержки целостности, честности и добросовестности при финансировании политических партий. Проект включал в себя разработку руководящих принципов для обеспечения большей прозрачности, равно как и формулировку механизмов контроля со стороны гражданского общества. В качестве составной части проекта была проведена независимая экспертиза уровня прозрачности и отчетности в финансировании деятельности партий, которая включала в себя разработку нового индекса прозрачности финансирования деятельности партий, состоящего из двух компонентов:

- *Качественный* компонент представлял собой получение оценок личного плана от четырех исследуемых групп: лидеры политических партий местного и национального уровня, представители сектора торгово-промышленной деятельности, активисты общественных организаций и журналисты. Исследование проводилось в октябре–декабре 2002 г. в следующих городах: София, Бургас, Варна, Велико Турново и Курджали. В совокупности было опрошено около 180 человек. В ходе опроса задавался ряд вопросов, в том числе о степени прозрачности финансирования политических партий, эффективности мер контроля за их деятельностью, достаточности правовых механизмов по противодействию незаконному финансированию, целесообразности изменения законодательства.
- *Количественный* компонент представлял собой эмпирическую оценку на основе периодических отчетов, представляемых политическими партиями в Национальную счетную палату (НСП). Все партии обязаны представлять свои годовые отчеты в НСП на ежегодной основе. В течение одного месяца после всех выборов они обязаны доложить о своих доходах и расходах в рамках проведенной избирательной кампании. В течение шести месяцев после получения от партий их годовых отчетов НСП должна опубликовать заключение о соответствии отчетов законодательству. (В случае обнаружения нарушений партия лишается субсидии, полагающейся ей за соответствующий год.)

Результаты исследования показали наличие согласия между четырьмя различными группами по ряду проблем. Многие респонденты считали, что механизмы, сдерживающие незаконное финансирование, применяются неэффективно, – они установили наличие навязчивой проблемы, касающейся финансового контроля за политическими партиями и применения санкций. Значительное большинство опрошенных считали, что общественность не получает достаточной информации о принципах финансирования и контроля деятельности политических партий (см. табл. 14.1). Все группы были единодушны в признании необходимости пересмотра болгарского законодательства о финансировании политических партий – 64 процента всех респондентов придерживались такого мнения, и только 9 процентов высказали противоположное мнение.

Трансперенси Интернешнл. Доклад о положении с коррупцией в мире-2004. Раздел Исследования по проблемам коррупции. Глава. Оценка прозрачности финансирования политических партий в Болгарии. Перевод Центра ТИ-Р.

Таблица 14.1: *Согласны ли Вы, что финансирование политических партий в Болгарии достаточно прозрачно?*

(в %)	Политические партии	Деловой сектор	Общественные организации	Журналисты	Среднее
Однозначно да	3,0	0	0	0	0,7
Да, но требуется большое количество улучшений	21,2	9,1	5,6	11,1	11,6
Не знаю	15,2	3,0	11,1	2,8	8,0
Скорее всего нет	24,2	27,3	25,0	30,6	26,8
Однозначно нет	36,4	60,6	58,3	55,5	52,9

На основе учета как качественного, так и количественного оценочных компонентов был получен новый индекс: Индекс прозрачности финансирования политических партий. Качественный компонент основывался на результатах опроса и отражает восприятие уровня прозрачности финансирования политических партий. По шкале от 0 (предельная коррумпированность) до 10 (предельная прозрачность) политические партии поставили себе наивысшую оценку (2,25), представители бизнеса – самую низшую (0,71). Представители общественных организаций дали оценку, равную 1,30 баллов, а журналисты - 1,76. Суммарное воспринимаемое значение было равно 1,52. Количественный компонент основывался на анализе НСП финансовых отчетов партий и рассчитывался в виде доли партий, которые своевременно представили свои финансовые отчеты. Полученное значение равнялось 3,36.² При учете качественного и количественного компонентов с равной весовой долей первое применение этого индекса выявило низкий уровень прозрачности в финансировании политических партий в Болгарии: среднее значение составило всего 2,44 из 10.

Сильная сторона исследования состоит в том, что оно может применяться регулярно для оценки динамичности изменения прозрачности при финансировании партий и избирательных кампаний. Все группы респондентов в первом исследовании проявили единодушие в признании целесообразности проверки индекса во время выборов. Выборы в местные органы власти в Болгарии назначены на октябрь 2003 г., и ТИ Болгария планирует проведение оценки прозрачности при финансировании как политических партий, так и независимых кандидатов накануне выборов в местные органы власти.

Исследование может применяться в любой стране с минимальным законодательным и нормативным обеспечением порядка предоставления отчетности по пожертвованиям и расходам, хотя методология должна будет подвергнуться пересмотру для обеспечения ее соответствия применимым нормативам в конкретной стране. Представляется особенно интересным использовать индекс для сравнения

прозрачности финансирования в период избирательных кампаний и финансирования политических партий между выборами.

Примечания

¹ Для получения дополнительной информации обращаться к Кате Христовой-Валчевой (Katia Hristova-Valtcheva), директору программы в ТИ Болгария, по адресу: katia@transparency-bg.org

² Согласно данным НСП, только 90 из 268 партий (33,6 процентов) представили отчеты о своих доходах и расходах к 15 марта 2002 г.

ПРЕСС-РЕЛИЗ

Для контактов со СМИ

(Берлин):

Сара Тайлер / Яна Коталик

Тел.: +49 (0) 30 3438 2019/61

press@transparency.org

(Лондон – с 22 по 26 марта):

Джеф Ловит/ Диана Родригес

Тел.: +44 (0) 20 7610 1400

Джеф Ловит (сотовый): +49 162 419 6454



1993 - 2003

10 years fighting corruption

<http://www.transparency.org>

Otto-Suhr-Allee 97-99

10585 Berlin, Germany

Тел. +49-30-3438 2061/19

Факс: +49-30-3470 3912

ДЛЯ ПРЕССЫ: чтобы получить для ознакомления экземпляр *Доклада о положении с коррупцией в мире 2004* или изучить его в электронном виде, просьба обращаться по адресу gcr@transparency.org или зайти на сайт www.globalcorruptionreport.org. По поводу интервью просьба обращаться по адресу press@transparency.org

Основные эпизоды Доклада о положении с коррупцией в мире 2004 Транспаренси Интернешнл

Политическая коррупция:

Ни одна страна в мире не обладает иммунитетом от коррупции в политике. К этой проблеме относится широкий спектр действий, совершаемых политическими лидерами до, во время пребывания и после оставления своей должности. К ней относятся действия, запрещенные национальным и международным правом, равно как и деятельность, не являющаяся незаконной, но оказывающая коррупционное воздействие на политический процесс, например, когда коммерческие фирмы занимаются лоббированием с целью получения льгот от политиков.

Масштаб данной проблемы может быть очень значителен, как явствует из таблицы ТИ, демонстрирующей средства, которые, как утверждают, были похищены некоторыми из наиболее печально известных лидеров последних 20 лет:

Глава правительства	Приблизительный размер похищенных, по утверждению, средств	ВВП на душу населения (на 2001) ⁱ
Мохамед Сухарто	Президент Индонезии, 1967–98 гг. От 15 до 35 млрд долл. ⁱⁱ	695 долл.
Фердинанд Маркос	Президент Филиппин, 1972–86 гг. От 5 до 10 млрд долл. ⁱⁱⁱ	912 долл.
Мобуту Сесе Секо	Президент Заира, 1965–97 гг. 5 млрд долл. ^{iv}	99 долл.
Сани Абача	Президент Нигерии, 1993–98 гг. От 2 до 5 млрд долл. ^v	319 долл.
Слободан Милошевич	Президент Сербии/Югославии, 1989–2000 гг. 1 млрд долл. ^{vi}	Нет данных
Жан-Клод Дювалье	Президент Гаити, 1971–86 гг. От 300 до 800 млн долл. ^{vii}	460 долл.
Альберто Фухимори	Президент Перу, 1990–2000 гг. 600 млн долл. ^{viii}	2051 долл.
Павел Лазаренко	Премьер-министр Украины, 1996–97 гг. От 114 до 200 млн долл. ^{ix}	766 долл.
Арнольдо Алеман	Президент Никарагуа, 1997–2002 гг. 100 млн долл. ^x	490 долл.
Джозеф Эстрада	Президент Филиппин, 1998–2001 гг. От 78 до 80 млн долл. ^{xi}	912 долл.

Политические финансы:

Многие из политических скандалов последних лет возвращаются вокруг коррупционного финансирования политических партий и кандидатов. У правительств есть доступ к инструментам борьбы с данной проблемой – они могут сделать получение незаконных пожертвований сферой высокого риска. Однако большинство правительств не смогло установить надежных мер противодействия.

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 из числа отнесенных в индексе Фридом Хаус к группе свободных или частично свободных (см. таблицу внизу). В каждой третьей такой стране все еще отсутствует система регулирования финансирования деятельности политических партий.

Помимо прямого финансирования, законодательство должно принять в расчет **непрямые, неденежные (in-kind) 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, в то время как премьер-министр Италии Сильвио Берлускони является одновременно и владельцем крупнейших телекомпаний страны, и руководителем процесса регулирования деятельности трех принадлежащих государству информационных сетей.

Законы, регулирующие политические финансы, должны сопровождаться эффективным **воплощением их в жизнь**. Это означает, что независимые контролирующие агентства должны быть наделены 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.

Распространенность раскрытия источников финансирования:^{xii}

Регион	Кол-во включенных в индекс стран	Процент стран, устанавливающих необходимость:			
		Обнародование источников финансирования	Партийные доходы и/или расходы	Доходы и/или расходы кандидатов	Данные о спонсорах партии
Африка	27	44	33	11	3
Северная Америка	3	100	100	67	67
Карибский бассейн	12	25	0	25	0
Центр. Америка	7	29	0	14	0
Южная Америка	11	73	73	9	27
Западная Европа	16	81	69	38	56
Восточная Европа	18	89	83	39	67
Азия	15	67	47	53	27
Тихоокеанский регион/Океания	9	44	33	33	33

Конвенция ООН против коррупции

Конвенция ООН против коррупции, принятая в Мексике в декабре 2003 г., является **первым международным инструментом**, включающим в себя всеобъемлющий набор антикоррупционных мер, которые необходимо принять на национальном уровне. Она также усиливает международное сотрудничество в сфере предупреждения и преследования коррупции. Для того чтобы она вступила в силу, ее должны ратифицировать 30 государств – членов ООН – по состоянию дел на сегодня, это состоится не ранее конца 2005 г.

Данная конвенция вводит революционно новые процедуры, особенно в том, что имеет отношение к условиям межгосударственного возвращения похищенных средств. Однако для существенного воздействия с целью сокращения коррупции требуется большее.

Тот потенциальный вклад, который конвенция могла бы внести в борьбу с коррупцией, был ослаблен отказом Соединенных Штатов поддержать какие-либо обязательные условия, связанные с прозрачностью в области политического финансирования. Это привело к появлению вялого и необязательного к выполнению условия, запрятого в раздел, озаглавленный «Публичный сектор».

С другой стороны, конвенция представляет собой желанный прорыв в области международного сотрудничества в сфере возвращения похищенных средств.

Основные эпизоды из региональных отчетов

Африка

Наиболее значительной переменной, способной оказать влияние на африканский регион, стало принятие в июле 2003 г. **Конвенции Союза африканских государств против коррупции**. Для вступления этой конвенции в силу требуется ратификация ее 15 государствами. Она обещает укрепить законы, направленные против коррупции, путем перечисления преступлений, которые должны быть признаны таковыми национальными законодательными системами и намечает меры, направленные на раскрытие и расследование коррупционных преступлений. Данная конвенция определяет также юрисдикцию государственных органов; организует взаимопомощь в деятельности сотрудников, занимающихся борьбой с коррупцией и соответствующими преступлениями; поощряет просветительскую работу и усиливает осознание общественностью негативных последствий коррупции; и устанавливает систему мониторинга и надзора за реализацией конвенции в жизнь. Ее слабой стороной является то, что в соответствии с процедурой подписания конвенции любой ее участник может отказаться от соблюдения некоторых или даже всех ее условий.

Так как соответствующие позиции в законодательстве **Южноафриканской республики** до настоящего момента не оформлены, после 10 лет демократии все еще требуется сорвать завесу секретности, окружающую финансирование деятельности политических партий со стороны частных лиц в ЮАР. Действительно, *не существует* закона, регулирующего частные пожертвования политическим партиям. Отсутствие такого контроля позволяет богатым «покупать» влияние и доступ к власти посредством тайных пожертвований. Возможность изменить эту ситуацию была упущена в 2002 г., когда проблема политических пожертвований была выведена за пределы законопроекта о предупреждении коррупции.

Положительные перемены начались в **Уганде** с принятием Кодекса лидеров 2002 г., который под страхом наказания обязывает выборных политиков и высокопоставленных чиновников подавать декларации о своих доходах и имуществе и определяет условия обнародования этих деклараций. Противоположностью такого решения проблемы является Акт о политических

партиях и организациях 2002 г., который запрещает политическим партиям участвовать в кампаниях за выборные должности, ограничивает их возможности по проведению общественных мероприятий и лишает их права заниматься деятельностью за пределами столицы государства. Соответствие этого закона конституции все еще оспаривается.

Упущенной возможностью улучшить справедливость и прозрачность политического процесса стал отказ в 2003 г. президента **Замбии** поддержать законопроект о финансировании деятельности политических партий, который поставил бы финансирование политических партий в зависимость от числа их представителей в парламенте.

В течение 32 лет пребывания у власти Мобуту Сесе Секо во главе **Демократической республики Конго** (бывший Заир) страна получила помощь на сумму более 12 миллиардов долларов, в основном от Всемирного банка. Большая часть этих денег пропала, хотя сам Мобуту заявлял, что он владеет имуществом на сумму менее 50 миллионов долларов. Правительство, пришедшее ему на смену в 1997 г., не смогло отреагировать на запрос швейцарских властей с просьбой уточнить права собственности на пропавшие средства, большая часть которых, как считается, были тайно переведены в швейцарские банки. По сегодняшний день эти деньги не возвращены на родину.

По контрасту с вышесказанным, правительство **Нигерии** обладает политической волей для того, чтобы иметь дело с наследием коррупционного прошлого. Оценки сумм, похищенных генералом Сани Абача в период его пятилетней диктатуры, расходятся в пределах от двух до пяти миллиардов долларов. Максимальная цифра представляет собой приблизительно 10 процентов суммы ежегодного дохода Нигерии от добычи нефти за пять с лишним лет. На место Абачи пришел другой военный лидер, генерал Абдулсалами Абубакер, который вернул Нигерию к демократической форме правления и добился возвращения приблизительно 825 миллионов долларов. Но остальные 1,3 миллиарда долларов остаются замороженными в Швейцарии, Люксембурге и Лихтенштейне и нынешнее правительство Олусегуна Обасанжо все еще пытается вернуть деньги на родину.

Азия/Тихоокеанский регион

Покупка голосов избирателей – это серьезная проблема в **Восточной Азии**. На **Филиппинах** во время местных выборов 2002 г. та или иная форма оплаты была предложена приблизительно трем миллионам человек. В **Таиланде** в рамках общенационального опроса 30 процентов глав семейств заявили, что во время всеобщих выборов 1996 г. им предлагали деньги. По результатам выборочно проведенного опроса в третьем по величине городе **Тайваня** Тайчунге и на прилегающей к нему территории 27 процентов граждан, имеющих право голоса, сообщили в 1999 г., что в ходе предыдущих предвыборных кампаний они брали наличные деньги. По подсчетам Института Nakhon Ratchisma Rajabat из **Таиланда**, который занимается мониторингом злоупотреблений на избирательных участках, в ходе парламентских выборов 2001 г. кандидаты раздали избирателям 460 миллионов долларов.

На протяжении многих лет **Японию** обвиняли в покупке голосов в Международной комиссии по китобойному промыслу (МККП). Япония использовала свои программы международного развития для того, чтобы привлечь на свою сторону представителей развивающихся государств в обмен на поддержку ими ее китобойного промысла. Количество развивающихся государств, вступивших в МККП и систематически выступавших в поддержку Японии, увеличилось до 16, включая шесть островов восточной части Карибского бассейна. Это практически обеспечило Японии простое большинство голосов, требуемое для пересмотра

процедурных норм МККП. Это позволило бы Японии ввести процедуру тайного голосования по любому вопросу.

В **Японии** широко распространено мошенничество на торгах в системе государственных закупок. Данное преступление уже подпало под действие уголовного кодекса и регулируется Законом о честной торговле, но Акт об устранении и предупреждении участия в мошенничестве на конкурсных торгах делает еще один шаг вперед. Он вступил в силу в январе 2003 г. и дает право Комиссии по честной торговле обязывать главу министерства или местного органа власти проводить расследования и налагать наказания, а также требовать компенсации от лиц, вовлеченных в мошенничество на конкурсных торгах.

В **Китае** подготовка к Олимпийским играм 2008 г. в Пекине и Международной выставке 2010 г. в Шанхае, равно как и крупные программы развития, такие как Программа развития Западного Китая, привлекли внимание к широко распространенной коррупции в системе государственных закупок, особенно в строительном секторе, и послужили причиной серии реформаторских действий. Наиболее значительной из них стал Акт о государственных закупках, вступивший в силу в январе 2003 г. Задачи, стоящие перед ним, огромны: объем правительственных расходов в системе государственных закупок подскочил с 3,1 миллиарда юаней (0,4 миллиарда долларов) в 1998 г. до 150 миллиарда юаней (18,7 миллиардов долларов) в 2003 г.

Европа

Коррупция процветает в большинстве стран Центральной и Восточной Европы, рассчитывающих **присоединиться к Европейскому Союзу (ЕС)**. Давление со стороны Европейской Комиссии на 10 новых членов, которые вступят в Евросоюз в 2004 г., возымело серьезное действие в такой сфере, как ратификация основных международных конвенций против коррупции. Однако законодательный процесс продолжает оставаться поверхностным. Результатом стало то, что проблемы носят более серьезный характер, нежели это признает Еврокомиссия, особенно в таких областях, как государственные закупки, финансирование деятельности политических партий, система покровительства и конфликт интересов.

Данная ситуация едва ли улучшится после того, как эти страны вступят в ЕС, поскольку в самом ЕС отсутствует последовательная антикоррупционная система. Как только государства становятся членами ЕС, Еврокомиссия более не сможет использовать систему двойных стандартов, которые требовали совершения политических шагов в области противодействия коррупции от новых членов, никогда ранее не требовавшихся от старых членов.

В большинстве западноевропейских государств представители общественности могут получить информацию о пожертвованиях политическим партиям. Но в **Австрии, Беларуси, Болгарии, Финляндии, Испании и Турции** уровень обнародования источников финансирования низок или «скрыт», что означает, что информация о пожертвованиях обнародуется, но суммы смешиваются в общую кучу таким образом, что невозможно определить, кто сколько дал кому и на какие цели. В **Албании и Хорватии** вообще нет системы раскрытия информации.

Хотя необходимость в более высокой степени раскрытия информации существует во многих странах, недавние выборы на **Украине** могут служить определенным предупреждением. Существует риск, что раскрытие информации о финансовой поддержке политической оппозиции в тех странах, где правоохранительные органы не являются независимыми, может стать причиной возникновения проблем у лиц, предоставлявших эту помощь. Определенное количество сторонников кандидата от оппозиции Александра Мороза, включая

издательства Мигродинака и Топографил, после президентских выборов 1999 г. и парламентских выборов 2002 г. стали, как утверждалось, жертвами разнообразных проверок со стороны государственных органов и многие из них были разорены.

Развитие законодательства в других регионах демонстрирует, как система политического финансирования может подвергаться злоупотреблениям, чтобы служить интересам правящих партий. В **Азербайджане** в августе 2002 г. была принята на референдуме поправка к конституции, разрешающая судам первой инстанции распускать политические партии; до этого только вышестоящие суды могли запрещать партии. Другая поправка продлевает срок официального подтверждения результатов выборов с семи до 14 дней после выборов, что дает больше возможностей официальным лицам осуществить фальсификацию результатов выборов. Закон **Казахстана** о политических партиях, принятый в июле 2002 г., устанавливает контроль за пожертвованиями, но также, что принципиально, повышает число членов, требуемых для того, чтобы партия могла претендовать на регистрацию, с трех тысяч до 50 тысяч человек. Результатом действия нового закона стало то, что количество действующих партий сократилось с 19 до семи, из которых только одна является оппозиционной.

Период, отраженный в *ДПКМ 2004*, отмечен тревожащей тенденцией к расширению привилегий, предоставляющих иммунитет политическим лидерам. В **Азербайджане, Франции, Греции, Италии и Республике Кыргызстан** были предложены или приняты законодательные акты, защищающие высокопоставленных должностных лиц от преследования по обвинению в коррупции.

Центральными участниками скандалов, имевших место на международной арене и связанных с политической коррупцией, были европейские компании и правительства, особенно в случаях, связанных с военной и нефтяной отраслями промышленности. Процессы по делу компании Эльф показывают, как западные правительства использовали свое политическое влияние в богатых нефтью развивающихся странах для подписания выгодных контрактов, приносящих сверхвысокие прибыли. Военная составляющая дела компании Эльф демонстрирует, как политики, участвовавшие в торговле оружием, под предлогом национальной безопасности злоупотребляют положением о секретности, которым они оправдывают свои действия.

Латинская Америка

Семь из 10 стран, в которых, согласно Обзору восприятия бизнес лидеров, проведенному в рамках Мирового экономического форума 2003 г. по 102 странам, находятся в Латинской Америке: **Аргентина, Боливия, Эквадор, Гватемала, Гаити, Гондурас, Панама и Парагвай.**^{xiii}

Тем не менее, в Латинской Америке в 2002-03 гг. было несколько примеров положительного развития в сфере, связанной с политическим финансированием. В **Бразилии** в феврале 2002 г. был принят закон, согласно которому кандидаты должны предоставлять в электронном виде информацию о пожертвованиях на свою избирательную кампанию и связанных с ней расходах. В **Коста-Рике** Конституционный суд в мае 2003 г. принял решение, согласно которому на имущество политических партий не распространяется действие закона о банковской тайне.

В **Аргентине** в июне 2002 г. конгресс принял закон о финансировании деятельности политических партий, устанавливающий ограничения на пожертвования и предусматривающий высокий уровень раскрытия информации, а также санкции за нарушение правил финансирования. Это делает Аргентину страной с наиболее законченной системой финансирования политических партий в этом регионе. Но даже в Аргентине существует значительный разрыв между

данным законом и его воплощением в жизнь: впервые данный закон был применен во время президентской кампании в апреле 2003 г., когда 18 кандидатов раскрыли происхождение только 20 процентов поступлений из частных источников, как следует из исследования, проведенного организацией Poder Ciudadano.

На противоположной стороне спектра правил финансирования деятельности политических партий находится **Перу**, которая является примером длительного небрежного отношения к данной проблеме. Попытка суда, занимающегося выборными проблемами, установить в 2002 г. дополнительные условия отчетности была отвергнута законодателями, отреагировавшими на это разработкой законопроекта, который фактически снял с партий и кандидатов любые обязательства по предоставлению отчетов об их деятельности по сбору средств.

В настоящий момент Латинская Америка выступает в качестве лакмусовой бумаги для проверки эффективности национальных и международных систем уголовного права в деле преследования коррумпированных политиков. В данное время два бывших главы государства, Альберто Фухимори из **Перу** и Арнольдо Алеману из **Никарагуа**, находятся под следствием по уголовным обвинениям в коррупции. **Япония** по-прежнему отказывается удовлетворить требования судов Перу о выдаче Фухимори. Между тем в **Никарагуа** судьба Алемана все еще находится под вопросом. Это связано с тем, что его партия обратилась к парламенту с просьбой об амнистии, которая могла бы урезать его приговор к 20 годам тюремного заключения, который он в настоящий момент отбывает под домашним арестом.

В **Бразилии** президент Лула да Сильва пришел к власти с обещанием победить коррупцию, что явно проявилось в подписании обязательства, подготовленного бразильским отделением Транспаренси Интернешнл. Спустя год было предпринято немного конкретных шагов по выполнению этого обязательства, и основное требование о создании антикоррупционного агентства все еще ждет своего исполнения.

Ближний Восток

21 мая 2003 г. землетрясение силой 6.8 по шкале Рихтера с эпицентром недалеко от прибрежного города Бумердеса поразило северо-восток Алжира. В результате 2300 человек погибли, 10 тысяч получили ранения и более 100 тысяч остались без крова. Хотя данный регион давно был признан сейсмической зоной, на его территории располагались сотни зданий, старых и новых, которые просто сложились друг на друга, что указывает на отсутствие противосейсмических мер, принятых при их строительстве. Несколькими днями позже еще более мощное землетрясение поразило Японию, причинив только легкие повреждения ее жителям. Алжирцы связали огромные человеческие жертвы в Будармесе с коррупцией в жилищном строительстве и отсутствием эффективной системы государственного контроля.

Правительство **Египта** в 2002–03 гг. с прокурорским рвением вело несколько дел по коррупции, связанных с высокопоставленными лицами, частично для привлечения иностранных инвесторов, а частично для того, чтобы показать обществу серьезность своих намерений по очищению своих рядов от «черных овец». Но при более серьезном рассмотрении видно, что политические соображения вытесняют подлинные усилия по системной реформе. Характер данной кампании и ее концентрация практически только на высших должностных лицах партии президента Мубарека NDP, совпадающая с политическим ростом его сына Гамалея, стала причиной рассуждений о том, что данный удар – это просто прелюдия к усилению участия его сына в общественной жизни.

В **Палестинской автономии (ПА)** усилиям по очищению институтов, ослабленных коррупцией, препятствовала продолжающаяся оккупация. Данная

оккупация помешала проведения парламентских выборов, намеченных на начало 2003 г. и предоставила предлог упорствующим членам ПА оказывать сопротивление реформистским усилиям. Некоторых улучшений удалось добиться в отношении прозрачности министерства финансов, прежде всего решением создать Палестинский инвестиционный фонд для управления коммерческими предприятиями.

Северная Америка

Законодательство **Канады** в отношении лоббирования часто приводится в качестве образца для других стран, но даже не смотря на его реформирование в июне 2002 г. после серии скандалов, связанных с политическими пожертвованиями и злоупотреблением общественными средствами, оно все еще содержит достаточно лазеек. Законы о раскрытии информации продолжают оставаться слишком ограниченными, а слабое воплощение законов в жизнь – по-прежнему является проблемой.

В рассматриваемый период положительный сдвиг связан с внесением в июне 2003 г. поправок в **Акт о выборах в Канаде**, приведших к установлению более строгих ограничений на политические пожертвования. В качестве компенсации за потерю частных пожертвований партии стали получать государственное финансирование в соответствии с количеством полученных ими голосов.

Правительство в настоящий момент столкнулось с последствиями скандала, в котором были замешаны три правительственных агентства, известных как **корпорации Краун**, которые переводили деньги налогоплательщиков поддерживающим правительство рекламным агентствам в провинции Квебек. Руководители этих трех агентств были отстранены от работы, но этот шаг может быть недостаточным для убеждения электората в серьезности намерений правящей либеральной партии по борьбе с коррупцией.

В Соединенных Штатах **Акт о реформировании системы двухпартийных избирательных кампаний (АРСДИК)**, также известный как закон Маккейна-Фенголда-Кокрана, был принят в марте 2002 г. Сторонники закона считают его важным шагом по уменьшению коррупции в американской политической жизни, так как он положил конец пожертвованиям наличными и ограничил рекламу, пропагандирующую конкретные взгляды кандидатов. Тем не менее, данное законодательство имеет недостатки и уже вызвало юридические споры и попытки обойти его.

Результаты Обзора восприятия бизнес лидеров **Мирового экономического форума** 2003 г. придают вес представлению, что американские компании, хоть и не нарушая законов, все же оказывают недобросовестное влияние на политический процесс. Хотя незаконные платежи и запрещенные пожертвования считаются менее распространенными в США, чем в среднем по 102 странам, включенным в этот обзор, законные пожертвования воспринимаются как оказывающие значительно большее воздействие на результаты политической деятельности.

«Фонд «Вызов тысячелетия» – новая американская программа помощи, направленная на предоставление значительного объема дополнительной помощи избранной группе государств, которые имеют высокие показатели по шкале таких индикаторов, как «справедливая система управления», «инвестиции в человеческие ресурсы» и «экономическая свобода», обладает соответствующим потенциалом для существенного повышения эффективности американских программ помощи. Но выступающее в качестве определяющего требование, согласно которому страны, получающие эту помощь, должны иметь балл выше среднего по шкале коррупции, которая относится к одному из трех индикаторов

«справедливой системы управления», может послужить препятствием в получении помощи действительно нуждающейся в ней страны. Данные по коррупции просто не достаточно точны для этого; они также не достаточно часто обновляются, чтобы отражать улучшения, которых добились новые правительства.

Просьба обращаться к разделу национальных докладов *ДПКМ 2004* за более детальной информацией о следующих странах:

Алжир, Аргентина, Армения, Австралия, Азербайджан, Бразилия, Болгария, Бурунди, Чили, Китай, Коста-Рика, Египет, Франция, Греция, Гватемала, Япония, Казахстан, Республика Кыргызстан, Ливан, Мали, Непал, Никарагуа, Нигерия, Палестинская автономия, Перу, Филиппины, Польша, Россия, Сенегал, Сербия, Южно-Африканская республика, Уганда, Соединенные Штаты Америки, Замбия.

ⁱ Отчет ООН об общественном развитии 2003. Нью-Йорк, изд-во Оксфордского унив-та, 2003; Национальный отчет МВФ № 02/269 (2002 г.).

ⁱⁱ Журнал Тайм Эйша, 24 мая 1999 г.; агентство Интер Пресс, 24 июня 2003 г.

ⁱⁱⁱ Новости СиЭнЭн, февраль 1998 г.; журнал Тайм Эйша, 24 мая 1999 г.; Управление ООН по проблеме наркотиков и преступности (UNODC), «Набор антикоррупционных инструментов», 5 версия, находится по адресу www.unodc.org/unodc/en/corruption_toolkit.html.

^{iv} Генеральная ассамблея ООН «Всемирное исследование по перемещению средств незаконного происхождения, особенно средств, полученных в результате коррупционных действий», ноябрь 2002 г.; журнал Тайм Эйша, 24 мая 1999 г.

^v UNODC, указанный документ; Новости БиБиСи (Великобритания), 4 сентября 2000 г.

^{vi} Агентство Ассошиэйтед Пресс, 2 декабря 2000 г.

^{vii} Роберт Хейнл, Нэнси Хейнл и Майкл Хейнл «Написано кровью: история народа Гаити, 1492–1995 гг.» Ланхам, изд-во University Press of America, 1996 г.; журнал Тайм Эйша, 24 мая 1999 г.; UNODC, указанный документ; газета Юманите (Франция), 11 мая 1999 г.

^{viii} Офис специального прокурора по делу Монтесино и Фухимори, Перу.

^{ix} Газета Файненшл Таймс (Великобритания), 14 мая 2003 г.; газета Чикаго Трибьюн (Соединенные Штаты), 9 июня 2003 г.

^x Новости БиБиСи (Великобритания), 10 сентября 2002 г.

^{xi} Новости СиЭнЭн, 22 апреля 2001 г.; агентство Интер Пресс, 24 июня 2003 г.

^{xii} Джин Уард, старший советник по проблеме политического финансирования Управления по вопросам демократии и управления Агентства международного развития США.

^{xiii} Лидеров частного сектора попросили оценить, как часто компании, действующие в их секторе, совершают не вносящиеся в финансовую отчетность платежи или дают взятки для оказания влияния на принятие правительственных решений; насколько распространены в их странах незаконные пожертвования политическим партиям; и оценить степень непосредственного воздействия законных политических пожертвований на результаты политической деятельности.