



№ 1 (97)
январь 2010 г.
Выходит с
30 декабря 2001 г.

НАРОДНАЯ

У Ч И Ц И А Т И В А

К о р р у п ц и я з а р у б е ж о м и б о р ь б а с н е й

В номере:

- ✓ “Коррозия, которая разрушает общество” - стр.2
- ✓ “Китай: взяточник платит за свою пулю” - стр.7
- ✓ “Италия: мойте руки перед выборами” - стр.8
- ✓ “Они побороли коррупцию: Гонконг, Сингапур, ” - стр.10
- ✓ “США: преследования за коррупционные преступления” - стр.12
- ✓ “Борьба с организованной преступностью в США: новые подходы” - стр.14
- ✓ “Всемирный банк: борьба с коррупцией” - стр.16
- ✓ “Репортеры без границ: Всемирный индекс свободы прессы” - стр.19



Коррозия, которая разрушает общество

Проблема коррупции приобрела первостепенное значение. ООН квалифицирует коррупцию, как общемировую угрозу, наравне с экономическим кризисом и глобальным потеплением. В России из-за коррупции под угрозой срыва - план модернизации и другие реформы, проводимые правительством. Учитывая интерес к теме коррупции, редакция решила разобрать ее подробно. Принимая во внимание безграничность темы, в этом номере публикуются материалы о состоянии коррупции в мире, в следующем - в России.

Коррупция - прямой путь к криминализации государства

Так же как коррозия разрушает металлы, коррупция, подменяя фундаментальные устои общества, неизбежно разрушает само общество. Безнаказанная коррупция словно ржавчина охватывает все слои общества, становясь нормой общественного поведения.

Коррупция (от лат. *corrumpere* - «растлевать») - термин, обозначающий неправомерное использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее законодательству и моральным установкам (*определение из Википедии*).

Коррупционером (в просторечье взяточником) может стать любой человек, обладающий какой-либо властью над другими людьми или по долгу службы отвечающий за распределение общественных ресурсов. Например, должность вахтера (или швейцара), наделенного одним квадратным метром власти и правом «не пущать!», тоже может приносить личный доход. Чем выше уровень властных полномочий (чиновники, депутаты, судьи, сотрудники правоохранительных органов, инспекторы, администраторы, экзаменаторы, и т. д.) – тем выше коррупционный потенциал должности. Коррумпированные чиновники региональные или федерального уровня, превратившие госслужбу в бизнес, извлекают со своих «доходных мест» сотни миллионов прибыли. Способов множество - это и банальный «распил» бюджета, и лоббирование интересов корпораций, и воровство кре-

дитов, и перевод госзаказов на собственные фирмы, и крупные взятки от бизнесструктур, и организация коррупционных сетей снизу доверху, и множество других способов незаконного получения доходов.

В любом обществе все люди взаимозависимы друг от друга и, теоретически, каждый может использовать эту зависимость в корыстных целях. Все зависит от моральных устоев общества, строгости Закона, экономического и общественного развития. Жизнь показала: чем выше уровень организации общества, то есть, чем сильнее гражданское общество, тем ниже уровень коррупции и наоборот. В слаборазвитых странах с авторитарными режимами коррупцией, как правило, заражено все общество сверху донизу.

Большинство экономистов-аналитиков причисляют коррупцию, к самому опасному проявлению криминализации государства. Коррупционная вертикаль власти, используя свои безграничные административные возможности, занимается нещадной эксплуатацией всего общества, порой доходящей до государственного рекета. Когда уровень коррупции превышает допустимые пределы терпения общества, равновесие нарушается, что рано или поздно обязательно случается. Начинаются массовые протестные действия. Так уже было и так будет. Общество встает перед выбором: либо оно договаривается о правилах антикоррупционного (правового) существования, либо распадается и попадает под внешнюю зависимость.

В странах западной демократии глобальная идея получения

прибыли – это и смысл существования, и стимул развития. Институт права всей западной цивилизации направлен на защиту частной собственности Государство, призванное защищать частную собственность, становится корпорацией государственных бюрократов, владеющих государственными ресурсами, как своей частной собственностью. Об этом говорил еще Маркс в споре с Гегелем, объясняя, почему в самой западной идее общественного развития, заложена криминальная составляющая:

- в обществе господствует материальный интерес, который представляют индивиды, корпорации и государство;

- объем наличного материального богатства нации конечен и, хотя растет, не может удовлетворить материальные интересы всех субъектов, поскольку они постоянно растут;

- в “войне всех против всех” за прибыль духовность и нравственность вторичны.

- государственная бюрократия защищает интересы общества только ради своего корпоративного интереса, противостоящего интересам других корпораций;

- бюрократия считает себя конечной целью государства, она имеет в своем обладании государство и оно - это ее частная собственность;

- бюрократия как особая корпорация в государстве сначала борется с другими корпорациями за свое место под солнцем, затем стремится их сохранить, чтобы утвердить свой корпоративный принцип существования.

Корпорациям бюрократия

нужна как сила, которую можно использовать против других корпораций;

Корпорации, подминающие под себя право и закон, в конце концов, приспособливают государство под свои частно-корпоративные интересы.

В эпоху глобализации и господства транснациональных корпораций коррупция вышла на международный уровень, превратившись в такую же угрозу общемировой безопасности, как экологические, техногенные, террористические, климатические и другие угрозы, нарушающие равновесие мировой цивилизации. Не случайно проблема борьбы с коррупцией вышла на уровень Организации Объединенных Наций.

К истокам

Коррупция существует столько же, сколько существует человечество. Ее исторические корни уходят в глубокую древность, в традицию приносить дары вождю другого племени, чтобы добиться его расположения и договориться о чем-либо. В первобытных обществах жертвоприношения богам, подарки жрецам, правителю или его приближенному были нормой.

Первым правителем, о котором сохранилось упоминание как о борце с коррупцией, был Урукагина - шумерский царь города-государства Лагаша, правивший во второй половине XXIV века до нашей эры.

Несмотря на жестокие наказания за коррупцию, борьба с ней не приводила к желаемым результатам на протяжении всего существования человечества. На уровне мелких растрат и взяток коррупция неистребима. Но особую озабоченность во все времена вызывала продажность судей, подрывающая устои любого общественного строя. Не случайно все ведущие религии выделяют подкуп судей, как тяжких грех: «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых» (Исх.23:8); «Не присваивайте незаконно имущества друг друга и не подкупайте судей, чтобы намеренно присвоить часть собственности

других людей» (Коран 2:188).

По мере централизации власти и усложнения государственного аппарата, появился класс профессиональных чиновников, наделенных большой долей влияния. Они моментально сориентировались, как можно влияние обратить в прибыль. К их ладням деньги стали «прилипать» сами собой.

В ходе кровавой борьбы за либерализацию общественных отношений гражданское общество шаг за шагом отвоевывало у власти право контролировать ее в определенных областях. Все глубже в общество стала проникать «крамольная» идея, что государственная власть, существующая на средства общества, должна выполнять определенные обязательства перед обществом.

В XX веке, когда роль государства возросла, повысился и уровень государственного регулирования, и, соответственно, уровень власти чиновников. В то же время сформировался крупный бизнес, который приступил к «скупке государства». Речь уже шла не о подкупе отдельных государственных служащих, а о прямом подчинении интересам крупного капитала деятельности политиков и высших госчиновников. По мере передачи законодательных функций парламентам - то есть представителям политических партий, получила развитие партийная коррупция. За лоббирование своих интересов корпорации начали не только платить политикам, но и содержать целиком партии. Должность лидера партии стала приносить доход не меньший, чем должность крупного госчиновника. Политические лидеры, лоббирующие интересы частных корпораций стали получать от них выгодные контракты или акции, обеспечивающие безбедное существование. Участие политиков в бизнесе, одновременно с политической деятельностью, стало обычным делом.

Во второй половине XX века, коррупция расцвела «пышным цветом» во всем мире, особенно в странах «третьего мира», чей государственный аппарат оказался подвержен системной коррупции. Коррупция «сверху донизу»,

существовала, например, в Индонезии, Южной Корее и Парагвае, на Филиппинах и Гаити, в большинстве африканских стран, где без взятки невозможно было решить никакое дело - там она тотально пронизывала все виды социально-экономических отношений.

Чуть лучше обстояли дела в странах развитой демократии, где гражданское общество, с помощью конкурирующих партий имело возможность контролировать деятельность чиновников. Но и там время от времени разражались крупные коррупционные скандалы, как, например дело американской фирмы «Локхид», на протяжении длительного времени дававшей крупные взятки высокопоставленным политикам и чиновникам ФРГ, Японии и других стран, с целью продвижения своего товара.

С возникновением транснациональных корпораций и глобализацией экономических отношений и коррупция приобрела глобальные размеры. При заключении контрактов с зарубежными покупателями бизнес стал легально включать в свои издержки, и, соответственно, закладывать в стоимость товара, расходы на «подарки» в период переговоров.

Коррупция имела место и в странах социалистического лагеря, но в высших эшелонах власти, и преследовала, скорее, политические цели. Среднее и низшее звено госаппарата находилось под жестким партийным контролем. Мелкие взятки по принципу «ты мне - я тебе» в условиях госраспределения были вынужденной мерой. «Социалистическая коррупция» по крайней мере, до 80-х годов все-таки не дотягивала до системной «капиталистической» - сдерживала идеология.

После краха социалистической системы и распада Советского Союза, проблема коррупции вышла на первый план и во вновь образованных государствах, причем уровень ее вплотную приблизился к уровню коррупции в африканских странах. Типичной стала ситуация, когда лица, занимающие важные посты в государственном секторе одновременно являлись акционерами

(председателями и членами правлений) крупных коммерческих компаний. Брать взятки им уже не было нужды, они просто принимали государственные решения, исходя из личных коммерческих интересов, направляя крупные госзаказы в свои коммерческие структуры.

Таким образом, эволюция коррупции в конце XX – начале XXI века достигла наивысшие формы, перейдя от эпизодической и низкой, к системной и международной. Коррупция превратилась в реальную угрозу стабильному развитию (и, соответственно равновесию) всего мирового сообщества.

Коррозия общества

Современная экономическая наука выделяет, в качестве основных, три причины распространения коррупции.

Экономические: несовершенство экономических институтов и экономической политики; низкие заработные платы государственных служащих (по сравнению с коммерческими) при высоких возможностях влиять на деятельность частных фирм и граждан.

Институциональные: слабость государства (отсутствие ясной законодательной базы, слишком частое изменение законодательства, слабость системы госконтроля, отсутствие прозрачности в системе законодательной и исполнительной власти, громоздкая система отчетности, кадровая политика, направленная на расстановку своих людей в вертикали и горизонтали власти, независимо от их профпригодности).

Социально-культурные: слабость гражданского общества; отсутствие права контроля у общественных организаций; слабая информированность общества (недостаточное количество независимых СМИ); апатия общества, вызванная диктатурой партии власти; сложившиеся традиции бюрократического поведения, формирующие снисходительное отношение к коррупции; низкая правовая культура общества.

Коррупция негативно влияет на экономическое развитие любой страны. Коррупция является препятствием для реализации

макроэкономической политики государства: коррумпированные среднее и низшее звенья системы государственного управления часто саботируют решения верховной власти и блокируют достоверную информацию о реальном положении дел в подчиненных структурах.

Коррупция искажает смысл деятельности государства. Коррумпированные чиновники перераспределяют государственные ресурсы не в интересах общества, а исключительно в личных, часто идущих вразрез общественным, что моментально сказывается на демографии в стране. Катастрофическая ситуация с демографией в России свидетельствует как раз о такой ситуации.

Коррумпированные чиновники склонны направлять госресурсы в такие сферы деятельности, где общественный (парламентский) контроль (где он есть) в принципе невозможен, например в оборонную отрасль. Они охотнее будут финансировать производство, авианосцев или системы ПРО, чем системы образования и здравоохранения.

Главным негативным воздействием коррупции на бизнес является увеличение затрат предпринимателей. Так, трудности развития бизнеса в постсоциалистических странах, особенно в России, были связаны с несовершенством налоговой и таможенной служб, лицензированием деятельности, прочих разрешительных и контролирующих функций государства. Система была организована так, что предприниматели вынуждены давать взятки и (откаты) власти на многих уровнях, что значительно увеличивало издержки производства и повышало себестоимость продукции, особенно в области строительства. Экономистом Паоло Мауро была разработана математическая модель, которая показала: рост коррупционности бюрократии на 2,4 балла снижает темпы роста ВВП на 0,5%.

Но никакой экономической вред, не может сравниться с нравственным вредом и с негативными социальными последствиями коррупции. Нечестное присвоение денег чиновниками, нечестный бизнес, нарушающий принцип свободной конкуренции, не-

честное перераспределение доходов государства – все это наносит серьезный урон моральным устоям общества, искажает понятия «добра и зла», вносит хаос в общественное сознание и общественные отношения, вызывает вражду в обществе, в конце концов приводит к массовым акциям гражданского неповиновения.

Коррумпированные режимы политически неустойчивы, так как они не пользуются одобрением у населения. Легкость свержения в 1991 году советского строя была во многом обусловлена тем, что народ (и даже миллионная коммунистическая партия) не захотели защищать власть, имеющую репутацию коррумпированного сообщества. Учитывая, что в постсоветской либеральной России уровень коррупции многократно превысил советскую, нынешней власти тоже пришла пора задуматься о своем будущем.

Международные сообщества против коррупции

В XXI веке коррупция начала угрожать стабильности и равновесию в мире, стала тормозом развития не только отдельных стран, но и мирового хозяйства в целом. Проблема коррупции вызвала озабоченность мирового сообщества и принятие им антикоррупционных конвенций.

08.11.90 г. была принята Конвенция Совета Европы об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (ратифицирована Россией Федеральным законом от 28.05.01 № 62-ФЗ). В ней рассматривались как уголовно-правовые, так и гражданско-правовые аспекты международного сотрудничества.

В ноябре 1996 г. Комитет министров Совета Европы принял Программу действий по борьбе с коррупцией. В рамках данной Программы были подготовлены два документа:

27.01.99 г. были подписаны: Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (Российская Федерация ратифицировала ее 04.11.99 г.) и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию.

21.11.97 г. Организацией эколо-

номического сотрудничества и развития (ОЭСР) была принята Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках.

15.11.00 г. была принята Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (Россия ратифицировала ее 26.04.04 г.).

21.10.03 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла *Конвенцию ООН против коррупции*, которая является комплексным универсальным международным договором, препятствующим развитию и распространению коррупции во всех сферах жизнедеятельности. В Конвенции особо подчеркнута, что коррупция подрывает развитие, ослабляет демократию, борьбу с организованной преступностью, терроризмом и другими угрозами всеобщей безопасности.

9.12.03 г. в Мериде (Мексика) специально для подписания Конвенции ООН против коррупции, была собрана международная конференция, на которой ее подписали около 100 государств. День начала конференции был объявлен Международным днем борьбы с коррупцией. По состоянию на 2008 г. Конвенцию ООН против коррупции подписали 140 стран и ратифицировали 107 стран. Россия ратифицировала Конвенцию в 2006 году.

С целью координации усилий Государств-участников Конвенции была учреждена постоянно действующая Конференция, обслуживание которой обеспечивает Управление ООН по наркотикам и преступности (UNODC).

Все вышеперечисленные Конвенции распространяются на следующие составы коррупционных преступлений:

- подкуп национальных должностных лиц;
- подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций;
- подкуп в частном секторе;
- использование служебного положения в корыстных целях;
- злоупотребление влиянием в корыстных целях;
- отмывание доходов от преступлений;

- преступления, касающиеся операций со счетами;
- хищение имущества публичным лицом;
- незаконное обогащение;
- хищение имущества в частном секторе;
- участие и покушение на перечисленные выше преступления;
- сокрытие.

Успешная борьба с коррупцией, как доказывают экономисты, дает немедленные выгоды, которые во много раз превышают связанные с нею расходы. Согласно некоторым оценкам, затрата одной денежной единицы (доллара, фунта стерлингов, рубля...) на противодействие коррупции приносит в среднем 23 единицы дохода - при борьбе с коррупцией на уровне отдельной страны, и около 250 единиц - при борьбе на международном уровне.

Одни только законодательные действия государства принципиально не могут внести решающего перелома в борьбу с коррупцией (хотя бы потому, что борьбу с коррупцией, как правило, «возглавляют» те же коррумпированные чиновники). Успех возможен только в случае повышения зависимости государства от гражданского общества. Для этого необходимо создание независимых общественных институтов, уполномоченных расследовать обвинения в коррупции.

В настоящее время интернациональные организации – такие как Организация Объединенных Наций, Европейский Союз, Всемирный Банк и др. активно стимулируют борьбу с коррупцией, но даже их помощь малоэффективна, если правительство страны и сами граждане не проявляют воли в борьбе с коррупцией.

Измерение уровня коррупции в стране

Чтобы получить сравнительные данные о степени коррупции в разных странах, используют социологические опросы и экспертные оценки.

В настоящее время наибольшим авторитетом пользуется индекс восприятия коррупции (*Corruption Perceptions Index – CPI*), который рассчитывается международной организацией

Transparency International (в буквальном переводе - «Международная прозрачность»). Эта некоммерческая неправительственная организация анализирует данные научных исследований и социологических опросов, проводимых в разных странах в среде бизнесменов разного уровня. После обобщения полученных данных, каждая страна получает оценку по 10-балльной шкале, где 10 баллов означают отсутствие коррупции (то есть наиболее высокую «прозрачность» экономики), а 0 баллов - самую высокую степень коррупции (минимальную «прозрачность»).

Индексы восприятия коррупции начали рассчитываться с 1995 года. База используемых *Transparency International* данных постоянно растет: если в 1995 году *CPI* был рассчитан для 41 страны мира, то в 2009 - уже для 180. Индекс восприятия коррупции за 2009 г. обобщил результаты исследований общественного мнения, проведенных 10 независимыми организациями, причем в итоговый список были включены только те страны, в которых проводилось, как минимум, три исследования.

Многолетние исследования выявили две универсальные закономерности: 1) коррупция выше в бедных странах и ниже в богатых; 2) коррупция выше в странах с авторитарным способом правления и ниже в странах развитой демократии.

Однако богатство страны само по себе не гарантирует свободы от коррупции. Так по данным 2009 г. США занимают лишь 19 место по показателю индекса восприятия коррупции, в то время, как Новая Зеландия заняла первое место. Или, например, ситуация с коррупцией в Израиле в 2009 г. (32 место) была хуже, чем в Чили (25 место).

Уровень коррупции зависит также от национальной культуры и политики правительства. Так, для стран с конфуцианской культурой (Япония, Сингапур, Тайвань, Южная Корея), где с глубокой древности общественным признанием пользовался честный чиновник, индекс *CPI* заметно выше, чем, например, в странах Южной Азии и Африки, в кото-

рых госслужба традиционно отождествлялась с возможностью личного обогащения.

Динамика Индекса CPI за разные годы показывает, что благодаря усилиям правительств по борьбе с коррупцией степень коррумпированности может меняться в лучшую сторону. Так Черногория с 85 места в 2008 г. переместилась на 69 место в 2009 г., и, соответственно: Молдова со 109 - на 89, Руанда со 102 - на 89, Беларусь со 151 - на 139, Азербайджан с 158 - на 143.

Однако имеют место и прямо противоположные процессы.

Так Финляндия со 2 места (в 2007 г.) переместилась на 6 (в 2009 г.), Италия с 55 (2008 г.) - на 63 (2009 г.), а Россия со 127 места (в 2006 г.) - на 146 (в 2009 г.). На том же 146-м месте сейчас находятся Камерун, Эквадор, Кения, Украина, Зембабве, Сьера-Леоне. Ниже по порядку следуют: Папуа - Новая Гвинея, Парагвай, Йемен, Камбоджа, Центрально-африканская республика, Лаос, Таджикистан, Ангола, Республика Конго, Гвинея-Бисау, Киргистан, Венесуэла, Бурунди, Гвинея, Гаити, Иран, Туркменистан, Узбекистан, Чад, Судан, Афганистан и Сомали - последнее 180 место.

Не смотря на то, что в Сомали уровень коррупции воспринимается как самый высокий, это не указывает на то, что население Сомали - «самый коррумпированный народ». Это говорит лишь о том, что большинство людей в Сомали являются жертвами коррупции, и - на неспособность лидеров страны и ее государственных институтов контролировать или предотвращать коррупцию. Присуждение Новой Зеландии первого места по индексу CPI, не означает, что новозеландцы не свободны от коррупции. Этот показатель указывает на то, что система институтов и государственного управления в этой стране функционирует наиболее успешно.

Если Индекс CPI показывает склонность чиновников разных стран брать взятки, то для оценки склонности предпринимателей разных стран давать взятки Transparency International использует другой показатель - индекс взяткодателей (*Bribe*

Payers Index - BPI). Рейтинг основан на опросе руководителей компаний, ведущих бизнес за рубежом. Он также оценивается по 10-балльной шкале, где, чем ниже балл, тем выше готовность подкупать госчиновников. Собранные данные показывают, что в странах с высоким индексом CPI (например, Россия и Китай) не только чиновники охотно берут взятки, но и предприниматели их часто дают при работе за рубежом. В то же время Швеция оказалась среди самых «чистых» стран и по индексу CPI, и по индексу BPI.

Кроме индексов CPI и BPI для сравнительной оценки развития коррупции в разных странах используют и такие показатели, как барометр мировой коррупции (*Global Corruption Barometer*), индекс экономической свободы (*Index of Economic Freedom*), индекс непрозрачности (*Opacity Index*).

Ежегодно Transparency International публикует Доклад о положении с коррупцией в мире, включающий в себя серию тематических докладов, в которых рассматривается уровень коррупции в каком-либо конкретном секторе экономики или сфере государственного управления. В этих докладах, наряду с предметными исследованиями и сообщениями национальных отделений Transparency International по всему миру, представлены взгляды десятков экспертов и специалистов-практиков в соответствующих областях. Последний на данный момент Доклад о положении с коррупцией в мире был опубликован 23 сентября 2009 г. (www.transparency.org/publications/gcr).

По его итогам Председателем Правления Угетт Лабелль были сделаны следующие заявления:

«Общие результаты Индекса за 2009 г. вызывают серьезное беспокойство, поскольку опасность возникновения коррупции по-прежнему сохраняется там, где отсутствует прозрачность, где институты все еще нуждаются в укреплении, и где правительства до сих пор не ввели в действие антикоррупционное законодательство.

Упорное нежелание многих государств, рассмотреть вопрос

об ограничении тайны финансовых операций серьезно подрывает усилия по противостоянию коррупции и возвращению украденных средств. Любые безопасные зоны для укрытия коррупционных средств должны быть ликвидированы», - заявила г-жа Лабелль.

Согласно данным, представленным в Докладе Transparency International, в период с 1990 года по 2005 год на взятки было израсходовано примерно на \$300 млрд., и это далеко не полная сумма.

«Группа двадцати» государств взяла на себя твердые обязательства по обеспечению того, чтобы добросовестность и прозрачность стали основой системы международного финансового регулирования. На этот, единственно верный путь их подталкивает объективная реальность - мировой финансовый и, разразившийся следом, экономический кризис, одной из причин которых стала коррупция.

«Для того, чтобы остановить коррупцию, необходим строгий контроль со стороны парламентов, отлаженная судебная система, независимые и располагающие достаточными ресурсами аудиторские и антикоррупционные службы, решительные действия правоохранительных органов, прозрачность бюджетов государственных ведомств, прозрачность потоков доходов и средств, получаемых в виде помощи, а также независимые средства массовой информации и активная позиция гражданского общества», - таков вывод г-жи Лабелль, международного авторитета в области борьбы с коррупцией.

**Обзор подготовила
Галина Савинич**

Использованы материалы: Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Россия» (www.transparency.org.ru), Владивостокского центра исследования организованной преступности (www.crime.vl.ru), журнала «Антикоррупционер» (www.anti-corrupcioner.ru), журнала «Право и жизнь» (<http://slavya.ru>), www.4p.ru <http://news.bbc.co.uk/hi/russian/news> и др.

Китай: взяточник платит за свою пулю

Семьям казенных высылают счет за патроны...

...Съемка, похоже, нарочито была сделана под «любительскую» - изображение сильно расплывалось. К такой, как уверены психологи, доверия больше, да и воспринимается она серьезнее. Офицер в каске и черных очках шел вдоль ряда людей с завязанными глазами: все жертвы покорно стояли на коленях. Вытянув руку с пистолетом, палач стрелял каждому в затылок - деловито, словно выполнял канцелярскую работу. Сюжет длился примерно пять секунд: натянуто улыбнувшись, ТВ-диктор сообщил официальным голосом: «Дорогие товарищи, только что вы видели казнь чиновников-коррупционеров. А сейчас в эфире - прогноз погоды на завтра».

К чиновнику с поросенком

...Демонстрация расстрела взяточников по телевидению в Китае - дело хотя и нечастое, но регулярное. Перед Олимпиадой это зрелище отменили, дабы не портить нервы заграничным гостям, но потом зловещие телеролики вернулись на экраны. «Иначе, - объяснил мне один из китайских журналистов, - люди могут решить, что коррупцию больше не прижимают». С 2000 года, когда развернулась кампания по борьбе со взятками, суды Китая приговорили к расстрелу 10 тысяч чиновников, еще 120 тысяч загремели в тюрьму на сроки от десяти до двадцати лет. Имущество конфискуется, семьям коррупционеров высылают счет на 8 юаней (36 рублей): за две пули. К высшей мере приговорили даже вице-мэра Пекина Лю Чжихуа, получившего взятку в 2 млн. долл.

- Взятничество в Поднебесной было узаконено до середины XX века, - объясняет Фын Бао, доктор юридических наук. - Например, государственный чиновник во времена династии Цин имел право не принять посетителя, если тот пришел к нему без

подарка. Мелкому клерку было положено нести гуся, тому, чья должность повыше, - целого поросенка. В России законодатели часто кивают на Китай: мол, жесткие меры применять ни к чему - взяточников толпами ставят к стенке, а чиновники как брали, так и берут. Скажу вам одно. Если бы в Китае не было смертной казни и сроков за взятки по 25 лет, у нас бы по-прежнему просители являлись в министерство с жареным поросенком в руках.

Размах коррупции в Китае поистине уникален: чиновники правящей Коммунистической партии КНР «отрываются» на всю катушку. Первый секретарь горкома Шанхая Чэнь Ляньюй только за три года украл миллиард (!) долларов; другой мэр-коммунист (из провинции Хубэй) содержал больше ста любовниц, покупая им роскошные квартиры на казенные деньги; замминистра МВД проиграл 5 миллионов долларов в казино Макао, заработав тем самым смертный приговор. Прокурор одной из провинций набрал взятку на 10 млн. долларов, а потом заложил бомбу в машину жены - она вздумала сдать его полиции. При том что чиновники не стесняются красть вагонами, мелкую коррупцию в Китае задавили. Практически невозможно представить китайского гаишника, обирающего водителей, врача больницы, трясущего деньги с пациента, капитана в военкомате, «отмазывающего» от службы в армии. Никто не хочет загреметь на 10 лет в тюрьму за сто баксов, коэффициент страха работает безотказно.

Смерть за миллион долларов

- Почему клерки продолжают брать? - задается вопросом Вей Цзя, владелец шопинг-центра в Харбине. - Соблазн сильнее ужаса ТВ-роликов. Рост экономики завалил страну деньгами, кто удержится зачерпнуть из полной реки? Я не думаю, что расстрел для взяточников - это жестокость. Народ должен верить в могущество власти. В России осо-

бая система, все в курсе: если чиновник украл миллиард, дело до суда не дойдет. А дойдет - приговорят условно, либо сбежит за границу. В Китае дается гарантия - когда политика ловят на воровстве, ему конец. Министр, мэр или губернатор - все равно. Получит большой срок, а то и свинец в затылок.

...Чиновникам не только угрожают смертью, давят также и на совесть. Например, с началом кризиса запустили социальную рекламу - дескать, страшный грех брать взятки, когда страна «находится на экономическом перепутье». Осенью 2007 года была учреждена новая структура - Госуправление по предупреждению коррупции, которое возглавляет женщина-министр Ма Вэнь. Выпущено официальное постановление: отныне чиновникам в Китае под страхом уголовного наказания запрещено покупать квартиры и машины «по низким ценам», ездить в Макао играть в азартные игры и устраивать родню на хорошую работу. Бюро общественной безопасности (аналог КГБ) обратилось к гражданам с просьбой сообщать о фактах коррупции в Интернете - последовал вал компромата. Первым выложили фото сотрудника администрации города Нанкин Чжоу Цзюгена: этот товарищ при зарплате в 400 долларов носил часы за 15 тысяч. Чиновник был уволен, затем арестован: объяснения в стиле «подарено друзьями» полицию не удовлетворили.

- Методы борьбы с коррупцией очень жесткие, - кивает доктор Фын Бао. - ТВ-ролики расстрелов призваны давить на психику. Наши суды по таким делам не выносят оправдательных приговоров. Да, взятки берут по-прежнему, но тут главное - не прекращать борьбу. В России много говорят на тему борьбы с коррупцией, но мало что делают. Хотя люди знают взяточников в лицо, а компромата на них в Интернете предостаточно. Демонстрация казней выглядит варварством, но... приведу один пример. Глава Госкомитета по контролю за про-

дуктами Чжен Сяоюй за миллион долларов выдал лицензию на продажу сухого молока. Молоко оказалось некачественным: погибло 12 грудных детей. В 2007 году Сяоюй расстреляли - думаю, даже вы бы не протестовали против видеопозаказа его смерти.

...Неделю назад Китай потряс новый скандал - арестовали мэра города Шэньчжэнь, считавшегося «витриной» экономических реформ. Предполагается, что политик получал взятки от «короля электроники» миллиардера Хуан Гуанюя, который попал за решет-

ку раньше. Скорее всего, мэра тоже отправят на тот свет... Следует ли нам бороться с коррупцией подобными методами? Это сложный вопрос. Но одно я знаю железно: нынешними мерами взятки в России не победить.

Источник: www.crime.vl.ru

Италия: “Мойте руки перед выборами” Многолетняя борьба с коррупцией в Италии показала: полностью искоренить взяточничество и казнокрадство нельзя. Зато можно изменить общество.

Операция «Чистые руки», проведенная в Италии в первой половине 1990-х годов, была, наверное, самой известной в мире кампанией по борьбе с коррупцией. Хотя ее итоги оценивают неоднозначно, никто не спорит с тем, что эта акция изменила политическую систему страны. Оказалось, что для эффективного антикоррупционного похода требуется, в сущности, немного: наличие политической оппозиции и независимой прессы, несколько идеалистов-законников в судебной системе и правоохранительных органах, а также способность объяснить обществу, почему установившаяся в стране «стабильность» не отвечает его, общества, интересам.

«Крыша» трудового крестьянства

Само понятие «мафия» итальянского происхождения, и на протяжении веков его не рассматривали как обидное или оскорбительное. Исторически мафия зародилась на Сицилии еще в глубоком Средневековье, когда остров находился под властью Арабского халифата. «Махьяс» по-арабски значит «защита», и именно для защиты от завоевателей местные землевладельцы-христиане начали тайно вооружать своих крестьян. В начале позапрошлого столетия, когда страну оккупировали войска Наполеона, слово *mafia* расшифровывалось как итальянская аббревиатура *Morte Alla Francia Italia Anela* («Девиз Италии - смерть всем французам»). Под этим лозунгом тайное партизанское общество «Сицилийская

вечеря» поддерживало гарибальдийцев. Наконец, к началу прошлого века мафия окончательно сложилась как специфическая форма «классовой борьбы трудящихся» - арендаторов против землевладельцев.

«Донами» тогда называли не криминальных авторитетов, а уважаемых крестьянских старейшин, которые знали и чтили омерту - кодекс чести - и в любой момент могли поднять вооруженное ополчение. А «честными парнями» (слово «мафиози» пришло позднее) именовали себя крестьяне-боевики, в чьи задачи входило напугать или даже устранить чиновника, полицейского или латифундиста, задиравших налоги или вмешивавшихся в «свободную» контрабандную торговлю.

Во второй четверти XX века наводить порядок взялся Бенито Муссолини. Не то чтобы дуче был страстным поклонником законности, но, будучи главой тоталитарного режима, фашистский вождь просто не мог терпеть в стране иную власть (да еще обладавшую собственными вооруженными отрядами), кроме собственной. Дуче прижал местных донов к ногтю, заставив многих из них бежать в Штаты. За что оставшиеся в Италии мафиози достойно отомстили Муссолини в 1945-м, практически без кровопролития сдав Сицилию и юг Италии наступающим американцам.

Как бы то ни было, ко второй половине XX века мафия превратилась в такую же бережно лелеемую национальную традицию, как футбол, опера или спагетти. Все были в курсе, что мафия контролирует экономику и политику, что чиновники и политики

всех рангов продаются и покупаются, а тем, кому не удалось «договориться» со всемогущими кланами, не позавидуешь. У политического руля Италии четыре послевоенных десятилетия безраздельно «дежурила» одна партия - христианских демократов. Бессменной оппозицией служили социалисты. Так сложился своеобразный консенсус, который негласно поддерживал главный внешнеполитический партнер Рима - Вашингтон. Фактическая смычка социалистов, правых и мафии служила гарантией от успеха коммунистов, которым чуть не удалось прийти к власти во второй половине 1940-х.

Собес попутал

В 1980-е годы консенсус дал первые трещины. Система окончательно закостенела, и оппозиция, не способная победить «партии власти» - демохристиан и сменивших их социалистов в открытой парламентской борьбе, стала указывать на тесную связь элиты с мафиозными структурами. К антикоррупционной кампании подключилась четвертая власть - пресса, после чего многие политики почувствовали себя неуютно. Им нужно было спасать собственные шкуры, и в результате доны в одночасье потеряли годами прикормленную «руку» в высших эшелонах власти.

Поводом для начала масштабной кампании стало рядовое на первый взгляд дело. В 1992 году Марио Кьезу, директора миланского дома престарелых *Trivulcio*, обвинили в получении взятки за строительный подряд - всего-то 14 000 лир (около \$5000). К нес-

частью для Къезы (и для всей политической элиты), пустячным разбирательством заинтересовался местный прокурор Антонио ди Пьетро. Его усилиями на банковских счетах скромного госслужащего обнаружили уже не тысячи, а миллиарды лир. Ниточка повела на самый верх - к ведущим деятелям правящей социалистической партии и главам мафиозных кланов.

Возможно, на том деятельно-сть не в меру ретивого миланского прокурора могла бы и закончиться - у тех, к кому тянулись нити скандала, хватало сил и ресурсов, чтобы заставить арестованного Къезу уйти в «глухую несознанку», а само дело замять. На худой конец заменить прокурора. Но премьер-социалист Беттино Кракси перестраховался: он публично отрекся от Къезы, назвав того «злодеем и бельмом на белоснежной репутации партии». Директор богадельни понял, что его вульгарно сдали. И заговорил, не согласившись на роль козла отпущения.

Сказанного Къезой оказалось достаточно, чтобы ди Пьетро понял: пробил его, прокурора, звездный час. На помощь миланскому законнику пришлось руководство миланской магистратуры (так в Италии именуют объединенные и независимые от прочих ветвей власти правоохранительные органы - суд, следствие и прокуратуру) во главе с Франческо Борели. А оппозиция и пресса сделали все, чтобы расследование не было заматано, замолчано и торпедировано в самом начале. Когда же лавина набрала ход, остановить ее было уже невозможно. Политики бросились с тонущего корабля поодиночке, не думая о том, чтобы выстоять сообща.

Зачистка вертикали власти

В результате беспрецедентной судебно-полицейской операции, получившей название «Чистые руки», под следствием оказались почти 20 000 подозреваемых - партийных функционеров, госслужащих и руководителей крупнейших компаний. За два года перед судом предстали, по разным источникам, от двух с половиной до четырех тысяч человек. На скамью подсудимых сел даже

«мистер Италия» - семикратный премьер-министр от христианских демократов Джулио Андреотти. После многолетнего процесса он получил 24 года лишения свободы за связи с мафией, но был освобожден от отбывания наказания по возрасту. А Кракси бежал в Тунис, где умер в изгнании в 2000 году.

По делу прошли более половины списочного состава обеих палат парламента - 536 человек из 956. «Слуг народа» охватила паника, под воздействием которой они в ноябре 1993 года пошли на ослабление собственной депутатской неприкосновенности. Настаивать на ней в сложившейся ситуации значило поставить крест на политической карьере: Италия, веками относившаяся к коррупции толерантно, возмутилась не на шутку.

Следственные органы получили право допрашивать любого члена парламента без согласия соответствующей палаты. И хотя это не касалось ареста подозреваемого, обыска в его квартире или телефонной «прослушки», руки у следователей были окончательно развязаны. Дело доходило до трагикомических курьезов, когда чиновник, увидев на пороге карабинеров, спешил исповедаться во всех коррупционных грехах, прежде чем выяснялось, что целью визита было лишь вручение квитанции об оплате штрафа за незаконную парковку.

Началась вакханалия конфискации - с оглядкой на решения суда и без оной. У обвиненных мафиози-взяточдателей отбирались виллы и дворцы, где демонстративно размещались военные и полицейские казармы, школы, библиотеки и прочие социальные структуры. Даже вино и оливковое масло - товары поголовного спроса в Италии - украсились особой надписью: «Сделано на виноградунике (плантации), отобранном у мафии!» Для показательного взрыва виллы «олигарха» хватало простого решения суда о том, что данный объект построен в обход закона.

Следствие закончено, забудьте

Успех этой беспрецедентной операции - по крайней мере на начальном ее этапе - стал возмо-

жен благодаря комбинации нескольких факторов. Неподкупные энтузиасты во главе с Антонио ди Пьетро ничего не добились бы, отсутствуя в стране независимые СМИ, которые оперативно сообщали гражданам все перипетии расследования. Именно газеты, радио и телевидение убедили итальянцев, что происходившая на их глазах борьба непосредственно касается каждого. Один из активных участников «Чистых рук» судья Лучано Виоланте, впоследствии ставший спикером парламента, говорил: «Граждане должны были осознать, что борьба идет не между мафией и государством, а между мафией и обществом, между мафией и народом».

Наконец, у погрязшей в коррупции власти были политические противники, которые не преминули воспользоваться свалившимся им в руки «компроматом». И как бы потом критики проведенной кампании ни упирали на то, что она была продиктована вульгарным политическим заказом, факт остается фактом: если и не победить, то хотя бы основательно пошатнуть и приструнить коррупцию можно.

Правда, из семи сотен осужденных за решетку попали лишь несколько десятков. Еще два десятка фигурантов покончили с собой или умерли в тюрьме во время предварительного следствия. Многие из остальных сотен дел по сей день пребывают в стадии вялотекущей судебной волокиты: отправляются на дополнительное расследование, закрываются, возобновляются...

К середине 1990-х политическая элита осознала, что, если борьба с коррупцией и дальше будет развиваться теми же темпами, она затронет всех. Говорили, что политики вступили тогда в тайный сговор, в результате чего волна компромата обрушилась уже на самих борцов с коррупцией. Национального героя Антонио ди Пьетро обвинили в двух с лишним десятках криминальных эпизодов. Уйдя в отставку, экс-прокурор за два года опроверг все обвинения и занял место в сенате Итальянской Республики. Но, как говорится, осадок остался.

По иронии судьбы именно «Чистые руки» открыли путь в большую политику человеку,

которого многие в Европе считают просто-таки «образцом» сращивания власти и бизнеса - нынешнему премьеру Сильвио Берлускони. Любопытно, что в начале своей политической карьеры ди Пьетро примкнул к новым итальянским правым и водил дружбу именно с Берлускони. Но узнав его поближе, заявил, что тот «олицетворяет силы, против которых я боролся, будучи прокурором в Милане». «Кавалер Сильвио» учел уроки «Чистых рук» - под его контролем находятся мощнейшие частные и государственные СМИ, а правое парламентское большинство за годы премьерства Берлускони изменило многие законы таким образом, чтобы максимально обезопасить своего лидера от преследования.

Вычищенный сапог Европы

В результате грандиозной чистки, затеянной итальянским правосудием, мафия и коррупция в этой стране, конечно, не были искоренены. Однако благодаря операции «Чистые руки» партии, полностью дискредитировавшие себя за десятилетия пребывания у власти, ушли в политическое небытие. Насиженных кресел лишилась вся вертикаль власти, начиная с премьер-министров и партбоссов и кончая региональными политиками.

Непосредственным результатом антикоррупционной кампании стала конституционная реформа 1993 года. Более 80% итальянцев высказались на референдуме за внесение поправок в законодательство о выборах, после чего пропорциональная система, существовавшая в Италии после

войны, была потеснена мажоритарной. Это стало отражением общего разочарования избирателей в политических партиях.

Но куда важнее для Италии, где со времен Макиавелли политики относились к закону как Сатана к святой воде (популярная итальянская шутка), стало столь же кардинальное изменение психологического климата. Коррупция осталась, но отношение к ней разительно изменилось. Бывший главный прокурор Милана Джерардо Д'Амброзио подытожил это следующим образом: «Мы работали не напрасно - хотя бы потому, что сегодня итальянцы рассматривают коррупцию как преступление, а до того относились к ней как к норме жизни».

Владимир Гаков
www.forbesrussia.ru

Они побороли коррупцию

Гонконг

В начале 1970-х Гонконг был очагом преступности - под крылом коррумпированной полиции процветали рэкет, наркоторговля и проституция. И тогда власти решились на радикальные меры - они упразднили бесполезную антикоррупционную службу, входившую в состав МВД, и в 1973 году вместо нее учредили Независимую комиссию по борьбе с коррупцией (НКБК). Она стала подчиняться напрямую губернатору Гонконга. Опасаясь притока в НКБК продажных полицейских, туда брали прогрессивную молодежь: выпускников лучших университетов и молодых специалистов, не успевших пока обзавестись вредными связями. Губернатор лично назначал каждого члена комиссии - на шесть лет без возможности переизбрания.

НКБК состоит из трех департаментов: оперативного, профилактического и по взаимодействию с общественностью. Оперативный занимается сыскной работой: вычисляет и разрабатывает взяточников, допрашивает их и отправляет дела в суд. Профилактический выявляет коррупционные связи в госаппарате и изучает схемы взяточни-

ков. Главная его задача - найти уязвимые места в госмашине. Департамент по взаимодействию с общественностью ведет пропагандистскую работу и отслеживает настроения в обществе.

За долгие годы коррупция в Гонконге превратилась в разветвленную систему. Понимая это, НКБК первым делом взялась за крупную рыбу. Посадив за решетку самых влиятельных из продажных должностных лиц, она обезглавила коррупцию. Очень важно, что в сознании обывателей члены комиссии не стали карателями, хватавшими провинившихся чиновников по ночам. Этому способствовало то, что их работу с самого начала активно освещали СМИ. Параллельно с силовыми акциями правительство вело пропаганду, стараясь подключить к проблеме все общество.

НКБК получила беспрецедентные полномочия. Фактически ее сотрудники работают по законам военно-полевого суда: могут арестовать чиновника, руководствуясь лишь обоснованными подозрениями, долгое время держать его под арестом без предъявления обвинений, замораживать банковские счета. Многие радикальные нововведения закрепились в законодательстве.

Один из законов установил презумпцию виновности для чиновников, живущих на широкую ногу. Для НКБК этого достаточно, чтобы возбудить уголовное дело. Обвиняемый избежит преследования, только если докажет легальность происхождения денег. Иначе ему грозят десять лет тюрьмы.

Сотрудники НКБК сами могли бы легко пополнить ряды взяточников, но правительство позаботилось о том, чтобы этого не произошло. Зарплаты в НКБК в среднем на 10% выше, чем у других служащих, и за ними надзирают общественные комитеты, составленные из чиновников, предпринимателей и представителей интеллигенции.

Работа НКБК стала приносить плоды уже через год. В 1974-м количество доведенных до суда коррупционных дел удвоилось по сравнению с предыдущим годом - 218 против 108. Сейчас Гонконг - одна из наименее коррумпированных в мире стран (в рейтинге Transparency International в 2009 году Гонконг занял 12-е место).

Но, по мнению экспертов, гонконгская модель не годится для России. Главная причина - в различиях менталитета. Власти Гонконга делали ставку на всеобщее уважение законов. «Мо-

ральные нормы в азиатских странах сложились сотни лет назад и известны каждому. Конфуцианство, например, - не религия, а фактически свод законов, - говорит профессор кафедры экономической социологии ГУ-ВШЭ Светлана Барсукова. - В России ничего похожего нет, откуда взяться пиетету к закону?»

Скопировать модель мешает и непохожесть систем правосудия. «В государствах Юго-Восточной Азии есть проблемы с объективностью: подозреваемого наказывают сразу, не очень разбираясь, виноват он или нет, - объясняет Наталья Лопашенко. - У них свое понимание законности, поэтому арест без предъявления обвинений там не проблема. Но в России законодательство западного типа, в его основе лежит принцип субъективного вменения» (согласно ему человек подлежит уголовной ответственности только за те общественно опасные действия и их последствия, в отношении которых установлена его вина). Разворачивать уголовно-процессуальное законодательство на 180 градусов - плохая идея. К тому же гонконгская жесткость просто не пройдет. «У нас очень сильное классовое расслоение, а в Гонконге у всех граждан доходы примерно одинаковые, - объясняет Нинель Кузнецова. - Местные власти могут вести себя жестко». Это не вызовет раскола в обществе, - оно однородно.

Идея создания специального антикоррупционного ведомства в России также не нашла поддержки у экспертов. «Никакие комитеты не нужны, надо просто следить за тем, чтобы соблюдались законы, - убеждена Нинель Кузнецова. - У нас есть милиция и прокуратура, этого вполне достаточно». «В расследовании и ведении коррупционных дел специфики нет, кроме должностного статуса подозреваемых», - согласна Наталья Лопашенко. Больше того, спецслужба сама может стать рассадником коррупции. «Специальный орган с широкими полномочиями легко превращается в неконтролируемый, - считает Светлана Барсукова. - Тогда нужно создавать службу, которая будет контролировать этот специальный орган. Естественно,

такая “матрешка” сводит на нет всю борьбу». В Гонконге эту проблему решили просто: роль надзорного органа там выполняют гражданские комитеты. Готово ли наше общество к такой ответственности - вот вопрос.

Сингапур

«Азиатские тигры» преуспели в борьбе с коррупцией. Еще одно тому подтверждение - Сингапур. Получив независимость в 1965 году, страна вынуждена была одновременно решать множество проблем. Одной из них была коррупция.

Впрочем, работа в этом направлении началась даже чуть раньше. Скучный бюджет страны не позволял правительству провести дорогостоящую кампанию. Первым этапом стало изменение законодательства. Еще в 1960 г. был принят Акт о предотвращении коррупции (РОСА). Он преследовал две цели: нейтрализовать коррупционнотемные статьи и ужесточить наказание за взяточничество. Еще до этого был создан специальный орган - Агентство по борьбе с коррупцией (АБК), директор которого подчинялся напрямую премьер-министру страны. Но до принятия РОСА работа агентства не приносила ощутимых результатов.

РОСА устранил несколько серьезных препятствий. Во-первых, он дал четкое и емкое определение всех видов коррупции. Взятчики не могли больше увиливать, получая «благодарность» в форме подарков и прячась за размытыми формулировками. Во-вторых, РОСА регламентировал работу агентства и дал ему серьезные полномочия. В-третьих, он увеличил тюремные сроки за взятки. Все это развязало руки Агентству: оно получило разрешение задерживать потенциальных взяточников, проводить обыск у них в домах и на работе, проверять банковские счета и т.д. В ведомстве три отдела: оперативный, административный и информационный. Два последних кроме поддержки оперативной работы отвечают и за «чистоту» бюрократии. В их ведении отбор кандидатов на высокие государственные должности, профилак-

тические меры и даже организация тендеров на госзаказы.

Позже сингапурское законодательство несколько раз дополняли, например, в 1989 г. ввели конфискацию имущества. Жесткий контроль дал неплохие результаты, поэтому власти перешли ко второму этапу борьбы со взяточничеством - «мягкому».

Начиная со второй половины 1980-х правительство стало работать над «качеством» бюрократии. Чиновникам серьезно подняли зарплаты (в дальнейшем это делали каждые несколько лет), что должно было удержать их от взяток. Сейчас оклады высших должностных лиц страны высчитываются в зависимости от средних зарплаток в бизнесе и доходят до \$20-25 тысяч в месяц. И парламентарии, и население восприняли с недоверием эту инициативу, но премьер-министр Ли Куан Ю публично обосновал ее целесообразность.

Правительство задумало сделать профессию чиновника не только высокооплачиваемой, но и уважаемой. В Сингапуре на государственном уровне проповедуется принцип меритократии. Путь наверх открывается перед самыми умными, прогрессивно мыслящими и способными. За это отвечает Агентство по борьбе с коррупцией. Вербовка происходит еще в школе, а дальше будущую элиту ведут: помогают поступить в университет, отправляют на учебу и стажировку за границу, поощряют успехи. Так постепенно чиновничий аппарат обновлялся правильно выученными и воспитанными кадрами, многие из которой пополняли ряды агентства. Все это на фоне жесткого давления коррупционеров.

Политика кнута и пряника принесла плоды: уровень коррупции в Сингапуре упал в разы (в рейтинге восприятия коррупции Transparency International в 2009 году у Сингапура 3-е место).

Местная бюрократия считается одной из самых эффективных в мире. И самой высокооплачиваемой - зарплаты чиновников выше, чем у равных им по статусу служащих в США.

Дмитрий Фалалеев
www.hbr-russia.ru

США: преследования за коррупционные преступления

Власти США прилагают серьезные усилия в борьбе с коррупцией. Они выражаются как в соответствующих шагах внутри страны, так и в международных инициативах.

В американском уголовном законодательстве принято различать четыре основных вида коррупционных преступлений:

1) взяточничество, представляющее собой посягательство на деятельность публичной администрации;

2) коммерческое взяточничество;

3) взяточничество, связанное с деятельностью профсоюзов;

4) взяточничество в области спорта.

В американском федеральном законодательстве отсутствует единая глава о должностных преступлениях. В кодексах штатов также не прослеживается единой системы в их описании.

Свод законов США предусматривает ответственность за должностные преступления главным образом в четырех главах: “Взяточничество, нечестные доходы и злоупотребление своим положением” (Гл.11), “Выборы и политическая деятельность” (Гл. 29), “вымогательство и угрозы” (Гл. 41) и “Должностные лица и служащие по найму” (Гл. 93).

Субъектами преступлений часто являются должностные лица высших органов государственной власти и правительственные служащие, т.е. лица, действующие от имени и в интересах правительства США.

Наиболее подробно в американском законодательстве изложены нормы, регулирующие ответственность за взяточничество в сфере деятельности публичной администрации.

Согласно законам США ответственности за дачу взятки подлежит всякий, кто дает, предлагает или обещает какие-либо ценности публичному должностному лицу с целями:

1) повлиять на его официальные действия, т.е. на решение, находящееся в его ведении вопроса, дела, тяжбы, производства;

2) оказать влияние на должностное лицо с тем, чтобы совершить, помочь, совершить, сговориться, разрешить какие-либо обманные действия либо создать возможность для совершения обмана;

3) склонить должностное лицо к действию или бездействию в нарушение его законных обязанностей.

В отличие от российского уголовного законодательства, состав оконченного преступления считается доказанным не только в случае непосредственной передачи предмета взятки, но и когда высказано только само предложение или обещание таковой. Взяточничество криминализовано уже, по сути дела, на стадии совершения приговорительных действий.

В США ответственности подлежит должностное лицо не только за получение взятки, а и за просьбу, требование, домогательство или согласие принять какие-либо ценности для себя или другого лица.

За получение взятки (а также просьбу, вымогательство или согласие ее получить) несут ответственность три категории должностных лиц:

1) публичные должностные лица, которым отнесены члены Конгресса США, члены постоянных комиссий, служащие, наемные работники или лица, действующие от имени Соединенных Штатов, департаментов, представительств, органов исполнительной власти в силу официальных функций или на основании полномочий, а также присяжные заседатели;

2) лица, избранные для исполнения обязанностей публичного должностного лица, отобранные в качестве кандидатов или назначенные;

3) специальные правительственные служащие, в число которых входят чиновники или служащие федеральных законодательного или исполнительного органов, любого независимого органа США, которые работают

за вознаграждение или без него не менее 130 дней в году.

По этой же статье привлекается к уголовной ответственности также свидетель, участвующий в каком-либо судебном процессе и который просит, требует, получает или соглашается принять какие-либо ценности.

Специальная статья Свода законов США предусматривает ответственность за получение или домогательство вознаграждения за содействие в получении должности на государственной службе.

В УК штата Нью-Йорк различаются: дача взятки публичному служащему и получение им взятки, вручение вознаграждения публичному служащему за нарушение им своих обязанностей и получение им такого вознаграждения, дача и получение взятки за назначение на публичную должность.

Согласно сложившейся в США судебной практике предметом взятки могут быть деньги, имущество, услуги или, вообще “что-нибудь, имеющие ценность” (именно эта последняя формула используется в действующем федеральном Своде законов в качестве единственного обобщающего предмета взятки). Взятка не обязательно должна иметь определенную денежную стоимость, необходимо лишь, чтобы она была достаточно “ценной” в глазах того, кто ее получает, и чтобы она могла повлиять на его служебное поведение. Во многих случаях сотрудники полиции идут на нарушение закона не за денежный эквивалент, а преследуют или не преследуют по закону из дружеских, семейных и тому подобных отношений. В других же случаях они преследуют не личную, или групповую выгоду, а организованную, то есть выгоду в интересах, например, полицейского агентства.

В американской судебной практике часто возникает вопрос, как квалифицировать содеянное в случае, когда получатель взятки в силу своего служебного положения, заведомо не мог совершить тех действий, которые были

обещаны им взяткодателью. Господствующая среди американских юристов точка зрения по данному вопросу: если обещанное действие со всей очевидностью не входило в компетенцию получателя взятки, то американские суды отказываются квалифицировать такие случаи как дачу и получение взятки, каким бы предосудительным ни казалось им поведение виновных.

Важнейшим элементом дачи и получения взятки американские юристы признают наличие соглашения между взяткодателем и взяткополучателем, которое не обязательно должно иметь какую-то определенную форму: достаточно и “понимания”, что получение “блага” окажет влияние на решения или действия публичного служащего. Этот момент предварительного устного или молчаливого “соглашения” отличает собственно взяточничество от близких ему, но все же самостоятельных преступлений.

В отличие от взяточничества в сфере публичной администрации, предусмотренного УК федерального законодательства и всех без исключения штатов и, “коммерческое взяточничество” наказывается только в некоторых штатах (не более чем в 10). В федеральном законодательстве установлена уголовная ответственность лишь за получение взяток и “вознаграждений” служащими федеральных банков и некоторых других финансовых учреждений за предоставление ссуд, продление кредита и другие операции, благоприятствующие частным лицам, фирмам или. Служащие финансовых учреждений, виновные в этих преступлениях, могут быть наказаны лишением свободы на срок до одного года, а ответственность взяткодателей вообще не предусмотрена. В принципе они могут быть привлечены к ответственности, но лишь в качестве соучастников или участников “сговора”. В законодательстве многих штатов “Коммерческое взяточничество” трактуется как разновидность мошенничества.

Правоохранительные органы в США не ведут серьезной борьбы с “коммерческим взяточничеством”, считая, что соответст-

вующие частные фирмы должны сами защищать свои интересы, а те чаще всего совершенно не заинтересованы в передаче дела в суд, опасаясь связанной с этим газетной шумихи, которая может отрицательно сказаться на репутации фирмы. В тех редких случаях, когда дело передается в суд, виновные в “коммерческом взяточничестве” отделяются небольшим штрафом или кратковременным лишением свободы. Коммерческое взяточничество приобретает в США все более широкие масштабы, тесно переплетаясь со взяточничеством в сфере деятельности публичной администрации.

Федеральное законодательство и законодательство штатов США криминализируют практически лишь явную форму взятки - дачу взятки должностным лицам, а также за получение ими взяток. Нормы федеральных законов распространены только на должностных лиц федеральных органов власти, то есть на тех, кто “состоит на службе Соединенных Штатов”, и на лиц, участвующих в судебном рассмотрении дел на федеральном уровне - федеральных судей, свидетелей и присяжных заседателей.

За названные преступления должностное лицо может быть приговорено к штрафу в размере до **\$20 тыс.** или штрафу в трехкратном размере от стоимости взятки или к лишению свободы на срок до **15 лет**, либо и то, и другое вместе с **лишением права работать в госструктурах**. Менее опасным преступлением американское уголовное законодательство считает получение должностным лицом “выражения благодарности” за совершенные им ранее вполне законные действия, входящие в круг его обязанностей или полномочий. Преступление такого рода карается лишением свободы до одного года или штрафом.

Для предупреждения коррупции в органах государственной власти, федеральное законодательство, как и законодательство штатов, чаще всего запрещает должностным лицам принимать “что-либо, представляющее ценность” от тех, кто заинтересован в том, чтобы были приняты офи-

циальные решения. Однако закон разрешает ведомствам, которые осуществляют надзор за соблюдением норм по этике, “создавать разумные исключения в отношении таких правил”.

В частности, действие запретов на получение подарков не распространяется на: а) вознаграждение, получение которого государственным служащими предписано законом; б) подарки или иные материальные блага, предоставленные в связи с родством или иными личными, профессиональными или деловыми взаимоотношениями, независимо от должностного положения получателя; в) малозначительные блага, связанные с личными, профессиональными или деловыми контактами и не создающие серьезной опасности репутации должностных лиц.

Конгресс США еще в 60-х годах рассматривал вопрос о необходимости законодательно запретить “публичным должностным лицам” органов исполнительной власти иметь “финансовую заинтересованность” в делах, на успех которых могут повлиять: а) принимаемые этими должностными лицами официальные решения; б) использование информации, которой они обладают вследствие исполнения своих служебных обязанностей.

В США госслужащие должны периодически подавать декларации о своем финансовом состоянии. Верховный Суд США утверждает, что декларирование должностным лицом его финансового состояния не противоречит его конституционным правам и является методом формирования доверия общества к правительству и “предупреждения непорядочности”. Закон США особо оговаривает, что “публичные” финансовые декларации должны подаваться всеми высокопоставленными должностными лицами трех ветвей власти. Правила требуют также, чтобы должностные лица представляли аналогичного характера информацию относительно всех членов семьи. Правилом является и конфиденциальность содержания декларации. Однако она может стать объектом “публичного ознакомления”.

Чтобы избежать распростра-

нения скрытой формы незаконного использования должностного положения для личного обогащения, законодательство и ведомственные правила регламентируют ситуации, определяемые в американском праве понятием "конфликт интересов", который может возникнуть в следующих случаях: а) в ходе исполнения должностным лицом своих служебных обязанностей, и б) в результате действия лица, уже прекратившего свою службу в органах государственной власти.

Кроме того, Свод законов США предусматривает ограничения деловой деятельности бывших государственных должностных лиц после ухода из органов государственной власти. Если чиновник, находясь на государственной службе, "лично и существенно" участвовал в качестве правительственного должностного лица в разрешении конкрет-

ных проблем, он не имеет права после выхода в отставку официально и в любой форме представлять чьи-либо интересы для решения органами исполнительной власти таких же проблем в последующем. Этот запрет является постоянным и распространяется на действия перед любым ведомством. В течение одного года после выхода в отставку бывший государственный служащий высокого ранга не имеет права представлять чьи-либо интересы по любому вопросу перед тем ведомством, в котором он служил, или каким-либо государственным служащим этого ведомства.

В Министерстве юстиции США действует отдел, основная задача которого - борьба с коррупцией должностных лиц. Отдел осуществляет контроль за: а) служебным преследованием выборных и назначенных должностных

лиц на всех уровнях управления, которые обвиняются в нарушениях федеральных законов; б) расследованием преступлений, связанных с проведением кампаний по избранию должностных лиц; в) претворением в жизнь тех положений закона об этике в правительстве, которое определяют деятельность так называемого независимого обвинителя.

Основную роль в расследовании коррупции в федеральных органах государственной власти играет Федеральное Бюро Расследований (ФБР). Юрисдикция ФБР по этому виду преступлений распространяется на назначаемых и выборных должностных лиц не только на федеральном, но также на штатном и местном уровне управления, когда совершаемые ими действия представляют собой нарушение федеральных законов.

Источник: www.crime.vl.ru

БОРЬБА С ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ В США: НОВЫЕ ПОДХОДЫ

23 апреля 2008 г. Департамент юстиции США обнародовал «Стратегию борьбы с международной организованной преступностью», подписанную Генпрокурором М. Мукейси 8 апреля. Данная стратегия была подготовлена Советом по организованной преступности, возглавляемым заместителем Генпрокурора М. Филипом.

В состав Совета, действующего в той или иной форме с 1968 г., входят также помощник Генпрокурора по уголовным делам, председатель консультативного совета и руководители девяти федеральных правоохранительных служб: ФБР, Управление по борьбе с наркотиками, Бюро по контролю за оборотом алкоголя, табака, стрелкового оружия и взрывчатых веществ, Службу иммиграционного и таможенного контроля, Секретную службу, Службу дипломатической безопасности Госдепартамента, Службу по контролю за почтовыми отправлениями, Департамент по борьбе с терроризмом и финансированию Минфина.

Межведомственный Совет впервые после 1990 г. собрался для того, чтобы обсудить проблему международной организованной преступности, оценить исходящие от нее угрозы и разработать стратегию борьбы с ней.

Подготовка Стратегии стала "прямым ответом на глобализацию легального и нелегального бизнеса", появление новых технологий, включая прежде всего Интернет, а также "эволюцию симбиоза между преступниками, чиновниками и бизнесменами". Американские правоохранительные службы рассчитывают противопоставить этой преступной смычке собственную сплоченность и взаимодействие. Кроме этого, "они будут также укреплять сотрудничество с зарубежными партнерами, чтобы привлекать иностранных преступников к ответственности как в США, так и за рубежом". Правовой базой для такого сотрудничества служит Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, принятая

Генассамблеей ООН в 2000 г. и ратифицированная 147 странами, включая Россию.

В Стратегии перечислены восемь основных угроз, исходящих от международной организованной преступности национальной безопасности США:

- Она закрепляется в стратегических секторах американской и мировой экономики, включая энергетику. По мере того, как продолжают возрастать энергетические потребности США, может усиливаться и власть тех, кто контролирует энергоресурсы;
- Она оказывает материально-техническую и иную поддержку террористам, иностранным разведслужбам и правительствам, чьи интересы прямо противоречат интересам США;
- Она занимается незаконным перемещением людей и товаров через границы США;
- Она использует американскую и международную финансовую системы для перемещения незаконных доходов и средств;
- Она использует киберпро-

странство, подвергая опасности безопасность личной информации, стабильность деловых и правительственных инфраструктур, платежеспособность финансовых инвестиционных рынков.

- Она манипулирует ценными бумагами и вовлечена в изощренные мошеннические схемы хищения миллиардов долларов;

- Она подкупает государственных служащих по всему миру, включая страны, имеющие стратегическое значение для США, а также осуществляет поиск "способов влияния" - легального либо нелегального - на американских должностных лиц;

- Она использует насилие и угрозу насилием для поддержания своего могущества.

Как и в прежние годы Департамент юстиции США не обошел своим вниманием и российскую организованную преступность. В качестве одного из примеров проникновения российских ОПГ в финансовую сферу приводится дело «Bank of New York» (BoNY) и двух его фигурантов, выходцев из СССР. В феврале 2000 г. П. Берлин и его жена Л. Эвардс, вице-президент BoNY, признали себя виновными в сговоре с целью отмывания денег и проведения незаконных банковских операций, а также в помощи российским банкам в осуществлении незаконных действий на территории США. За три с половиной года их деятельности через счета BoNY прошло более \$7 млрд., которые ушли на счета третьих лиц по всему миру. В июле 2006 г. они были приговорены к 5 годам лишения свободы условно, реституции в \$685 тыс. и штрафу в размере \$20 тыс. каждый.

Другим примером стало уголовное дело Г. Григоряна, выходца из России, проживающего в

США. В 2005 г. он был приговорен к 51 месяцу тюрьмы с обязательством выплатить Правительству РФ \$17,42 млн. за отмывание более \$130 млн. московского «Интеллект-банка». По данным следствия, Григорян и его сообщники зарегистрировали две подставные компании со счетами в штате Юта, в результате чего Интеллект-банк получил возможность переводить средства своих клиентов в США.

В своем выступлении Генпрокурор упомянул и о С. Могилевиче. В апреле 2003 г. федеральный суд по Восточному округу штата Пенсильвания предъявил ему заочные обвинения по 45 пунктам, включающим отмывание денег и обман инвесторов на сумму более \$150 млн. По его словам, С. Могилевич контролирует также поставки туркменского газа в Украину. Напомним, что С. Могилевич был арестован в конце января 2008 г. по обвинению в уклонении от уплаты налогов и сборов с организацией в особо крупном размере. В настоящее время его дело рассматривается в московском суде.

Не обошел своим вниманием Генпрокурор и арестованного в Таиланде в марте 2008 г. российского бизнесмена В. Бута. Федеральный суд Южного округа Нью-Йорка предъявил ему заочные обвинения в сговоре с целью продажи оружия "Революционным вооруженным силам Колумбии" (FARC), включенным в список террористических организаций Госдепа США. По данным следствия, он намеривался поставить FARC несколько десятков переносных ракетно-зенитных комплексов (ПЗРК).

В мае с.г. новый Генпрокурор США Э. Холдер объявил о создании межведомственного Центра

по проведению разведывательных и оперативных мероприятий против международной организованной преступности (International Organized Crime Intelligence and Operations Center, IOС-2). IOС-2 будет координировать работу девяти американских спецслужб и работать над ликвидацией угроз нацбезопасности США, исходящих от международной преступности. Центр будет привлекать к операциям все заинтересованные структуры.

"IOС-2 позволит нам собирать, анализировать и обрабатывать информацию из многих источников... для поиска как преступников-одиночек, так и для выявления преступных сетей", - отметил Холдер.

Таким образом, можно констатировать, что «Стратегия борьбы с международной организованной преступностью» затронет и Россию, организованные преступные формирования которой активно интегрируются в международную преступность. В этой связи перед нашей страной вновь встал вопрос о принятии закона «О борьбе с организованной преступностью», федеральной целевой программы по усилению мер борьбы с ней, а также о внесении соответствующих изменений в действующее уголовное, уголовно-процессуальное и оперативно-розыскное законодательство. Только в этом случае можно рассчитывать на позитивные изменения ситуации, сложившейся в сфере борьбы с организованной преступностью.

*А. Сухаренко,
директор Центра изучения
новых вызовов и угроз национальной
безопасности РФ Приморского
института государственного и
муниципального управления
<http://www.crime.vl.ru>*

27 января в Вашингтоне состоится заседание российско-американской рабочей группы по гражданскому обществу, созданной по инициативе президентов России и США. На заседании будут обсуждаться вопросы борьбы с коррупцией, преступления против детей и другие вопросы.

Заместитель руководителя администрации президента Владислав Сурков, возглавляющий комиссию с российской стороны, рассказал корреспонденту газеты "Известия" о предстоящей работе. В частности он рассказал, что в состав рабочей группы по предложению Соединенных Штатов включены только государственные служащие. Наша сторона не возражала. Кроме того, мы предложили включить в состав делегации Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Владимира Лукина, председателя Совета при президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества Эллу Памфилову, Уполномоченного при президенте Российской Федерации по правам ребенка Павла Астахова, руководителя аппарата Общественной палаты РФ Алину Радченко и ряд других лиц.

Источник информации: <http://www.arnews.ru/news/1245389.html>

ВСЕМИРНЫЙ БАНК: БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

Стратегия Всемирного банка по борьбе с коррупцией

Всемирный банк - международная финансовая организация, созданная с целью организации финансовой и технической помощи развивающимся странам.

В состав Всемирного банка входят пять организаций: Международный банк реконструкции и развития, Международная ассоциация развития, Международная финансовая корпорация, Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций, Международный центр по урегулированию инвестиционных споров.

Не секрет, что именно в развивающихся странах особенно высок уровень коррупции, поэтому основным направлением помощи развивающимся странам, кроме прочих, является выделение средств на поддержку мер по укреплению систем управления государственным сектором, верховенства закона и борьба с коррупцией. В 2008 году на эти цели Банк выделил \$4,7 млрд., что составило 18,8% от общего объема предоставленных кредитов. Из них: \$4,4 млрд. - на повышение эффективности управления и \$304 млн. - на укрепление верховенства закона.

Осуществляемые Всемирным банком программы направлены на повышение «прозрачности» управления государственными финансами; расширение возможностей местных органов власти в целях более эффективного оказания услуг и регулирования экономической деятельности; борьбу с коррупцией при организации госзакупок; содействие участию институтов гражданского общества в контроле за работой государственных органов в целях повышения их подотчетности; решение проблем неэффективного управления и коррупции в таких областях, как развитие инфраструктуры, здравоохранение, образование, освоение природных ресурсов.

Всемирный банк несет фидуциарную ответственность перед своими государствами-членами в обеспечении целевого использования выделяемых денежных средств и их защиту от коррупции. 20 марта 2007 года Совет директоров принял отраслевую стратегию “Strengthening World

Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption” (Усиление деятельности Группы организаций Всемирного банка по повышению эффективности государственного управления и борьбе с коррупцией).

Для реализации стратегии принимаются соответствующие меры, в частности:

1) создана система коллективного принятия решений и ответственности руководства Всемирного банка: руководители высокого ранга Банка действуют через Совет по вопросам управления во главе с управляющими директорами, в который входят вице-президенты всех структур Группы организаций Всемирного банка. На заседаниях Совета вырабатываются рекомендации по повышению эффективности управления и борьбы с коррупцией, и осуществляется контроль;

2) банк учредил институт Оценки эффективности управления и борьбы с коррупцией, действующий в 27 странах;

3) при принятии решения о выдаче странам кредитов, вводятся механизмы направленные на повышение «прозрачности» расходования кредитов ужесточение требований о предоставлении информации, введение процедур стороннего контроля и надзора со стороны институтов гражданского общества;

4) усилено внимание к вопросам борьбы с коррупцией в рамках региональных процедур оценки рисков;

5) запущены проекты в области повышения эффективности механизмов государственного управления в системах организации госзакупок.

Инициативы Всемирного банка в отдельных странах

Одновременно с выдачей развивающимся странам кредитов, Банк оказывает странам содействие в области повышения эффективности, подотчетности и «прозрачности» деятельности государственных учреждений, которое в конечном счете направлено на:

- усиление подотчетности при выработке политических решений, ограничение возможности для финансовых злоупотребле-

ний и утечки денежных средств;

- реформирование порядка оплаты труда государственных служащих, введение кодексов поведения сотрудников, что обеспечивает более эффективное оказание услуг населению и сокращает стимулы к коррупции;

- укрепление органов местного управления, на повышение их оперативности и подотчетности в оказании услуг населению;

- поддержку правовой и судебной реформ, на усиление возможностей парламентов, что приводит к укреплению системы «держек и противовесов» исполнительной власти, позволяет повысить эффективность в отправлении правосудия.

Институт Всемирного банка (ИВБ) оказывает содействие реформам систем государственного управления, если они проводятся при инициативе самих стран.

Институт Всемирного банка способствует укреплению механизмов социальной ответственности следующим образом: содействует развитию средств массовой информации, оказывает поддержку депутатам парламентов, проведению судебно-правовой реформы, вовлечению институтов гражданского общества в процессы развития, расширению возможностей частного сектора для принятия коллективных мер борьбы с коррупцией, усилению инициативной роли молодежи и тому подобное. Например, в рамках программы по поддержке депутатов парламентов при содействии правительств Финляндии, Канады и Японии в 2008 году ИВБ взаимодействовал с организацией «Парламентарии мира в борьбе с коррупцией» в целях расширения возможностей депутатов парламентов по контролю, за использованием государственных средств и по управлению государственными бюджетами.

Кроме того, Всемирный банк проводит различные эмпирические диагностические и оценочные обследования эффективности государственного управления в 212 странах мира. Полученные показатели ежегодно публикуются и представляют собой одну из крупнейших общедоступных баз данных об эффективности механизмов государственного управле-

ния разных стран. Их удобно использовать для сопоставительного анализа по различным странам и за различные периоды. Среди них имеются *индексы «прозрачности»*, позволяющие учитывать степень «прозрачности» экономической, институциональной и политической систем в более чем 200 странах. Кроме того, ИВБ оказывает поддержку работе по учету показателей *условий деятельности средств массовой информации*, которые позволяют оценить степень благоприятности условий для развития СМИ.

Борьба с коррупцией в рамках финансируемых Банком проектов

В структуре Всемирного банка с 2008 года существует Управление по борьбе с мошенничеством, коррупцией и корпоративными нарушениями (INT) – независимое подразделение, подчиненное непосредственно президенту Всемирного банка. Управление занимается расследованием заявлений о фактах коррупции при реализации проектов, финансируемых Всемирным банком, и нарушений норм служебной этики работниками Банка. Вице-президентом INT является Леонард Маккарти. При Управлении имеется отдел профилактической работы, который изучает потенциальный уровень коррупционности готовящихся проектов.

Для принятия прямых сигналов о фактах мошенничества, коррупции и других нарушений при реализации финансируемых Банком проектов, был открыт международная «горячая линия», на которую можно позвонить за счет Банка (телефон указан на сайте <http://web.worldbank.org>).

Дела по фактам мошенничества, коррупции, вымогательства, участия в преступном сговоре по навязыванию выгодных для себя решения, рассматриваются в соответствии с двухуровневой процедурой применения санкций. *Первый уровень* – это *Уполномоченный по оценке доказательств*, который проводит анализ представленных Управлением INT доказательств и принимает решение о необходимости временного отстранения от работы и представляет рекомендации о применении санкций. *Второй уровень* – это *Совет по санкциям*, в состав которого входят трое работников Всемирного банка и четверо сторонних членов. Совет по санкциям рассматривает обстоятельства дел и выносит окончательные решения о применении санкций.

Всего с 2001 г. было рассмот-

рено свыше 3 тысяч заявлений о фактах мошенничества, коррупции и других злоупотреблений, в результате 351 компания и физических лиц были отстранены от участия в проектах Всемирного банка, а информация о них опубликована на сайте Банка. В необходимых случаях Управление сообщает результаты проведенных им расследований в органы прокуратуры соответствующих стран-членов для принятия дальнейших мер.

Интересно, что Управление INT было создано после скандала связанного с Президентом Всемирного Банка Пола Вулфовица (Paul Wolfowitz), которого обвинили в том, что он воспользовавшись служебным положением необоснованно повысил зарплату своей подчиненной Шахи Ризе (Shaha Riza) уроженке Ливии, с 1999 года занимавшей во Всемирном Банке пост старшего советника по связям с общественностью, и с которой состоял в близких отношениях.

До назначения на должность президента Всемирного Банка в 2005 году Пол Вулфовиц занимал должность заместителя министра обороны США. После того, как Вулфовиц стал президентом Всемирного Банка, он повысил своей подруге не облагаемую налогами зарплату до \$190 тыс. в год, а затем обеспечил ее перевод в Государственный департамент США, хотя, зарплату ей по-прежнему выплачивали из фондов Всемирного Банка. Для сравнения - заработная плата государственного секретаря США Кондолизы Райс, как писал <http://gtmarket.ru>, составляла тогда \$186 тыс. в год (до вычета налогов). Специальная комиссия Всемирного Банка, рассматривавшая этот вопрос, постановила, что президент Всемирного Банка нарушил условия своего контракта, кодекс профессионального поведения и три правила поведения сотрудников. Несмотря на то, что Вулфовиц принес публичные извинения за свое поведение и, что Соединенные Штаты выступили в защиту Вулфовица, руководство Банка решило, что Вулфовиц должен покинуть свой пост. Он ушел в отставку в 2007 г.

С 2008 году Всемирный банк продолжил работу в области усиления мер по борьбе с коррупцией:

а) путем проведения предварительных диагностических исследований с целью выявления возможных форм коррупции, при реализации проектов;

б) путем разработки «умных»

проектов, в которых были усилены требования «прозрачности» в процессе использования средств Банка, а также широкого участия заинтересованных сторон и контроля со стороны третьих лиц;

в) путем усиления фидуциарных механизмов контроля, мониторинга и надзора за реализацией проектов Всемирного банка.

Глобальные партнерства

Стремясь усилить координацию коллективных действий, Всемирный банк сотрудничает с другими заинтересованными сторонами, компаниями частного сектора, организациями гражданского общества, многосторонними и двусторонними партнерами по развитию. В частности, Банк является активным участником Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц (1997 г.), Конвенции ООН по борьбе с коррупцией (2003 г.), Инициативы по обеспечению «прозрачности» деятельности в добывающих отраслях (2002 г.) и Процесса контроля за применением законодательства о лесных ресурсах на уровне министров (FLEG).

Банк содействует развитию повышению качества корпоративного управления в частном секторе, используя в качестве механизма Глобальный форум по вопросам корпоративного управления. Форум работает в структуре Международной финансовой корпорации (учреждение системы Всемирного банка по осуществлению инвестиций в развитие частного сектора). Банк также тесно сотрудничает с международными органами и сетевыми организациями по борьбе с коррупцией, – такими, как: “*Transparency International*”, Фонд “Партнерство в интересах «прозрачности»”, Специальная группа по финансовым мерам, Комитет содействия развитию ОЭСР.

Инициатива по обеспечению возврата похищенных активов

Инициатива по обеспечению возврата похищенных активов (StAR) осуществляется с сентября 2007 года на базе сотрудничества с Управлением ООН по наркотикам и преступности (УНП). *Цели инициативы – пресекать попытки хищения средств и содействовать возврату средств, похищенных с использованием коррупционных махинаций.* Позиция Всемирного банка в области борьбы с коррупцией заключается в том, что для успеха деятельности по пресече-

нию хищений и по возврату похищенных активов требуются коллективные действия и международное сотрудничество. *Основой для этого сотрудничества является Конвенция ООН по борьбе с коррупцией.*

Инициатива StAR, была поддержана участниками совещаний «большой двадцатки» и зафиксированная в договорах о содействии возврату похищенных активов, заключенных в рамках Аккрской программы действий.

В рамках инициативы StAR проводятся следующие работы: по выработке новаторских подходов к мерам по возврату похищенных активов; содействию реформам социально-экономической политики; наращиванию потенциала организаций стран-партнеров; формированию сетевых связей между практическими работниками; оказанию поддержки деятельности различных стран по возврату похищенных активов. В рамках инициативы StAR было опубликовано пособие по организации и внедрению эффективной системы наложения ареста на имущество в случае невозможности вынесения обвинительного приговора в судебном порядке. Эта процедура позволяет правоохранительным органам осуществлять возврат имущества, если вынесение обвинительного приговора не представляется возможным, но при этом доказано, что имущество приобретено нечестным путем. В феврале 2009 года совместно с «Интерполом» в рамках инициативы StAR была учреждена Центральная база данных об ответственных координаторах. Эта база данных позволяет представителям правоохранительных органов получить координаты ответственных должностных лиц, которым можно сообщать сведения по вопросам возврата похищенных активов в круглосуточном режиме.

В органы StAR с момента их создания поступили запросы на оказание помощи из 11 стран. Во многих странах органы StAR осуществляют региональные программы учебы и подготовки специалистов. Оказываемая в рамках инициативы StAR помощь отдельным странам призвана обеспечить национальным органам власти возможность принятия решений в отношении национальных программ возврата похищенных активов. Эта деятельность в рамках StAR помогает странам формировать комплексные бригады по ведению дел о возврате похищенных акти-

вов, обеспечивает оказание технической помощи и организацию учебы. В качестве добросовестного посредника органы по реализации инициативы StAR содействуют установлению контактов и организации сотрудничества с финансовыми центрами.

Противодействие перемещению незаконных финансовых потоков

Всемирный банк осуществляет ряд мер по противодействию перемещению незаконных финансовых потоков. Например: проводятся соответствующие аналитические исследования; широко распространяется передовой опыт по пресечению легализации преступных доходов и финансирования террористической деятельности; предоставляются консультации и финансовая поддержка национальным таможенным и налоговым органам в целях пресечения случаев уклонения от уплаты налогов, оформления счетов-фактур, в целях мошенничества и использования трансфертных цен; создана международная рабочая группа по анализу влияния незаконных финансовых потоков на процессы развития и другие меры.

Эффективное распоряжение доходами от освоения природных ресурсов

Примерно 40-50 развивающихся стран получают значительную часть налоговых поступлений и доходов от экспорта нефти, газа и других полезных ископаемых. Рациональное распоряжение этими ресурсами – непростая задача для органов управления хозяйственной деятельностью и государственного управления, особенно в периоды крайне нестабильных цен на сырье и энергоресурсы. Всемирный банк предоставляет помощь более чем 35 странам в управлении природными ресурсами с целью обеспечения «прозрачности» деятельности добывающих отраслей – это так называемая инициатива EITI. Деятельность Банка в части обеспечения «прозрачности» отчетов о доходах добывающих отраслей – важнейший инструмент для внедрения механизмов рационального распоряжения природными ресурсами. Всемирный банк взаимодействует с правительствами стран и другими партнерами в целях закрепления и усиления подхода на основе инициатив EITI. Эта инициатива, получившая название «EITI++», направлена на обеспечение «прозрачности» и эффективного управления отраслями по всей цепочке формирования

стоимости – от выбора подрядчиков и заключения договоров до контроля за ведением работ, сбора налогов и роялти, принятия решений о добыче полезных ископаемых. В рамках этих инициатив создается Фонд для предоставления технических консультаций о деятельности добывающих отраслей. В этот Фонд могут обращаться правительства за консультациями по поводу формирования стоимости добычи полезных ископаемых по всей цепочке, особенно в области подписания договоров о деятельности в добывающих отраслях на начальных этапах работ.

Реформа Всемирного банка

Всемирный банк приступил к реформированию своей деятельности с целью повышения ее эффективности, а также укрепления доверия к ней со стороны развивающихся стран. Об этом заявил президент Всемирного банка Роберт Зеллик 7 октября 2009 г.

«С учетом изменений, происходящих в мировой экономике, миру необходимы динамичные, гибкие, компетентные и ответственные учреждения», - заявил Роберт Зеллик, выступая на открытии ежегодных совещаний Группы организаций Всемирного банка в Стамбуле. Он сообщил, что акционеры Всемирного банка поддержали план реформ, предусматривающих увеличение общей доли голосов развивающихся стран во Всемирном банке как минимум до 47%. Глава Банка считает, что акционеры должны пойти еще дальше и увеличить долю голосов развивающихся стран до 50%.

«В 1944 году Всемирный банк был учрежден 44 государствами, а сегодня в нем насчитывается 186 государств-членов. Большинство из сегодняшних развивающихся стран в тот период еще были колониями. Та система канула в лету, и политическая экономика XXI века требует создания нового порядка, который отражал бы все возрастающую роль развивающихся стран», - заявил глава Всемирного банка. Он подчеркнул, что эти страны представляют собой источник потенциального экономического роста, который может привести к формированию более сбалансированной мировой экономики.

Галина Савишч

Обзор подготовлен с использованием следующих источников:
<http://web.worldbank.org>
<http://gtmarket.ru>

Народная инициатива

РЕПОРТЕРЫ БЕЗ ГРАНИЦ: ВСЕМИРНЫЙ ИНДЕКС СВОБОДЫ ПРЕССЫ

20 октября международная неправительственная организация «Репортеры без границ» (Reporters Without Borders) представила очередной рейтинг свободы прессы в мире - Всемирный индекс свободы прессы 2009 года (Worldwide Press Freedom Index 2009). В седьмом по счету рейтинге отражена информация по 175 государствам за период с 1 сентября 2008 по 1 сентября 2009 года. В этом году самые свободные СМИ - в Дании, самые несвободные - в Эритрее, а в России по-прежнему дела на поприще свободы слова обстоят все хуже.

Индекс свободы прессы распределяет государства по степени свободы прессы в баллах - от нуля (лучший показатель - отсутствие каких-либо ограничений для работы СМИ) и выше (худший показатель). Исследователи организации полагают, что их индекс может довольно точно определить состояние свободы слова в каждой конкретной стране. Позиция страны в рейтинге зависит от того, насколько свободны журналисты и СМИ в целом, и от того, какие меры принимаются властями страны для создания комфортных условий для работы прессы. Чтобы определить индекс, исследователи составляют анкету с вопросами в 40 категориях, касающихся различного рода нарушений в отношении журналистов и СМИ, фактов цензуры по отношению к СМИ и уровня самоцензуры в изданиях, степени финансовой зависимости СМИ, законодательства в сфере СМИ и так далее. Отдельным показателем является возможность свободного доступа граждан к Интернету. Ежегодно организация рассылает такие вопросники своим респондентам по всему миру. Это корреспондентская сеть самой организации (насчитывает 130 человек), другие международные правозащитные организации, с которыми «Репортеры без границ»

поддерживают партнерские отношения, а также известные журналисты, социологи, юристы, общественные деятели. В рейтинге свободы прессы учитываются только те анкеты, в которых содержатся ответы на все вопросы, при этом организация стремится в каждой стране получить информацию из нескольких независимых источников. Если данные относительно какой-либо страны вызывают сомнения, то страна в рейтинг не попадает. Оценка степени свободы прессы выставляется государствам в сентябре.

В десятку стран-лидеров, где пресса пользуется наибольшей свободой, вошли только европейские государства. На первом месте Дания. Финляндия занимает второе место, Ирландия - третье. Далее следуют: Норвегия (4 место), Швеция (5), Эстония (6), Нидерланды (7), Швейцария (8). Исландия, которая в прошлом году занимала первое место в списке (см. публикацию), получила девятое место. Замыкает десятку стран с самой свободной прессой Литва. Полная таблица рейтинга представлена ниже. Впрочем, несмотря на ведущие позиции европейских стран, правозащитники подчеркивают угрожающую тенденцию во многих странах Европы. Авторы исследования подчеркивают, что Европа долгое время была примером для многих стран в области соблюдения свободы слова, но в этом году ряд европейских держав существенно опустились в рейтинге, а в таких странах, как Италия, Испания и Хорватия в опасности находится не только свобода слова, но и жизнь журналистов. Если в прошлом году в число 20 стран, где пресса пользуется наибольшей свободой, входили 18 европейских государств, то в нынешнем году в него включены лишь 15. Так, Франция (43 место), Испания (44), Словакия (44), Италия (49) существенно сдали свои позиции и спустились

значительно ниже, чем это было в прошлом году, потеряв 8, 37 и 5 мест. Сейчас их опережают молодые африканские демократии (Мали, Южная Африка, Гана) или латиноамериканские страны (Уругвай, Тринидад и Тобаго). Особое внимание составители рейтинга уделили Италии. По их мнению, Италия находится на самой худшей позиции из шести стран-основателей Европейского Союза. До такого положения в рейтинге страну довели давление на СМИ со стороны государства, насилие со стороны мафии по отношению к журналистам, пишущих на злободневные для мафии темы, а также обсуждение законопроекта, который ограничивает использование прессой информации об административных слушаниях. «Нас беспокоит то, что европейские демократические страны, такие, как Франция, Италия и Словакия с каждым годом ухудшают свое положение в Индексе свободы прессы. Европа должна быть примером для других стран в области соблюдения демократических свобод. Как можно осуждать нарушения свобод в мире, если к тебе самому можно предъявить упреки?», - комментирует Жан-Франсуа Жульяр, генеральный секретарь организации «Репортеры без границ».

Что касается Соединенных Штатов, то за год, прошедший со времени опубликования предыдущего Индекса свободы прессы, США поднялись сразу на 20 позиций - с 40 на 20 место, благодаря так называемому «Эффекту Обамы». Приход к власти нового президента Барака Обамы и его отношение к прессе, серьезно отличающееся от его предшественника, сыграло здесь большую роль, поясняют авторы исследования. Впрочем, нынешнее положение США в рейтинге стран касается лишь состояния свободы прессы в границах американского государства, подчеркивают правозащитники. Несмотря на

то, что Барак Обама получил Нобелевскую премию мира, его страна по-прежнему ведет две войны и отношение США к СМИ в Ираке и в Афганистане вызывает беспокойство, так как большое число журналистов на оккупированных территориях были ранены или задержаны американской армией.

Отдельное внимание составители рейтинга уделили ситуации со свободой прессы в Израиле. По их мнению, «закручивание гаек» в области свободы слова и Военная операция «Литой свинец», которую Израиль проводил в секторе Газа, отразилась на ситуации в прессе самым негативным образом. Израиль потерял 48 мест и в нынешнем Индексе свободы прессы занимает 94 место. Таким образом, Израиль потерял свой статус первой страны на Ближнем Востоке, соблюдающей свободу слова и занимает место после Кувейта (60) и Объединенных Арабских Эмиратов (86). Исследователи подчеркивают, что Израиль начал применять на своей территории те же методы, что и на других территориях - например незаконные аресты и задержания журналистов, а также случаи их тюремного заключения. Военная цензура, которая применяется в отношении всех СМИ, создает дополнительную угрозу для осуществления журналистами их профессионального долга. Израиль на других территориях занимает 150 место в рейтинге. Нарушения свободы прессы во время военных действий достаточно серьезны: 20 журналистов были ранены в секторе Газа представителями израильских войск и три журналиста погибли.

В этом году Россия заняла 153

место из 175 возможных в общемировом рейтинге (между Фиджи и Тунисом). Откат составил 12 пунктов: год назад в рейтинге «Репортеров без границ» Россия занимала 141 место из 173. Ныне из крупных развитых стран ниже России в рейтинге находится только Китай, занимающий 168 место. Составители рейтинга объясняют столь плачевную ситуацию тем, что «в России продолжают убийства журналистов и правозащитников, занимающихся информированием населения, нападения на представителей местных СМИ, возвращение цензуры и негласных запретов на публикации, а также полная безнаказанность причастных к убийствам». В первую очередь, столь резкая потеря позиций Россией вызвана усилившейся агрессией против журналистов. Так, с 1 сентября 2008 по 1 сентября 2009 года в России были убиты сотрудница «Новой газеты» Анастасия Бабурова, чеченская журналистка и правозащитница Наталья Эстемирова, редактор ростовской газеты «Коррупция и преступность» Вячеслав Ярошенко. Многие российские политики и общественные деятели не раз скептически отзывались о рейтингах свободы прессы «Репортеров без границ», в которых Россия стабильно занимает низкие места - рядом с неблагополучными странами «третьего мира». Организацию не раз обвиняли в субъективизме, предвзятости, подтасовке фактов и незнании реального положения дел в российских СМИ. Однако методика организации при составлении рейтинга такова, что о свободе или несвободе российской прессы они узнают от российских экспертов, которым рассылают

анкеты с вопросами.

Из стран постсоветского пространства в нынешнем рейтинге только Грузия и Белоруссия поднялись на несколько пунктов по сравнению с прошлым годом. Так, Белоруссия занимает 151 место (по сравнению со 154 местом в прошлом году), а Грузия - 81 (по сравнению со 120). Составители рейтинга отмечают, что в этих странах давление на СМИ ослабевает, а правительства постепенно налаживают диалог с журналистами. Правда, оговариваются составители рейтинга, пока рано делать какие-либо прогнозы. Стоит отметить, что в новом рейтинге Белоруссия впервые оказалась выше России. В регионе Центральной Азии, как подчеркивается в докладе, наблюдается особая деградация свободы слова. Организация обратила внимания на Казахстан (142 место) и Кыргызстан (125). Обе эти страны спустились в рейтинге на 15 пунктов. Самыми репрессивными по отношению к прессе странами в регионе остаются Узбекистан (160 место) и Туркменистан (173), где не произошло никаких демократических изменений, а журналисты подвергаются цензуре, произволу и насилию.

Страны, которые занимают последние места в рейтинге, представляют собой закрытые от внешнего мира диктаторские режимы, в которых независимой прессы фактически не существует. На последних местах в списке находятся Туркменистан (173 место), Северная Корея (174) и Эритрея (175). К ним вплотную приблизился Иран, занимающий 172 место.

<http://gtmarket.ru/news/politech/2009/10/22/2220>

НАРОДНАЯ *инициатива*

Орган регионального общественного движения «Народная инициатива»

№ 1 (97) январь 2010 г.

Газета зарегистрирована Министерством РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций. Свидетельство о регистрации ПИ № 77-11-907 20.02.2002 г.

Редакционная коллегия:

Главный редактор
Лебедев Александр Александрович
Учредитель и шеф-редактор
Савинич Галина Сергеевна
Корректор Лебедева Н.С.
Фото Савинич Г.С.

Почтовый адрес редакции:
Москва, 129515, а/я 97 с
пометкой «Лебедеву А.А.»
**Перепечатка материалов и фото
разрешается только с ссылкой на
«Народную инициативу».**

НАШИ АДРЕСА в ИНТЕРНЕТ:

Газета «Народная инициатива»
<http://www.public-initiative.ru>
Электронная почта: e-mail:
public-initiative@public-initiative.ru;
**Интернет-Ассоциация
«Народная инициатива»**
www.asso.public-initiative.ru
**Общественное движение
«Народная инициатива»**
www.movement.public-initiative.ru
Тираж 10000 экз