

Доклад о коррупции в мире 2003

Вступительное слово

Питер Айген, председатель Транспаренси Интернешнл

Коррупционерам уже почти негде прятаться. Это сообщение красной нитью проходит через *Доклад о коррупции в мире 2003* (ДКМ). СМИ и общественность, вооруженные технологией, принципиальной для быстрого и аккуратного поступления информации, все чаще и чаще призывают предпринимателей и политиков к ответу.

Для того чтобы обеспечить это поступление информации, национальные отделения Транспаренси Интернешнл организовали кампании за свободу информации в Германии, Ливане, Мексике, Панаме и многих других странах. Попав под пристальный взгляд этих организаций, а также других организаций гражданского общества и широкой общественности, власти предпринимают шаги для углубления дела прозрачности. От Чили и Бразилии до Южной Кореи и Индии, распространение «электронного правительства» приводит к росту использования Интернета для распространения общественной информации и делает открытыми торги по государственным закупкам и приватизационным сделкам.

Но свобода информации – это еще не все. Как бы профессионально и точно не подавалась информация, коррупция будет продолжать процветать без бдительности СМИ и гражданского общества, без мужества занимающихся расследованиями журналистов, и, в частности, без добровольных информаторов.

Эти кампании за прозрачность также важны для развивающегося, как и для развитого мира. Раздел региональных отчетов этой книги открывается обзором Западной Европы и Северной Америки. Пришедшие оттуда волны скандала, связанного с компанией Энрон, потрясли всемирный корпоративный сектор и серьезно подорвали доверие общества в честность, целостность и порядочность бизнеса. Скандал с компанией Энрон и другие, последовавшие за ним, усилили представление о сговоре между аудиторами, советниками по налогообложению, юристами и банкирами и их корпоративными клиентами об «обработке» счетов к краткосрочной выгоде управляющих – вопреки доверию, возложенному на них владельцами акций, сотрудниками компаний и в целом обществом.

В известной степени, такому неэтичному поведению могли положить предел международные инициативы, подобные Конвенции 1997 г. о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Нацеленная прежде всего на уголовное осуждение подкупа иностранных государственных должностных лиц, Конвенция и связанные с ней инструменты ОЭСР также имеют отношение к системе ведения счетов, аудиту и корпоративной системе контроля. На протяжении ряда лет ТИ настойчиво советовала ОЭСР подтолкнуть государства, состоящие в этой организации, к улучшениям в этой сфере. Воздействие Конвенции пока еще не может быть признано удовлетворительным. Всего несколько дел было расследовано в соответствии с Конвенцией, и в большинстве стран-членов ОЭСР отсутствует политическая воля в преследовании крупных дел по взяткам. Более того, мониторинг, осуществляемый ОЭСР, который, как предполагалось, будет обеспечивать эффективную реализацию и воплощение в жизнь Конвенции государствами-членами ОЭСР, страдает от нехватки финансирования и отстает от графика. Конвенция останется нереализованной, если ОЭСР не сможет убедить

правительства предавать суду дела о взятках иностранным государственным должностным лицам.

Предупреждение коррупции: наделение судов властью

«Доклад о коррупции в мире» не одинок в своём призыве обратить внимание на последние скандалы вокруг компаний Энрон, Уорлдком и других американских акционерных обществ, а также в требовании более эффективных механизмов отчета и контроля по предупреждению их рецидива. Эти дела вращались вокруг частных предприятий, находившихся под контролем внешних групп, которые сами не были свободны от конфликта интересов при предоставлении аудита и консультаций. Некоторые из этих промышленных групп, финансовых учреждений и поставщиков услуг имеют больше влияния на международном уровне, чем многие страны. Тем не менее, то, что стало достоянием общественности в частном секторе, может однажды обнаружиться и в общественном секторе в сфере подотчетности государства обществу.

Прозрачность правительства зависит от основы демократии – парламентского контроля, который поддерживается общественными средствами. Но между прерогативами исполнительной власти и способностью парламента в полной мере осуществить свои контрольные функции за расходованием общественных средств и бюджетом часто существует дисбаланс. Насколько точны цифры, которые относятся, например, к дефициту бюджета, платежному балансу, подсчету индексов роста, внебюджетным поступлениям в пенсионные фонды или мерам по обеспечению обязанностей государства в области здравоохранения?

В течение ряда последних лет масштабы мировой коррупции характеризовались неоднократной причастностью государственных служащих к мошенническим переводам денег из общественных и частных фондов. Коррупцию можно предупредить большей прозрачностью в ведении счетов и лучшими механизмами контроля, особенно в сфере международного вмешательства, – будь это оказание содействия или помощь терпящим бедствие – и во взаимоотношениях между крупными корпорациями и государствами при предоставлении контрактов на добычу полезных ископаемых.

Битву с незаконными финансовыми сделками можно вести на основе здоровой стратегии, той, что наделяет полномочиями незаменимое оружие – судебную систему. Парадокс заключается в том, что расходы на судебную систему представляют собой лишь незначительную часть общественных расходов. В Европе, например, только один-два процента от бюджета Испании, Франции и Германии выделяется на систему правосудия.

Нынешний международный климат благоприятствует переосмыслению такого распределения ресурсов, поскольку без действующей и хорошо обеспеченной системы правосудия ни одно крупное расследование не может быть успешным. Когда перегруженная и недостаточно обеспеченная судебная система сталкивается с международной организованной преступностью, последней гарантирована безнаказанность.

Если не будет усилий по модернизации судебных учреждений, новые международные соглашения останутся невыполненными и нашим демократиям будет угрожать наша неспособность выследить коррупцию и другую преступную деятельность.

Эва Жолли

Реформа законодательства - не единственное средство в продвижении прозрачности. В недрах самого корпоративного сектора многие лидеры бизнеса также берут на себя задачу по снижению коррупции. Индекс взяточдателей (ИВ) 2002 продемонстрировал, что компании из ведущих индустриально развитых стран в мире воспринимают как склонных в меньшей степени давать взятки - в сравнении с первым ИВ, составленным в 1999 г. Компании из Великобритании и США стали, однако, заметным исключением из этого правила. Но многие фирмы понимают, что преодоление коррупции имеет здравый экономический смысл. Исследование, проведенное организацией «Социальные метеостанции» (Social Weather Stations) в конце 2001 г., обнаружило, что предприниматели на Филиппинах готовы платить два процента от своего корпоративного дохода для финансирования антикоррупционных программ. Они подсчитали, что предупреждение коррупции приведет к пятипроцентному увеличению их доходов и десятипроцентной экономии на контрактах.

На национальном уровне прогресс в деле борьбы с коррупцией также очевиден. Обнадеживающие новости пришли из государств Центральной и Восточной Европы, кандидатов в Евросоюз, где политическая воля и усилия со стороны гражданского общества, в том числе и под давлением со стороны международных сил, содействуют распространению идей прозрачности и справедливого государственного устройства. Однако этот прогресс все еще недостаточен для того, чтобы аннулировать тот ущерб, который коррупция причинила индивидуальным, общественным и корпоративным репутациям. Во всем мире доверие общества к политикам катастрофически упало. Доверие к политическим партиям ниже, чем к каким-либо общественным организациям. В соответствие со свежей информацией от «Барометра новой Европы», представленной в разделе «Материалы и исследования» данного доклада, можно сказать, что в Центральной и Восточной Европе в целом только один человек из восьми доверяет политическим партиям и только один из семи безусловно доверяет членам парламента.

Хотя здесь еще много места для улучшения, последние двенадцать месяцев действительно продемонстрировали успехи в борьбе с отмыванием денег и возвращением похищенных средств. События 11 сентября подтолкнули правительства Соединенных Штатов и других государств к признанию пагубной природы отмывания денег и подтолкнули международную группу по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF) ОЭСР сделать еще более жесткой свою критику отмывания денег. Международное сотрудничество между судебной системой и полицией усилилось и в ноябре 2001 г. Евросоюз принял новые директивы по отмыванию денег, которые обязывают государства-члены Союза вести борьбу с отмыванием любых доходов, полученных незаконным путем, в том числе и от коррупции.

«Доклад о коррупции в мире 2003» отражает также и положительную тенденцию в деятельности организаций-доноров. Хотя их усилия в борьбе с коррупцией были отмечены в докладе 2001 г., эти организации в течение последнего года стали более требовательными, настаивая на принятии антикоррупционной тактики и процедур. Такой подход согласуется с открытием общественных расходов независимой проверке. Донорам также следует настаивать на том, чтобы гражданское общество имело полный доступ к контролю над расходами и подтверждало, что помощь достигает назначенных получателей и проектов, таких как школы и больницы.

По мере того, как организации гражданского общества стали эффективно самоорганизовываться, особенно во многих странах африканского континента, они также стали вносить важный вклад в антикоррупционное дело.

Национальные отделения ТИ в Африке возглавляют кампанию за возвращение средств, награбленных бывшими диктаторами и размещенных на счетах в банках Лондона, Цюриха, Нью-Йорка и Лихтенштейна. В прошлом году нигерийцы почти дождались возвращения средств на 1,2 миллиарда долларов, похищенных из Нигерии покойным диктатором Сани Абача, когда сын Сани Абача в последнюю минуту не стал подписывать соглашение, которое включало отказ от обвинений его и одного из его деловых партнеров в хищении и отмывании денег. На этом фронте прогресс был также достигнут в Южной Америке. В Перу правительство Алехандро Толедо сделало существенные усилия для исправления преступлений эпохи Фухимори. К примеру, были заморожены 225 миллионов долларов, хранящиеся по всему миру на счетах, принадлежащих шефу службы безопасности Фухимори Владимиром Монтесиносу и другим лицам, вовлеченным в коррупционные деяния.

Политическая коррупция

Правоохранительные органы должны играть главную роль в обеспечении защиты фундаментальных прав человека в демократическом обществе. Коррупция может подорвать возможности правоохранительных органов осуществлять эту миссию и, как следствие, воспрепятствовать эффективному и справедливому функционированию общества.

Это особенно верно тогда, когда коррупция оказывает влияние на саму систему правоохранительных органов. Коррумпированный сотрудник правоохранительных органов, мешающий осуществлению правосудия, может сделать неэффективной работу правоохранительных органов, направленную на борьбу против преступности. Это, в свою очередь, может подорвать общественную поддержку и доверие.

Те, кто вовлечен в организованную преступность, мотивированы в основном одной целью – прибылью. Огромные суммы денег создаются посредством незаконной торговли оружием, торговли людьми и наркотиками и через финансовые преступления. Эти средства отмываются, дабы в нашей финансовой системе они имели вид доходов от законной предпринимательской деятельности. Во многих случаях дорогу этим преступлениям облегчает коррупция. Организованная преступность вкладывает значительные средства в поиски «слабого звена» - того, кого можно убедить или принудить к сотрудничеству. К этой «целевой группе» относятся банкиры, юристы, прокуроры или судьи, политики, работники паспортных столов, сотрудники посольств, представители правоохранительных органов, такие как работники таможни и полиции. Очень часто наиболее искомым товаром является та информация, раскрытие которой может самым серьезным образом подорвать работу полиции.

Как Генеральному секретарю Интерпола, единственной всемирной полицейской организации, мне поручено добиться наилучших результатов в обмене и использовании полицейской информации. Я поставил на первое место деятельность по обмену информацией, такую как обмен в режиме реального времени ключевой полицейской информацией для борьбы с рядом серьезных преступлений, в том числе коррупцией.

Международная общественность все еще не пришла в себя от потрясений, связанных с событиями 11 сентября. Правоохранительные органы во всем мире сплотились для переоценки своих структур и систем, чтобы найти лекарство от недостатков, которые могут затруднить их усилия по борьбе с терроризмом и его

предотвращению. То, что террористические акты в будущем будут облегчены коррупцией в полиции, нельзя скидывать со счетов.

Для правоохранительных органов частью решения этой проблемы должна стать гарантия того, что национальные и международные системы честности, целостности и неподкупности действуют. Там, где они существуют, мы должны оставаться бдительными и усовершенствовать или улучшать их, чтобы соответствовать переменам. Эти системы созданы для того, чтобы определить, где может существовать коррупция, помешать коррумпированным или склонным к коррупции гражданам быть завербованными и, самое главное, увеличить риск и опасность оказаться пойманными и разоблаченными.

Интерпол, через Экспертную группу по коррупции, разработал систему честности, целостности и неподкупности для правоохранительных органов. 179 государств, членов Интерпола, были приглашены на нашу Генеральную ассамблею, прошедшую в октябре 2002 г. в Камеруне, для принятия весьма обстоятельных «Всеобщих стандартов борьбы с коррупцией в полицейских ведомствах и силах». Такие стандарты, хоть и не являясь обязательными, носят принципиальный характер для организации, чьей первоочередной задачей является обмен секретной полицейской информацией. Реализация этих стандартов, которые уже были приняты большинством государств-членов Интерпола, будет отслеживаться. Мы поддержим данную реализацию через проведение тренингов и программ обмена профессионалов.

Я остаюсь гарантом обеспечения того, что Интерпол будет оказывать своим членам помощь в этом направлении для осуществления эффективного исполнения своих обязанностей, основанного на фундаменте здравых этических ценностей с добавлением высококачественной профессиональной честности, целостности и неподкупности. Важнейшими строительными блоками общего дела борьбы с коррупцией являются упор на продуктивный обмен информацией и попытка укрепить роль полиции в рамках системы честности, целостности и неподкупности.

Рон Ноубл

Усилия гражданского общества по борьбе с коррупцией поддерживаются деятельностью журналистов, занимающихся расследованиями. В октябре 2001 г. Комитет ТИ по вручению наград за честность, целостность и неподкупность почтил память четырех человек, чьи упорные усилия по выискиванию корней коррупции стали причиной их смерти. Трое из них были журналистами. Карлос Альберто Кардозо, журналист, занимавшийся расследованиями в Мозамбике, был убит в ноябре 2000 г. в то время, когда он занимался расследованием крупнейшего банковского мошенничества в истории страны. Георгий Гонгадзе, украинский журналист, высветивший коррупцию в правительстве на своем новостном сайте в Интернете, был жестоко обезглавлен и растворен в кислоте осенью 2000 г. Норберт Зонго, специализировавшийся на расследованиях журналист и издатель еженедельной газеты L'Independant из Буркина-Фасо, был убит в 1998 г. Дело по-прежнему не раскрыто. В 2001 г. каждый четвертый убитый журналист погиб, занимаясь расследованиями коррупции.

Тем не менее, мы должны помнить о том, что есть множество случаев, когда СМИ пренебрегают своей ролью «сторожевого пса» и вместо этого развивают неподобающе близкие отношения с политическими лидерами. В такой обстановке СМИ едва ли способны разоблачить коррупцию и действительно, недавнее исследование Мирового банка говорит, что разоблачения не так распространены в

государственных СМИ, как среди их независимых коллег. На Ближнем Востоке многие телевизионные станции принадлежат министрам правительства, на конфликт интересов которых внимание не обращается. Журналистам в этом регионе по-прежнему грозит тюремное заключение за критику политических лидеров, и большинство местных парламентов все еще не подготовило проекты закона по свободе информации, не приняли их и не воплотили в жизнь.

Политическое давление и неуместные отношения с общественными деятелями являются не единственными факторами, стоящими на пути сохранения высоких журналистских стандартов. Проблемы конфликта интересов и сосредоточения СМИ в одних руках были ярко высвечены в Италии, где премьер-министр Сильвио Берлускони контролирует большинство частных телестанций, равно как и общественную телесеть. Берлускони пообещал разрешить конфликт между своей политической деятельностью и участием в СМИ в течение первых ста дней своего правления, но к середине 2002 г. он по-прежнему не продемонстрировал желания сдержать свое обязательство. Будучи членом Евросоюза, Италия демонстрирует отталкивающий пример странам-кандидатам, которые только недавно вырвались из клещей сталинистской цензуры.

Гражданское общество и международные организации сражаются с коррупцией на многих фронтах. Коррупция, которая продолжает разрушать доверие общественным и частным институтам, является системной проблемой; средства борьбы с ней должны быть всесторонними и системными. Законы и постановления против злоупотребления властью должны быть использованы в этой борьбе. Восстановление доверия общественным и частным институтам должно включать в себя доступ к информации для распространения прозрачности - возможно, самое важное оружие против коррупции. Только настаивая одновременно и на доступе к информации, и на большей прозрачности в каждой сфере жизни общества, от местного уровня до межправительственного, гражданское общество, предприниматели и правительство могут надеяться на предупреждение и разоблачение коррупции и обеспечение того, что коррупции будет негде скрыться.