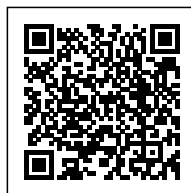




ЧТО ДЕЛАТЬ? РЕЦЕПТЫ ЭФФЕКТИВНОЙ АНТИКОРРУПЦИИ В ДЕЙСТВИИ

Posted on 01.11.2021



Обозреватель журнала *Forbes* Александр Страхов - о том, как страны англосаксонской традиции побеждают коррупцию

Тема борьбы с коррупцией сегодня остается одной из самых острых в российском обществе. Особенно востребованы истории успеха других государств. Достижения англосаксонских стран в этой сфере широко известны: Англия и США в международных рейтингах занимают ведущие позиции, а Сингапур, унаследовавший многие английские традиции, является мировым лидером в этой области. Есть и исключения: англоязычная Индия сильно отстает, хотя и движется в сторону лидеров.

Интересно понять принципы, на которых строится антикоррупционная политика англоязычных стран. К ключевым особенностям относятся антикоррупционные бюро, этика госслужбы и активность гражданского общества.

Сильные антикоррупционные бюро

Среди специалистов распространено мнение, что в борьбе со взяточничеством эффективно создание единого органа с широкими полномочиями — антикоррупционного бюро. Хотя не во всех англоязычных странах данная идея реализована одинаково, везде наличествуют сильные антикоррупционные структуры: в Сингапуре это Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB), в Индии — Central Vigilance Commission (CVC), в США борьбой с коррупцией занимается на федеральном уровне ФБР, а на уровне штатов — местная полиция, например, в Нью-Йорке это Department of Investigation (DOI). В Англии система сложнее: существуют специальные департаменты в двух ведомствах, одно из которых фокусируется на бизнесе (Serious Fraud Office), а другое — на злоупотреблениях во власти (National Crime Agency).

Для эффективной работы законодатели предоставляют борцам со взятками широкие полномочия как для преследования, так и для предотвращения нарушений. В Нью-Йорке, например, DOI имеет в каждом городском ведомстве подчиненных ей сотрудников и даже зарплату штатных специалистов DOI зачастую оплачивают курируемые ими ведомства. В Индии CVC также курирует министерства и ведомства через выделенных в них сотрудников, которых нельзя ни назначить, ни уволить без согласования с антикоррупционным органом. Но где борцы с коррупцией имеют действительно неограниченное влияние, так это в Сингапуре. Сотрудники CPIB имеют право проводить обыски, требовать предоставления любых документов, арестовывать, карать за неподчинение, привлекать свидетелей к допросам. Им разрешено изучать деятельность родственников и поручителей подозреваемого, проверять их банковские счета и финансовые документы.

Важнейшим принципом функционирования антикоррупционных бюро в англоязычных странах является их независимость в принятии решений о расследованиях. При этом в назначение руководителей бюро, а также в их резонансные дела вовлечены представители парламента. Во всех рассматриваемых странах руководство антикоррупционных органов имеет прямой выход к первым лицам государства и высокую степень автономии, даже там, где антикоррупционные службы входят в состав более крупных ведомств. Например, в Сингапуре CPIB подчиняется

офису премьер-министра, но и он не имеет окончательного голоса: существует пост президента СРІВ. Он выбирается с участием парламента и может принимать решения о расследованиях без одобрения премьера. В США крупные коррупционные дела ведет ФБР, а к ним часто подключаются парламентские комиссии, состоящие из представителей республиканцев и демократов. В Индии руководство CVC назначается президентом страны по рекомендации специального комитета, состоящего из премьер-министра, министра внутренних дел и лидера оппозиции в парламенте.

Этика госслужбы

Вторая важная составляющая антикоррупционной политики англоязычных стран — комплекс мер по формированию у чиновников добросовестного отношения к своей службе. В рассматриваемых странах вопрос мотивирования чиновников на добропорядочное поведение решается схожими способами, однако преобладающие методы для каждой страны свои.

В США ставка делается на детальную регламентацию всех случаев, когда возникают коррупционные риски. Существуют правила использования рабочих ресурсов (компьютера, телефона, электронной почты), рабочего времени чиновника, а также влияния организации. Например, бонусы авиакомпаний за перелеты в командировках разрешено использовать в личных целях, а компенсацию за отмену авиабилетов при овербукинге — запрещено. Нельзя направлять письмо на бланке организации, связанное с решением личных проблем служащего, однако если письмо подписано его начальником — можно. Все сложные ситуации расписаны до деталей.

В Англии упор делается на репутационные риски для чиновника и на систему перекрестного контроля за его деятельностью со стороны различных ведомств, а также СМИ и НКО. Например, в последние годы внимание общества обратилось в сторону расходов представительных органов власти. Были вскрыты злоупотребления депутатов, связанные с расходами на обеспечение текущей деятельности (оплата за госсчет женщинами-депутатами нянь для детей, аренда жилья рядом с работой при наличии собственной квартиры в городе и т. д.). Для усиления контроля общества и укрепления репутации парламента был создан дополнительный антикоррупционный орган — Independent Parliamentary Standards Authority. Интересным эпизодом его деятельности стало отстранение пэров от участия в заседаниях после сомнительных переговоров с лоббистами (подобная мера последний раз принималась в XVII веке).

Сингапур с его быстрыми реформами и рывком из третьего мира в первый сделал упор на жесткость и неотвратимость наказания. Виновные получают большие сроки заключения, высокие штрафы, а также требования компенсации всей суммы ущерба. Причем с течением времени наказания только ужесточаются. Например, в 1989 году штраф за взятки был увеличен в 10 раз. Расследование может вестись не только против самого подозреваемого, но и против его близких. В случае смерти обвиняемого обязательства выплачивать штрафы может быть возложено на его наследников. Также в Сингапуре для коррупционных преступлений реализован принцип презумпции виновности, то есть при наличии обоснованных подозрений

бремя доказывания невинности ложится на подозреваемого. Противовесом репрессивных мер является система поощрений. В Сингапуре установили одни из самых высоких зарплат для чиновников в мире. Госслужащие имеют 13-й оклад и бонусные выплаты. Существует система продвижения перспективных сотрудников по службе. Но работает все это только в отношении тех, у кого нет нареканий с коррупционной точки зрения.

Менее успешной оказалась политика Индии в этой сфере. Неформальные связи в госуправлении были заложены отцами индийской независимости, которые в борьбе с отсталостью стремились укрепить государство, передавая ему контроль над экономикой и социальной сферой. Сложился так называемый License Raj, при котором бизнес и общество зависят от власти, а управление ориентировано на разрешительный порядок работы. Этот тренд укреплялся патриархальными установками большинства населения. К этому надо добавить невысокие зарплаты бюрократов. В итоге коррупция среди чиновников очень высокая, а более 90% жителей страны признаются, что так или иначе участвовали в коррупционных отношениях. И хотя многие принципы английского госуправления и международных стандартов в Индии формально реализованы, недостаток политической воли и сопротивление традиционной элиты сводят большинство мер на нет. Значительная часть инициатив по борьбе со взятками в Индии сегодня рождается в обществе, особенно в образованной и активной городской среде.

Роль СМИ и гражданского общества

Огромную роль в политике стран английской традиции играет гражданское общество. В антикоррупционной тематике это особенно заметно. В США медиа неоднократно становились инициаторами изменений в политике. Американская общественность нетерпимо относится к нарушениям и неравенству возможностей. Например, в 1980-х годах общественное мнение осудило выборную коррупцию в виде финансирования партий крупными деловыми группами. В ответ на это в Нью-Йорке был создан Совет по финансированию избирательных кампаний для борьбы с коррупцией на выборах. Помимо регулирующих и контрольных функций совет занимается финансированием кампаний тех политиков, чьими спонсорами являются рядовые граждане (а не олигархи). Для этого предусмотрены фонды совета, из которых он добавляет в несколько раз большую сумму к каждому мелкому пожертвованию в фонд кандидата.

Характерной чертой английской антикоррупционной политики является активное участие общественных организаций, которые резко критикуют правительство, но при этом получают от него серьезное финансирование. Также в стране действует множество квазиавтономных негосударственных организаций (quangos), уделяющих серьезное внимание борьбе со взяточничеством. В последние годы они стали столь многочисленны, что правительство вынуждено было объявить о планах по сокращению их финансирования.

В Индии в то время, как элиты сопротивляются реформам, жители крупных городов требуют перемен. Так, в Дели избиратели смели старый политический класс, избрав в законодательное собрание большинство от новой Aam Aadmi Party (Партия простого человека), программа которой ориентирована на борьбу с коррупцией. Общественность крупных городов настояла на

создании народного омбудсмана Локаюты, представляющего избирателей в конфликтах с чиновниками. По аналогии с Англией был принят Закон о доступе к информации (Right to Information Act), который узаконил штрафы чиновникам за задержку ответов гражданам. Этот закон стал оружием в борьбе общественных активистов с бюрократами. Существует исследование профессоров Йельского института о том, что использование запросов в госорганы в соответствии с данным законом ускоряет решение вопроса так же, как традиционная взятка.

Менее заметная роль для медиа отведена в Сингапуре. Радикальные реформы и быстрота изменений не дали времени сформироваться гражданскому обществу. Государство воспользовалось этим и наложило ряд ограничений на СМИ, особенно иностранные: иностранцы не могут владеть медиа, публикации иностранных СМИ на тему политики Сингапура должны проходить согласования, наличие нескольких экземпляров иностранного издания у человека может быть признано нарушением. Обратной стороной такой политики является невысокая вовлеченность граждан, что вынуждает правительство искать дополнительные механизмы взаимодействия с ними. Для этой цели было создано подразделение в аппарате правительства — Feedback Unit, позже преобразованное в программу REACH (reaching everyone for active citizenry @ home).

Конечно, сильное антикоррупционное бюро, высокие стандарты госслужбы и активная роль гражданского общества — далеко не все составляющие успеха антикоррупционной политики. Большое внимание уделяется регулированию лоббизма, финансированию партий, борьбе с легализацией доходов и другим аспектам. Но без этих трех составляющих не обходится ни сверхразвитая Америка, ни чопорная Англия, ни недавно расцветший Сингапур, ни развивающаяся Индия.

Источник: [Forbes](#)

Дата публикации: 25-12-2018, 11:07

There are no comments yet.